

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

V. 12 N. 29, Maio/Ago. 2019

DOI: <https://doi.org/10.51206/e-legis.v12i29>

Sumário

Editorial

EDITORIAL

Antonio Barros 4-5

Expediente

EXPEDIENTE

6-10

Dossiê Parlamento, Mídia e Sociedade

APRESENTAÇÃO DO DOSSIÊ

PARLAMENTO, MÍDIAS E

SOCIEDADE

11-14

Antonio Teixeira Barros, Cristiane Brum Bernardes, Isabele Mitozo, Maria Érica de Oliveira Lima

A EXPERIÊNCIA DA TV SENADO E OS DESAFIOS DAS EMISSORAS LEGISLATIVAS NO BRASIL 15-20

Francisco Cláudio Corrêa Meyer
Sant'Anna

AS TVS LEGISLATIVAS COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DO PLURALISMO E DA DIVERSIDADE 21-28

Fernando Oliveira Paulino

TRANSMISSÕES AO VIVO NAS TVS LEGISLATIVAS: DAS EXIGÊNCIAS DE TRANSPARÊNCIA AOS DESAFIOS ATUAIS 29-50

Rachel Barreto

POLÍTICA, BUROCRACIA E MÍDIA: LUTAS SIMBÓLICAS EM TORNO DA DIVULGAÇÃO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS 51-82

Antonio Teixeira Barros, Adriana Resende Monteiro, Miguel Gerônimo da Nóbrega Netto

"COMO SE INFORMA, DEPUTADO?" HÁBITOS DE USO DOS MEDIA POR PARTE DOS DEPUTADOS ESTADUAIS DO PARANÁ " 83-103

Andressa Buttore Kniess, Mylena Peixoto de Mattos, Pedro Henrique Leite, Francisco Paulo Jamil Marques

GABINETES DIGITAIS: O PAPEL DA COMUNICAÇÃO ONLINE NA 104-

[ROTINA PARLAMENTAR](#) 132

Márcio Carlomagno, Fernando Wisse, Sérgio Braga

[CIDADÃOS E CONTESTAÇÃO PÚBLICA: AMPLIANDO OS LIMITES DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL](#) 133-154

Marcelo Burgos Pimentel dos Santos, Rosemary Segurado, Pedro Malina

Artigos

[UM PROGRAMA DE CIDADANIA PARA AS ESCOLAS DO LEGISLATIVO](#) 155-175

Antonio Carlos Will ludwig

[DOS REFLEXOS JURÍDICOS DO RECONHECIMENTO DA MULTIPARENTALIDADE EM FRENTE AO ORDENAMENTO JURÍDICO NACIONAL](#) 176-204

Weverton Fernandes Bento Alves, Ronaly Cajueiro de Melo da Matta, Langeane Clementina de Souza Salles

[AVALIAÇÃO DO CUSTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELO CONGRESSO NACIONAL: O CASO DO PROGRAMA DE SUSTENTAÇÃO DO INVESTIMENTO](#) 205-234

Paulo Roberto Simão Bijos



Antonio Teixeira de Barros¹

Nesta edição a revista E-Legis publica o dossiê temático Parlamento, Mídia e Sociedade, cuja apresentação segue após o editorial. Os artigos selecionados para dossiê tratam de várias temáticas relacionados ao tema principal, com o objetivo de promover uma ampla reflexão sobre a conexão cada vez mais estreita entre a política e a mídia, além de maior envolvimento dos cidadãos por meio das mídias sociais.

Além do dossiê, há três artigos de temas livres. No primeiro Antonio Carlos Will Ludwig nos apresenta *Um Programa de Cidadania Para as Escolas do Legislativo. O texto* trata da educação para o exercício da cidadania. Sua finalidade é a de apresentar uma proposta às Escolas do Poder Legislativo quanto a esta educação. Inicialmente é feita uma abordagem sobre as relações entre democracia e cidadania. Na sequência aparecem um histórico sobre a formação para a cidadania em nosso país, o papel destas escolas quanto ao preparo do cidadão e a exposição de um programa de cidadania para elas colocarem em prática. A inferência principal é a de que mesmo levando em conta as limitações e as peculiaridades dessas escolas elas têm a possibilidade de ampliar sua contribuição ao preparo dos jovens para serem cidadãos ativos.

O segundo é assinado por Paulo Roberto Simão Bijos *Avaliação do custo de políticas públicas pelo Congresso Nacional: o caso do programa de sustentação do investimento*. O artigo busca conhecer como o Congresso Nacional avalia o custo de políticas públicas submetidas a sua apreciação. Para alcançar esse objetivo, recorre-se a estudo de caso sobre o Programa de Sustentação do Investimento (PSI). Além de fazer uso de fontes documentais, a pesquisa se utiliza do enfoque institucionalista a fim de avaliar se alterações no padrão de comportamento legislativo podem ser interpretadas à luz de *critical junctures* subjacentes ao período histórico examinado.

O terceiro é de autoria de Langeane Clementina de Souza Salles, Ronaly Cajueiro de Melo da Matta e Weverton Fernandes Bento Alves *Dos reflexos jurídicos do reconhecimento da multiparentalidade em frente ao ordenamento jurídico nacional*. O

texto parte da premissa de que a contemporaneidade é marcada pela possibilidade da existência de inúmeras formas de uniões afetivas, de modo que as discussões acerca da possibilidade da coexistência da paternidade e/ou maternidade socioafetiva decorrentes da multiparentalidade sempre se mostraram controversas. O objetivo é analisar o percurso histórico da evolução do conceito de família, do parentesco e da filiação, bem como estuda as minúcias da família formada pela multiparentalidade com o fito de compreender seu conteúdo. À medida em que se tratará, como objeto específico do presente trabalho, das consequências jurídicas decorrentes do reconhecimento da dupla filiação.

¹ Editor da revista E-Legis.



Conselho Editorial

Afredo Attié Júnior, Tribunal de Justiça de São Paulo - SP

Aloísio Krohling, Faculdade de Direito de Vitória – ES

Ana Lúcia de Sousa, Universidade Federal de Roraima - RR

André Freire da Silva, Câmara dos Deputados - DF

Andre Luiz Marengo dos Santos, Universidade Federal do Rio Grande do Sul – RS

Bruno Pasquarelli, Universidade do Sagrado Coração, SC

Bruno Rubiatti, Universidade Federal do Pará – PA

Edna Miola, Universidade Tecnológica Federal do Paraná – PR

Edson Ferreira de Carvalho, Universidade Federal de Viçosa - MG

Elinaldo Leal Santos, Universidade Estadual do Sul da Bahia - BA

Fabiano Guilherme Mendes Santos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro - RJ

Fabiano Peruzzo Schwartz, Câmara dos Deputados – DF

Fabício Barbosa Maciel, Universidade Estadual do Norte Fluminense - RJ

Fernando Scheeffler, Centro de Educação Superior do Alto Vale do Itajaí-SC

Francisco Paulo Jamil Marques, Universidade Federal do Paraná – PR

Juliana Werneck de Souza, Câmara dos Deputados - DF

Lucio Remuzat Rennó Junior, Universidade de Brasília – DF

Manoel Leonardo Santos - Universidade Federal de Minas Gerais - MG

Maria Érica de Oliveira Lima, Universidade Federal do Ceará – CE

Maria do Rosário de Fátima e Silva, Universidade Federal do Piauí – PI

Marina Haizenreder Ertzogue, Universidade Federal do Tocantins - TO

Milton Pereira da Silva Filho, Câmara dos Deputados – DF

Rachel Barreto, Universidade Federal de Minas Gerais - MG

Sayonara Leal, Universidade de Brasília – DF

Sérgio Soares Braga, Universidade Federal do Paraná - PR

Suylan de Almeida Midlej e Silva, Universidade de Brasília – DF

Equipe Editorial:

Editor científico: Antonio Teixeira de Barros, Câmara dos Deputados - DF

Editor adjunto: Thiago Gomes Eirão, Câmara dos Deputados – DF

Conselho Científico

Ada Cristina Machado Silveira, Universidade Federal de Santa Maria – RS

Adelma Nunes Barros, Universidade Federal do Amapá - UFAP

Adriano Codato, Universidade Federal do Paraná - PR

Ana Cláudia Niedhardt Capella, Universidade Estadual Paulista – SP

Ana Maria Colling, Universidade Federal Grande Dourados - MS

Andrea Maria Linhares da Costa, Universidade Estadual do Rio Grande do Norte - RN

Aparecido Reis, Universidade Federal do Mato Grosso do Sul - MS

Bruno de Castro Rubiatti, Universidade Federal do Pará - PA

Bruno Pinheiro Wanderley Reis, Universidade Federal de Minas Gerais - MG

Carmen Pineda Nebot, Instituto Nacional de Administracion Publica (Espanha)

Cláudia Regina Fonseca Lemos, Centro de Formação da Câmara dos Deputados - DF

Claudio Reis, Universidade Federal da Grande Dourados - MS

Cristina Leston-Bandeira, University of Leeds (Reino Unido)

Ednaldo Aparecido Ribeiro, Universidade Estadual de Maringá - PR

Eva Anduiza, Universitat Autònoma de Barcelona (Espanha)

Francilene dos Santos Rodrigues, Universidade Federal de Rondônia - UFRR

Francisco Paulo Jamil Marques, Universidade Federal do Paraná - PR

Guilherme Wagner Ribeiro, Assembleia Legislativa de Minas Gerais - MG

Hemerson Luiz Pase, Universidade Federal de Pelotas – RS

Isabel Rosa Gritti, Universidade Federal da Fronteira Sul - RS

Isabele Baptista Mitozo, Universidade Federal do Paraná - PR

Jairo Cesar Marconi Nicolau, Universidade Federal do Rio de Janeiro – RJ

Janaína Alvarenga Aragão, Universidade Estadual do Piauí –PI

Jorge Antonio Menna Duarte, Centro Universitário de Brasília/Embrapa - DF

José Joaquim Dinis Reis, Universidade de Coimbra (Portugal)

Marcelo Mella Polanco, Universidad de Santiago de Chile (Chile)

Mariana Possas, Universidade Federal da Bahia -BA

Suzy dos Santos, Universidade Federal do Rio de Janeiro - RJ

Sylvia Iasulaitis, Universidade Federal de São Carlos - SP

Valdemir Aparecido Pires, Universidade Estadual Paulista - SP

Vera Chaia, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - SP

Vitor Braga, Instituto Politécnico do Porto (Portugal)

Viviane Mosine Rodrigues, Universidade de Vila Velha - ES

Willber Nascimento, Universidade Federal de Pernambuco - PE

Revisão de Texto

Adriana Resende, Câmara dos Deputados – DF

Elisabeth Paes, Câmara dos Deputados – DF

Lindalva Albuquerque, Câmara dos Deputados – DF

Maria Tereza Resende, Câmara dos Deputados – DF

Rafael Freire, Câmara dos Deputados – DF

Ronaldo Santiago, Câmara dos Deputados – DF

Cláudio Ferreira, Câmara dos Deputados – DF

Projeto Gráfico

Márcia Xavier Bandeira, Câmara dos Deputados - DF

Marina Camargo Guimarães, Câmara dos Deputados - DF

Fotografias

Banco de imagens – SEFOT/SECOM, Câmara dos Deputados - DF



Apresentação

Antonio Teixeira de Barros¹

Cristiane Brum Bernardes²

Isabele Mitozo³

Maria Érica de Oliveira Lima⁴

Durante muito tempo os meios de comunicação de massa foram considerados um ponto cego nas teorias sobre democracia, fruto de uma visão de que os processos políticos e eleitorais não eram influenciados ou sofriam baixa influência dos conteúdos midiáticos (MIGUEL, 2000). Entretanto, essa percepção começou a mudar com a emergência das mídias eletrônicas, principalmente a TV. O processo de *interplay* entre mídias e políticas intensificou-se de forma radical com o surgimento da Internet, que permitiu a proliferação das mídias digitais.

A midiaticização da política tornou-se um dos fenômenos mais relevantes e mais desafiadores para as democracias contemporâneas, a ponto de emergir nas teorias políticas o conceito de *democracia de audiência* ou *democracia de públicos* (MANIN, 1995; 2013; URBINATI, 2006) ou *democracia de contato* (DEBRAY, 1993). Com o avanço das mídias digitais, esse processo acentuou-se ainda mais, em um espaço público interconectado por multirredes de interação.

¹ Doutor em Sociologia. Docente e pesquisador do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação da Câmara dos Deputados. Pesquisador do Instituto Nacional em Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCTDD).

² Doutora em Ciência Política. Docente e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação da Câmara dos Deputados. Pesquisadora do Instituto Nacional em Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCTDD).

³ Doutora em Ciência Política. Docente e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas da Universidade Federal da Bahia. Pesquisadora do Instituto Nacional em Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCTDD).

⁴ Doutora em Comunicação Social. Docente e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal do Ceará.

Nesse novo cenário, cada ator político torna-se um emissor midiático, assim como cada cidadão também atua como um *usuário-mídia* (TERRA, 2011). Isso significa um declínio do poder de mediação dos veículos convencionais e um exponencial aumento do poder das mídias digitais, que passaram a exercer grande relevância na comunicação política atualmente, inclusive nos contextos não eleitorais. Aliás, esse é um diferencial desse novo cenário tecnológico. No passado a força da comunicação política era muito mais expressiva durante os períodos eleitorais. Agora, tais mídias exercem influência constante, ampliando os espaços de discussão política de forma contínua, como se as campanhas eleitorais nunca fossem interrompidas.

No caso específico dos parlamentos, as tecnologias permitem cada vez abertura, por meio das ferramentas de transparência, dados abertos e meios de interação e participação. Assim, as mídias digitais contribuem para reduzir déficits democráticos, além de promover maior engajamento de públicos interessados nas diferentes agendas que passam pelas instituições legislativas. Embora não sejam uma panaceia, essas ferramentas são cada vez mais valorizadas como objeto de estudo na área da comunicação política, um campo crítico cuja agenda de pesquisa tem privilegiado também as limitações e principalmente as assimetrias de informação entre representantes e representados e também entre os diversos segmentos da sociedade.

Com o propósito de aprofundar o debate sobre essas questões a revista *E-Legis* lança o dossiê **Parlamento, Mídia e Sociedade**. O dossiê contempla as várias tendências e perspectivas de pesquisa com interfaces entre parlamentos e mídias, incluindo preferencialmente pesquisas empíricas. Abrindo o dossiê temos a contribuição de Francisco Cláudio Corrêa Meyer Sant'Anna, *A experiência da TV Senado e os desafios das emissoras legislativas no Brasil*. A partir da experiência da TV Senado e de suas pesquisas sobre comunicação pública, o autor analisa os desafios das emissoras de televisão das instituições legislativas na atualidade. Entre esses desafios o autor aponta a autonomia dos profissionais dessas emissoras, o compromisso com um projeto efetivo de comunicação pública e o uso das tecnologias digitais.

No segundo artigo, Fernando Oliveira Paulino, *As tvs legislativas como instrumento de promoção do pluralismo e da diversidade*, discute o papel das emissoras legislativas de televisão, a partir da experiência dos 20 anos da TV Câmara, no contexto democrático brasileiro, com ênfase para o papel dessas emissoras no debate público baseado no pluralismo de ideias e opiniões.

Ainda sobre emissoras de instituições legislativas, Rachel Barreto assina *Transmissões ao vivo nas TVs legislativas: das exigências de transparência aos desafios atuais*. O pressuposto é que a transparência é a justificativa para a criação e a própria existência das TVs legislativas. Apesar disso, a relação entre transmissões ao vivo e transparência não é direta e linear, mas ambivalente. O artigo discute essa relação a partir de quatro eixos principais: os impactos da introdução de câmeras nos parlamentos; a programação das emissoras legislativas; a linguagem das transmissões ao vivo; e o hermetismo dos procedimentos legislativos. Ao final, são abordadas algumas inovações tecnológicas recentes, que prescindem da mediação jornalística para garantir a transparência dos parlamentos, e os desafios que elas colocam às emissoras legislativas.

Antonio Teixeira Barros, Adriana Resende Monteiro e Miguel Gerônimo da Nóbrega Netto assinam o artigo *Política, Burocracia e Mídia: Lutas simbólicas em torno da divulgação das audiências públicas na Câmara dos Deputados*. O texto analisa as lutas simbólicas em torno da definição e reformulação da política de divulgação jornalística das audiências públicas realizadas pela Câmara dos Deputados, no período de 2000 a 2014. Os autores chamam atenção para a existência de um processo multifatorial de lutas simbólicas, em várias etapas, envolvendo redefinições e negociações constantes entre os gestores da informação e os representantes das comissões que promovem as audiências públicas, incluindo os próprios parlamentares e o corpo funcional das comissões envolvido nos debates.

Gabinetes digitais: o papel da comunicação online na rotina parlamentar apresenta a contribuição de Márcio Carlomagno, Fernando Wisse e Sérgio Braga. O estudo investiga a utilização de ferramentas digitais pelos gabinetes parlamentares na Câmara dos Deputados. A base empírica tem como suporte um *survey* com as assessorias de comunicação dos parlamentares. As conclusões mostram que as tecnologias impactam não somente as relações externas ao gabinete, mas a própria rotina interna de trabalho.

Andressa Buttore Kniess colabora com *Como se informa, deputado? hábitos de uso dos media por parte dos deputados estaduais do Paraná*. O artigo propõe três objetivos: investigar quais instituições jornalísticas são mais utilizadas por parlamentares com a finalidade de consumir informações; verificar o grau de confiança que os representantes relatam depositar nos *media*; e examinar o grau de eficiência que deputados atribuem a diferentes plataformas midiáticas com vistas à autopromoção; a partir dos resultados de um *survey* presencial aplicado aos deputados que exerciam mandato na Assembleia Legislativa do Paraná (ALEP) em 2016.

Na sequência temos o texto de Marcelo Burgos Pimentel dos Santos, Rosemary Segurado, Pedro Malina *Cidadãos e contestação pública: ampliando os limites da participação política no Brasil*. O artigo apresenta os resultados de pesquisa cujo objetivo foi compreender as novas formas de participação política no Brasil no que tange dimensões à efetivação da democracia. Para isso, analisou as ações de cidadãos e movimentos sociais que no Senado Federal contestaram leis sobre direitos e usos da maconha no Brasil. Os grupos analisados têm, nos usos da internet e do ciberativismo, o intuito de promover um debate amplo sobre a maconha através de seu engajamento político. Os resultados indicam ampliação do diálogo entre instituições políticas e a sociedade civil e, ao mesmo tempo, limitações dos arranjos institucionais para fortalecimento da democracia.

REFERÊNCIAS

DEBRAY, Régis. **Curso de midiologia geral**. Petrópolis: Vozes, 1993.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 10, n. 29, p. 5-34, 1995.

MANIN, Bernard. A democracia do público reconsiderada. **Novos estudos CEBRAP**, n. 97, p. 115-127, 2013.

MIGUEL, Luis Felipe. Um ponto cego nas teorias da democracia: os meios de comunicação. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)**, n. 49, p. 51-77, 2000.

TERRA, Carolina Frazon; CORREA, Elizabeth Saad. Usuário-mídia: a relação entre a comunicação organizacional e o conteúdo gerado pelo internauta nas mídias sociais. 2011.
URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática. **Lua Nova**, v. 67, n. 7, p. 191-228, 2006.



**A EXPERIÊNCIA DA TV SENADO E OS DESAFIOS DAS EMISSORAS
LEGISLATIVAS NO BRASIL¹**

**THE EXPERIENCE OF TV SENADO AND THE CHALLENGES OF BRAZILIAN
LEGISLATIVE BROADCASTERS**

**LA EXPERIENCIA DE LA TV SENADO Y LOS DESAFÍOS DE LAS EMISORAS
LEGISLATIVAS EN BRASIL**

Francisco Sant'Anna²

Resumo: A partir da experiência da TV Senado e de suas pesquisas sobre comunicação pública, o autor analisa os desafios das emissoras de televisão das instituições legislativas na atualidade. Entre esses desafios o autor aponta a autonomia dos profissionais dessas emissoras, o compromisso com um projeto efetivo de comunicação pública e o uso das tecnologias digitais.

Palavras-chave: Mídia e parlamento; Comunicação pública; TVs legislativas; TV Senado.

Abstract: Based on the experience of TV Senado and its research on public communication, the author analyzes the challenges of television broadcasters of legislative institutions today. Among these challenges, the author points out the autonomy of the professionals of these broadcasters, the commitment to an effective project of public communication and the use of digital technologies.

Keywords: Media and parliament; Public communication; Legislative TVs; TV Senado.

Resumen: A partir de la experiencia de la TV Senado y de sus investigaciones sobre comunicación pública, el autor analiza los desafíos de las emisoras de televisión de las instituciones legislativas en la actualidad. Entre estos desafíos el autor apunta la autonomía de los profesionales de esas emisoras, el compromiso con un proyecto efectivo de comunicación pública y el uso de las tecnologías digitales.

¹ Conferência do autor durante o Seminário Internacional sobre os 20 anos da TV Câmara, realizado em junho de 2018.

² Servidor aposentado do Senado Federal, onde atuou como jornalista e realizou várias pesquisas sobre comunicação pública e as mídias do Senado, a partir do seu conceito de mídias das fontes. E-mail: chicosantanna@hotmail.com

Palabras clave: Medios y parlamento; Comunicación pública; TVs legislativas; TV Senado.

Introdução

Ao ouvir a menção à Central de Vídeo do Senado, eu me lembrei do nosso concurso, o primeiro que o Senado Federal fez, em 1989, quando ainda não se pensava em mídias. O concurso foi tradicional. Os aprovados faziam *releases*, que não eram enviados nem por *fax*, mas entregues por alguém de carro ou pelo correio, chegando 2 meses depois aos jornais do interior.

Esse concurso sofreu uma pressão muito grande das mídias comerciais, das mídias tradicionais, uma pressão tão grande que, uma vez realizado e homologado, o Senado se sentiu refém e, durante 2 anos, não nomeou nenhum dos aprovados. Aí o grupo de 34 ou 36 aprovados começou a se reunir para se contrapor a essa pressão midiática. A leitura que a grande imprensa fazia era a de que esses profissionais iriam ser distribuídos pelos gabinetes dos Senadores e estariam ali para fazer uma apologia ao trabalho de cada Parlamentar. Eles não pensavam em termos de uma comunicação pública. Então, esse grupo de 34 profissionais elaborou um projeto de comunicação para o Senado, antes mesmo, o que é curioso, de ser nomeado. Esse projeto começou a ser “vendido”, no bom sentido, a cada um dos Parlamentares da época integrantes do Senado Federal: Nelson Carneiro, Jarbas Passarinho, Maurício Corrêa, uma turma bem antiga. Era necessário o convencimento.

Faltando cerca de seis meses para vencer o concurso, após a revalidação, passados três anos e meio, começaram a chamar alguns aprovados. Por uma questão do destino, o Senador Humberto Lucena, que era quem tinha aprovado o concurso lá atrás, voltou a ser Presidente do Senado e chamou os concursados.

Revolução na comunicação legislativa

Reputo que aí começa uma revolução da comunicação legislativa. A primeira grande transformação foi o programa A Voz do Brasil, que era feito exclusivamente a partir de trechos de discursos feitos em plenário, não tinha reportagem, produto, vinheta, não tinha absolutamente nada. E criou-se a Central de Vídeo do Senado, que data de 1993, 1994.

Em 1995, com o advento da TV a cabo, a nossa TV Assembleia de Minas Gerais atropelou todo mundo e foi a primeira a entrar no ar com o sinal da TV legislativa. E nós conseguimos convencer o Senador Humberto Lucena, que deixava o cargo, a transformar a central de vídeo numa televisão de fato. Ele simplesmente tomou a decisão política. O trabalho foi feito a partir dos Senadores que vieram posteriormente.

Precisava-se construir um modelo de comunicação, porque o canal legislativo não busca o ibope, o fantástico. Ele busca construir a cidadania, informar, dar transparência.

Achei muito importante o título escolhido para este seminário: Transparência e Comunicação,

porque esse trabalho que foi feito lá atrás já vinha imbuído do sentimento da Constituinte, na qual pela primeira vez se conseguiu inserir na Constituição, no capítulo da comunicação, a questão do sistema público de televisão. Foi esse o sentimento que estava por trás de uma iniciativa chamada Lei da Informação Democrática. Esse projeto de lei infelizmente não conseguiu avançar no Congresso Nacional e posteriormente foi fatiado — uma das fatias é justamente a lei da TV a cabo —, mas a partir dele que conseguimos consolidar o modelo de comunicação pública, que se constrói a cada dia, com o avião voando.

Falou-se na abertura do painel sobre a questão da importância social. Isso nos leva à necessidade de refletir sobre a questão de um regramento, de um controle social. Hoje os meios legislativos, principalmente Câmara e Senado, têm o formato que têm em função de uma visão editorial, de uma visão jornalística, de uma visão de cidadania daqueles profissionais que por eles passaram, mas não há nenhum artigo que, por exemplo — vocês acharão isso um absurdo —, proíba anúncio publicitário nos canais legislativos. E nós sabemos que já há canais municipais que pensam nessa hipótese de vender espaços na programação para custear o seu trabalho de cobertura legislativa. Não existe nenhuma legislação que estabeleça que o canal tem que ser plural. Todos os valores vigentes foram criados pelas gerações que formaram os canais legislativos. E a partir do exemplo de TV Senado e TV Câmara esses valores foram levados a Estados e Municípios.

Então, eu creio que seja importante haver um regulamento. Há canais legislativos no País que tiveram a sua gestão terceirizada a empresas de marketing, a agências de publicidade. Isso já gera, culturalmente, um desvio da finalidade do canal legislativo.

Ainda ontem dei uma entrevista à TV Câmara, e perguntaram-me qual a importância de ter um servidor concursado fazendo este trabalho da informação. De certa maneira, esse profissional está protegido das pressões político-partidárias que venham a ocorrer. Eu tive a oportunidade de fazer uma pesquisa de campo com o colega do Senado Rogério Mozart Dy La Fuente para comparar os padrões de critérios editoriais das diversas emissoras municipais, estaduais e federais. Quanto mais fragilizado era o vínculo empregatício de um trabalhador, por exemplo, um comissionado ou um terceirizado, menos independente era a postura com que esse profissional, por si próprio, se colocava diante da notícia. Não é nem que haja uma imposição de cima para baixo. Ele se sente fragilizado e já resolve não enfrentar determinadas brigas editoriais que enfrentaria caso se sentisse seguro no emprego.

Há canais legislativos, por exemplo, em que a equipe foi loteada por vereadores. Cada vereador nomeou um profissional de comunicação. Aí não se consegue trabalhar o conjunto do Parlamento, porque cada um que foi nomeado por um político deseja fazer a cobertura positiva para aquele político e esquece-se do resto, esquece-se do coletivo.

Então, nós temos esta questão da profissionalização, de criar os valores tradicionais da comunicação legislativa, que não são exatamente iguais aos valores da imprensa tradicional,

muito menos iguais aos valores dos setoristas que cobrem Parlamento. Nós temos outra perspectiva, outra abordagem, que é importante definirmos. Existem manuais de redação, eu sei, mas eles são frágeis diante das pressões que nós vivenciamos todos os dias.

Marco regulatório da comunicação no legislativo

Outra questão que eu acho muito importante é nós termos um marco legislativo. Há um projeto — não sei em que pé ele está hoje — da ex-Senadora Marinor Brito que trata da gestão dos canais legislativos e do propósito deles. É muito importante nós definirmos quais são os propósitos dos canais legislativos.

Por exemplo, na TV Senado a atividade do partido e a atividade individual do Parlamentar não são alvo de notícias, mas nós sabemos que em outros canais legislativos esse é o foco principal. Nós não cobrimos no Senado uma reunião da executiva do partido A, B ou C, porque isso não é uma atividade do Parlamento. Não cobrimos uma atividade individual do parlamentar. Vamos cobrir a atividade do Parlamento como instituição, como conjunto. Mas isso é uma norma, uma tradição, uma lenda urbana, está ali. Qualquer um pode mudar essa lenda urbana. Inclusive já sofremos pressão de parlamentares que queriam exibir programa de rock ou cultos na TV Senado. Tudo isso foi evitado a partir de uma cultura profissional, mas essa cultura profissional vai mudando e amanhã pode não ter a mesma perspectiva que teve ontem. E, se existe fragilidade na proteção daquele corpo profissional, ele não vai contestar o senador roqueiro ou o senador religioso. Ao contrário, permitirá que cada um deles faça o seu programa.

Acho que é importante hoje pensarmos na questão de um modelo para um marco jurídico dos canais legislativos. Quando eu fiz a pesquisa, há uns quatro ou cinco anos, entre concursados, comissionados e terceirizados, a quantidade de profissionais trabalhando nesses veículos já chegava perto de três mil no País. É muita gente seguindo na base de acerto e erro. É importante haver essas balizas. As pesquisas que todos aqui fizeram podem ajudar nisso.

A transparência é importante. Eu fiz meu doutorado na França e achei muito interessante o modelo da escolha da direção do equivalente à TV Câmara naquele país. Primeiro, é lançado um edital público, e qualquer cidadão francês que atenda aos requisitos do edital pode pleitear a vaga para dirigir a TV parlamento. Há uma comissão técnica que seleciona meia dúzia dos melhores candidatos, e esses candidatos são submetidos a uma sabatina pública transmitida ao vivo, com a população questionando o projeto editorial trazido por eles — além de apresentar suas qualidades pessoais, os pleiteantes têm que trazer um projeto editorial e o custo dele.

Durante a gestão do escolhido, ele tem autonomia, como a que querem dar ao Banco Central. Na França há a chamada eleição de meio de governo. Pode ocorrer que o Parlamento tenha uma determinada maioria no início de um governo, e, na eleição de meio de caminho, a situação se inverta. Então, esse profissional, esse diretor de comunicação tem assegurada a autonomia do seu projeto editorial.

Eu digo isto porque, por exemplo, nós presenciamos uma vez o Senado ter, em um único ano, cinco diretores de comunicação. Vinha um diretor de comunicação e falava: “Vamos investir em documentários”. Dois meses depois vinha outro e tirava as equipes de campo. E eu não estou falando em sentido figurado.

Nós tínhamos um convênio com as Forças Armadas para fazer um documentário sobre os fortes históricos do Brasil na fronteira. Havia uma equipe em Mato Grosso com tudo pago pelas Forças Armadas, e um diretor mandou a equipe voltar. Com que cara que você vai lidar com aquele parceiro? Com que cara você vai lidar com o seu público, que vem acompanhando uma série de conteúdos?

Em um ano, houve cinco tipos de TV Senado, nenhuma parecida com a outra. Que compromisso é esse com o público? Por que há uma pessoa iluminada que, de uma hora para a outra, decide por si só que a emissora vai deixar de fazer isso para fazer aquilo? Isso não é bom para nenhum modelo de comunicação, porque eles precisam ter uma continuidade para fidelizar o seu público, e não é bom para o processo de informação que o ouvinte está recebendo.

Nesse ano específico, um dos diretores tinha decidido: “Nós vamos ter um programa para cada Comissão” — na época o Senado tinha só cinco ou oito Comissões. Foram criados programas sobre meio ambiente, política internacional, inclusão social, educação, etc. Todos os produtos começaram a ser feitos, com piloto, projeto, cenário. Foram feitos dois, três programas. Quando do quarto programa, já era outro o diretor, que disse: “Não, não quero programa nenhum, só transmissão ao vivo, sem nenhuma interrupção. Aqui a informação é o parlamentar”. Ele não percebeu que um programa temático de determinada Comissão é uma oportunidade de traduzir, destrinchar o pensamento parlamentar para um público que talvez não tenha uma aproximação tão grande com a transmissão ao vivo, é uma forma de tornar um tema salgado algo mais adocicado.

Conclusão: Desafios da comunicação no legislativo

Então, eu acho que nós temos grandes desafios pela frente na gestão. Além disso, acho que nós temos outro desafio muito grande.

Falaram aqui antes, na plenária anterior, que quando alguém chega a uma cidadezinha do interior vê o cidadão com uma antena parabólica assistindo à TV Câmara e à TV Senado. Isso é verdade. Há 30 milhões a 40 milhões de antenas parabólicas neste País. Há pessoas que não têm acesso ao sinal da TV aberta. Tradicionalmente ele não chega. E eu não estou falando só dos rincões da Amazônia, não. Vou dar um exemplo concreto: o sinal de Belo Horizonte não chega a Ouro Preto, cuja população assiste à televisão por meio da TV paga ou da antena parabólica. Até poucos anos atrás, não sei se isso acontece hoje, Maringá, no Paraná, outra grande cidade, estava na mesma situação, assim como Barreiras, na Bahia.

A questão é que a migração para o sinal digital vai nos criar o chamado apagão digital. Isso já

aconteceu nos Estados Unidos, onde cinco milhões de pessoas ficaram sem sinal de televisão. Na França continental foram afetadas 300 mil residências. Por quê? Porque elas ficam em regiões mais remotas, e nós sabemos que o sinal digital é parecido com o sinal de FM, é mais curto. Se houver qualquer obstáculo pela frente, ele volta, não passa por cima, como o analógico. As Prefeituras do interior fizeram todo um esforço para criar suas repetidoras em sinal analógico, e isso vai ter que ser convertido dar lugar ao sinal digital. É preciso muito dinheiro. Vale a pena até o parlamento pensar se o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações — FUST não deveria ser usado nesse caso.

Soma-se a isso a migração do rádio analógico para o digital e a transformação das AMs em FMs. O caboclo da Amazônia não vai mais ouvir *A Voz do Brasil* às 19 horas. O sinal não vai chegar lá, nem ao Sertão, nem ao Pantanal. Há um dado de que 40% das pessoas que ouvem rádio às 19 horas estão nessas regiões do País.

Então, considerando-se a tecnologia, os projetos dos gestores e o Parlamento, o nosso grande desafio é definir como assegurar a continuidade desse princípio da cidadania que é informar o cidadão. Como fazer com que o avanço tecnológico, que vai favorecer milhões, não isole uma grande parcela da população brasileira? Uma solução pensada no passado foi a de criar um operador nacional, uma instituição pública ou parapública que iria fazer a repetição de sinal para os canais públicos. Infelizmente o projeto não foi para frente.

Hoje está estabelecido o seguinte: nos grandes centros populacionais, o mercado vai viabilizar a transição do sinal analógico para o digital. Já nas áreas menos densas em termos de população, há a tendência de que o cidadão fique isolado, desinformado, quiçá sendo informado pelo exterior, como acontecia no início do século 20. Foi assim que o *reggae* chegou ao Maranhão. O pessoal de São Luís ouvia mais rádio da Jamaica do que rádio do Rio de Janeiro ou de São Paulo.

Acho que o desafio para os que estão à frente desta gestão é definir como garantir que os princípios da cidadania e da transparência dos feitos públicos, que nortearam a construção dos canais legislativos, permaneçam e beneficiem a totalidade da população, mesmo com o advento das novas tecnologias.

Artigo submetido em: 2019-02-13

Aceito em: 2019-04-16



AS TVS LEGISLATIVAS COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DO PLURALISMO E DA DIVERSIDADE¹

Fernando Oliveira Paulino²

Resumo: O autor discute o papel das emissoras legislativas de televisão, a partir da experiência dos 20 anos da TV Câmara, no contexto democrático brasileiro, com ênfase para o papel dessas emissoras no debate público baseado no pluralismo de ideias e opiniões.

Palavras-chave: TVs legislativas; Comunicação Pública; TV Câmara; Liberdade de expressão; Pluralismo.

Abstract: The author of paper discussed by legislatives TV stations, based on the experience of 20 years of TV Câmara, in the Brazilian democratic context, highlighting the role of those broadcasters in the public debate based on pluralism of ideas and opinions.

Key words: Legislative TVs; Public Communication; TV Câmara; Freedom of expression; Pluralism.

Resumen: El autor discute el papel de las emisoras legislativas de televisión, a partir de la experiencia de 20 años de la televisión de la Cámara de Diputados, con énfasis en el papel de estas emisoras en el debate público basado en el pluralismo de ideas y opiniones

Palabras-clave: Televisión legislativas; Comunicação Pública; TV Câmara; Libertad de expresión; Pluralismo.

Introdução

É fundamental levar em conta que as experiências de canais legislativos foram estabelecidas no Brasil com o amparo da Lei nº 8.977, de 1995, mais conhecida como Lei do Cabo. A norma resultou de um processo histórico com debates e ações que contaram com o esforço significativo de pesquisadores, professores, profissionais, estudantes de comunicação e demais pessoas interessadas em reflexões e práticas ligadas ao direito à comunicação, à liberdade de expressão, à diversidade de opiniões e à comunicação pública.

¹ Conferência do autor durante o Seminário Internacional 20 anos da TV Câmara, realizado em junho de 2018.

² Doutor e mestre em Comunicação. Professor e Diretor da Faculdade de Comunicação da UnB. Pesquisador do Laboratório de Políticas de Comunicação (LaPCom-UnB) e do Projeto Comunicação Comunitária e Cidadania (CNPq). Diretor de Relações Internacionais da Associação Latino-Americana de Investigadores da Comunicação. E-mail: fopaulino@gmail.com

Antes, durante e depois da Assembleia Nacional Constituinte, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal acolheram debates e mobilizações que tiveram a importante participação de jornalistas, majoritariamente representados pela Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ); de radialistas atuantes na Federação dos Radialistas (FITERT); de pessoas ligadas à Frente, posteriormente, denominada Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação; e também de professores e estudantes universitários, com um histórico acumulado desde os anos 1970 em ações de promoção ao direito à informação e à comunicação, compreendendo a tais direitos como imprescindíveis para a democracia.

Neste ano de 2018 — vale a pena esse registro — existem relevantes efemérides. Celebram-se os 40 anos de criação da Comissão Internacional para Estudo dos Problemas da Comunicação, conhecida internacionalmente como Comissão MacBride. Instituída pela Unesco, a Comissão produziu um Relatório seminal cujo título em português é “Um Mundo e Muitas Vozes - Comunicação e Informação na nossa época”. As versões em inglês, em francês e em espanhol deste relatório está disponível na Internet³.

Muitos dos argumentos sistematizados no Relatório podem ser aproximados a esforços que a *TV Câmara* tem desenvolvido em termos de fomentar a diversidade de opiniões e também criar condições para a circulação livre de informação, comunicação e cultura. Em síntese, o relatório da Comissão Mac Bride apresenta instrumentos e reflexões associados à compreensão de que não somente temos o direito de solicitar e receber informações, mas também de produzir e distribuir conteúdos, algo que sustenta as bases do direito à comunicação. A aplicação desse princípio, possivelmente, é um dos desafios principais que os canais legislativos têm, não só o de dar voz aos representantes eleitos na missão de representação política — volto ao tema abaixo —, mas também o de oferecer espaço para expressão de representantes e representados(as) em suas posições, opiniões e atividades desenvolvidas em âmbito sociocultural.

O legado da Lei do Cabo

A Lei do Cabo determinou a criação não só dos canais legislativos, mas também de outros canais básicos — assim chamados na lei — de utilização gratuita. Acho que vale a pena citar um trecho da norma porque ela estabelece um reforço no “DNA público” dos canais legislativos, especialmente os sediados na capital federal, e também serve de referência para os demais canais legislativos pelo país, mesmo em situações de crise orçamentária e com possíveis dificuldades de gestão.

³ Versão em espanhol disponível em: https://unesdoc.unesco.org/notice?id =p::usmarcdef_0000040066_spa.

A lei estabeleceu a criação do seguinte:

Art. 23.....

b) um canal legislativo municipal/estadual, reservado para o uso compartilhado entre as Câmaras de Vereadores localizadas nos Municípios da área de prestação do serviço — do cabo, mas que pode ser expandido porque sabemos que ainda há restrição no acesso à TV por assinatura no País — e a Assembleia Legislativa do respectivo Estado, sendo o canal voltado para a documentação dos trabalhos parlamentares, especialmente a transmissão ao vivo das sessões.

Quando da elaboração da norma, houve essa preocupação com a transmissão das sessões legislativas, pauta essencial para justificar a existência dos canais ligados às Câmaras, Assembleias e ao Congresso, como pode ser observado no trecho da Lei do cabo apresentada abaixo. Por outro lado, de forma associada a tal atividade precípua e de maneira relacionada ao tema deste Seminário, é importante perceber as possibilidades e experiências nas quais os milhares de municípios brasileiros que tem acesso ao canal da *TV Câmara*, também criem, a exemplo do que foi anunciado no relatório da Comissão MacBride, canais de produção, distribuição e acesso aos seus conteúdos legislativos e ao cotidiano das municipalidades utilizando práticas de radiodifusão e Internet. A lei também estabeleceu o seguinte:

- c) um canal reservado para a Câmara dos Deputados, para a documentação dos trabalhos, especialmente a transmissão ao vivo das sessões;
- d) um canal reservado para o Senado Federal;
- e) um canal universitário, reservado para uso compartilhado entre as universidades localizadas no Município ou nos Municípios da área de prestação de serviços.

No que se refere aos canais universitários, também há um déficit normativo e de políticas públicas para garantir que as instituições de educação superior consigam encontrar maneiras de estabelecer e manter tais canais e, com isso, façam deles um espaço de popularização, de diálogo entre universidade e sociedade e de divulgação do conhecimento científico. Além dos canais universitários, existem outras pendências entre o estabelecido pela norma e a realidade, tais como:

- f) um canal educativo-cultural, reservado para a utilização pelos órgãos que tratam da educação e da cultura no Governo Federal e nos Governos Estadual e Municipal com jurisdição sobre a área de prestação de serviços.
- g) um canal comunitário aberto para utilização livre por entidades não governamentais e sem fins lucrativos.

Muitos canais comunitários se estabeleceram, mas infelizmente por um lado existem poucos estímulos para suas existências. Por outro, a determinação da norma contribuiu para um debate bem interessante de como os canais comunitários estão previstos e se constituem, a duras penas, na TV paga, mas não estão na TV aberta, o que não deixa de ser uma espécie de contradição, ainda pendente não só de debate legislativo, mas de práticas associadas ao Executivo e ao Judiciário. Em relação ao Judiciário, a Lei do Cabo também determinou a criação de:

h) um canal reservado ao Supremo Tribunal Federal para a divulgação dos atos do Poder Judiciário e dos serviços essenciais à Justiça.

Neste aspecto, a *TV Justiça* tem desenvolvido um trabalho importante e inovador que pode ser medido, dentre outros critérios, pelo impacto das transmissões nas atividades desenvolvidas pelos atores, digamos assim, veiculados, especialmente, no caso da *TV Justiça*, os membros do Supremo Tribunal Federal (STF).

Faço referências diretas à Lei do Cabo, porque tal norma ao herdar bases do Projeto de Lei de Mídia Democrática, que foi uma das principais bases de discussão durante o período constitucional, serviu para uma reflexão que expandiu essa perspectiva de um “DNA público” e não apenas institucional para os canais legislativos. Tal característica não deixa de ser uma marca importante no comparativo do Brasil com outras experiências internacionais.

Experiências internacionais

Se analisarmos, por exemplo, a experiência do Reino Unido, com a BBC e seu canal específico para o Parlamento de maneira comparada com as práticas brasileiras, verificaremos uma programação especialmente da TV Câmara e da TV Senado traz um conteúdo de expressão cultural com uma preocupação de dar espaço para o maior número possível de tendências políticas, culturais e artísticas incluindo gêneros mais assentados às culturais nacionais e fenômenos mais recentes que, modestamente, creio que devam ter seu lugar, até porque existem certos represamentos de algumas manifestações. Um exemplo disso pode ser a necessidade de espaço para práticas culturais ligadas ao rap e/ou ao rock. Poderíamos ter até um debate associado a isso, ainda mais em Brasília, cidade com importantes expressões culturais ligadas a estes dois fenômenos. Agora, claro, a programação de canais públicos precisa se basear em condições técnicas e bases com decisões institucionais que têm condições de evitar, ou ao menos diminuir, uma programação com conteúdo personalista.

Assim sendo, avalio que a experiência de cuidado e de atenção a expressões culturais faz da programação da TV Câmara e da TV Senado algo que as diferencia positivamente de experiências de países como Reino Unido e EUA, com pouco espaço ou nenhum em expressões culturais, como nós temos na experiência brasileira macro, não necessariamente nas experiências brasileiras estaduais e municipais.

As experiências internacionais também podem nos ser úteis em função de canais no exterior estarem diversificando suas experiências de produção, distribuição e acesso a conteúdos em muitas experiências legislativas como resultado não apenas do advento da TV por assinatura, mas especialmente da Internet. A Rede Mundial de Computadores tem feito com que mesmo países que não tinham os canais e abrangência nacional, como existe no Brasil, estabeleçam canais via Youtube para a transmissão, para o registro das sessões. O Parlamento da Argentina tem feito

um trabalho interessante nessa área e também pode servir de referência para as reflexões e práticas no Brasil.

E, claro, há outro nó importante no âmbito internacional e nacional que está associado a presença dos canais públicos do Poder Legislativo nas mídias sociais. Em outras palavras, como fazer das mídias sociais espaços e ambientes de difusão de conteúdos públicos, não apenas institucionais, desenvolvidos por instâncias legislativas? Esse também é um tema bastante fascinante. As experiências no âmbito macro, internacional, e também no âmbito micro, municipal, podem servir de referência interessante e permanente para o aprimoramento das práticas da TV Câmara e dos outros canais desenvolvidos aqui pela Secretaria de Comunicação da Câmara dos Deputados.

Testemunho

Para frisar outra parte da apresentação de reflexões sobre o conteúdo desenvolvido e a relevância dos canais legislativos, eu queria pedir licença para dar um testemunho pessoal não só como telespectador e fonte da TV Câmara, mas também como ilustração do que me parece ser o diferencial do veículos de comunicação do Parlamento em relação a outros canais.

Muito possivelmente a maior parte das pessoas que leram e vão ler este texto não tem ideia de onde estavam no dia 4 de fevereiro de 2010. Eu sei que esta é uma pergunta absurda, mas, de repente, alguém teve uma experiência inesquecível, como estar na sala de parto ou no aniversário de alguém, e com isso se lembrar da data de 4/2/10 com mais facilidade. Na data citada acima, aconteceu algo inesquecível para mim. Peço desculpas por encerrar minha contribuição com um testemunho individual, mas entendo que tal iniciativa tem a ver com o espírito do seminário que deu estímulo para esta apresentação. Para dar pistas que estimulem as pessoas a se localizarem no tempo e no espaço, informo que na véspera desse dia 4/2/10, ou seja, no dia 3 de fevereiro, o Avatar, filme de James Cameron, assumiu a posição de maior bilheteria do cinema, que era ocupada pelo *Titanic*. Falo isso só para vocês se lembrarem mais ou menos do contexto do período. Dias depois, em 1º de março, Pepe Mujica assumiu a Presidência do Uruguai. Já em Brasília, na Câmara dos Deputados, em 4/2/10 ocorreu uma Audiência Pública para se debater o 3.o Programa Nacional de Direitos Humanos⁴.

Por que faço referência a realização da Audiência? É porque, por ter participado da Comissão Organizadora da 1.a Conferência Nacional de Comunicação, fui convidado a participar da Audiência em momento no qual havia uma tensão muito grande porque dias antes, com a

⁴ Mais informações sobre o evento estão disponíveis em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/DIREITOS-HUMANOS/145032-PLENARIO-PODERA-DISCUTIR-DIREITOS-HUMANOS-EM-COMISSAO-GERAL.html> e em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/DIREITOS-HUMANOS/145033-ESPECIALISTAS-DEFENDEM-APROVACAO-DO-3-PLANO-DE-DIREITOS-HUMANOS.html>

divulgação do 3.o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), começou a surgir a ideia de que o documento poderia se constituir um atentado à liberdade de expressão no Brasil.

Certamente, as referências acima podem ter ajudado a promover a lembrança daqueles(as) que acompanharam este período, momento no qual houve editoriais e mobilizações criticando a considerada por eles tentação autoritária do Governo Federal de então, que tinha organizado uma Conferência Nacional, 27 Conferências Estaduais e eventos municipais ou com públicos específicos que geraram muitas propostas que estimulavam maior circulação de informações no Brasil e dialogavam com a proposta do PNDH de haver um monitoramento de conteúdos que eram veiculados e que transgredissem direitos humanos.

A relevância de compartilhar as informações acima neste texto são relacionadas ao fato de que ao chegar para participar da Audiência Pública, deparar-me com um corredor repleto de câmeras e microfones — muitos equipamentos ali presentes para conseguir alguns depoimentos que confirmassem ideias pré-estabelecidas de que o governo federal buscava realizar atentados à liberdade de expressão no Brasil. Na condição de especialista, ao chegar às proximidades do espaço no qual seria a Audiência, fui arguido — pela primeira vez ou talvez pela última, não sei — por cerca de 20 jornalistas. A pergunta básica foi: “- Professor, não é verdade que o atual Governo quer restringir e censurar a mídia no Brasil e que o Programa Nacional de Direitos Humanos é um atentado à liberdade de expressão?”

Confesso que naquele momento, a exemplo dos dilemas vividos pelo personagem na cena final de *A Última Tentação de Cristo*⁵, também passou um filme na minha cabeça. E, diante dos microfones, eu confesso — e não sei se alguém aqui já teve essa sensação — eu pensei: “- Se eu falar que sim, que o atual governo quer restringir e censurar a mídia, eu vou aparecer num importante telejornal de uma importante rede de televisão. Talvez pessoas da minha família e amigos vão assistir e vão ter uma referência televisiva sobre mim e, com isso, poderia até ganhar outro status”. Sério, juro que eu pensei nisso num átimo de segundo, como diriam os portugueses. “Imaginei até que a partir de uma resposta com essa, talvez os meus livros ganhassem mais repercussão”

Ao mesmo tempo, a minha consciência, meu “grilo falante” apareceu — tudo isso num intervalo de poucos segundos —, e comecei a pensar o seguinte: “- Poxa, espera aí, deixe-me ver se eu entendi o que está acontecendo”. Vale ressaltar que toda a situação acima ocorreu no dia 4 de fevereiro. A etapa nacional da Conferência Nacional de Comunicação aconteceu na primeira quinzena de dezembro, menos de três semanas antes. Diante disso, me lembrei que “Grande parte desses microfones que estão aqui não participaram da Conferência Nacional de Comunicação. Há dificuldade de oferecer espaço para o contraditório e para a diversidade de conteúdos, etc. Agora

⁵Filme dirigido por Martin Scorsese em 1988, baseado na obra de Níkos Kazantzákis.

querem essa confirmação.” Eu segui, então, o grilo falante e comecei a dizer o seguinte: “Olha, veja bem, na verdade...” Cada expressão que eu utilizava nesse sentido significava um microfone que caía da entrevista na minha frente no corredor. No final, só sobraram os instrumentos do NBR e da TV Brasil. De forma que — e agora vocês vão entender por que eu contei essa historinha —, quando eu terminei de dar respostas ou estava perto de terminar, de desenvolver a ideia, sobraram apenas dois microfones para me ouvir: o da TV Câmara e o da Rádio Câmara. Isso é bastante significativo do ponto de vista da necessidade que essas emissoras têm de propagar o contraditório e a diversidade de conteúdos.

Isso demonstra a relevância de uma canais plurais, na qual cabem não só todos os partidos, todos os representantes, mas também a ideia de que esse balanço, dentre outras produções científicas, está presente, por exemplo, na tese de Mariana Martins Comunicação pública: função e legitimação das tevês legislativas federais, que traz o seguinte trecho:

Partiu-se da hipótese inicial, que foi comprovada por esta tese de que a diversidade de interesses e poderes políticos presentes no Poder Legislativo abria também espaços para uma maior autonomia relativa dos veículos de comunicação deste Poder, favorecendo mecanismos de controle interno e externo e possibilitando espaços mais propícios à realização dos princípios da comunicação pública.

Isso me faz perceber que, embora haja uma diferença significativa entre princípios editoriais jornalísticos relacionados a experiências privadas, especialmente num país como o nosso, e experiências públicas, os veículos de comunicação da Câmara e do Senado têm obtido mais condições de proporcionar um relato verdadeiro, complexo e inteligente dos acontecimentos diários, dentro de um contexto que lhes ofereça significado, constituindo-se a TV Câmara, a exemplo de outro documento importante publicado em 1947, nos Estados Unidos, pela Comissão Hutchins, intitulado Uma imprensa livre e responsável — sem tradução ainda em português —, um fórum para intercâmbio de comentários e críticas. A meu ver, esse é um exemplo bem significativo. Assim como uma ferrovia não pode se recusar a transportar qualquer passageiro que tenha comprado um bilhete, uma instituição de comunicação, especialmente legislativa, não pode recusar espaço em seu noticiário para divulgar as ações ou pontos de vista de grupos ou indivíduos que tenham sido criticados.

Conclusão

Parece-me que as experiências locais, nacionais e internacionais são muito importantes para serem estudadas, mas essa preocupação com a programação cultural e a diversidade, desenvolvidas pela TV Câmara, pode servir de referência para outras ações, materializando-se como algo que consolida essa ideia e essa prática de comunicação pública, carecendo de alguns instrumentos — e gostaria de citá-los aqui nesse curto tempo que eu ainda tenho — que passam pela garantia funcional das condições de trabalho.

Dessa forma, pelo conceito ou pela política, a TV Câmara não existe só por questões logísticas e para proporcionar imagens que são distribuídas e acessadas por outros veículos de comunicação. Há também necessidade de os profissionais, com conhecimentos técnicos, editarem e encontrarem maneiras de empacotar os conteúdos para que o público tenha ainda mais condições de compreender o trabalho parlamentar e os esforços ligados a representantes e representados. Para isso, é essencial o documento de referência. Mas, além disso, manuais também, com amparo normativo, podem ser úteis, estabelecendo parâmetros que assegurem que os trabalhos sejam desenvolvidos, e a TV seja propriedade de todos os brasileiros.

A Internet também tem dado alguns nós importantes para reflexões que envolvem transmissões simultâneas e mais participação na condução dos veículos de comunicação. Para isso, as parcerias acadêmicas são essenciais. As universidades podem contribuir ainda mais para a realização desse trabalho de produção de referenciais. Com isso, há mais condições de fortalecer a rede legislativa de rádio e TV, frisando a necessidade de mais laços com as experiências nacionais, estaduais e municipais.

E, ao fim e ao cabo, destaco a missão da TV Câmara. Trata-se de uma TV pública que tem obrigações com a cidadania e a valorização do País, com a difusão de valores éticos, morais, sociais, artísticos e culturais do Brasil. Temas como a democracia, a defesa do consumidor, a proteção ao meio ambiente e o respeito aos direitos do cidadão são mais que um *slogan*; constituem o compromisso da TV Câmara, como todos nós podemos perceber, em oferecer alternativa de boa programação para os brasileiros. A TV Câmara é uma emissora que, orgulhosamente, não abaixa o microfone quando surgem opiniões divergentes.

Artigo recebido em: 30/07/2018

Artigo aceito para publicação em: 30/09/2018



TRANSMISSÕES AO VIVO NAS TVS LEGISLATIVAS: DAS EXIGÊNCIAS DE TRANSPARÊNCIA AOS DESAFIOS ATUAIS

LIVE TRANSMISSIONS IN LEGISLATIVE TVS: FROM THE REQUIREMENTS OF TRANSPARENCY TO CURRENT CHALLENGES

TRANSMISIONES EN VIVO EN LAS TV LEGISLATIVAS: DE LAS EXIGENCIAS DE TRANSPARENCIA A LOS DESAFÍOS ACTUALES

Rachel Barreto¹

Resumo: A transparência é a justificativa para a criação e a própria existência das TVs legislativas. Todavia, a relação entre transmissões ao vivo e transparência não é direta e linear, mas ambivalente. O artigo discute essa relação a partir de quatro eixos principais: os impactos da introdução de câmeras nos Parlamentos; a programação das emissoras legislativas; a linguagem das transmissões ao vivo; e o hermetismo dos procedimentos legislativos. Ao final, são abordadas algumas inovações tecnológicas recentes, que prescindem da mediação jornalística para garantir a transparência dos Parlamentos, e os desafios que elas colocam às emissoras legislativas.

Palavras-chave: Transparência; Parlamento; Televisão; Jornalismo

Abstract: The very existence of parliamentary channels is based on the principles of openness and transparency. Nevertheless, the relationship between the live broadcast of sessions and transparency is not direct or linear, but ambivalent. The article discusses this relationship through four axes: impacts of the presence of cameras in parliaments; legislative channels' programs and schedules; the language of live broadcasts; and the arcane and inscrutable quality of many parliamentary proceedings. In the last section, the article focuses on some recent technological innovations that achieve transparency without journalistic mediation and, thus, pose some challenges to parliamentary channels.

¹ Rachel Cardoso Barreto é jornalista, mestre em Comunicação Social e doutora em Ciência Política. Desde 2010, trabalha como editora e diretora de transmissões ao vivo na TV Assembleia de Minas Gerais. Defendeu, em 2018, a tese “Tribuna ao vivo: discussão, representação e os avessos suscitados pela mediação do parlamento”.

Keywords: Transparency; Parliament; Television; Journalism.

Resumen: La transparencia es la justificación para la creación y la propia existencia de los televisores legislativos. Sin embargo, la relación entre transmisiones en vivo y transparencia no es directa y lineal, pero ambivalente. El artículo discute esta relación a partir de cuatro ejes principales: los impactos de la introducción de cámaras en los Parlamentos; la programación de las emisoras legislativas; el lenguaje de las transmisiones en directo; y el hermetismo de los procedimientos legislativos. Al final, se abordan algunas innovaciones tecnológicas recientes, que prescinden de la mediación periodística para garantizar la transparencia de los Parlamentos, y los desafíos que plantean a las emisoras legislativas.

Palabras clave: Transparencia; Parlamento; televisión; periodismo

INTRODUÇÃO

O denominador comum entre a programação das diferentes TVs legislativas é a cobertura regular das atividades do Parlamento, em especial a transmissão – ao vivo ou gravada, integral ou editada – de suas reuniões (SANTOS, 2008; FERNÁNDEZ, 2002; GONÇALVES, 2011). Nas emissoras consolidadas e com mais recursos, o perfil de programação é complexo e eclético (incluindo programas jornalísticos, culturais, de debates etc.). Contudo, esses conteúdos são similares aos que podemos ver em outros canais públicos e privados. Já as transmissões das reuniões são quase exclusividade das emissoras legislativas² e sua característica distintiva.

As transmissões ao vivo nos permitem pensar sobre a transparência no legislativo a partir de diversas perspectivas. A relação entre ambas não é direta e linear, mas ambivalente. A transparência é a justificativa para a criação e a própria existência das TVs legislativas e, realmente, tais emissoras ampliam sobremaneira a visibilidade e publicidade do que é feito nos plenários e comissões. Mas, nesse processo, a própria instituição se modifica: os procedimentos mostrados são novas versões do que existia antes das câmeras, e a ampliação gradual da visibilidade leva à criação de novas zonas de segredo e opacidade³. O discurso da transparência

² Quando outros canais as transmitem, costumam repetir o sinal gerado pelas TVs legislativas, apenas inserindo novos créditos, comentários ou narração. Foi o caso, por exemplo, da votação do pedido de instauração do *impeachment* de Dilma Rousseff na Câmara dos Deputados, no dia 17 de abril de 2016. Naquele domingo à tarde, quatro canais abertos (Globo, Record, Band e RedeTV!), canais a cabo (como GloboNews e BandNews) e inúmeros sites de notícias transmitiram ininterruptamente a votação. Se a audiência se dividiu entre eles, a origem de todas as imagens era uma só: a TV Câmara, responsável por enquadrar o acontecimento, escolher seus ângulos, determinar os momentos de corte e edição.

³ A existência de processos secretos não é, necessariamente, normativamente questionável. Simone Chambers (2004) defende que a presunção a favor da publicidade não nega a necessidade de segredo. Como apontam Wolfgang Müller e Ulrich Sieberer (2014, p. 240), certas comissões trabalhando a portas fechadas têm mais chances de alcançar consenso do que arenas expostas ao público; logo, os parlamentares têm boas razões para manter isoladas algumas atividades. Tony O'Donnell (1992, p. 267) reforça o coro da necessidade de privacidade e segredo, afirmando que grande parte do “trabalho real” do Parlamento se distanciou do alcance da cobertura televisiva. Mary Angela Bock (2009, p. 263) reconhece que muitas reuniões têm caráter cerimonial, enquanto a tomada de decisões acontece atrás de portas fechadas.

pode encobrir tentativas de gerenciamento e controle das imagens projetadas, e informações e ações mais sensíveis ou polêmicas podem ser ofuscadas pela promoção incessante de outros conteúdos.

Transparência não é só uma questão de acesso, mas envolve diversos componentes relacionados aos objetos, sujeitos e meios que possibilitam esse acesso. Assim, a atuação de parlamentares e jornalistas é crucial para compreender a relação entre TVs legislativas e transparência. Ambos os grupos medeiam os eventos e sentidos transmitidos na cobertura, configurando a relação entre dar a ver e criar sentido sobre o que é exibido. A centralidade das transmissões ao vivo gera impactos profundos sobre a instituição como um todo e sobre a própria TV legislativa, do ponto de vista de sua programação e linguagem.

O artigo se organiza em três seções: na primeira, discutem-se as demandas normativas e legais por transparência e os efeitos das transmissões ao vivo sobre os Parlamentos; na segunda, são abordadas algumas consequências da predominância desse tipo de transmissão para as emissoras legislativas, do ponto de vista de sua programação, linguagem, de um possível hermetismo e da consequente necessidade de mediação; na terceira e última, apresentam-se algumas evoluções tecnológicas recentes e os novos desafios que colocam às emissoras legislativas.

1 – TVS LEGISLATIVAS: TRANSPARÊNCIA E EFEITOS SOBRE OS PARLAMENTOS

As reuniões de plenário e de comissões predominam nas grades das emissoras legislativas por questões legais, institucionais e editoriais. A Lei do Cabo (Lei 8.977/1995) determina, em seu artigo 23, que as TVs legislativas devem se voltar “para a documentação dos trabalhos parlamentares, especialmente a transmissão ao vivo das sessões”. Tal centralidade é ecoada por pesquisadores e também por profissionais das emissoras:

As transmissões ao vivo (...) podem ser consideradas o carro-chefe do que é exibido, pois representam o que de mais interessante é levado ao ar: as reuniões de trabalho, nas quais os parlamentares debatem e deliberam temas sob a responsabilidade do Legislativo, mostrando o que é genuíno, natural e próprio desse poder (RENAULT, 2004, p. 48).

A prioridade de transmissão são as reuniões de plenário. Por quê? Porque é considerado o coração do Parlamento Mineiro. É onde as decisões são efetivamente tomadas. Então, todas as reuniões de plenário estão ao vivo o tempo todo. Não estando as reuniões de plenário, vamos para as comissões com convidados (...), elas são muito importantes também, porque é delas que parte o debate das leis (...) e dos assuntos que vão fazer diferença na vida do cidadão. (...) Não existe nenhuma possibilidade de estar uma reunião

Ou seja: mesmo a cobertura televisiva integral das reuniões (*gavel-to-gavel coverage*) não nos informa sobre grande parte da política de bastidores, negociações em espaços informais, pressões de lobistas e agentes privados (BOCK, 2009, p. 271).

acontecendo e a gente não estar ao vivo (Fernanda Avelar, gerente de Reportagem da TV Assembleia / MG⁴)

A principal justificativa para a transmissão das reuniões é a necessidade de transparência⁵ e publicidade das atividades. A transparência é valorizada tanto por seu valor intrínseco (parte do sistema de valores das democracias liberais e dos direitos humanos, que garante aos cidadãos o direito de saber o que está acontecendo na administração pública e estabelece o dever do governo de ser aberto) como por seu papel instrumental (STIGLITZ, 1999; DROR, 1999). A transparência seria capaz de: disciplinar instituições e dirigentes; promover a eficiência institucional e reduzir falhas de gestão; ampliar a confiança nos governos e nas instituições públicas; reduzir o déficit de informações entre governantes e governados, permitindo que o público tome decisões políticas mais informadas e participe mais ativamente de deliberações públicas; ampliar a responsabilidade política e a *accountability*; fomentar a participação política e oferecer insumos para mobilizações civis; expor injustiças, corrupção e outros males; estimular o uso de razões públicas (CHAMBERS, 2004; ETZIONI, 2010.; FILGUEIRAS, 2011; SILVA, 2016; STIGLITZ, 1999).

As últimas décadas viram um grande crescimento das cobranças sociais e dos mecanismos institucionais relacionados à ampliação da transparência. Tal movimento está intimamente relacionado à evolução das tecnologias de informação e comunicação, que reduzem os obstáculos logísticos e os custos da transparência (FILGUEIRAS, 2016; HEALD, 2006; MARQUES, 2016). Um ponto importante destacado por John Keane (2013) é o fato de que governos e instituições são incentivados a se submeter voluntariamente ao controle público, a introduzir seus próprios mecanismos de escrutínio ou apoiar sua criação. As próprias instituições são compelidas a “se redesenharem como um agente mais ativo nos processos de comunicação, sendo cotidianamente pressionadas e demandadas neste sentido, seja por leis específicas ou por exigência do público” (SILVA, 2016, p. 27-28). Ao aceitar participar ativamente deste jogo, as instituições políticas reconhecem e reforçam a legitimidade das atividades de monitoramento, mas tentam também gerenciar sua visibilidade.

O Parlamento pode ser considerado “o mais transparente dos poderes” (NOLETO FILHO, 2014, p. 203). Diversas normas, recursos e mecanismos institucionais – alguns quase tão antigos quanto a própria instituição – visam garantir a transparência: a abertura das galerias ao público e à imprensa, o registro e a publicação de discursos e votos, a divulgação de pautas e outros documentos, as transmissões radiofônicas e televisivas, os dados (principalmente os abertos)

⁴ Entrevista concedida à autora em 7/4/15. Nesta e em todas as demais referências de entrevistas, cargos, partidos e outras informações se referem ao *status* do entrevistado no momento da coleta de seu depoimento.

⁵ Segundo Fernando Filgueiras (2016, p. 86), a “transparência é conceituada como o princípio pelo qual os cidadãos devem obter informação sobre operações e estruturas dos Estados e das corporações, representando ela abertura, divulgação da informação e vigilância por parte do público”. A “transparência se refere à condução aberta da administração da *res publica*, oferecendo aos cidadãos a capacidade de controlar o Estado e a atuação de seus agentes por meio do aprimoramento das estruturas de fiscalização, de denúncia e de punição daqueles que causarem prejuízos ao interesse coletivo” (MARQUES, 2016, p. 61). A transparência pode ser considerada um “princípio estruturante capaz de fortalecer a legitimidade e o bom funcionamento das instituições nas democracias modernas” (SILVA, 2016, p. 28).

presentes em sites, dentre outros. A Declaração sobre Abertura Parlamentar preconiza que a informação deve ser oferecida de forma rápida e, de preferência, em tempo real (OPENING PARLIAMENT, 2012, p. 4). De maneira mais específica, recomenda que os Parlamentos devem oferecer serviços de transmissão ao vivo e por demanda (através de rádio, TV ou internet)⁶ (OPENING PARLIAMENT, 2012, p. 8).

As transmissões audiovisuais criam a sensação de “estar lá”, ao ampliar a percepção que o público pode ter dos eventos (é possível ouvir as vozes dos envolvidos, com sua prosódia e suas idiossincrasias, ver os políticos em ação, sua aparência, seus gestos, seus movimentos). A transmissão ao vivo dá acesso aos eventos no momento de seu desenrolar e não apenas *a posteriori*, como outras tecnologias. Permite, assim, que o público se manifeste – através de contatos telefônicos, via internet ou mesmo pelo deslocamento até a sede do Parlamento – durante os processos de tramitação e discussão, antes que uma decisão tenha sido tomada. Mas, à medida que são “invadidos” pelas câmeras, os eventos políticos são modificados (JARDIM, 2008, p. 47).

A revisão da literatura destaca diversos efeitos produzidos pela introdução de câmeras nos Parlamentos⁷. Alguns identificam “transformações intensas no cotidiano do Poder, com reflexos diretos na forma de atuação parlamentar” (ABREU, 2004, p. 6), inclusive recorrendo a entrevistas e *surveys* com parlamentares para corroborar esta percepção. Márcia Jardim (2008), por exemplo, cita que 98% dos entrevistados perceberam modificações após o início da TV legislativa, enquanto Luiz Carlos Freitas (2004, p. 58) aponta que todos os senadores entrevistados “notaram mudanças no modo de se fazer política no ambiente parlamentar”. Poderiam, aqui, ser citados inúmeros autores e efeitos, mas parece mais produtivo concentrar-se em apenas quatro tópicos:

- **Accountability e responsiveness** – As transmissões televisivas são oportunidades de ampliação das relações de *accountability* (SANTOS, 2008; SILVA, 2012; RENAULT, 2004; JARDIM, 2008) e permitem que o parlamentar se torne mais “responsivo, ou seja, mais propenso a cumprir o mandato político em sintonia com o interesse de seu eleitorado” (RENAULT, 2004, p. 115).
- **Ritmo de trabalho** – o processo legislativo se ajusta à presença das câmeras de formas sistemáticas e previsíveis, com impactos sobre o ritmo e o volume de trabalho (CRAIN e GOFF, 1998; FREITAS, 2004; SANTOS, 2008,), a assiduidade dos parlamentares (MITCHELL, 1992; FREITAS, 2004) e a duração das sessões (CRAIN e GOFF, 1998; MIXON JR. *et al.*, 2001).

⁶ Segundo o World e-Parliament Report 2018 (IPU, 2018, p. 51), as transmissões ao vivo das sessões são adotadas por 80% das instituições, sendo que as transmissões digitais e através de *streaming* na internet ultrapassaram a TV tradicional neste processo (IPU, 2018, p. 6). O relatório é produzido pela Inter-Parliamentary Union, a partir de *surveys* com Parlamentos de todo o mundo (a edição de 2018 contou com 114 respondentes de 85 países).

⁷ Alguns estudiosos consideram que os impactos não foram tão expressivos (LAMB, 1992, p. 226; WEATHERILL, 1992, p. xiv-xv). Outros destacam o fato de que as câmeras tiveram pouco impacto sobre as atividades parlamentares não cobertas por elas, como reuniões com partidos e correligionários, expediente de gabinete e contato pessoal com os eleitores nas bases (SANTOS, 2008, p. 113).

- **Discussão** – o uso da tribuna aumenta, com mais pronunciamentos e oradores inscritos (SANTOS, 2008; KENNEDY e CULEY, 1992; FREITAS,), ampliação dos assuntos tratados (SANTOS, 2008) e melhora do ponto de vista do conteúdo (MITCHELL, 1992; GRUNDY, 2000). Os parlamentares passam a atuar para a plateia, tentando impressionar e/ou convencer os telespectadores (MIXON JR. *et al.*, 2003; MILLER, 2015; SCHATZ,).
- **Representação** – o escrutínio público via TV dá mais visibilidade à representação (FENNO JR., 1977, p. 917), externa “os conflitos e os interesses” (SILVA, 2012,), amplia as oportunidades para a justificação pública das ações dos parlamentares e a apresentação de alegações representativas (BARRETO, 2018).

Todas essas mudanças expressivas na dinâmica do trabalho após o início das transmissões televisivas nos fazem questionar a própria ideia de transparência. Do ponto de vista físico, algo transparente permite ver nitidamente o que está por trás (OLIVER, 2004, p. 3) – nada mais distante, portanto, do que os efeitos citados. As câmeras alteram, definitivamente, a permeabilidade, textura ou porosidade do Parlamento e, neste processo, modificam fundamentalmente a instituição. O Parlamento que elas nos dão a ver não é o mesmo que existia antes de sua criação: o simples fato de que ele pode ser visto por nós o torna outro, a realidade política que vemos pela TV só existe daquela forma por causa da própria TV. Dentro de uma casa de vidro, as pessoas se comportam de forma distinta do que fariam em uma com paredes sólidas, cortinas espessas, portas maciças. Podemos ver os deputados no seu cotidiano, eles olham para nós através das câmeras, nos interpelam, conclamam nossa ação. Contudo, quando fazem isso, muitas vezes, já é esse contato que para eles se torna primordial, e não suas atividades “originais” ou “verdadeiras”.

2 – CONSEQUÊNCIAS PARA AS TVS LEGISLATIVAS

O fato de ter como carro-chefe a transmissão do processo legislativo, preferencialmente ao vivo, também molda de forma única as TVs legislativas. Proponho, agora, analisar mais detidamente o que isso representa em termos das grades de programação, da linguagem das transmissões ao vivo, do papel de parlamentares e jornalistas.

2.1) Programação maleável

A programação é “o conjunto de programas que define o perfil das estações” (CIFUENTES, 2002). Ela funciona como “uma estratégia competitiva”: cada emissora constrói sua identidade própria baseada nos gêneros de programas e públicos que prioriza (LIMA, 2010).

As TVs legislativas não são emissoras generalistas, mas especializadas (REY, 2002). Como apontou a então diretora da TV Câmara, Adriana Marcondes:

A nossa grade privilegia atividade parlamentar. Por quê? Você tem, no Brasil, (...) vários outros canais onde você encontra filme, cultura, atividade de todos os tipos. Então, a TV Câmara dos Deputados, ela tem que mostrar o quê? Atividade parlamentar. Porque é isso que é o básico daqui (MARCONDES, 2015, sem paginação).

A prioridade dada às transmissões das reuniões gera impactos sobre todo o restante da programação. Como a duração das sessões varia muito, a grade de programação prevista dificilmente é respeitada: uma reunião que se estende derruba programas agendados, enquanto uma reunião cancelada demanda a exibição de conteúdos não planejados (LIMA, 2010; SANTOS). Além disso, o horário de transmissão das sessões ao vivo depende da rotina do legislativo e não atende aos critérios típicos de programação – baseados nos hábitos dos telespectadores, direcionando os programas de maior interesse para o “horário nobre”, “em que um número maior de pessoas está em casa e com os televisores ligados” (SANTOS, 2008). Isso pode ter um impacto direto sobre os níveis de audiência das TVs legislativas, pois dificulta que grande parte do público acompanhe as sessões ao vivo.

As emissoras legislativas também exibem outros tipos de conteúdo, tais como: programas jornalísticos (telejornais, revistas eletrônicas, entrevistas); debates e mesas-redondas; documentários; programas educativos, culturais e de variedades. A distribuição desses programas na grade respeita a rotina de trabalho das instituições, concentrando-se em geral no início da manhã, à noite e nos finais de semana (ou seja, nos horários em que há menos reuniões de plenário e comissões). O conteúdo, no geral, prioriza valores como “participação, educação e conscientização popular” (GONÇALVES, 2011) e formação crítica para o exercício da cidadania, “com vistas ao conhecimento e fortalecimento do exercício de seus direitos” (FÓRUM, 2007). Tais programas frequentemente acompanham em suas pautas os temas levantados durante as reuniões de plenário e comissões, têm como convidados os parlamentares, abordam conteúdos sugeridos por eles. É como se o processo legislativo “transbordasse” de seus locais costumeiros para o restante da grade das emissoras legislativas.

Isso revela uma característica interessante das TVs legislativas: sua programação é definida de forma praticamente “compartilhada” por políticos e funcionários do setor de comunicação. Quando os parlamentares realizam uma reunião formal, ela tem grandes chances de ser exibida na íntegra (ao vivo ou gravada), ocupando diversas horas na grade de programação da TV. A maneira como exploram as possibilidades de visibilidade – agendando reuniões para horários estratégicos, propondo temas, alongando reuniões – também são formas como interferem diretamente no conteúdo da emissora legislativa. Isso significa que as equipes das TVs legislativas (formadas em grande parte por jornalistas e técnicos) muitas vezes não têm controle sobre os horários ou conteúdos que serão tratados em grande parte de sua grade. Como se vê, os

parlamentares não são apenas *personagens* dos conteúdos exibidos, mas também *articuladores* da própria programação (ainda que o seu grau de percepção sobre este papel seja variável).

A reflexividade é um ponto central para a performance: encenar é estar consciente de que se está simultaneamente agindo e exibindo a ação (RAI e REINELT). Durante as reuniões, podemos identificar a consciência dos parlamentares de que estão atuando: eles olham para as câmeras, dirigem-se com naturalidade aos públicos externos, destacam que estão ali para mostrar suas ações e posições para os cidadãos, assumem papéis distintos de acordo com os objetivos perseguidos a cada momento (o conciliador, o acusador, o representante do povo, o escudeiro do governo, o debatedor eloquente, o profissional com formação técnica e assim por diante). “Para os deputados mais performáticos, a cobertura da TV Câmara é a possibilidade não apenas de prestar contas para seu eleitorado, mas também de ganhar a empatia do público. [...] nas transmissões ao vivo, alguns se revelam quase como apresentadores de TV” (LEMOS *et al.*, 2011, p. 10). Os deputados podem, inclusive, familiarizar-se com a gramática televisual e explorá-la.

[Há uma] tentativa dos parlamentares de não apenas se adaptarem ao novo ambiente, mas também de controlarem a agenda e os esquemas narrativos dos meios de comunicação de massa. Não se trata de uma rendição passiva e pacífica ao império da comunicação, mas de uma apropriação seletiva das técnicas da indústria da informação (MARTINS, 2016, p. 78).

De forma geral, podemos dizer que a interação entre políticos e a mídia é marcada simultaneamente por divergência de interesses, interdependência e benefícios mútuos. Atores que desejam conquistar visibilidade midiática precisam conhecer os critérios utilizados para selecionar e formatar as notícias se quiserem ampliar suas chances de sucesso. Em instituições com grande número de membros, como os Parlamentos, é esperado que o grau de habilidade e treinamento dos políticos varie: alguns têm dificuldade para se apropriar das oportunidades de visibilidade, adequar-se à presença das câmeras, expressar-se de forma clara e atrativa; outros se destacam pela destreza com que escolhem os dias e horários para garantir melhor cobertura ou mais tempo ao vivo⁸, pela desenvoltura para conduzir as reuniões com os olhos e as mentes voltados simultaneamente para o público presente e para os telespectadores, pelo ritmo ágil que imprimem aos trabalhos, pelo tom coloquial e próximo com que se dirigem às suas várias audiências.

Essa mistura e sobreposição de papéis confunde novamente a questão da transparência: os sujeitos que estão sendo observados também definem as oportunidades e condições de sua observação. Eles podem, por exemplo, escolher quando tirar partido da visibilidade ou se recolher a espaços mais opacos.

⁸ Os presidentes das comissões, por exemplo, podem optar por utilizar dias e horários “mortos” para garantir que suas reuniões tenham menos competição e mais possibilidades de ser transmitidas ao vivo. “Eu sempre marcava os dias que não tinha reunião nenhuma, segundas e sextas-feiras, (...) porque com isso eu garantia a transmissão ao vivo. (...) Então, eu usei intencionalmente e ideologicamente a TV (...) eu sou um deputado mais experiente, matreiro, fiz isso a torto e a direito na Comissão de Direitos Humanos” (deputado estadual Durval Ângelo / PT – entrevista concedida à autora em 11/12/14).

2.2) A linguagem das transmissões ao vivo

A transmissão ao vivo se apresenta como janela para o mundo, uma possibilidade de vivenciar fatos em locais distantes no momento em que se desenrolam (MARRIOTT, 2007). É este, claramente, o discurso que perpassa a ideia de que a transmissão televisiva das atividades parlamentares é uma oportunidade de participar do cotidiano do Parlamento, como se os telespectadores estivessem lá. As imagens dão uma sensação de verossimilhança e são, dessa forma, estratégias para angariar legitimidade ou credibilidade. Como alerta Mary Angela Bock (2009, p. 258), a ideia de que as imagens são representações objetivas apresenta uma *ilusão de transparência*. As transmissões ao vivo do Parlamento exibem imagens altamente construídas, criadas em um sistema que garante vantagens aos políticos que controlam o acesso material e determinam as regras de cobertura (BOCK, 2009). Devemos, portanto, estar atentos ao que é mostrado e ao que não é.

A cobertura das atividades parlamentares comumente é feita através de transmissão integral, que traz as ideias de completude e continuidade. É um registro contínuo, sem supressões, paradas ou elipses temporais (FECHINE, 2008). As coberturas ao vivo são inteiramente montadas no momento mesmo que se dá sua transmissão. Como aponta Letícia Renault (2004, p. 49), nas TVs legislativas,

Debates, votações, discursos são exibidos ao telespectador sem passar pelas tradicionais perguntas dirigidas pelos repórteres, sem a seleção prévia de imagens e falas feita na edição, sem o texto escrito para ‘casar’ perfeitamente com as imagens (...) as regras de produção feitas com antecedência, que garantem o produto televisivo bem acabado, são deixadas de lado em favor da exposição das regras do Parlamento. (...) Cenas vivas em andamento, como os plenários legislativos em debate ou em momentos de deliberação, produzem material bruto que, ao ser registrado ao vivo, transpõe os limites físicos das casas legislativas com uma liberdade impensada, se comparada à informação que passa pelo crivo da edição.

Este tipo de transmissão não permite intervalo de elaboração, tempo de recuo para dar sentido e acabamento ao material que está sendo produzido. Assim, muitas vezes não é possível excluir dos produtos as marcas de trabalho, os tempos mortos, erros, desconexões, soluções apressadas. “Em tempo presente, os realizadores devem dar consistência ao material no mesmo momento em que esse material ainda está sendo tomado e sem ter condições de pré-visualizar os resultados antes que o produto chegue ao receptor” (MACHADO, 2000, p. 130).

O material “do mundo real” passa necessariamente por várias transformações e mediações – simultâneas e/ou sequenciais – e o conteúdo a que os telespectadores têm acesso depende das escolhas de diversos indivíduos envolvidos (produtores, editores, diretores etc.), em vários locais e etapas de produção (MARRIOTT, 2007, p. 75). O processo de transmissão ao vivo depende do posicionamento das câmeras, dos enquadramentos, dos movimentos de câmera, dos cortes entre uma imagem e outra, da duração de cada tomada, de que áudio será capturado, da mixagem

quando há mais de um canal de áudio, da escolha dos momentos em que haverá narração (em *on* ou em *off*), da opção por colocar ou não sobre as imagens informações escritas (créditos, descrições, barra de notícias etc.), da conexão entre aquela cobertura e os conteúdos que a precedem e sucedem no fluxo televisual.

As reuniões geralmente seguem uma estrutura definida (estabelecida pelos regimentos internos, com destinação e duração de cada fase) e são cobertas de forma planejada (sabe-se quantas câmeras serão utilizadas e onde serão posicionadas, que tipo de enquadramento e corte devem ser privilegiados etc.). Em muitos casos, há também regras de cobertura, que direcionam o que pode ou não ser feito pelas equipes de TV. Como nota Jardim (2008, p. 84), a discussão sobre o controle das câmeras está “presente em todos os Paramentos que autorizam a cobertura pela TV das suas atividades”. Em alguns casos, tais regras podem ser escritas e oficiais, em outros – como é mais comum no Brasil –, são tácitas e dependem do discernimento dos profissionais envolvidos, que costumam seguir à risca mesmo as diretrizes implícitas (JARDIM, 2008, p. 71-72). É o que relatam profissionais da TV Assembleia de Minas entrevistados por mim:

[Tem que ter essa] sensibilidade de se perceber que algumas imagens você não pode mostrar. (...) [o diretor de Comunicação Institucional da ALMG] Rodrigo Lucena uma vez me passou que era para ter esse cuidado, de não mostrar o deputado lendo um jornal enquanto outro está discursando, deputados rindo no Plenário, aquele bolinho conversando (...) nas votações, também não mostrar cadeiras vazias, o Plenário vazio e tal, porque isso lá fora repercute mal (MACIEL, 2015, sem paginação).

A gente evita imagens que depõem contra [a reputação do deputado] (...) se ele está ao telefone durante uma reunião, se ele está bebendo água, se ele está mascando chicletes, se ele está com um joguinho no celular (...) Eu nunca recebi nenhuma orientação oficial. (...) Então, existe uma regra que não é (...) declarada, para a gente evitar, porque como telespectador também eu acho desconfortável (VIEIRA, 2015, sem paginação).

Predomina nas TVs legislativas o que Renault (2004, p. 73) chama de “imagem disciplinada”:

A câmera nesses canais [legislativos] opera sob a regência da palavra, do discurso político. Só há permissão para enquadrar quem está com a palavra. Regras como essa criaram uma câmera engessada, com pouca liberdade de ação. É uma câmera que ignora ou se atrasa nos momentos em que deve exibir reações, contra-ataques e, principalmente, a movimentação nas galerias. Ela dirige o olhar do telespectador para o ator. Trabalha em função do político que discursa e não em função do ambiente em que a discussão se dá. Abre as portas do plenário para o telespectador, mas ao mesmo tempo medeia essa comunicação, já que indica o que deve ser visto (RENAULT, 2004, p. 77).

Com equipamentos mais modernos e ágeis⁹, a tendência é ampliar o dinamismo nas transmissões (que ficam um pouco mais próximas da gramática de vídeo que os telespectadores estão acostumados a ver em outros gêneros e canais). Há, também, uma melhor contextualização

⁹ Hoje, em geral, a cobertura é feita com diversas câmeras controladas remotamente, o que permite uma alternância maior entre imagens, ângulos e planos, com tomadas de reação, imagens de grupo, movimentos de câmera.

das reuniões, contribuindo para despertar e manter o interesse dos telespectadores e ampliar seu nível de compreensão sobre o que está acontecendo: quem se dirige a quem, de onde vêm possíveis questionamentos (de outros deputados? das galerias?), qual a recepção que o pronunciamento está tendo naquele momento, qual o nível de atenção e envolvimento dos parlamentares presentes e muitos outros fatores.

Se acontece uma discussão, se tem alguma manifestação ou se está tendo um bate-boca, uma briga, eu prefiro mostrar as imagens. (...) Se a gente não der, na minha opinião, uma dimensão do enquadramento maior para o telespectador entender o que é que está acontecendo, e onde aquilo está acontecendo, que impacto tem no cenário, eu acho que prejudica a compreensão. (...) eu acho que [o telespectador] tem direito de saber. (VIEIRA, 2015, sem paginação).

Durante uma reunião de Plenário, um parlamentar pode ser questionado e criticado por seus pares e pelo público das galerias e, se esta atuação é transmitida ao vivo, uma audiência muito mais ampla tem a possibilidade de acompanhar possíveis apuros dos representantes e suas respostas. “Acontecimentos ocorridos no âmbito do Legislativo poderiam ter sido ignorados ou censurados se não estivessem inseridos no contexto de uma transmissão ao vivo”, destaca Queiroz (2007, p. 195).

Esse caráter imprevisível reduz o controle dos políticos sobre as condições de sua publicidade e revela uma tensão constitutiva das transmissões ao vivo: elas seguem regras de cobertura e normas regimentais, possuem forte viés institucional, são preparadas com antecedência, roteirizadas e gerenciadas; entretanto, o “ao vivo” é o reino do inesperado, do não planejado, da abertura ao acaso, ou pelo menos da possibilidade de sua ocorrência. Esse caráter imprevisível e incontrolável expõe os parlamentares a embates políticos, questionamentos e reações das galerias, que podem solapar as estratégias e objetivos prévios, o desejo de controlar as aparições.

E como fica a transparência em meio a essa tensão entre controle e imprevisibilidade? Se os políticos determinam como devem ser mostrados (e, principalmente, como *não* querem ser retratados), podemos dizer que há efetivamente transparência? Considero que os inegáveis ganhos de visibilidade, acesso, publicidade e monitoramento não devem ser encarados como a realização de uma transparência completa, pois são sempre perpassados por interesses corporativos, institucionais, partidários e individuais.

Isso não quer dizer que a imagem disciplinada seja manipulada ou censurada, pois, como destaca Renault (2004, p. 102), a “transmissão ao vivo impossibilita o controle absoluto do Poder Legislativo sobre os fatos por ele protagonizados”. Mesmo que a maior parte dos eventos seja programada e roteirizada com antecedência, a televisão ao vivo sempre traz a possibilidade de um encontro com o evento em seu processo de desenvolvimento, cujo ponto final ainda não é determinado (MARRIOTT, 2007, p. 69-70). É “mais difícil realizar interferências ou permitir que prevaleça uma única versão dos fatos. [...] a possibilidade de selecionar falas, fazer transmissões tendenciosas ou evitar a publicação de achaques entre parlamentares é bem mais reduzida. Tudo vai ao ar instantaneamente” (QUEIROZ, 2007, p. 194).

A transmissão televisiva regular dos trabalhos legislativos pode ser vista sob diferentes enfoques. Por um lado, representa uma conquista da sociedade, forma de acompanhar a atuação dos representantes, ampliar as possibilidades de *accountability*. Por outro, são espaços em que os políticos podem trabalhar imagens pessoais, partidárias e institucionais de formas mais vantajosas e estratégicas, para conquistar seus objetivos. Um uso não inviabiliza o outro. Antes, eles se impulsionam e se misturam.

2.3) Hermetismo e mediação

As transmissões ao vivo de sessões têm uma linguagem própria, bastante distante do que os telespectadores estão acostumados a ver em outros canais. Renault (2004, p. 49) afirma que elas mostram “o que é genuíno, natural e próprio” do Legislativo, com a “força de ecoar, quase *in natura*, bem longe dos plenários”. A mídia comercial tende a rejeitar os conteúdos da política em seu formato tradicional, especialmente “aqueles relacionados à disputa argumentativa em profundidade, às sutilezas e às complexidades discursivas, à administração regular da coisa pública e ao jogo político cotidiano, burocrático e previsível” (GOMES, 2004, p. 302). Já a lógica da TV legislativa é caudatária da rotina e do processo legislativos, sem concessões a gostos e preferências do público.

Mesmo sob o risco de parecerem tediosos, herméticos ou arcaicos, os procedimentos legislativos não se renderam a demandas de dinamismo, entretenimento e exploração de conflitos. O que se vê é justamente resistência e permanência dos ritos, normas e ritmos do Parlamento, que não se adequam aos padrões estéticos e narrativos costumeiros da televisão comercial. É como se, através de uma “parlamentarização da mídia”, as emissoras procurassem apresentar os telespectadores a este universo, em que as discussões políticas e a tramitação de projetos não se “encaixam” em matérias de dois minutos, com um lado contra e outro a favor.

Barros e Bernardes (2009, p. 3-6) apontam algumas especificidades da mídia legislativa em comparação com a comercial: dedica-se à “emissão sistemática e continuada de conteúdos sobre o mesmo tema, de modo contextualizado e detalhado”, em vez de apenas prover uma “divulgação fragmentada e episódica sobre o Parlamento”; inclui “temas relacionados a matérias legislativas de caráter institucional”; transmite “informação a respeito de todo o processo de tramitação de um projeto de lei” e não apenas “o resultado de algumas votações avaliadas como de grande impacto social”; aprofunda “a discussão pública sobre os temas tratados pelas comissões e pelo Plenário”. Enquanto a imprensa no geral se concentra em lutas partidárias, divergências políticas, intrigas e denúncias, as mídias legislativas procuram reverter essa lógica e

[...] dar atenção especial aos acontecimentos que eram ignorados pela maioria da imprensa comercial – os debates nas comissões (onde é feita a maioria das modificações nos projetos, inclusive com participação da sociedade civil); as várias fases de tramitação de uma proposta e as discussões e votações em plenário [...] mostrar a riqueza de debates realizados no Parlamento; a rotina

legislativa e não somente os acontecimentos espetaculares (QUEIROZ, 2007, p. 84-85).

As intenções são nobres e válidas. Contudo, os procedimentos são complexos, cheios de jargão especializado, regidos por regras repletas de minúcias e exceções, que determinam uma tramitação muitas vezes longa. Para Jardim (2008, p. 68), esse “funcionamento intrincado e moroso” contribui para um “processo de invisibilidade” do Parlamento.

Cabe em grande parte à cobertura das emissoras legislativas – marcada pela especialização dos programas e dos profissionais em torno da temática parlamentar (QUEIROZ, 2007, p. 140-141) – operar a mediação entre o universo dos iniciados e dos leigos, traduzindo para o público o que é dado a ver durante as transmissões ao vivo¹⁰. “As emissoras parlamentares fazem um trabalho de tradução de temas complexos, que afetam diretamente a coletividade, mas que são ignorados pela mídia tradicional” (QUEIROZ, 2007, p. 164). A opinião é corroborada por Jean-Pierre Elkabbach, ex-presidente do canal francês *Public Sénat*. Para ele, o objetivo do canal legislativo é adicionar valor jornalístico à transmissão, decodificar os procedimentos e explicar os assuntos políticos de fundo, pois isso é o que mais interessa ao público (IPU, 2007, p. 13).

Tal mediação é importante porque, em muitos casos, as disputas políticas internas são caracterizadas pela complexidade da linguagem e por uma cultura esotérica, “feita de problemas completamente estranhos ou inaccessíveis ao comum, de conceitos e de discursos sem referente na experiência do cidadão comum” (BOURDIEU, 1989, p. 178). Cabe à instância da informação selecionar os fatos que serão convertidos em notícias, hierarquizá-los, descrevê-los, comentá-los e explicá-los, tornando-os acessíveis a uma “instância de recepção heterogênea que se compõe de leitores-ouvintes-telespectadores de idades, graus de instrução, meios sociais e interesses diferentes” (CHARAUDEAU, 2013, p. 283). Mesmo nas ocasiões em que os políticos se dirigem diretamente ao público através dos meios de comunicação de massa, os telespectadores costumam confiar nos jornalistas para oferecer molduras de sentido e peneirar as informações (COOK, 2005, trabalho que transforma os enquadramentos promovidos pelas elites políticas (DE VREESE, 2014, p. 137).

Destaca-se, assim, o papel do jornalismo como “sistema perito”, “um sistema de excelência técnica cuja efetividade repousa na confiança depositada por seus consumidores” (MIGUEL, 1999, p. 197). A imprensa é central nos processos políticos, pois muitos conhecimentos especializados “só passam a alimentar a consciência dos agentes depois de processados (ou diluídos) através do jornalismo” (MIGUEL, 1999, p. 204). No caso do Legislativo, “um sistema

¹⁰ Nem todos os estudiosos concordam com esta perspectiva: “O jornalista encarregado de acompanhar as transmissões também não tem autorização para atuar como mediador. Ele jamais pode falar sobrepondo sua voz à do presidente ou dos oradores (...) deve limitar-se a ‘preencher, com informações, os intervalos de áudio entre um orador e outro, especialmente nas sessões deliberativas, enquanto se aguarda o resultado’. Ele se limita a uma fala meramente descritiva, nunca interpretativa ou opinativa” (RENAULT, 2004, p. 78). Considero que, nos 14 anos que nos separam da pesquisa de Renault, o panorama modificou-se: há espaços na grade das emissoras legislativas para opinião e interpretação, ainda que se mantenha a orientação de não se sobrepor aos oradores, que têm a primazia da visibilidade.

próprio de comunicação permite aliar a credibilidade de um sistema perito, o controle da noticiabilidade e a gestão proativa da informação em prol da imagem da instituição” (BERNARDES e BARROS, 2009, p. 304).

Os canais legislativos oferecem, ainda, uma possibilidade de formação do público, a partir da ampliação de seu conhecimento sobre o legislativo. Como sugere Guillermo Gómez (2002, p. 244), “os telespectadores ‘não nascem, são feitos’. E uma televisão pública enfrenta, antes de mais nada, o desafio de sua ‘feitura’”. As mídias legislativas podem “contribuir para a educação política do cidadão ao oferecer instrumentos analíticos para que ele entenda o processo político/legislativo em sua complexidade e para que possa, com isso, tornar-se um cidadão mais participativo e atuante na sociedade” (BARROS e BERNARDES, 2009, p. 6).

Recentemente, porém, novas possibilidades tecnológicas prescindem da mediação jornalística para garantir a transparência dos Paramentos. Esse é o tema da última seção.

3 – HOJE: TECNOLOGIA E DESAFIOS

Desde a sua criação, as emissoras legislativas se deparam com questionamentos sobre os altos custos envolvidos. Um canal dedicado gera a expectativa de preencher completamente a grade de programação, sete dias por semana, 24 horas por dia. Ainda que haja extenso conteúdo de reuniões transmitidas na íntegra – ao vivo, gravadas e reprisadas – cria-se uma demanda expressiva de profissionais e equipamentos. Quando os custos são bancados pelos cofres públicos¹¹, surgem questionamentos adicionais. Da parte dos políticos, a TV legislativa representa uma opção de investimento que necessariamente retira dotações orçamentárias de outras atividades e áreas (como gabinetes, verbas para viagens e eventos etc.). Para a sociedade, sempre há a possibilidade de questionar se esta é a melhor forma de aplicação dos recursos públicos. “Quase sempre a primeira reação é de crítica negativa pelo uso de dinheiro público, que muitos, de forma equivocada, enxergam como desperdício” (MONTEIRO, 2011, p. 174). Como aponta Maria de Lourdes dos Santos (2008, p. 63), os custos das emissoras legislativas “são objeto de críticas e controvérsias”: opositores consideram o investimento alto – em especial tendo em vista a audiência baixa – e alertam para a possibilidade de uso propagandístico das TVs; os defensores

¹¹ O modelo disseminado no Brasil é o de emissoras legislativas localizadas na estrutura interna dos Paramentos, com financiamento por meio de recursos públicos e administração controlada pelos próprios políticos. Isso faz com que as emissoras sejam mais dependentes da “vontade dos membros da Mesa e da disponibilidade orçamentária” (FÓRUM, 2006, p. 94). Cifuentes (2002) destaca que o financiamento público, por si só, não é um problema, desde que seja estável, para garantir autonomia. Outros países, contudo, optam por formas de financiamento distintas, como, por exemplo: recursos públicos com orçamento próprio, rubrica e aplicação separadas da casa legislativa; recursos advindos das taxas das operadoras de TV por assinatura (SANTOS, 2008); possibilidade de patrocínios privados, por meio dos apoios culturais (FÓRUM, 2006). Como aponta o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), “as experiências mundiais mostram que a diversificação das receitas minimiza o predomínio de um mesmo ator (seja ele o Estado ou uma entidade) no controle e na gestão da rede pública” (FÓRUM, 2007, p. 85). Como parte do campo público, as emissoras legislativas não devem ser comerciais ou ter fins lucrativos, mas seu financiamento pode vir de diversas fontes simultaneamente (como recursos do Estado, apoios culturais de empresas, doações de pessoas físicas e jurídicas com deduções fiscais, taxas sobre serviços, cobrança de aluguel das emissoras comerciais pelo uso do espectro magnético público) (FÓRUM, 2007).

destacam o importante papel informativo das emissoras, “imprescindível para a prestação de contas da representação política”. Austin Mitchell (1992, p. 97) oferece dois argumentos para justificar os gastos públicos com a TV legislativa: a garantia de que o Parlamento tenha controle sobre as transmissões (em vez das emissoras comerciais) e o princípio de que é responsabilidade do Parlamento oferecer acesso às informações sobre seu trabalho.

Mas, se os princípios de transparência, publicidade e abertura se mantêm constantes, os mecanismos através dos quais eles são concretizados mudam junto com desenvolvimentos históricos e tecnológicos ao longo do tempo (OPPD, 2010, p. 15). A Declaração sobre Abertura Parlamentar (OPENING PARLIAMENT, 2012) reconhece que a era digital alterou fundamentalmente o contexto de uso público da informação parlamentar e as expectativas dos cidadãos sobre o que é boa governança. Em seu artigo 27, estabelece que o Parlamento deve oferecer múltiplos canais de acesso às informações, incluindo observação *in loco*, mídia impressa, transmissões via rádio e TV, internet e tecnologias de telefonia móvel (OPENING PARLIAMENT, 2012, p. 6).

As emissoras legislativas passam a contar com a parceria – ou, em alguns casos, certa competição – dos meios digitais. Para o Escritório para Promoção da Democracia Parlamentar (OPPD, 2010, p. 16), os *sites* se tornaram o principal meio pelo qual os Parlamentos divulgam seu trabalho para a sociedade civil e a mídia, apresentando funcionalidades novas e integrando conteúdos que já eram costumeiramente produzidos pelos legislativos. Muitos portais parlamentares hoje trazem funcionalidades de *webcasting*, que permitem acompanhar a cobertura audiovisual dos trabalhos em tempo real ou consultar os arquivos posteriormente. A transmissão via *web* é uma tendência em diversos países, principalmente por permitir mais economia, agilidade e facilidade na implantação (JARDIM, 2008). De acordo com o World e-Parliament Report 2016, essa tendência está se disseminando rapidamente: 61% dos respondentes do *survey* integram as gravações de vídeo de suas sessões com *streaming* ao vivo e *upload* semiautomático pela internet. Inclusive, os Parlamentos têm disponibilizado esse conteúdo para que os próprios membros ou o público possam baixá-lo, extrair partes dos discursos e debates, divulgá-lo em outras plataformas e mídias sociais (IPU, 2016).

No Brasil, muitos Parlamentos com TVs legislativas consolidadas e atuantes contam também com a transmissão das atividades pela internet. Muitas vezes, além de replicar o sinal da TV propriamente dita, os portais oferecem diversas telas, com programações diferentes e simultâneas¹²: sistemas mais simples de captação de áudio e vídeo são instalados em todos os ambientes onde ocorrem reuniões, permitindo ao cidadão escolher qual atividade deseja acompanhar (e, às vezes, até mesmo de que ângulo, quando há mais de uma câmera no mesmo

¹² É o caso da TV Câmara, que o faz desde 2009, e de outras que só abraçaram esta possibilidade mais recentemente, como a TV Assembleia de Minas Gerais, que iniciou essas transmissões em outubro de 2017.

espaço). A possibilidade de múltiplas telas traz uma ampliação bem-vinda e necessária especialmente para os Parlamentos mais movimentados, com muitas reuniões concomitantes.

Outros Parlamentos, especialmente aqueles com menor disponibilidade orçamentária, optaram exclusivamente por *webtvs* (como a Assembleia Legislativa do Acre e diversos canais municipais). Há várias empresas privadas que oferecem serviço de *streaming* para câmaras municipais¹³ a preços módicos (a partir de R\$59,90 por mês, o que varia de acordo com a quantidade de acessos simultâneos suportados e qualidade da transmissão). Além do custo mais acessível, se comparado com o de uma TV tradicional, tais transmissões podem ser vistas por meio de diversos aparelhos, como computadores, celulares e *tablets*, o que se alinha aos hábitos atuais dos espectadores.

Em diversos casos, as transmissões são feitas por câmeras fixas instaladas nos plenários e auditórios, sem a intermediação dos profissionais da TV. Isso faz com que tenham algumas características próprias: não há movimentos de câmera; não há edição entre as câmeras para mostrar cenas de corte ou reação; não há alternância de caracteres informativos sobre o tema da reunião ou sobre quem está com a palavra (nome, cargo, instituição etc.); não há comentários de âncora ou jornalista sobre o desenvolvimento dos trabalhos.

Essas transmissões são mais pobres, jornalisticamente falando, do que aquelas feitas pelas emissoras legislativas propriamente ditas. Mas também são muito mais baratas. O que nos remete novamente à questão da transparência. Se o princípio da publicidade pode ser atendido de formas mais econômicas, o que justifica manter os investimentos em emissoras legislativas? Qual a relevância desses canais, constantemente questionados por seus baixos índices de audiência? Esses são questionamentos que atravessam a identidade mais profunda das emissoras legislativas e a prática cotidiana de seus funcionários.

Existe uma tendência entre pesquisadores, profissionais e políticos a minimizar a relevância dos índices de audiência para as TVs legislativas (ROWLEY e KURPIUS, 2005, p. 175; GRUNDY, 2000, p. 34; LAMB, 1992, p. 229). O importante não seria a quantidade de espectadores e, sim, o “princípio do acesso”: o fato de que a mera existência destes canais permite que os cidadãos acompanhem os trabalhos legislativos sem depender das decisões editoriais das emissoras comerciais (MITCHELL, 1992; WEATHERILL, 1992; JARDIM, 2008). A possibilidade de que o eleitorado esteja atento aos debates e negociações que acontecem no Parlamento seria suficiente para impactar a atuação dos legisladores (MITCHELL, 1992). Além disso, o monitoramento por intermédio da imprensa comercial garantiria uma expansão indireta do alcance das TVs legislativas (CRAIN; GOFF, 1998; GONÇALVES, 2011).

Outro aspecto que relativiza a importância dos índices de audiência é a segmentação dos públicos, uma realidade no panorama midiático atual. Como aponta Jesús Martín-Barbero (2002, p.

¹³ A título de exemplo, podem-se consultar os seguintes sites: <https://www.sitehosting.com.br/streaming-para-tv-camara-como-criar-uma-tv-camara/> e <https://www.rgsites.com.br/tv-camara>.

48), a cultura segmentada é marcada pela “diversidade de gostos e modos de consumir” e pela “fragmentação e especialização das ofertas de consumos”. Logo, as TVs públicas podem contemplar interesses minoritários e construir identidades próprias (REY, 2002, p. 94-95). Cabe à radiodifusão pública produzir tipos de programas que os canais comerciais não estão interessados em fazer (GONÇALVES, 2011) e dar visibilidade a expressões diversas da cultura e do debate público (FÓRUM, 2006). As TVs legislativas não precisam ter como meta a conquista de audiências massivas – o que seria ilusório –, mas garantir a consistência da sua oferta de informação (cumprindo seu papel de veículo de transparência e *accountability*), voltada a nichos específicos do mercado. Se a transparência é um direito da população, espera-se que as instituições se submetam voluntariamente ao controle público; e isso, obviamente, acarreta custos. Entendo, portanto, que o princípio da transparência justifica a existência das emissoras legislativas e os investimentos que recebem, independente de seus índices de audiência.

É importante ressaltar que o fato de apresentar as transmissões ao vivo dentro de uma grade de programação completa, focada em valores de comunicação pública e cidadania, em um canal com identidade própria, clara e bem definida, modifica esses conteúdos. Os debates têm mais repercussões: espriam-se por programas de entrevistas e notícias, podem virar matérias especiais e ser aprofundados em documentários. Os procedimentos herméticos ganham inteligibilidade: são explicados e destrinchados por profissionais especializados, preocupados em garantir que se tornem acessíveis aos espectadores. Os fatos não são vistos apenas como momentos isolados: são analisados em busca de outros significados, possíveis repercussões, impactos na vida dos cidadãos. Ou, pelo menos, é o que vemos nos melhores momentos dessas emissoras.

Voltamos, assim, ao princípio da transparência. Estudiosos do tema apontam que não se pode postular uma relação direta e inequívoca entre mais transparência e avanços democráticos, pois os efeitos benéficos dependem também de variáveis políticas, institucionais e estruturais (FILGUEIRAS, 2016). Do ponto de vista da demanda, os principais obstáculos à transparência são: a falta de interesse e tempo dos cidadãos; sua apatia e indisposição política; sua capacidade cognitiva (ou a falta dela) para coletar e analisar o grande volume de informações e dados e transformar isso em ações (ETZIONI, 2010; SILVA, 2016). Nesse contexto, destaca-se o papel dos intermediários – como a imprensa, organizações da sociedade civil, *experts* e líderes, por exemplo – para processar a informação e entregá-la ao público (ETZIONI, 2010). Contudo, nem todos os intermediários são equivalentes: há diferenças no acesso a fontes primárias, nos recursos disponíveis para os analistas, nas suas habilidades e treinamento (ETZIONI, 2010).

Acredito que as emissoras legislativas podem e devem almejar ser os melhores intermediários entre suas instituições e os cidadãos. Elas devem ser capazes de oferecer “informação adequada e correta para os cidadãos brasileiros” e um “relato preciso e fiel aos fatos”, com autonomia perante o próprio Parlamento (BERNARDES; BARROS, 2009, p. 327-328). A transparência não se esgota na

mera exibição de um conteúdo: é necessário torná-lo inteligível, possibilitar ao telespectador compreender e formar opinião sobre o que foi visto.

Quanto às novas tecnologias, elas não devem ser vistas apenas como concorrência às emissoras legislativas. De fato, são justamente os avanços tecnológicos que podem permitir que as TVs¹⁴ superem alguns de seus limites atuais de alcance e abrangência. A TV digital sugere a possibilidade de universalização da cobertura (BRASIL, 2015, p. 6), enquanto as funcionalidades de *webcasting* permitem que os cidadãos assistam aos trabalhos legislativos no momento mais conveniente para eles, amplificando sua audiência potencial (OPENING PARLIAMENT, 2012, p. 37). Essas e outras inovações podem, assim, contribuir para a democratização da informação, o incremento da transparência e a ampliação da audiência das TVs Legislativas.

REFERÊNCIAS

ABREU, Ramiro Batista. Além dos 50 segundos. *In.*: RENAULT, Letícia. **Comunicação e política nos canais de televisão do poder legislativo no Brasil**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2004.

BARRETO, Rachel Cardoso. **Tribuna ao vivo**: discussão, representação e os avessos suscitados pela midiaticização do Parlamento. 294 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

BARROS, Antonio Teixeira de; BERNARDES, Cristiane Brum. A pluralização das fontes de informação política no Brasil: as mídias legislativas. **Rumores**, v. 2, n. 4, p. 2-12, abril 2009. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/Rumores/article/view/51137>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2018.

BERNARDES, Cristiane; BARROS, Antônio. Jornalismo no Parlamento Brasileiro: Sistema perito para ampliar a confiança na democracia? *In.*: IV JORNADAS INTERNACIONAIS DE JORNALISMO, 2009, Porto. **Actas das IV Jornadas Internacionais de Jornalismo**: Os jovens e a renovação do jornalismo. Porto: Edições Universidade Fernando Pessoa, 2009. p. 303-332.

BOCK, Mary Angela. Who's Minding the Gate? Pool Feeds, Video Subsidies, and Political Images. **The International Journal of Press/Politics**, v. 14, n. 2, p. 257-278, April 2009.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1989.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Manual Rede Legislativa de Rádio e TV**. Câmara dos Deputados: Brasília, 2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/comunicacao/rede-legislativa-radio-tv/manual-da-rede-2a-edicao-1>. Acesso em 2 mar. 2018.

CHAMBERS, Simone. Behind Closed Doors: Publicity, Secrecy, and the Quality of Deliberation. **The Journal of Political Philosophy**, v. 12, n. 4, p. 389-410, 2004.

CHARAUDEAU, Patrick. **Discurso político**. São Paulo: Contexto, 2013.

¹⁴ Refiro-me aqui à TV como meio e linguagem (independe de como está sendo consumida, seja em computador, telefone, *tablet* etc.) e não como aparato (equipamento eletrônico para recepção e exibição de som e imagens em movimento) (MARRIOTT, 2007).

CIFUENTES, Diego Portales. Televisão pública na América latina: crises e oportunidade. *In*: RINCÓN, Omar (Org.). **Televisão pública**: do consumidor ao cidadão. Friedrich-Ebert-Stiftung: São Paulo, 2002. p. 119-153.

COOK, Timothy. **Governing with the news**: The news media as a political institution. 2nd ed. Chicago: University of Chicago Press; 2005.

CRAIN, Mark; GOFF, Brian. **Televised legislatures**: political information, technology, and public choice. Norwell: Kluwer Academic Publishers, 1988.

DE VREESE, Claes. Mediatization of News: The Role of Journalistic Framing. *In*: ESSER, Frank e STRÖMBÄCK, Jesper. **Mediatization of politics**: Understanding the transformation of western democracies. Londres: Palgrave Macmillan, 2014. p. 137-155.

DROR, Yehezkel. Transparency and openness of quality democracy. *In*: KELLY, Michael (Org.) **Openness and Transparency in Governance**: Challenges and Opportunities. Maastricht: NISPAcee forum. 1999. p. 62-71. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN006507.pdf>. Acesso janeiro de 2018.

ETZIONI, Amitai. Is Transparency the Best Disinfectant? **The Journal of Political Philosophy**, v. 18, n. 4, p. 389-404, 2010.

FECHINE, Yvana. **Televisão e presença**: uma abordagem semiótica da transmissão direta. São Paulo: Estação das Letras e Cores, 2008.

FENNO JR., Richard. U.S. House Members in Their Constituencies: An Exploration. **The American Political Science Review**, v. 71, n.3, p. 883-917, Sept. 1977.

FERNÁNDEZ, Valerio Fuenzalida. Por uma televisão pública para a América latina. *In*: RINCÓN, Omar (Org.). **Televisão pública**: do consumidor ao cidadão. Friedrich-Ebert-Stiftung: São Paulo, 2002. p. 155-200.

FILGUEIRAS, Fernando. A política pública de transparência no Brasil: tecnologias, publicidade e accountability. *In*: MENDONÇA, Ricardo; PEREIRA, Marcus Abílio; FILGUEIRAS, Fernando. (Org.). **Democracia Digital**: Publicidade, Instituições e Confronto Político. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016. p. 79-112.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua Nova**, n. 84, p. 65-94, 2011.

FÓRUM NACIONAL DE TVS PÚBLICAS. **Diagnóstico do Campo Público de Televisão**: caderno de debates. Brasília: Ministério da Cultura, 2006. v.1.

FÓRUM NACIONAL DE TVS PÚBLICAS. **Diagnóstico do Campo Público de Televisão**: caderno de debates. Brasília: Ministério da Cultura, 2007. v. 2.

FREITAS, Luiz Carlos Santana. **A mediação do Parlamento**: a TV Senado e as transformações na atividade político-parlamentar no Senado brasileiro. 75 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) – Programa de Pós-graduação em Comunicação Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

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

GÓMEZ, Guillermo Orozco. Mediações e televisão pública: a desconstrução múltipla da televidência na era da vassalagem mediática. *In*: RINCÓN, Omar (Org.). **Televisão pública: do consumidor ao cidadão**. Friedrich-Ebert-Stiftung: São Paulo, 2002. p. 233-266.

GONÇALVES, Emille Laís Cândido. **O Exercício da Comunicação Pública nas TVs Legislativas**: um Quadro Comparativo Luso-Brasileiro. 115 f. Monografia (Bacharelado em Comunicação Social) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2011.

GRUNDY, Harry. Television and Legislatures: The American Experience. **Canadian Parliamentary Review**, v. 23, n. 2, p. 34-36, 2000.

HEALD, David. Transparency as an Instrumental Value. *In*: HOOD, Christopher; HEALD, David. **Proceedings of the British Academy**, 135, p. 59-73. 2006.

INTER-PARLIAMENTARY UNION. **The challenge of broadcasting parliamentary proceedings**. Genebra: IPU, 2007. Disponível em http://www.ipu.org/pdf/publications/ebru_en.pdf. Acesso em: 2 mar. 2018.

INTER-PARLIAMENTARY UNION. **World e-Parliament Report 2018**. Genebra: IPU, 2018. Disponível em: <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2018-11/world-e-parliament-report-2018>. Acesso em: 2 mar. 2019.

JARDIM, Márcia de Almeida. **Antenas do legislativo**: uma análise dos canais de televisão do poder legislativo no Brasil. 357 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Unicamp, Campinas, 2008.

KEANE, John. **Democracy and media decadence**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

KENNEDY, Charles; CULEY, Caroline. Televising the Commons: the view from the third party. *In*: FRANKLIN, Bob (ed.). **Televising democracies**. Londres: Routledge, 1992. p. 116-126.

LAMB, Brian. The American experience: C-SPAN and the US Congress. *In*: FRANKLIN, Bob (ed.). **Televising democracies**. Londres: Routledge, 1992. p. 221-233.

LEMONS, Cláudia Regina Fonseca; BERNARDES, Cristiane Brum; BARROS, Antonio Teixeira de. TV Câmara, TV pública? As TVs legislativas brasileiras na transição para a plataforma digital. *In*: **Observatorio Journal**, v. 5, n. 2, p. 1-22, 2011.

LIMA, Maria Érica Oliveira. As emissoras legislativas e os gêneros de programação no Brasil. **Matrizes**, v. 4, n. 1, p. 203-221, jul./dez. 2010.

MACHADO, Arlindo. **A televisão levada a sério**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2000.

MACIEL, Cláudio. **Entrevista concedida à autora em 16/4/15**. Belo Horizonte, 2015.

MARCONDES, Adriana. **Entrevista concedida à autora em 16/11/2015**. Belo Horizonte, 2015.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. Internet e transparência política. *In*: MENDONÇA, Ricardo; PEREIRA, Marcus Abílio; FILGUEIRAS, Fernando. (Org.). **Democracia Digital: Publicidade, Instituições e Confronto Político**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016. p. 55-78.

MARRIOTT, Stephanie. **Live television: time, space and the broadcast event**. London: SAGE Publications, 2007.

MARTÍN-BARBERO, Jesús. Televisão pública, televisão cultural: entre a renovação e a invenção. *In*: RINCÓN, Omar (Org.). **Televisão pública: do consumidor ao cidadão**. Friedrich-Ebert-Stiftung: São Paulo, 2002. p. 41-79.

MARTINS, Ronaldo Teixeira. **O Uso da Palavra no Senado Federal: O Que Falaram, Como Falaram e Por Que Falaram os Senadores da 53a Legislatura**. 101 f. Monografia (Especialização em Comunicação Política no Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, 2016.

MIGUEL, Luis Felipe. O jornalismo como sistema perito. **Tempo Social**, v. 11, n. 1, p. 197-208, maio 1999.

MILLER, Toby. **Parliament, Coverage by Television**. Chicago: Museum of Broadcast Communications, 2015. Disponível em: http://www.museum.tv/eotv_2015.htm. Acesso em 21 nov. 15.

MITCHELL, Austin. Televising the Commons: a backbencher's view. *In*: FRANKLIN, Bob (Ed.). **Televising democracies**. Londres: Routledge, 1992. p. 85-100.

MIXON JR, Franklin; GIBSON, Troy; UPADHYAYA, Kamal. Has legislative television changed legislator behavior?: C-SPAN2 and the frequency of Senate filibustering. **Public Choice**, n. 115, p. 139-162, 2003.

MIXON JR., Franklin; HOBSON, David; UPADHYAYA, Kamal. Gavel-to-gavel congressional television coverage as political advertising: the impact of C-span on legislative sessions. **Economic Inquiry**, v. 39, n. 3, p. 351-364, July 2001.

MONTEIRO, Carlos Barros. **Para que serve a TV legislativa no Brasil e no mundo**. São Paulo: Editora Biografia, 2011.

MÜLLER, Wolfgang; SIEBERER, Ulrich. Procedure and Rules in Legislatures. *In*: MARTIN, Shane; SAALFELD, Thomas e STRØM, Kaare. **The Oxford Handbook of Legislative Studies**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

NOLETO FILHO, Pedro Aquino. **Mídia e política na imagem do Congresso**. Brasília: Câmara dos Deputados: Edições Câmara, 2014.

O'DONNELL, Tony. Europe on the move: the travelling Parliament roadshow. *In*: FRANKLIN, Bob (ed.). **Televising democracies**. Londres: Routledge, 1992. p. 254-268.

OLIVER, Richard. **What is transparency?** Nova York: McGraw-Hill, 2004.

OPENING PARLIAMENT. **Declaration on Parliamentary Openness**. Disponível em: <http://www.openingparliament.org/declaration>. Acesso em 29 nov. 2015.

OFFICE FOR PROMOTION OF PARLIAMENTARY DEMOCRACY. **Information and Communication Technologies in Parliament: Tools for Democracy**. Bruxelas: European Parliament – OPPD, 2010.

QUEIROZ, Dulce. **Jornalismo institucional nas TVs legislativas: Os casos do Brasil e do México**. 270 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

RAI, Shirin; REINELT, Janelle. Introduction. *In*: RAI, Shirin; REINELT, Janelle (Ed.). **The grammar of politics and performance** (interventions). Nova York: Routledge, 2015. p. 1-18.

RENAULT, Letícia. **Comunicação e política nos canais de televisão do poder legislativo no Brasil**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2004.

REY, Germán. O cenário móvel da televisão pública. Alguns elementos do contexto. *In*: RINCÓN, Omar (Org.). **Televisão pública: do consumidor ao cidadão**. Friedrich-Ebert-Stiftung: São Paulo, 2002. p. 81-118.

ROWLEY, Karen; e KURPIUS, David. There's a new gatekeeper in town: how statewide public affairs television creates the potential for an altered media model. **Journalism & Mass Communication Quarterly**, v. 82, n. 1, p. 167-180, 2005.

SANTOS, Maria de Lourdes dos. **TV Legislativa: TV Câmara de Ribeirão Preto e accountability**. 190 f. Tese (Doutorado em Sociologia. Programa de Pós-Graduação em Sociologia, a Unesp. Araraquara, 2008.

SCHATZ, Heribert. Televising the Bundestag. *In*: FRANKLIN, Bob (Ed.). **Televising democracies**. Londres: Routledge, 1992. p. 234-253.

SILVA, Raquel Novais da. **Reputação em tela: construção da reputação política por meio das televisões legislativas subnacionais**. 185 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

SILVA, Sivaldo Pereira da. Transparência digital em instituições democráticas: horizontes, limites e barreiras. *In*: MENDONÇA, Ricardo; PEREIRA, Marcus Abílio; FILGUEIRAS, Fernando. (Org.). **Democracia Digital: Publicidade, Instituições e Confronto Político**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016. p. 27-54

STIGLITZ, Joseph. **On liberty: the right to know, and public discourse: the role of transparency in public life**. Oxford: Amnesty Lectures, 1999.

VIEIRA, Roberta. **Entrevista concedida à autora em 4/5/15**. Belo Horizonte, 2015.

WEATHERILL, Bernard. Introduction. *In*: FRANKLIN, Bob (Ed.). **Televising democracies**. Londres: Routledge, 1992. p. 13-16

Artigo submetido em: 2018-06-13

Reapresentado em: 2018-10-30

Aceito em: 2018-11-28



Política, Burocracia e Mídia: Lutas simbólicas em torno da divulgação das audiências públicas na Câmara dos Deputados

Politics, Bureaucracy and Media: Symbolic Fights about public hearings disclosure of public hearings in the Brazilian House of Representatives

La política, la burocracia y los medias: Luchas simbólicas alrededor de la divulgación de las audiencias públicas en la Cámara de Representantes del Brasil

Antonio Teixeira de Barros¹

Adriana Resende Monteiro²

Miguel Gerônimo da Nóbrega Netto³

Resumo: O texto analisa, com base na perspectiva teórica de Pierre Bourdieu, as lutas simbólicas em torno da definição e da reformulação da política de divulgação jornalística das audiências públicas realizadas pela Câmara dos Deputados. Para compreender como se operam essas lutas simbólicas, o estudo teve como base entrevistas em profundidade com todos os servidores que exerceram o cargo de coordenador de Jornalismo da Secretaria de Comunicação da Câmara, no período de 2001 a 2015. Também foram entrevistados os secretários-executivos das 23 comissões permanentes, a fim de fazer o contraponto entre os dois campos: o jornalístico e o político. As conclusões iniciais chamam atenção para a existência de um processo multifatorial de lutas simbólicas, em várias etapas, envolvendo redefinições e negociações constantes entre os gestores da informação e os representantes das comissões que promovem as audiências públicas, incluindo os próprios parlamentares e o corpo funcional das comissões envolvido nos debates.

Palavras-chave: Jornalismo político. Divulgação legislativa. Audiências públicas. Valores profissionais. Valores políticos.

Abstract: This paper analyzes the symbolic fights over the definition and redesign of public hearings disclosure policy conducted by the House of Representatives, based on the theoretical perspective of Pierre Bourdieu. To understand how they operate these symbolic fights, the study was based on interviews in depth with all civil servants that have exercised the office of Journalism Coordinator of the House Communications Office, from 2000 to 2014 were also interviewed the executive secretaries of the 23 standing committees in order to make the contrast between the two camps: the informational and political. Initial findings draw attention to the existence of a multifactorial process of symbolic fights in several stages involving redefinitions and constant negotiations between managers of information and representatives of committees that promote public hearings, including parliamentarians themselves and functional body of committees involved in the discussions.

Keywords: Fights symbolic. legislative disclosure. public hearings. professional values. political values.

¹ Doutor em Sociologia pela UnB. Docente e pesquisador do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação da Câmara dos deputados (Cefor). E-mail: antonibarros@gmail.com

² Mestra em Ciência Política pela UnB. Pesquisador do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação da Câmara dos deputados (Cefor). E-mail: driresende@yahoo.com

³ Mestre em Poder Legislativo. Docente e pesquisador do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação da Câmara dos deputados (Cefor). E-mail: miguel.netto@camara.leg.br

Resumen: El artículo analiza las luchas simbólicas sobre la definición y el rediseño de la política de divulgación de las audiencias públicas realizadas por la Cámara de Representantes, basado en la perspectiva teórica de Pierre Bourdieu. Para entender cómo funcionan estas luchas simbólicas, el estudio se basó en entrevistas en profundidad con todos los servidores que hayan ejercido el cargo de Coordinador de Periodismo de la Oficina de la Casa de Comunicaciones, 2000-2014. También se entrevistó a los secretarios ejecutivos de las 23 comisiones permanentes con el fin de hacer que el contraste entre los dos campos: el informativo y político. Los resultados iniciales señalan la existencia de un proceso multifactorial de las luchas simbólicas en varias etapas que implican redefiniciones y negociaciones constantes entre los gestores de la información y los representantes de los comités que promueven las audiencias públicas, incluyendo los propios parlamentarios y el cuerpo funcional de comités que participan en las discusiones.

Palabras-clave: Periodismo. Divulgación legislativa. Audiencias públicas. Valores profesionales. Valores políticos.

Introdução

O texto analisa as lutas simbólicas em torno da definição e da reformulação da política de divulgação das audiências públicas realizadas pela Câmara dos Deputados, com base na perspectiva teórica de Bourdieu (1989; 2011a; 2011b). Para o autor, os sistemas simbólicos, enquanto instrumentos estruturados e estruturantes de comunicação e conhecimento, cumprem sua função política de imposição e de legitimação da dominação de um grupo sobre os demais. O campo de produção simbólica é, portanto, um microcosmo das lutas simbólicas. Em outras palavras, os sistemas simbólicos produzidos por um corpo de especialistas entram em disputa pela legitimação perante um corpo burocrático ou político, por exemplo, como no caso das disputas em torno da divulgação das audiências públicas realizadas pela Câmara dos Deputados, por meio de seu sistema de mídias institucionais, como a Rádio Câmara, a TV Câmara e a Agência Câmara de Notícias.

Para compreender como se operam essas lutas simbólicas, o estudo teve como base entrevistas em profundidade com todos os titulares do cargo de coordenador de Jornalismo da Secretaria de Comunicação da Câmara, desde que passou a existir a função de articulação e coordenação da cobertura, antes mesmo da criação formal da Coordenação de Jornalismo (CJor)⁴. Também foram entrevistados os secretários-executivos de 23 comissões permanentes, a fim de fazer o contraponto entre os dois campos: o informacional e o político. O período estudado vai de 2000 a 2014.

A CJor surgiu com a atribuição de articular os critérios editoriais de cobertura

⁴ A criação formal da CJor se deu no ano de 2003. Porém, a função de articulação e coordenação da cobertura já existia antes mesmo da institucionalização do órgão.

legislativa, incluindo as audiências públicas. Desde então, seis servidores efetivos atuaram como titulares da CJor, todos jornalistas do quadro efetivo da instituição. As entrevistas foram realizadas no primeiro semestre de 2015, em uma perspectiva qualitativa, pautada pelo princípio sociológico de pesquisa compreensivista, mais especificamente apoiado no pressuposto metodológico de Giddens (1984) de que existe um processo de *dupla hermenêutica* nesse tipo de pesquisa. Isso significa que o conhecimento sociopolítico deve passar primeiro pela análise da percepção dos próprios agentes envolvidos, no caso, os entrevistados. Em segunda instância é que passa pelo olhar dos pesquisadores. Esse foi o princípio metodológico que orientou a pesquisa.

Política, burocracia e jornalismo

Os estudos sobre burocracia e política geralmente ressaltam as dicotomias entre os dois campos, apontando para a racionalidade da primeira e a irracionalidade da segunda (WEBER, 1999; BOURDIEU, 1996; KLÜGER, 2015). Por irracionalidade entende-se uma lógica própria da política, movida pela paixão e os afetos, ao contrário da lógica burocrática, cuja virtude estaria na impessoalidade, o que exclui os sentimentos e as emoções. A política envolve necessariamente a disputa de interesses de poder (WEBER, 1999), com suas lutas e dissensões (BOURDIEU, 2011). A burocracia, por sua vez, é associada a comportamentos regulados por normas e procedimentos que “conseguem fazer de suas opções políticas decisões de natureza técnica” (KLÜGER, 2015, p.91). Afinal,

O feito de que a desvalorização do político em contraposição ao técnico seja convergente com o senso comum é um trunfo poderoso de neutralização da ação política dos técnicos. A crença na racionalidade da ciência, da técnica e das formas de gestão modernas acabaria por proteger as escolhas apresentadas como técnicas da crítica, impedindo que os fundamentos da ciência e da técnica e as finalidades que movem a ação dos técnicos fossem julgadas em suas dimensões políticas, ou seja, em sua irracionalidade (KLÜGER, 2015, p. 91).

Bourdieu é um dos autores que mais acentuam o caráter político da burocracia, caracterizada por ele como estruturas de dominação cuja legitimidade advém da competência técnica ancorada no capital simbólico dos títulos, diplomas e dos concursos para o recrutamento pelo Estado (BOURDIEU, 2011). Como estrutura de dominação, na visão de Bourdieu, o campo burocrático é uma instância de lutas políticas, embora seu caráter político seja ocultado por “um conjunto bem-sucedido de atos mágicos” capazes de mascarar os inúmeros fundamentos não racionais e arbitrários da escolha dos “homens competentes”, identificados como técnicos. Trata-se de um mecanismo da própria

burocracia para legitimar sua posição de dominação e autoapresentar-se como “um grupo social específico, o mais preparado para exercer o poder de modo racional e neutro” (KLÜGER, 2015, p.92).

Trata-se do que Bourdieu (2011a) denomina de *ilusão tecnocrática*, que resulta da atribuição de uma racionalidade técnica aos especialistas, o que contribui “para apagar as marcas sociais de suas tomadas de posição”:

Informadas pelas visões de mundo vigentes nos espaços em que foram socializados, na família, na escola, na vida mundana, as tomadas de decisão estão vinculadas, necessariamente, à posição por eles ocupada no espaço social, não sendo, portanto, universais. A apresentação das decisões dos técnicos como racionais, neutras, técnicas e eficazes, ou seja, a conversão de suas crenças e de sua visão de mundo em princípios universais, seria assim, um mecanismo de reforço e legitimação da dominação, quer dizer, de reprodução da distribuição desigual de recursos, inclusive do próprio poder (KLÜGER, 2015, p.92).

Em ambientes burocráticos, o emprego do termo *político* “ora designa aqueles que não possuem competências especializadas ora denomina aqueles que possuem a qualificação técnica, mas que são acusados de ser francamente influenciados por ideais políticos” (KLÜGER, 2015, p.79), passando a falsa ideia de neutralidade do campo da tecnocracia, como um *lugar neutro*, cujos atores adotam um lugar de fala ancorado no domínio da técnica (BOURDIEU e BOLTANSKI, 2008; PINTO, 2009; PINZANI, 2013). Interessa aos atores desses espaços a negação do caráter ideológico dos saberes por eles produzidos e suas respectivas representações do mundo (CHIARAMONTE, 2012, p. 92). A burocracia se apresenta como um grupo universal, “um órgão de reflexão e um instrumento racional encarregado de realizar o interesse geral” (BOURDIEU, 2011a, p.95). Os atos burocráticos pertencem à categoria dos atos oficiais, ou seja, “realizados em situação de autoridade, por pessoas autorizadas” (p. 112).

Para Bourdieu (2011a), as burocracias instituem programas de ação política “que pretendem impor uma visão particular do Estado, de acordo com os interesses e os valores associados à posição ocupada por aqueles que os produzem” (BOURDIEU, 2011, p.96). Esses programas de ação constituem formas de dominação simbólica inerente ao campo de poder estatal, uma vez que o Estado “é o lugar por excelência da concentração e do exercício do poder simbólico” (p.108). Para o autor, a burocracia é ainda uma forma de exercício do poder criado do Estado, ou seja, o poder de criar aparatos, instituições e espíritos, sob o regime de submissão dóxica à ordem estabelecida. O Estado detém o poder de produzir e impor “as categorias de pensamento que utilizamos espontaneamente a todas as coisas do mundo, e ao próprio Estado” (p.91). Nesse sentido, as burocracias

instituem programas de ação política "que pretendem impor uma visão particular do Estado, de acordo com os interesses e os valores associados à posição ocupada por aqueles que os produzem" (BOURDIEU, 2011a, p.96).

O capital simbólico dos *lugares neutros e da burocracia* é a credibilidade técnica ou *expertocracia* (PINZANI, 2013). Por essa razão, os parlamentares costumam convidar especialistas para os debates legislativos por eles protagonizados. Aqui cabem algumas observações acerca dessa estratégia dos parlamentares de utilizarem argumentos de especialistas para legitimar o debate político nas audiências públicas, como parte do regime de opinião caracterizado por racionalidade e discussão, o que confere o princípio de autoridade, com papel especial para os especialistas neste sentido (HABERMAS, 1994).

Cumprе ressaltar que os especialistas são convidados pelos deputados, o que já indica que o conhecimento perito ou especializado (*expert knowledge*) pode ser utilizado para constituir *discursos fortes*⁵, a fim de inspirar confiança pública no trabalho das comissões que promovem os debates. Afinal, os agentes do discurso especializado são portadores de um poder simbólico, cujo capital é a credibilidade técnica, respaldada pelas *lógicas adversárias* (Kant De Lima, 2010)⁶. O debate político, por sua vez, segundo a visão do autor citado, é pautado pela *lógica do contraditório*, cuja característica principal é a polarização entre teses. Isso difere do conhecimento científico, baseado na premissa de que é a *autoridade do argumento* e não o *argumento de autoridade* que define o destino das disputas. Como veremos adiante, os parlamentares recorrem à autoridade do argumento dos especialistas para reforçarem o argumento de autoridade deles próprios, como forma de controlar os debates políticos.

Por outro lado, Pinzani (2013, p.160) argumenta que, respaldado no discurso da tecnocracia ou na *expertocracia*,

O homem político que toma suas decisões com base no saber especializado dos experts não é responsável pessoalmente por elas, pois são a consequência lógica da aplicação prática de tal saber. Isso significa, em primeiro lugar, a despersonalização da política. O político se torna um simples técnico que reage a fatores externos ao adotar as medidas necessárias. Seu espaço de manobra é extremamente reduzido e seu lugar pode ser tomado, a qualquer momento e sem nenhum problema, por outro técnico – sob condição de que este disponha do mesmo saber que aquele.

⁵ No sentido usado por Goffman (1974) e Bourdieu (1998), ou seja, um discurso a serviço da ordem dominante, a fim de legitimar e manter situações sociais, políticas ou econômicas.

⁶ Trata-se das lógicas típicas do debate acadêmico, pautado pelo debate racional e divergente. São as lógicas de produção de verdades fundadas "em consensos provisórios sobre fatos que se constroem pela reflexão e a explicitação das diferentes perspectivas dos envolvidos, em processo de argumentação demonstrativa, que visa ao convencimento de todas as partes legítimas envolvidas" (Kant de Lima, 2010, p.29).

Long (2004) destaca a relevância do conhecimento produzido a partir das diferentes formas de mediação e interfaces socioculturais⁷. Nesse processo, o próprio debate em si é um instrumento de produção e depuração de conhecimentos, o que é potencializado e amplificado pela partilha de experiências e de perspectivas, sejam elas convergentes ou divergentes. Aliás, para o autor, os contextos discursivos com ideias divergentes são mais produtivos para o amadurecimento de concepções controversas, além de alimentar e retroalimentar o conhecimento dos atores que participam dos debates proporcionados pelas arenas argumentativas que funcionam sob a lógica de interfaces sociais e políticas. Nesse processo, o autor ressalta o papel dos *experts* individualmente, dos atores políticos, dos partidos, dos parlamentos e demais instituições políticas, científicas, sociais e culturais. Essas interfaces são permeadas por diferentes relações e dispositivos de poder⁸. Tais interfaces também são relevantes para interconectar as arenas de conhecimento técnico especializado, de debate político e a esfera do conhecimento comum⁹, ou seja, aquelas formas de saberes diretamente relacionados com os distintos campos experienciais do mundo vivido.

Outra questão relevante no debate sobre a relação entre política e burocracia é o papel das emoções e dos afetos. Nesse sentido, Castro (2009, p.485)¹⁰ destaca que a ação política não é necessariamente baseada no cálculo racional. Aliás, para o autor, as formas políticas geralmente são mobilizadas por paixões e afetos. Mouffe (2005) também sublinha o papel das emoções nas trocas políticas. Em sua avaliação, a política não só é feita de mero cálculo racional de interesses, mas também de elementos simbólicos e subjetivos, como os afetos. Para a autora, os afetos são uma das mais poderosas forças que movem os sujeitos no campo da política.

Os afetos parecem também mover as dinâmicas jornalísticas na divulgação das audiências públicas da Câmara dos Deputados, conforme será analisado adiante. A respeito da força simbólica dos afetos na mídia, Ribeiro (2005) argumenta que, tanto quanto a política, o jornalismo é um mediador de afetos, ao mesmo tempo em que também é movido por afetos, apesar dos clichês de objetividade e imparcialidade. Esses elementos

⁷ Abordagem similar é adotada por Pires e Vaz (2014), com aplicação na análise das interfaces socioestatais de participação social nos processos políticos.

⁸ Para uma análise específica sobre as interfaces socioestatais e suas implicações políticas, consultar Pires e Vaz (2014).

⁹ O conhecimento comum também é reconhecido por Maffesoli (2010) como um campo fundamental para a construção da trama societal, a partir do compartilhamento intersubjetivo da experiência comum dos sujeitos sociais, o que deve ser considerado com um dispositivo de relativização do conhecimento técnico especializado e dos saberes políticos. Essa trama põe em relevo a pluralidade dos aspectos da vida social, com a pluralidade de perspectivas e riquezas de controvérsias e abordagens.

¹⁰ A citação é baseada em Ion e Ravon (1998).

seriam utilizados para conquistar a credibilidade da audiência, embora a relação dos veículos de comunicação com seus públicos seja imbuída de elementos da esfera da subjetividade, como a confiança e a preferência. Trata-se de uma forma de dominação simbólica, como ressalta Bourdieu (1989; 2011b).

Seguindo os argumentos de Bourdieu, ao contrário da burocracia que se legitima pela aparência de impessoalidade, o campo político e o campo jornalístico¹¹ apresentam em comum a personalização. O político, apesar de fazer parte de um partido e de um campo mais amplo, é eleito e reconhecido de forma personalizada e ele próprio busca o capital da reputação pessoal, o que será necessário para manter seu mandato e para conquistar novos pleitos eleitorais. O jornalista, da mesma forma, busca o capital da reputação para si, embora seja integrante de uma equipe de mídia, de uma instituição midiática, como um jornal ou uma emissora de TV. Como são regidos por regras próprias, produzidas e legitimadas de forma endógena, os campos político e jornalístico se distinguem exatamente por essas regras internas. Ambos são entendidos por Bourdieu (2011b, p.195) como “universos nos quais operam critérios de avaliação que lhe são próprios e que não teriam validade em outro campo”.

Para o autor, as condições sociais do funcionamento do campo político funcionam “como um lugar em que certo número de pessoas, que preenchem as condições de acesso, joga um jogo particular do qual os outros estão excluídos” (2011b, p.197). Isso significa que o campo político “repousa sobre uma exclusão, um desapossamento”. Afinal, “quanto mais o campo político se constitui, mais ele se autonomiza”. Assim, o fato de o campo político ser autônomo e ter sua lógica própria, “lógica que está no princípio dos posicionamentos daqueles que nele estão envolvidos, implica que existe um interesse político específico, não automaticamente redutível aos interesses dos outorgantes do mandato”. Para o autor, “há interesses que se definem na relação com as pessoas do mesmo partido ou contra as pessoas dos outros partidos”. O funcionamento do campo produz uma espécie de fechamento:

Esse efeito observável é o resultado de um processo: quanto mais um espaço político se autonomiza, mais avança segundo sua lógica própria, mais tende a funcionar em conformidade com os interesses inerentes ao campo, mais cresce a separação com relação aos profanos (BOURDIEU, 2011b, P.199).

Um dos fatores dessa evolução no sentido de alcançar uma autonomia crescente

¹¹ Usamos o conceito de campo, definido por Bourdieu (2011b, p. 201) um campo de forças, e um campo de lutas para transformar as relações de forças. “Em um campo como o campo político ou o campo religioso, ou qualquer outro campo, as condutas dos agentes são determinadas por sua posição na estrutura da relação de forças característica desse campo no momento considerado”.

e, portanto, de uma separação crescente em relação aos demais campos, “é o fato de que o campo político é o lugar de produção e operação de uma competência específica, de um sentido do jogo próprio de cada campo” (p.199). O campo político pode ser descrito “como um jogo no qual o que está em disputa é a imposição legítima dos princípios de visão e divisão do mundo social (p.206). Existem, portanto, no campo político, “lutas simbólicas nas quais os adversários dispõem de armas desiguais, de capitais desiguais, de poderes simbólicos desiguais” (p.204).

Segundo Bourdieu (2005), o campo jornalístico também funciona com base em regras próprias e apresenta relativa autonomia em relação aos demais campos sociais. Autonomia relativa porque ao mesmo tempo ele é regido por suas próprias regras e protocolos técnicos e profissionais. O campo jornalístico é um campo social poroso, permeável aos demais campos, como a economia e a política. O jornalista reporta-se diariamente ao que acontece na vida social, ou seja, o discurso jornalístico não é sobre si mesmo, como no caso do campo político, mas sobre economia, política, turismo, religião, artes etc. As normas próprias e os protocolos técnicos funcionam como mecanismos para conferir credibilidade ao jornalismo, visto que seu poder está em fazer crer. Seu principal capital simbólico, portanto, é a credibilidade e a confiança das audiências, conforme Bourdieu.

Fazendo um paralelo entre campo político e campo jornalístico, podemos afirmar que ambos são ancorados no *poder simbólico*, ou seja, uma forma *soft* de poder que se estabelece pelo *poder de palavra*, pelas imagens e discursos, constituindo e fazendo impor uma visão de mundo, uma forma de pensar e de se posicionar perante os fatos. Trata-se de um poder que depende da adesão ou cumplicidade dos dominados, ou seja, dos eleitores (no caso do campo político) e dos leitores, ouvintes ou telespectadores (no caso do campo jornalístico). Por se tratar de relações de comunicação, os discursos político e jornalístico disputam formas de imposição de uma visão legítima do mundo social.

Conforme ressalta Bourdieu (2005, p.36), “essa imposição consiste na definição dos princípios dominantes de visão e de divisão da realidade social”. Em outras palavras: políticos e jornalistas disputam o poder simbólico de nomeação e classificação do mundo social, ou, seja, o estabelecimento dos critérios de legitimidade da ação social. Essa disputa, segundo Bourdieu, provoca interferências do campo jornalístico no campo político, uma vez que o primeiro constrói representações simbólicas sobre o segundo. Ademais, o jornalismo atinge grandes audiências, ao contrário dos políticos. Além das

reportagens cotidianas sobre política, Bourdieu cita como exemplo os jornalistas especializados em comentar e analisar a política. Assim, para descrever o campo político atualmente, “é preciso incluir essas categorias de agentes, pela simples razão de que eles produzem efeitos no campo político” (BOURDIEU, 2011b, p.201).

Por essa razão é que Bourdieu ressalta algumas assimetrias entre o campo político e o campo jornalístico quando se trata da produção e do controle da visibilidade política. Mesmo que os políticos, como no caso dos parlamentares, disponham cada vez mais de recursos e dispositivos próprios de divulgação, como websites, mídias sociais e assessorias de imprensa, os meios de comunicação convencionais ainda detêm maior poder quando se trata de espaço de exibição e de julgamento da política, seja pelo noticiário, pelos editoriais e pela opinião de comentaristas dos próprios veículos. Além disso, as mídias operam a partir de dispositivos que lhes favorecem, chamados por Bourdieu de *estruturas invisíveis*, que resultam numa espécie de *censura invisível* ou num modo de *ocultar mostrando*. Exemplos desses dispositivos são a seleção dos temas a serem noticiados e comentados, a escolha das imagens mais impactantes, o uso de gravações de áudio, a escolha das fontes jornalísticas que serão convidadas e “autorizadas” a se manifestar sobre os temas políticos, o tempo de fala, o recorte da fala mediante a edição, entre outros procedimentos.

No caso em estudo há uma particularidade a ser considerada, pois trata-se de um sistema de comunicação institucional, mantido pela própria Câmara dos Deputados, o que se enquadra na categoria de *mídias das fontes*, isto é, veículos mantidos pelas próprias instituições públicas (Sant’Anna, 2009) ou *mídias táticas*, ou seja, meios alternativos aos veículos comerciais, capazes de produzir agendamentos e enquadramentos diferenciados, conforme o interesse dos emissores (JURIS, 2005), a exemplo dos veículos de comunicação da Câmara. Esses sistemas de mídia ainda não apresentam uma identidade definida, ora sendo analisados como veículos de comunicação institucional, ora como comunicação pública, ora como serviços de propaganda e de relações públicas, como discutem Barros e Bernardes (2015), que preferem a denominação de *sistemas híbridos de comunicação*, uma vez que combinam técnicas e estratégias de várias áreas da comunicação, como jornalismo, publicidade, propaganda e relações públicas, mesmo quando são rotulados de jornalismo, como é o caso em exame neste artigo. Ao analisarem o caso da Câmara dos Deputados, os autores afirmam que:

Sob a perspectiva institucional, as mídias legislativas são veículos governamentais ou estatais, isto é, controlados por instâncias de governo e com objetivos declaradamente políticos. Entretanto, os produtores têm algumas restrições ao conceito, exatamente porque, como jornalistas, não querem que sua atividade seja identificada como comunicação política, ainda que admitam a existência desse fator no seu trabalho (BARROS; BERNARDES, 2015, p.30).

Os autores ressaltam ainda que “no caso das mídias legislativas, a autoridade jornalística dos profissionais é constantemente desafiada pelos demais atores sociais que participam da instituição” (p.32). Entre esses atores estão os próprios deputados e o *staff* das comissões que promovem as audiências públicas. Por essa razão, esses atores políticos e burocráticos “tentam continuamente interferir no processo de definição de regras de noticiabilidade e modificar os procedimentos jornalísticos” (p.32). Nas palavras dos autores, há uma disputa constante dos jornalistas da instituição, não apenas com os parlamentares “que exercem o papel duplo de “patrão” e “fonte de informação”, mas também com os próprios colegas de outros setores da Câmara para definição do que merece e do que não merece ser divulgado sobre a instituição, a exemplo das audiências públicas.

Segundo os autores supracitados, essas disputas resultam em tensões permanentes entre as esferas política, burocrática e os gestores da informação jornalística, com seus interesses divergentes e suas visões particulares sobre o papel dos veículos de comunicação. Se para os jornalistas a função das mídias da Câmara é de informar o cidadão sobre o que acontece na arena legislativa, mesmo quando se trata de algo negativo para a imagem da instituição, para os parlamentares e o *staff* das comissões, a principal função é percebida como instrumental, ou seja, selecionar os fatos sempre sob uma perspectiva positiva e favorável à reputação dos parlamentares e das instituições. Essas divergências também aparecem quando se trata das audiências públicas, conforme será demonstrado posteriormente.

AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Oriunda do direito anglo-saxão, a audiência pública é um dos mecanismos para assegurar a participação da sociedade civil nos debates políticos e administrativos. No Brasil, é resultado das motivações democratizantes que inspiraram a Constituição de 1988 (BARROS; BERNARDES, 2010). O Regimento Interno da Assembleia Constituinte previa formas de apresentação de sugestões de entidades representativas da sociedade por meio de plebiscito, referendo e apresentação de emendas populares. Entretanto, essas

formas que fortaleceram o caráter democratizante da nova Carta eram extremamente complexas de efetivar e, por isso, alcançaram pouco resultado (GUERRA, 2010). As audiências públicas, portanto, tornaram-se o instrumento mais recorrente para a participação popular na elaboração das políticas públicas, tanto na esfera do Poder Legislativo como nos demais poderes. No caso específico do Poder Legislativo, esse instrumento é um dos mais expressivos no que se refere à função política do Parlamento como órgão mediador entre o Estado e a sociedade civil, conforme destacam Weber (1999) e Habermas (1997). Essa mediação, segundo Troiano (2015) também pode funcionar como mecanismo de negociação de interesses, como um espaço institucional para filtrar acessos de atores e organizações ao parlamento, além de institucionalizar relações entre os atores envolvidos.

É oportuno ressaltar que se trata de um mecanismo inserido no rol dos direitos de participação política. Assim, o instituto das audiências públicas baseia-se no pressuposto de que o cidadão não deve ser mero observador da cena pública ou agente passivo do processo político ou administrativo. Trata-se, pois, de um expediente considerado indispensável para o fortalecimento das práticas de democracia e de cidadania no contexto atual. Diferentemente da sessão pública, na qual o público apenas assiste ao debate, na audiência pública os representantes da coletividade podem se manifestar de forma ativa, assegurando aos cidadãos o direito de colaborar e de ser ouvido. Dessa forma, esse instrumento permite o fortalecimento dos vínculos entre a sociedade e o Estado, além de possibilitar a renovação do diálogo entre os agentes públicos e a população. É também considerado “mecanismo idôneo de formação de consenso da opinião pública”, além de “elemento de democratização do poder e modo de participação no poder público” (DAL BOSCO, 2002, p. 155).

O Poder Legislativo tem nas audiências públicas espaços democráticos de debates entre parlamentares e a sociedade que subsidiam os parlamentares para o exercício de suas funções institucionais (GUERRA, 2010). A realização dessas audiências decorre de comando constitucional (art. 58, parágrafo 2º, inciso II, da CF de 1988), cabendo às duas Casas do Congresso Nacional sua implementação. Segundo Celso Ribeiro Bastos (1995) “as audiências públicas com entidades da sociedade civil são realizadas quando questões de interesse social ou mesmo de segmentos específicos da sociedade forem suscitadas, tais audiências, portanto, configuram espaços voltados ao debate coletivo”.

A Câmara dos Deputados incorporou às rotinas de trabalho o debate com entes da sociedade civil. Esses debates são previstos pelo Regimento Interno da Câmara dos

Deputados (RICD, artigos 255-258). O primeiro deles define as linhas gerais que as comissões devem seguir para a execução dos debates:

Art. 255. Cada Comissão poderá realizar reunião de audiência pública com entidade da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite, bem como para tratar de assuntos de interesse público relevante, atinentes à sua área de atuação, mediante proposta de qualquer membro ou a pedido de entidade interessada.

Na sequência, o RICD define a dinâmica da seleção dos convidados:

Art. 256. Aprovada a reunião de audiência pública, a Comissão selecionará, para serem ouvidas, as autoridades, as pessoas interessadas e os especialistas ligados às entidades participantes, cabendo ao Presidente da Comissão expedir os convites.

§ 1º. Na hipótese de haver defensores e opositores relativamente à matéria objeto de exame, a Comissão procederá de forma que possibilite a audiência das diversas correntes de opinião.

§ 2º. O convidado deverá limitar-se ao tema ou questão em debate e disporá, para tanto, de vinte minutos, prorrogáveis a juízo da Comissão, não podendo ser apartado.

.....
Parágrafo único. Será admitido, a qualquer tempo, o traslado de peças ou fornecimento de cópias aos interessados”.

Percebe-se que as principais características das audiências públicas defendidas pelo RICD são a transparência e o debate efetivo sobre matéria relevante e de interesse coletivo, com espaço para todas as correntes de opinião encontráveis na sociedade. Trata-se de uma concepção idealizada de comissão como um corpo político orgânico e funcionalmente cooperativo e integrado. A esse respeito, é oportuna a menção à noção de Bourdieu de comissão como "um conjunto de pessoas investidas de uma missão de interesse geral e conclamadas a transcender seus interesses particulares para produzir propostas universais" (BOURDIEU, 2011, p.123)

A primeira audiência pública realizada pela Câmara dos Deputados após a promulgação da Carta Constitucional de 1988 ocorreu em 03/11/1988, promovida pela Comissão Intpartidária do Salário Mínimo, com a presença de representantes patronais e sindicais, conforme relata em discurso publicado pelo Diário do Congresso Nacional o então deputado Maurílio Ferreira Lima (BRASIL, 1998, p. 3784). Desde o ano de 2000, a Agência Câmara passou a divulgar informações sobre as audiências públicas, o que aumentou de imediato o volume de requerimentos apresentados, conforme revela em entrevista¹² um dos ocupantes do cargo de coordenador de Jornalismo da Secretaria de

¹² As entrevistas foram realizadas sob regime de anonimato, a fim de evitar constrangimentos aos entrevistados, visto

Comunicação da Câmara:

A divulgação nas mídias da Casa provocou um rápido crescimento desses debates, o que mostra um nítido efeito da visibilidade parlamentar. Antes da divulgação, o número de audiências por ano era inexpressivo. No ano de 2000, por exemplo, foram realizadas cerca de dez audiências. Em 2002, foram 32. Em 2012 passou para 320. Isso mostra que, com o espaço midiático institucional, o volume aumentou de forma visível. O que observamos é que o interesse dos parlamentares não era tanto em debate propriamente dito, mas na visibilidade garantida pela divulgação.

A cada ano, as 23 comissões permanentes e as várias comissões especiais da Câmara realizam anualmente quase mil audiências públicas¹³. A maioria absoluta delas ocorre de terça a quinta-feira, período em que os parlamentares concentram sua atividade em Brasília. Num cálculo simples, percebe-se que a média de eventos de terça a quinta é de quase 15 por dia. Em raras ocasiões os deputados realizam audiências nos estados, geralmente para tratar de temas de interesse das comissões especiais. Por esse motivo, muitos eventos acabam acontecendo ao mesmo tempo, nos plenários das comissões (BERNARDES e BARROS, 2010).

O Quadro 1 apresenta um levantamento das audiências públicas realizadas no período de 2001 a 2015¹⁴. A oscilação entre os anos pares e ímpares se explica pela interferência dos anos eleitorais na redução da atividade parlamentar de modo geral, o que também afeta as audiências públicas. A tendência, contudo, tem sido de crescimento. Se em 2001 foram 492 audiências, em 2015 foram 931.

Quadro 1 - Audiências públicas por ano

	ANO	N	%
1	2001	492	6,94
2	2002	193	2,72
3	2003	562	7,93
4	2004	378	5,33
5	2005	418	5,90
6	2006	185	2,61
7	2007	602	8,49
8	2008	445	6,28
9	2009	626	8,83

envolver julgamentos e críticas de ordem subjetiva.

¹³ Além das audiências, a Câmara realiza quase 500 eventos por ano, entre seminários, conferências, congressos e exposições, conforme Bernardes e Barros (2010).

¹⁴ Apesar de a divulgação ter iniciado em 2000, não há registro documental dos dados deste ano nos arquivos do Departamento de Comissões.

10	2010	260	3,67
11	2011	487	6,87
12	2012	387	5,46
13	2013	772	10,89
14	2014	349	4,92
15	2015	931	13,14
	TOTAL	7087	100

Fonte: Elaboração própria, com dados do Departamento de Comissões da Câmara dos Deputados.

O Quadro 2 apresenta um levantamento conforme as comissões realizam as audiências públicas. No período estudado houve predomínio das audiências públicas promovidas pelas Comissões parlamentares de inquérito (11,37%) e pelas chamadas comissões especiais (11,26%). No caso das comissões permanentes, a distribuição é relativamente similar, com percentuais pouco expressivos de diferença, exceto no caso das Comissões de Cultura; de Desenvolvimento Urbano; de Viação e Transportes. Cabe salientar que nem todas essas comissões funcionam desde o ano de 2000. Algumas foram sendo criadas ao longo do tempo, a exemplo da Comissão de Cultura, que antes fazia parte da Comissão de Educação e conquistou autonomia em 2013.

Cabe salientar que apresentamos o levantamento completo aqui apenas como ilustração, com a ressalva de que o foco do artigo são as comissões permanentes que já funcionavam desde a implantação da política de divulgação das audiências públicas¹⁵. A justificativa para essa escolha é que se trata de conjunto de comissões que atuam de forma permanente e continuada, ou seja, elas constituem a essência da estrutura da Câmara dos Deputados, com um trabalho que faz parte do cotidiano burocrático e político. As demais são distintas, criadas para fins específicos e com uma duração determinada. São tão diversas que para estudá-las seriam necessárias outras estratégias metodológicas, principalmente o estudo de caso.

¹⁵ Por essa razão, foram excluídas do estudo as comissões criadas em 2015, as quais ainda estavam se estruturando durante o período da pesquisa e ainda não havia um *background* no que se refere à relação com os gestores da divulgação institucional. São as seguintes: [Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher](#), [Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa](#) e a [Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência](#).

Quadro 2 - Audiências por comissões (2001-2015)

	COMISSÃO	N	%
1	Comissões parlamentares de inquérito	806	11,37
2	Comissões especiais	798	11,26
3	Comissão de Seguridade Social e Família - CSSF	481	6,79
4	Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural - CAPADR	373	5,26
5	Comissão de Educação - CE	341	4,81
6	Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia - CINDRA	334	4,71
7	Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público - CTASP	332	4,68
8	Comissão de Direitos Humanos e Minorias - CDHM	319	4,50
9	Comissão de Defesa do Consumidor - CDC	306	4,32
10	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional - CREDN	301	4,25
11	Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - CMADS	288	4,06
	Comissão de Fiscalização Financeira e Controle - CFFC	283	3,99
12	Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços - CDEICS	276	3,89
13	Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática - CCTCI	258	3,64
14	Comissão de Finanças e Tributação - CFT	224	3,16
	Comissão de Minas e Energia - CME	185	2,61
15	Comissão de Turismo - CTUR	175	2,47
16	Comissão de Desenvolvimento Urbano - CDU	174	2,46
17	Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado - CSPCCO	159	2,24
18	Comissões criadas em 2015-2016	158	2,23
19	Comissão de Viação e Transportes - CVT	148	2,09
20	Comissão de Legislação Participativa - CLP	134	1,89
21	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC	84	1,19
22	Comissão de Cultura - CCULT	52	0,73
23	Comissão do Esporte - CESPO	48	0,68
24	Comissões externas	44	0,62
25	Comissão Mista de Orçamento	6	0,08
	TOTAL	7.087	100

Fonte: Elaboração própria, com dados do Departamento de Comissões da Câmara dos Deputados.

ANÁLISE DAS ENTREVISTAS – A VISÃO DOS DIVULGADORES INSTITUCIONAIS

As entrevistas chamam atenção para a existência de um processo multifatorial de lutas simbólicas, em várias etapas, envolvendo redefinições e negociações constantes entre os gestores da informação da CJor e os representantes das comissões que promovem as audiências públicas, incluindo os próprios parlamentares, os secretários-executivos e corpo funcional dos colegiados. A partir do exame minucioso das entrevistas foram identificadas cinco fases de lutas simbólicas, as quais serão detalhadas a partir de agora. A primeira – e a mais pacífica - consistiu na ampliação da visibilidade e na adequação dos conteúdos aos padrões jornalísticos, com o início da cobertura (2000-2002). Essa fase inicial é resumida por um dos informantes da seguinte forma:

Como se trata de uma novidade tanto para nós da Secom como para os deputados e os servidores das comissões, houve uma certa euforia interna, um clima de colaboração, com um espírito de que estávamos fazendo algo útil para a Câmara dos Deputados, para os parlamentares e para a sociedade. Além disso, a iniciativa foi bem recebida pelas comissões, pois havia um diagnóstico de que a imprensa não se interessava pelo trabalho das comissões. A iniciativa da Secom foi vista como capaz de tentar suprir essa lacuna de informação.

Nesse período, conforme os relatos dos informantes, as comissões preparavam material prévio sobre cada uma das audiências públicas realizadas para os jornalistas da Câmara dos Deputados, a fim de contribuir ao máximo para a divulgação dos debates. “E como estávamos no início do projeto, sem nenhuma experiência prévia para nos balizar, a gente publicava praticamente tudo, sem grandes alterações no conteúdo e no formato”, descreve o mesmo informante. Entretanto, com o passar do tempo e o aumento do número das audiências públicas, “tivemos que ser mais seletivos, pois não dava mais para cobrir todas as audiências e fazer longas matérias, praticamente um relatório ou uma ata da reunião. A partir daí, então, iniciaram os conflitos, explica o entrevistado.

Inicia-se, então, a segunda fase (2003-2005), na qual os conflitos se acentuaram, quando a CJor passou a estabelecer critérios editoriais específicos para pauta e enquadramento, o que desagradou os parlamentares e as equipes das comissões. Desde que a Agência Câmara passou a divulgar informações sobre as audiências públicas, aumentou de imediato o volume de requerimentos apresentados, conforme revela em entrevista¹⁶ um dos ocupantes do cargo de coordenador de Jornalismo da Secretaria de

¹⁶ As entrevistas foram realizadas sob regime de anonimato, a fim de evitar constrangimentos aos entrevistados, visto envolver julgamentos e críticas de ordem subjetiva.

Comunicação da Câmara:

A divulgação nas mídias da Casa provocou um rápido crescimento desses debates, o que mostra um nítido efeito da visibilidade parlamentar. Antes da divulgação, o número de audiências por ano era inexpressivo. No ano de 2000, por exemplo, foram realizadas cerca de dez audiências. Em 2001, foram 492. Tudo isso por causa do efeito da visibilidade nas mídias da Casa. Isso mostra que o interesse dos parlamentares não era tanto em debate propriamente dito, mas na visibilidade garantida pela divulgação.

Conforme os relatos, “foi uma fase de conflitos diários, com reclamações de todas as comissões, de todos os parlamentares envolvidos nos debates”. Por outro lado, enquanto aumentava a demanda pela divulgação, o corpo de jornalistas para fazer a cobertura se manteve o mesmo. “Para cobrir esses eventos, contávamos na época com equipe de aproximadamente dez jornalistas, o que tornava inviável divulgar todas as audiências”. Diante dessa impossibilidade, “nós deixamos de ser vistos como aliados das comissões e dos parlamentares no trabalho de divulgação e passamos a ocupar o ingrato papel de ‘boicotadores’ do trabalho dos deputados, conforme o discurso do pessoal das comissões”. As disputas simbólicas foram intensificadas com a discussão sobre os critérios próprios de cada veículo da Secom (jornal, rádio, TV e internet). Conforme comenta um dos informantes da pesquisa:

Cada veículo tem sua linguagem própria, suas características e limitações. O jornal impresso tem o limite de páginas, o rádio usa notas curtas, a TV prioriza eventos com imagens expressivas e assim por diante. Entretanto, os deputados queriam que cada veículo fizesse a cobertura do jeito deles, ou seja, cada parlamentar exigia o maior tempo e o maior espaço possível para a audiência pública que ele requereu ou presidiu ou no debate no qual ele usou o microfone. Não se contentavam com uma notinha ou um registro breve, dentro das possibilidades de cada veículo.

Um exemplo emblemático dessa fase está no seguinte relato de um dos entrevistados:

A situação ficou tão difícil que alguns deputados proibiram a entrada dos jornalistas da Secom nas audiências públicas, ou seja, reagiram de uma forma tão extremada que recusaram a divulgação. Aliás, não só recusaram, como também proibiram que fizéssemos nosso trabalho. Na prática eles estavam nos dizendo: ‘se não for para nos atender e fazer do nosso jeito, não queremos que a divulgação seja realizada’. Foi necessária a intermediação do Presidente da Casa para acalmar os ânimos e explicar aos deputados que a realidade era outra, com um alto volume de audiências e uma pequena equipe para cobrir os trabalhos.

A quarta fase (2006-2010), resultante da ampliação da visibilidade, incluiu novos atores no campo de lutas simbólicas, como as entidades e os grupos de pressão e de interesse envolvidos na agenda das audiências. “A situação ficou ainda mais conflituosa, pois além das queixas diárias dos parlamentares e dos funcionários das comissões, passamos a receber um volume expressivo de e-mails e telefonemas dos representantes das entidades e grupos de interesse que participam das audiências públicas”, relata outro informante. Percebemos nessa quarta a fase a intensificação dos conflitos em função da entrada em cena de novos atores nas lutas simbólicas em torno da divulgação dos debates. A participação desses atores da sociedade civil por um lado é positiva, pois mostra que o debate adquiriu maior visibilidade social, mas também chama atenção para as disputas por visibilidade entre os parlamentares e esses atores. Trata-se do que Miguel (2002) denomina de estratégias de controle da visibilidade política, ou seja, cada ator envolvido nos debates tenta interferir na divulgação, de modo a impor a sua visão sobre o tema discutido.

Para os entrevistados, essa fase constitui “um complicador para o trabalho de divulgação, pois além da deficiência de jornalistas para a cobertura, tínhamos que dedicar muito para atender os telefonemas e responder os e-mails dessas entidades”. Por se tratar de uma disputa pelo enquadramento da informação, “essas pessoas em geral são muito assertivas, insistentes e capazes de ir às últimas instâncias, como reclamar diretamente com a hierarquia superior, como o Secretário de Comunicação da Câmara ou até mesmo o Presidente da Casa, em algumas situações”. Por ter sido rotineiro, nessa fase, os relatos mostram que “isso gerava um clima de desconfiança interna, como se nós estivéssemos boicotando as visões e opiniões dos representantes dessas entidades, como se estivéssemos trabalhando contra a sociedade civil”.

A quinta fase (2010-2014) amplificou ainda mais esse cenário, com o debate sobre convergência midiática e o início das transmissões das audiências pela internet. “Ao iniciarmos um novo sistema, logicamente que problemas também apareceram, de ambos os lados, ou seja, dos parlamentares e da sociedade civil”, relata outro informante. As disputas simbólicas nesse caso giram em torno do capital de reputação da TV Câmara e do sistema WebCâmara:

Cabe lembrar que estamos falando de uma época em que a TV Câmara já estava consolidada como um veículo reconhecido no meio político, com mais de dez anos de uma trajetória que já tinha feito da TV o veículo mais relevante para a divulgação da atividade parlamentar, na visão dos próprios deputados. Temos pesquisas internas que mostravam isso. E de repente surge uma nova janela para a divulgação das audiências públicas, ou seja, a internet, que ainda não contava com a popularidade de hoje em dia. Para nós da Secom, oferecer às comissões mais uma alternativa era algo muito positivo, mas a ideia foi recebida com ressalvas, tanto pelos parlamentares como as entidades da sociedade civil, explica um dos informantes.

Os conflitos surgiram não só em decorrência da novidade da transmissão ao vivo das audiências públicas pela internet na época, mas também por uma questão de hierarquia. As audiências consideradas “mais importantes” pela Secom eram transmitidas pela TV, enquanto aquelas de menor relevância é que eram transmitidas pela internet. Segundo os relatos, a dificuldade, de ambos os lados, era o entendimento de que um tema poderia despertar a atenção de um maior número de pessoas, enquanto outros, apesar de importantes, “dialogam com públicos menores”:

Para nós da Secom era claro que uma audiência pública sobre um tema como o combate à violência contra a mulher, por exemplo, tinha muito mais público do que uma discussão sobre a plantação de açaí nativo. Em um caso como esse, para nós, não havia dúvida de qual seria transmitido pela TV e qual seria divulgado pela internet. O problema é que tanto o deputado que estava presidindo a discussão sobre o açaí como os ambientalistas presentes na reunião não concordaram com a nossa perspectiva, mas aos poucos isso foi mudando, com a ampliação do uso da internet e o reconhecimento hoje de que pode ser um veículo até mais relevante do que a TV.

Análise do questionário – a visão das comissões

Com o intuito de avaliar como as equipes das comissões permanentes da Câmara percebem a divulgação realizada sobre as audiências públicas, foi realizada uma pesquisa censitária, com os secretários-executivos das 22 comissões permanentes da Câmara em 2015¹⁷. Apesar de todo o avanço na política de divulgação apontado pelos entrevistados da Secom, 50% dos secretários-executivos das comissões avaliam a divulgação como regular, 45,45% acham boa e 4,55% acham ruim, como se vê no Quadro 3.

¹⁷ Atualmente são 25 comissões permanentes, mas para a aplicação do questionário excluímos aquelas que foram criadas em 2015, por não haver ainda experiência acumulada. Trata-se das Comissões de defesa dos direitos da Pessoa com deficiência (CPD); da Mulher (CMULHER); e do Idoso (CIDOSO).

Quadro 3 - Como você avalia a divulgação das audiências públicas pelos veículos de comunicação da Câmara?

RESPOSTAS	N	%
Regular	11	50,00
Boa	10	45,45
Ruim	1	4,55
Ótima	0	0
TOTAL	22	100

Fonte: Elaboração própria.

No campo para comentários sobre essa questão, os respondentes reconhecem que a divulgação “às vezes é prejudicada pela grande quantidade de eventos realizados ao mesmo tempo, o que impossibilita a transmissão de todas as audiências”. Outros reclamam que “em alguns casos, a divulgação ocorre com considerável atraso, o que pode ocorrer alguns dias após a realização do evento”. Outro respondente fez o seguinte registro:

A divulgação de audiências públicas melhorou muito. Houve tempo em que a divulgação somente ocorria se fosse feita solicitação formal à Secom, mesmo assim nem sempre conseguíamos a transmissão ao vivo ou a divulgação posterior de um resumo dos debates. Hoje eu vejo o quanto evoluiu, principalmente por causa da internet.

A respeito da carência de pessoal para maior divulgação, outro respondente escreveu:

Tenho conhecimento da carência de servidores na Casa, além disso não se pode olvidar que o número de comissões permanentes e temporárias é significativo, porém não é aceitável que alguns eventos de relevante interesse nacional não sejam divulgados de maneira apropriada.

Comparando com o passado, 50% observam pouca diferença em relação à divulgação realizada atualmente, enquanto 45,45% consideram que há muita diferença, como mostra o Quadro 4.

Quadro 4 - Você observa diferenças em relação à divulgação feita no passado e o trabalho realizado atualmente?

RESPOSTAS	N	%
Pouca diferença	11	50,00
Muita diferença	10	45,45
Até certo ponto	1	4,55
Nenhuma diferença	0	0,00
TOTAL	22	100

Fonte: Elaboração própria.

No que se refere às reclamações dos parlamentares, os dados mostram uma tendência de pacificação das lutas simbólicas em torno da definição dos critérios para a divulgação das audiências públicas. A metade dos respondentes (50%) respondeu que os deputados reclamam eventualmente; 40,91% responderam que não há reclamação e 9,09% acham que as reclamações acontecem atualmente com frequência mediana (Quadro 5).

Quadro 5 - Os deputados que requerem as audiências públicas reclamam da forma como elas são divulgadas?

RESPOSTAS	N	%
Reclamam eventualmente	11	50
Não reclamam	9	40,91
Reclamam com frequência média	2	9,09
Reclamam com muita frequência	0	0
TOTAL	22	100

Fonte: Elaboração própria.

Segundo o relato por escrito de um dos informantes, “os deputados que requerem as audiências públicas reclamam principalmente do espaço midiático destinado ao evento, pois eles sempre acham que um tema superimportante acaba sendo divulgado sem destaque ou de forma muito resumida e superficial”. Outros secretários-executivos apontaram reclamações de parlamentares quanto à falta de cobertura fotográfica. “Muitas vezes só há o registro textual, sem nenhuma foto do parlamentar que requereu a reunião”. Ao concordar com as críticas dos deputados, outro informante assim escreveu: “as críticas

dos parlamentares geralmente demonstram insatisfação com o não reconhecimento da importância da matéria debatida”.

Perguntados sobre quais seriam as reclamações e críticas mais recorrentes dos deputados, obtivemos as seguintes respostas:

- A principal crítica não é da cobertura, mas da ausência dela, quando isso ocorre.
- Eventualmente, há críticas sobre conteúdos, considerados insuficientes ou por não abranger aspectos de interesse de deputados.
- Pedem que o evento apareça no Jornal da Câmara ou que a TV Câmara mostre flashes do que acontece nas comissões. É importante para a Casa que o trabalho das comissões, pouco conhecido pela população de modo geral e onde tanta coisa positiva acontece, seja melhor divulgado.
- Reclamam que nem sempre o ponto de vista do deputado é que vai ser destaque na divulgação. Algumas vezes predominam exatamente as críticas ao ponto de vista do parlamentar.
- Há situações em que a opinião dos representantes do povo, eleitos pelo voto popular, recebe menos importância nas matérias, que priorizam os movimentos sociais de esquerda, como se eles fossem os representantes da sociedade.
- A divulgação se concentra nos temas de maior repercussão nacional, principalmente quando os temas discutidos estão na pauta da grande mídia. A ideia que temos é que a agenda dos parlamentares que não se enquadra nos “grandes temas” não interessa nem mesmo para os veículos da Casa.

Como podemos observar, o repertório de críticas e queixas é variado, mas aponta para uma direção comum: que a divulgação contemple as reivindicações de uma disseminação focada na perspectiva e enfoque dos próprios parlamentares. Isso mostra uma visão de audiência pública como um instrumento para promover a visibilidade dos parlamentares, de suas opiniões de forma personalista. Mesmo os depoimentos que se referem aos interesses da população e da sociedade, na realidade são centrados numa cultura de que o parlamentar deve ser o centro da divulgação realizada pelas mídias da Câmara, embora as audiências públicas sejam consideradas instrumentos de participação para dar voz aos representantes da sociedade civil.

A tendência dos secretários-executivos das comissões é concordar com as reclamações dos parlamentares em relação à divulgação das audiências públicas. O que varia é o tipo de concordância, como se vê no Quadro 6. Os dados mostram que 40,91% concordam totalmente, enquanto 27,27% concordam na maioria dos casos e em alguns casos, respectivamente. Apenas um respondente (4,55%) não concorda.

Quadro 6 - Você concorda com as reclamações e críticas dos deputados?

RESPOSTAS	N	%
Concordo totalmente	9	40,91
Concordo na maioria dos casos	6	27,27
Concordo em alguns poucos casos	6	27,27
Não concordo	1	4,55
TOTAL	22	100

Fonte: Elaboração própria.

Em relação ao conjunto das equipes das comissões, 36,36% dos servidores não reclamam da divulgação das audiências públicas, enquanto 31,82% reclamam eventualmente, 27,27% reclamam com frequência média e apenas um respondeu que os servidores reclamam com muita frequência (Quadro 7).

Quadro 7 – Há críticas e reclamações sobre a divulgação por parte da equipe de servidores e colaboradores das comissões?

RESPOSTAS	N	%
Os servidores não reclamam	8	36,36
Os servidores reclamam eventualmente	7	31,82
Os servidores reclamam com frequência média	6	27,27
Os servidores reclamam com muita frequência	1	4,55
TOTAL	22	100

Fonte: Elaboração própria.

Perguntados se haveria aspectos a serem aprimorados na divulgação das audiências públicas (pergunta aberta), obtivemos as seguintes respostas:

- A divulgação deve ser feita para atingir o público interessado no assunto da audiência pública, não somente internamente, já que a audiência pública é uma oportunidade da Câmara estar em contato com as demandas da sociedade. Quando os próprios deputados se encarregam da divulgação dos seus eventos, o público alvo é atingido, e a audiência conta com grande participação popular.

- Acredito que as audiências públicas mais relevantes deveriam vir em destaque na primeira página do site da Câmara. Um banner que ficasse atualizando de tempos em tempos. Acho o caminho a ser percorrido no site pelo público em geral muito longo para ter acesso à divulgação de eventos importantes.

Quanto à avaliação dos veículos de comunicação da Câmara no que se refere à divulgação das audiências públicas, 32,26% dos respondentes consideram que a Agência

Câmara é que melhor cumpre essa função. A Rádio Câmara aparece em segundo lugar, com 29,03%, enquanto 25,81% responderam que não percebem diferença e consideram os veículos igualmente eficientes. O Jornal da Câmara e a TV Câmara contam com o mesmo percentual de preferência dos informantes, ou seja, 6,45% (Quadro 8).

Esses dados mostram que as disputas dos parlamentares para que as audiências públicas fossem divulgadas preferencialmente pela TV Câmara já não são mais relevantes na atualidade. Se a TV era considerada o veículo de maior reputação em termos de divulgação da atividade parlamentar, perdeu essa popularidade para a internet atualmente, com a primazia da Agência Câmara (na internet). Embora as respostas não tenham sido dadas diretamente pelos parlamentares, pode-se deduzir isso, uma vez que os secretários-executivos das comissões lidam diretamente com os parlamentares no cotidiano e ouvem as opiniões dos deputados. Quanto ao papel da internet atualmente, um dos respondentes escreveu o seguinte relato:

Um serviço que ajudou muito na divulgação do trabalho das comissões foi a transmissão ao vivo pela internet de todos os eventos, já que a TV Câmara não dispõe de recursos técnicos para cobrir na íntegra todas as reuniões das comissões. Isso foi um ganho muito positivo para a sociedade que nos procura para saber se o evento de seu interesse será transmitido ao vivo pela web.

Especificamente sobre a Agência Câmara, destacamos o seguinte comentário de um dos informantes da pesquisa:

A Agência Câmara é o melhor veículo para a divulgação das audiências públicas por dois aspectos. Primeiro, ela divulga com antecedência o acontecimento do evento. Segundo, ela cobre a exposição dos convidados fazendo um breve resumo da fala de cada expositor, ressaltando todas as colocações relevantes do tema em discussão. Para o público em geral é possível se ter uma ideia do que foi abordado apenas pela leitura das notícias da Agência Câmara.

Um dos secretários-executivos chamou atenção para a baixa atuação dos parlamentares nos debates promovidos pelas comissões na forma de audiências públicas:

Na verdade, não vejo que o problema esteja na divulgação ou nos veículos. Todos eles fazem seu trabalho, mas não vejo grande alcance na divulgação de tais audiências. O problema é que aqueles que deveriam ser os maiores interessados, os parlamentares, raramente compõem um quadro qualificado, pouquíssimos comparecem às audiências e, quando comparecem, é só para fazer a foto ou um breve pronunciamento diante das câmeras e dos microfones.

Quadro 8 - Qual veículo você acha que cumpre melhor a função de divulgar as audiências públicas?

RESPOSTAS	N	%
A Agência Câmara é a mais eficiente.	10	32,26
A Rádio Câmara é a mais eficiente	9	29,03
Não percebo diferenças entre os veículos e considero todos igualmente eficientes	8	25,81
O Jornal da Câmara é o mais eficiente	2	6,45
A TV Câmara é a mais eficiente	2	6,45
TOTAL	31	100

Fonte: Elaboração própria.

Os dados do questionário revelam disputas pela visibilidade em outro plano, a saber, no âmbito da agenda legislativa. O Quadro 9 mostra que 72,73% dos respondentes acham que determinados temas recebem mais atenção do que outros na divulgação das audiências públicas.

Quadro 9 - Você acha que existem temas que recebem cobertura mais adequada do que outros?

RESPOSTAS	N	%
Sim	16	72,73
Não	6	27,27
TOTAL	22	100

Fonte: Elaboração própria.

O quadro 10 mostra os temas considerados mais e menos relevantes na divulgação das audiências públicas pelos veículos de comunicação da Câmara. Entre os temas que os informantes acham que são tratados com maior destaque estão os direitos humanos, incluindo os direitos das pessoas com deficiência (19,35%). A Comissão de Finanças e Tributação aparece com 16,13%, e os temas ligados a direito, justiça e cidadania registram 12,90%. Defesa do consumidor e seguridade social e família empatam, com 6,45%. Por fim, também empatados, estão assuntos agricultura e pecuária, educação, esportes, desenvolvimento regional e da Amazônia, legislação participativa e segurança pública.

Se há a percepção de alguns dos secretários-executivos das comissões de que a área de direitos humanos é uma das que recebem mais espaço na divulgação, o responsável por este tema disse o contrário:

Não tenho elementos para avaliar a adequação em todos os temas, mas posso afirmar que o tema da minha comissão – direitos humanos e minorias – recebe menos espaço/atenção do que mereceria, tendo em vista a relevância do tema e o tamanho da população atingida e interessada no mesmo.

Quadro 10 - Temas que recebem cobertura mais adequada

RESPOSTAS	N	%
Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência	6	19,35
Direitos Humanos e Minorias	6	19,35
Finanças e Tributação	5	16,13
Direito, Justiça e Cidadania	4	12,90
Defesa do Consumidor	2	6,45
Seguridade Social e Família	2	6,45
Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural	1	3,23
Educação	1	3,23
Esportes	1	3,23
Integração Nacional, desenvolvimento Regional e da Amazônia	1	3,23
Legislação Participativa	1	3,23
Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado	1	3,23
Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática	0	0,00
Desenvolvimento Urbano	0	0,00
Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços	0	0,00
Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	0	0,00
Minas e Energia	0	0,00
Relações Exteriores e Defesa Nacional	0	0,00
Trabalho, Administração Pública e Serviço Público	0	0,00
Turismo	0	0,00
Viação e Transportes	0	0,00
TOTAL	31	100

Fonte: Elaboração própria.

No espaço para comentários, alguns informantes destacaram que “a maior cobertura tem a ver com a importância e a repercussão do tema a ser discutido na audiência pública e não com a área temática das comissões”. Outro escreveu o seguinte:

“Na minha percepção, os veículos de comunicação da Casa estão muito centrados nas atividades do Plenário e do presidente da Casa, deixando de lado a divulgação institucional”. Outro informante fez alusão às mudanças na política de divulgação das atividades legislativas em função do estilo de gestão de quem preside a Câmara: “A partir deste ano¹⁸, nota-se redução de espaço para temas relacionados a direitos humanos, cidadania, movimentos sociais, sociedade civil em geral”.

Conclusões

As conclusões iniciais chamam atenção para a existência de um processo multifatorial de lutas simbólicas, em várias etapas, envolvendo redefinições e negociações constantes entre os gestores da informação da CJor e os representantes das comissões que promovem as audiências públicas, incluindo os próprios parlamentares, os secretários-executivos e corpo funcional dos colegiados e os grupos de interesse envolvidos nos debates. Até o momento foram identificadas cinco seguintes fases de lutas simbólicas.

A primeira – e a mais pacífica - consistiu na ampliação da visibilidade e na adequação dos conteúdos aos padrões jornalísticos, com o início da cobertura (2000-2002). Na segunda (2003-2005), os conflitos se acentuaram, quando a CJor passou a estabelecer critérios editoriais específicos para pauta e enquadramento, o que desagradou os parlamentares. A terceira ampliou as disputas simbólicas, com a discussão sobre os critérios próprios de cada veículo da Secom (jornal, rádio, TV e internet). A quarta (2006-2010), resultante da ampliação da visibilidade, incluiu novos atores no campo de lutas simbólicas, como as entidades e os grupos de pressão e de interesse envolvidos na agenda das audiências. A quinta e última fase (2010-2014) amplificou ainda mais esse cenário, com o debate sobre convergência midiática e o início das audiências interativas.

O estudo revela como são acirradas e continuadas as disputas simbólicas em torno do que deve ser divulgado e como deve ocorrer a divulgação. Cada segmento burocrático apresenta discurso que aponta para um horizonte normativo acerca da divulgação das audiências públicas. Do ponto de vista dos gestores de comunicação institucional da Secom, esse horizonte normativo remete para os chamados critérios de noticiabilidade, ou seja, os temas de maior repercussão pública devem receber maior atenção. Para os parlamentares, por sua vez, o critério de relevância é definido com base no envolvimento

¹⁸ Alusão à gestão de Eduardo Cunha na Presidência da Câmara.

direto do parlamentar com a atividade divulgada. Trata-se, como vimos anteriormente, de uma disputa em torno do poder simbólico das palavras e das imagens, com cada segmento tentando interferir para assegurar a sua perspectiva. É o que Miguel (2008) denomina de controle da visibilidade. Por essa razão, a política institucional de divulgação dos veículos de comunicação da Câmara é continuamente questionada pelos parlamentares e seus operadores burocráticos, ou seja, os servidores que atuam na burocracia das comissões. Trata-se de uma disputa entre os valores técnicos (representados pelos discursos dos jornalistas) e os valores políticos (os discursos dos deputados e seus aliados burocráticos), numa clara disputa simbólica, nos termos de Bourdieu.

É interessante notar aqui a configuração de dois tipos de burocracia. Uma é representada pelo corpo de jornalistas e gestores da informação (servidores da Secom) e a outra é como se fosse uma “burocracia híbrida”, as equipes que trabalham nas comissões que promovem as audiências públicas. Apesar de todos fazerem parte do mesmo sistema burocrático da Câmara dos Deputados, na prática, é como se fossem dois mundos burocráticos, cada um com uma retórica específica. Quanto mais próximas dos parlamentares, mais as equipes burocráticas aderem aos valores, ideias e opiniões dos deputados, a exemplo do corpo burocrático das comissões, cujo presidente é um parlamentar. No caso da Secom, não há parlamentar na gestão dos veículos de mídia da Casa¹⁹. Todos os chefes, jornalistas e gestores de informação eram servidores de carreira na época da pesquisa.

Cabe ressaltar ainda as disputas entre as próprias comissões e os parlamentares. A pesquisa chama atenção para a diversidade de comissões, com suas agendas e estratégias de lutas simbólicas que ocorre entre elas. Assim como os parlamentares que presidem as comissões têm sua atuação política marcada pela busca da distinção política, pela individualização de seus feitos e pela conquista e manutenção de sua própria reputação política, as comissões também reproduzem essa forma de atuação. Como vimos na análise, no caso da divulgação dos temas relacionados a direitos humanos, enquanto cerca de 40% do conjunto dos secretários-executivos das comissões acham que essa é área temática que recebe maior atenção das mídias da Câmara (Quadro 10), na avaliação do secretário-executivo da Comissão de Direitos Humanos e Minorias, as audiências

¹⁹ Desde que a Secom foi criada em 1998 era assim que funcionava. A situação mudou em 2015, quando o então presidente da Câmara, Eduardo Cunha, nomeou um deputado para acompanhar a gestão das atividades de comunicação da Secom. Mesmo assim, o que dizem os gestores atuais é que o deputado conhece pouco os veículos e não consegue interferir tanto. Atua principalmente na definição das diretrizes gerais de comunicação, o que explica a manutenção de uma cultura burocrática sem muita proximidade com os deputados.

públicas promovidas pela referida comissão não recebem a devida divulgação.

As controvérsias em torno dessas lutas simbólicas são relevantes como elementos para perspectivar as lógicas de ação de cada segmento envolvido na gestão dos efeitos da visibilidade parlamentar. Além disso, dizem respeito a um aspecto fundamental da política, que é a visibilidade, que, cada vez, mais ocorre pela mediação da política. Tanto é que estamos tratando de um sistema institucional de mediação da política.

Acreditamos que os resultados desta pesquisa possam contribuir com o entendimento de que as lutas simbólicas fazem parte do processo político-institucional da Câmara dos Deputados e que os seus efeitos possam ser compreendidos e, quando for o caso, mitigados para tornar o processo político-legislativo o mais adequado possível para contribuir com a resolução de conflitos e anseios da sociedade.

REFERÊNCIAS

BARROS, Antonio Teixeira de; Bernardes, Cristiane Brum. Dilemas dos sistemas híbridos de comunicação institucional: análise das tensões e dos conflitos no projeto da Câmara dos Deputados. **Organicom**, v. 12, n. 22, p. 16-37, 2015.

BERNARDES, Cristiane Brum; BARROS, Antonio Teixeira de. A cobertura jornalística das audiências públicas nas mídias legislativas. **Estudos em Jornalismo e Mídia**, v. 7, p. 260-272, 2010.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1995. v. 4.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Difel, 1989.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre a televisão**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

BOURDIEU, Pierre.; BOLTANSKI, L. **La production de l'idéologie dominante**. Paris: Demopolis, 2008.

BOURDIEU, Pierre. L'essence du néolibéralisme. **Le Monde Diplomatique**, Mars, 1998. Disponível em: <http://www.monde-diplomatique.fr/1998/03/BOURDIEU/3609>. Acesso em: 28 jun. 2018.

BOURDIEU, Pierre. Espíritos de Estado: gênese e estrutura do campo burocrático. *In*: BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. Campinas, São Paulo: Ed. Papyrus, 2011a. p. 91-124.

BOURDIEU, Pierre. O campo político. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 5, p. 193-216, July 2011b.

CASTRO, Lucia Rabello. Juventude e socialização política: atualizando o debate. **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, v. 25, n. 4, p. 479, 2010.

CHIARAMONTE, Chiaramonte Rodrigues. Doxa intelectual: conceito e emprego em um caso brasileiro. **Primeiros Estudos**. São Paulo, n. 3, p. 84-103, 2012.

DAL BOSCO, Maria Goretti. Audiência pública como direito de participação. **Revista Jurídica UNIGRAN**. Dourados, v. 4, n. 8, p. 137-212, jul./dez. 2002.

GOFFMAN, Erving. **Manicômios, prisões e conventos**. São Paulo: Perspectiva, 1974.

GUERRA, A. M. V. **A Participação Social e as Audiências Públicas**. 97 f. Monografia (Especialização em Políticas Públicas) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor), Brasília, 2010.

HABERMAS, Jürgen. **Comentários à Ética do Discurso**. Lisboa: Instituto Piaget, 1999. 202 p.

HABERMAS, Jürgen. **O discurso filosófico da modernidade: doze lições**. Tradução de Luiz Sérgio Repa e Rodnei Nascimento. São Paulo: Martins Fontes. 2002. 540 p.

HABERMAS, Jürgen. **Historia y crítica de la opinión pública**. Barcelona: G. Gili, 1994.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

ION, Jacques ; RAVON, Bertrand. Causes publiques, affranchissement des appartenances et engagement personnel. **Lien Social et Politiques**, n. 39, p. 59-71, 1998.

JURIS, Jeffrey S. The new media and activist networking within anticorporate globalization movements. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 597, p. 189-208, 2005.

KLÜGER, Elisa. A contraposição das noções de técnica e política nos discursos de uma elite burocrática. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, n. 55, p. 75-96, 2015.

LIMA, Roberto Kant de. Polícia, justiça e sociedade no Brasil: uma abordagem comparativa dos modelos de administração de conflitos no espaço público. **Revista de Sociologia e Política**, n. 13, p. 23-38, 1999.

LONG, Norman. Actors, interfaces and development intervention: meaning, purposes and powers. In: KONTINEN, Tiina. (org.). **Development intervention: actor and activity perspectives**. Helsinki: University of Helsinki. Center for Activity Theory and Developmental Work Research and Institute for Development Studies, 2004, p. 14-36.

MIGUEL, Luis Felipe. Os meios de comunicação e a prática política. **Lua Nova**, n. 55, p. 155-184, 2002.

MOUFFE, Chantal. **On the political**. Londres: Routledge, 2005.

RIBEIRO, Renato Janine. **O afeto autoritário: televisão, ética e democracia**. São Paulo: Ateliê Editorial, 2005. 221 p.

SANT'ANNA, Francisco. **Mídia das fontes: um novo ator no cenário jornalístico**

brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2009.

TROIANO, Mariele. Atores empresariais, instituições e leis: uma proposta de estudo das audiências públicas nas comissões permanentes. *In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS (ANPOCS)*, 39. Anais [...]. Caxambu, 2015.

WEBER, Max. O Parlamento como órgão do Estado e o problema da publicidade da administração. *In: WEBER, Max. **Economia e Sociedade***. Brasília: Editora da UnB, p. 560-580.

Artigo submetido em: 2018-06-13

Reapresentado em: 2018-10-30

Aceito em: 2018-11-28



“COMO SE INFORMA, DEPUTADO?” HÁBITOS DE USO DOS *MEDIA* POR PARTE DOS DEPUTADOS ESTADUAIS DO PARANÁ¹

“HOW DO YOU GET INFORMATION, PARLIAMENTARIAN?” PATTERNS OF MEDIA USE BY STATE PARLIAMENT MEMBERS

“¿CÓMO USTED SE INFORMA, DIPUTADO?” LOS HÁBITOS DE CONSUMO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN POR DIPUTADOS EN PARANÁ

**Andressa Buttore Kniess²
Mylena Peixoto de Mattos³
Pedro Henrique Leite⁴
Francisco Paulo Jamil Marques⁵**

Resumo: O artigo propõe três objetivos: investigar quais instituições jornalísticas são mais utilizadas por parlamentares com a finalidade de consumir informações; verificar o grau de confiança que os representantes relatam depositar nos *media*; e examinar o grau de eficiência que deputados atribuem a diferentes plataformas midiáticas com vistas à autopromoção; a partir dos resultados de um *survey* presencial aplicado aos deputados que exerciam mandato na Assembleia Legislativa do Paraná (ALEP) em 2016. As formas de uso e variações de confiança nos *media* são diagnosticadas levando-se em conta variáveis independentes de natureza política e pessoal. Descobriu-se que os deputados se informam prioritariamente a partir de uma instituição jornalística local; além disso, eles tendem a considerar as redes sociais digitais muito eficientes para promoção política.

Palavras-chave: Comunicação; Representação; Política; Parlamentares; *Survey*.

Abstract: This article has three main objectives: to investigate which journalistic institutions are most used by parliamentarians to consume information; verify the degree of confidence that representatives have in the media; and to examine the degree of efficiency that MPs attribute to different media platforms regarding self-

¹ Uma versão anterior deste trabalho foi apresentada no 41º Encontro Anual da ANPOCS.

² Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná. Doutoranda em Ciência Política pela mesma instituição. Integrante do Grupo de Pesquisa em Comunicação, Política e Tecnologia - PONTE. Bolsista CAPES. E-mail: andressakniess@gmail.com

³ Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná. E-mail: mylenamattos.2@gmail.com

⁴ Graduado na linha de Ciência Política no curso de bacharelado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Paraná. Integrante do Grupo de Pesquisa em Comunicação, Política e Tecnologia - PONTE. E-mail: pedrohenri.leite@gmail.com

⁵ Professor e Pesquisador da Universidade Federal do Paraná. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq. Integrante do Comitê Gestor do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT.DD). Líder do Grupo de Pesquisa em Comunicação, Política e Tecnologia - PONTE. E-mail: marquesjamil@gmail.com

promotion; based on the results of a face-to-face survey applied to the deputies who were in office in the Legislative Assembly of Paraná (ALEP) in 2016. The forms of use and variations of trust in the media are studied taking into account political and personal independent variables. We found out that representatives prefer a local journalistic institution to get information; in addition, they tend to consider digital social networks as very efficient for political promotion.

Keywords: Communication; Representation; Politics; Congressmen; Survey.

Resumen: El artículo tiene tres objetivos: investigar cuales instituciones periodísticas son utilizadas por diputados para consumir informaciones; verificar el grado de confianza de los representantes en los medios; y analizar el grado de eficiencia que los diputados asignan a diferentes medios como herramientas de autopromoción. Los datos son provenientes de una encuesta presencial con los diputados que tenían un mandato en la Asamblea Legislativa de Paraná (ALEP) en 2016. Las maneras de uso y variaciones en la confianza en los medios son identificadas teniendo en cuenta variables independientes de carácter político y personal. Se ha encontrado que los diputados se informan de forma prioritaria por una institución periodística local; además, ellos tienden a considerar las redes sociales digitales como muy eficaces para promoción política.

Palabras clave: Comunicación; Representación; Política; Diputados; Encuesta.

INTRODUÇÃO

Pesquisas com foco em mídia parlamentar não são necessariamente novas. Coleman (1999), por exemplo, já reforçava, há quase duas décadas, a ideia de que os recursos de comunicação digital causariam efeitos diversos sobre a representação política. Bennett (2003), por sua vez, destacou o papel dos *new media* para a redução dos custos no que se refere à obtenção de informação e para a comunicação entre esfera civil e agentes do campo político. Já Goldbeck et al. (2010), assim como Lilleker e Jackson (2009), atentam, especificamente, para a utilização de redes sociais digitais por parte de congressistas. No caso brasileiro, Marques et al. (2014) investigaram as variáveis pessoais e políticas mais fortemente associadas ao uso do Twitter por parte de deputados federais. Chama a atenção, contudo, o fato de que ainda são raras as investigações que examinam os modos pelos quais os parlamentares se apropriam das plataformas midiáticas com o intuito de se informar.

Um dos poucos empreendimentos nesse sentido se refere ao levantamento “Mídia e Política”, elaborado desde 2008 pela agência FSB Comunicação. Tal relatório tem como foco “avaliar como se informam os tomadores de decisão no legislativo nacional” (FSB

COMUNICAÇÕES, 2016, p. 5). O levantamento mais recente da referida agência elabora um diagnóstico sobre fontes de informação, instituições jornalísticas preferidas e opiniões dos parlamentares com atuação federal acerca da confiança e influência da mídia. Falta, porém, um estudo de alcance regional sobre a questão e que também esteja disposto a verificar a avaliação dos parlamentares acerca da eficiência dos *media* para promover suas imagens.

A fim de preencher tal lacuna na literatura brasileira, propõem-se os seguintes problemas de pesquisa neste artigo: 1) Em uma perspectiva que privilegia os modos de consumo de informação política, por meio de quais empresas jornalísticas os representantes eleitos dizem se informar? 2) Em quais plataformas de comunicação eles dizem confiar mais para adquirir informações? 3) Quais ferramentas de comunicação são consideradas as mais eficientes (no que se refere à autopromoção) por parte daqueles detentores de mandatos eletivos? O trabalho, portanto, está estruturado a partir dessas três dimensões (consumo, confiança e autopromoção), que são apresentadas em diferentes subseções e relacionadas na discussão dos resultados. O foco do estudo são os deputados estaduais do Paraná com mandato em exercício durante os meses de maio e junho de 2016. Os dados foram obtidos por meio de *surveys* aplicados juntamente aos próprios deputados.

O artigo está dividido em quatro partes. Primeiro é apresentada a revisão de literatura. Em seguida, o texto esclarece hipóteses e estratégias metodológicas. A terceira parte é concernente à apresentação dos dados, debruçando-se sobre os resultados quanto (a) aos modos como os deputados se informam; (b) como avaliam a confiabilidade que têm nas plataformas midiáticas; e (c) quais plataformas eles consideram mais eficientes para sua autopromoção política. Por fim, apresenta-se a discussão dos resultados e a conclusão.

REVISÃO DE LITERATURA: O CONSUMO E O EMPREGO DOS *MEDIA* POR PARTE DE REPRESENTANTES POLÍTICOS

A discussão sobre o consumo de informações por parte de agentes do campo político remonta os anos 1970 e 1980 (BIMBER, 1991), época em que um conjunto de pesquisas se dedicou a investigar a influência de diferentes fontes de dados sobre o processo de produção da decisão política.

Bradley (1980) aponta que a necessidade de estudos nessa área surgiu a partir da constatação de que os temas debatidos no âmbito do parlamento se mostravam cada vez mais técnicos e complexos, exigindo respostas institucionais a exemplo da ampliação do quadro de analistas legislativos e do aprofundamento da utilização de sistemas informatizados. O autor aplicou um *survey* junto legisladores do estado de Nevada que permitiu mapear as seguintes fontes

de informação: audiências públicas nas comissões; palestras e fóruns; informações oriundas de agências federais; debates em plenário; relatórios preparados por analistas legislativos; organizações multilaterais e grupos de interesse; professores e pesquisadores universitários; bibliotecas; conhecimento próprio sobre o assunto; e, claro, informações obtidas a partir do que é elaborado pelas instituições da comunicação de massa, a exemplo dos jornais impressos.

Também está na pauta de preocupações destes estudos a tentativa de compreender quais destas fontes de informação são privilegiadas pelos parlamentares (e por qual motivo o são). O próprio Bradley (1980) conclui que as audiências nas comissões colaboram para mensurar os custos de implementar determinada alternativa; já considerar o que dizem organizações da sociedade civil permite entender reivindicações que poderiam não estar no horizonte da discussão levada adiante por atores estatais (ZWEIR, 1979). Já O'Reilly (1982) analisa em que medida fontes de informação percebidas como sendo de maior qualidade são mais comumente acionadas.

Mesmo que privilegiar determinadas fontes de informação possa estar associado à decisão política que o parlamentar toma, não necessariamente há uma relação de determinação.

Os trabalhos mais recentes, a exemplo do estudo de Orton, Marcella e Baxter (2000) sobre parlamentares do Reino Unido, ressaltam a importância de fontes formais e informais de dados, bem como destacam a importância de assessores. Outra preocupação desses mesmos investigadores é concernente aos efeitos do ambiente de comunicação digital sobre o repertório dominado pelos representantes.

Neste artigo, a ideia é verificar, de modo mais específico, o uso das plataformas midiáticas não somente na condição de fontes de informação, mas, também, em que medida os agentes dizem nelas confiar e quais eles consideram mais pertinentes para uma configuração favorável de suas imagens públicas.

Assim sendo, por estarem atentos à ideia de campanha permanente (COOK, 2002; ORNSTEIN; MANN, 2000; MCNAIR, 2016), os agentes do campo político demonstram preocupação constante em empregar uma variedade de ferramentas de comunicação a fim de construir uma imagem pública que lhes seja favorável. Autores como Rubim (2004) e Dias (2013) apontam que, ao longo do século XX, as plataformas de comunicação de massa passaram a exercer um papel singular em disputas que englobam grandes contingentes de eleitores, exigindo dos candidatos adaptações discursivas. Nesse sentido, ampliam-se sobre os representantes as pressões para que obtenham literacia a fim de elaborar mensagens de acordo com a gramática adequada à audiência típica de cada suporte de comunicação (FARRELL, 1998; MAAREK, 2008).

É por conta de tais práticas que parcela relevante dos pesquisadores na área de Comunicação e de Ciência Política tem chamado a atenção para conceitos a exemplo de

“democracia de audiência” (MANIN, 1997) ou de “mídiatização” (STRÖMBACK, 2008; ELMELUND-PRÆSTEKÆR et al., 2011). Tais conceitos implicam considerar os *media* como agentes políticos com capacidade de influenciar tanto a formação de imagens coletivamente compartilhadas, como aquilo que está nos bastidores da cena política visível ao público. Ademais, firma-se como tendência, em diferentes regimes democráticos contemporâneos, a ideia de “personalização da política” (BRAGA; BECHER, 2012; VAN AELST et al., 2012; SCAMMELL, 2016), segundo a qual o próprio agente político procura se tornar o centro da visibilidade em detrimento de instituições tradicionais (como os partidos).

Argumenta-se, porém que a literatura nacional ainda se mostra escassa no que concerne a um panorama voltado a identificar em que medida os agentes do campo político consomem e confiam nas instituições da comunicação; também há poucos estudos acerca dos modos como os eleitos avaliam a eficácia dos *media* no que se refere à autopromoção. Adotar tal perspectiva com uma visada que privilegie a comunicação regional é algo ainda mais raro.

Sabe-se, por exemplo, que o tipo de relação que o agente político mantém com seu eleitorado, bem como o cargo ocupado pelo representante, influenciam os modos de adoção das plataformas midiáticas. Uma campanha para vereador que tem como base eleitoral determinado bairro no qual os habitantes têm baixa renda pode, talvez (já que renda não é o único fator a influenciar a decisão de voto, conforme Figueiredo (2008), demandar maior investimento no chamado “corpo a corpo”, em detrimento do uso de comunicação online (MARQUES e MONT’ALVERNE, 2016; HERMAN, 2017). Ou seja, as ferramentas empregadas em campanhas eleitorais precisam ser condizentes com o perfil do público e da região que o candidato procura atingir.

É esse tipo de abordagem individual que os representantes conferem à comunicação que carece de investigação empírica que envolva, dentre outras técnicas, a aplicação de *survey*. Para dar conta de tal desafio, a primeira dimensão desse trabalho trata do consumo de informações através de diferentes empresas jornalísticas. Entre os parlamentares federais, segundo a pesquisa Mídia e Política (FSB COMUNICAÇÕES, 2016), as principais fontes de informação são os jornais e a internet e suas instituições jornalísticas preferidas são a *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo*. Quando perguntados sobre quais jornais costumam ler, 89% afirmam que leem a *Folha* e 75% afirmam ler jornais locais de sua região. O *Estadão* fica em terceiro lugar, com 74% das respostas.

A segunda dimensão aqui analisada refere-se à confiança dos parlamentares entrevistados em diferentes plataformas midiáticas. Sabe-se que há grande desconfiança dos cidadãos em relação à veracidade dos conteúdos veiculados pelos *media*. Segundo Gomes (2016), a explicação da

sensação de parcialidade do Jornalismo pode não estar relacionada apenas às empresas jornalísticas, mas também às características de quem as lê. Para Gunther (2015), o efeito de mídia hostil encontra terrenos mais férteis em períodos eleitorais e indivíduos de perfil partidário. Turcotte, et. al (2015) indicam que, nas últimas décadas, os públicos teriam se tornado menos atentos a notícias *mainstream* e haveria um declínio constante da confiança pública nas instituições de notícias.

No Brasil, de acordo com a Pesquisa Brasileira de Mídia de 2015, 18% dos entrevistados afirmaram sempre confiar em notícias de jornais, enquanto 15% privilegiam notícias do rádio, 17% confiam em notícias da TV, 11% em notícias de revistas e apenas 5% em notícias das redes sociais. Outros 5% afirmam nunca confiar nos jornais e 20% disseram nunca confiar nas redes sociais. Segundo a Pesquisa Mídia e Política (FSB COMUNICAÇÕES, 2016), 70% dos parlamentares nacionais confiam nas notícias veiculadas por jornais, 60% confiam em notícias do rádio e da TV e apenas 19% e 18% confiam em notícias veiculadas no *Twitter* e no *Facebook*, respectivamente.

A terceira dimensão deste trabalho refere-se à opinião dos parlamentares acerca da eficiência dos *media* para sua autopromoção política, sendo perceptível o destaque que a literatura confere às plataformas midiáticas digitais (ENLI e SKOGERBØ, 2013). Cervi *et al.* (2011) argumentam que, em comparação com os meios de comunicação “tradicionais”, a internet, como veículo de informação e comunicação, vem se tornando um espaço propício para uma maior aproximação entre os agentes políticos, líderes de opinião, militantes e o eleitorado de modo geral. Contudo, deve-se ponderar que nem sempre essa larga visibilidade possibilitada pela comunicação digital chega a ser vantajosa, uma vez que as mensagens difundidas por esse meio podem chegar descontextualizadas e, conseqüentemente, serem mal interpretadas pelos receptores (STROMER-GALLEY, 2000; MARQUES *et al.*, 2014). Todavia, ainda assim as redes sociais da internet têm se destacado como recurso para a autopromoção da imagem de políticos (MARQUES *et al.*, 2014).

HIPÓTESES E METODOLOGIA

As hipóteses a seguir foram elaboradas em sintonia com as três dimensões de estudo aqui consideradas: (a) os hábitos de consumo; (b) a confiança atribuída aos *media* por parte de agentes do Poder Legislativo; e (c) o grau de eficiência que os deputados conferem a diferentes plataformas midiáticas com vistas à autopromoção política.

Hipótese 1) Uma vez que os deputados têm interesse em alcançar um público de âmbito regional, a maioria deles tende a acompanhar a cobertura realizada por jornais locais e estaduais.

Tendo em vista o conceito de campanha permanente, já mencionado acima, é plausível a ideia de que os parlamentares estaduais estão mais atentos à cobertura jornalística realizada por

jornais locais e estaduais com o intuito de acompanhar o noticiário e a construção de suas imagens públicas. Além disso, espera-se que os resultados aqui analisados sejam condizentes com os dados da pesquisa Mídia e Política, realizada pela FSB COMUNICAÇÕES (2016), que aponta que 75% dos parlamentares federais afirmam ler jornais locais de sua região.

Hipótese 2) A confiança dos parlamentares acerca de diferentes plataformas midiáticas enquanto fontes de informações varia conforme o perfil pessoal e político de cada deputado – idade, gênero, grau de instrução, número de legislaturas na ALEP e orientação ideológica do partido.

Tomando como base a Pesquisa Brasileira de Mídia de 2015, que aponta variações na confiança dos brasileiros em diferentes plataformas midiáticas, espera-se que essas variações também ocorram entre os parlamentares entrevistados. De acordo com a pesquisa, mulheres, pessoas de idade mais avançada e com menor grau de escolaridade confiam mais na TV do que os respondentes homens, mais jovens e com maior grau de educação formal. O rádio, por sua vez, mostra-se mais confiável para homens mais velhos e com maior escolaridade. Para os jornais e revistas impressos, as variações são menores entre o perfil dos respondentes. As redes sociais, consideradas confiáveis por apenas 5% dos brasileiros, têm maior confiabilidade entre indivíduos mais jovens e com maior escolaridade.

Hipótese 3) As ferramentas de comunicação consideradas mais eficientes pelos parlamentares para autopromoção política são as redes sociais digitais, principalmente entre os deputados que possuem o seguinte perfil: jovens, maior grau de escolaridade, menor número de legislaturas e pertencentes a partidos mais à esquerda.

Essa hipótese é embasada pelo argumento de Marques *et al.* (2014). Ao tratarem da adoção do Twitter como ferramenta de comunicação por integrantes da Câmara dos Deputados, os autores concluem que (i) parlamentares mais jovens possuem maior taxa de tweets publicados e maior número de seguidores; (ii) deputados que estão na primeira legislatura postam mais mensagens e (iii) parlamentares considerados mais de esquerda tendem a tuitar mais e a terem mais seguidores (MARQUES *et al.*, 2014). Apesar de a pesquisa referenciada ter como foco a rede social Twitter, essa abordagem pode ser expandida para as demais redes sociais, ao considerá-las como espaço de debate e visibilidade da imagem dos representantes políticos.

O presente estudo emprega metodologia quantitativa para averiguar as três hipóteses. Foi aplicado um *survey* presencial nos gabinetes de 52 dos 54 parlamentares que exerciam mandato na Assembleia Legislativa do Paraná (ALEP).

A elaboração dos questionários implicou a realização de dois pré-testes, voltados a aperfeiçoar o teor das questões elaboradas. O *survey*, composto por 17 questões com opções de

respostas estimuladas, divide-se em duas dimensões; (i) os hábitos de consumo midiático por parte dos parlamentares, e (ii) o uso estratégico das plataformas midiáticas para a promoção política.

Dentre os 54 parlamentares que exerciam mandato entre maio e junho de 2016 na ALEP apenas dois deputados não responderam às solicitações dos investigadores, sendo que, 41 responderam pessoalmente ao *survey* e 11 delegaram suas respostas a seus assessores.

Quadro 1 – Deputados que responderam ao *survey*⁶:

Deputado Estadual	Partido
Pedro Lupion*	DEM
Plauto Miró*	DEM
Missionário Ricardo Arruda	DEM
Elio Rusch*	DEM
Nelson Justus*	DEM
Nelson Luersen	PDT
Marcio Pauliki*	PDT
Scanavaca	PDT
Requião Filho	PMDB
Anibelli Neto	PMDB
Nereu Moura*	PMDB
Ademir Bier	PMDB
Maria Victória	PP
Schiavinato	PP
Marcio Pacheco	PPL
Cristina Silvestri	PPS
Tercílio Turini	PPS
Pastor Edson Praczyk	PRB
Gilberto Ribeiro	PRB
Alexandre Curi*	PSB
Tiago Amaral*	PSB
Stephanes Junior	PSB
Jonas Guimarães	PSB
Romanelli	PSB
Claudia Pereira	PSC
Evando Araújo	PSC
Paranhos*	PSC
Gilson de Souza	PSC
Palozi	PSC
Wilmar Reichembach	PSC
Ney Leprevost	PSD
Guto Silva	PSD
Cobra Repórter	PSD

⁶ Após várias tentativas, nem os deputados Dr. Batista (PMN) e Luiz Carlos Martins (PSD), nem seus assessores se disponibilizaram a responder ao *survey*.

Chico Brasileiro	PSD
Marcio Nunes	PSD
Hussein Barki	PSD
Paulo Litro	PSDB
Bernardo Carli	PSDB
Evandro Junior	PSDB
André Bueno	PSDB
Alexandre Guimarães*	PSDB
Cantora Mara Lima*	PSDB
Mauro Morais	PSDB
Francisco Buhner	PSDB
Ademar Traiano	PSDB
Adelino Ribeiro	PSL
Professor Lemos	PT
Péricles de Mello	PT
Tadeu Veneri	PT
Tião Medeiros	PTB
Rasca Rodrigues	PV
Felipe Francischini	SD

* *Survey* respondido pelo(a) assessor(a) de comunicação do(a) deputado(a)⁷.

Fonte: Elaboração própria (2018).

As variáveis dependentes aqui analisadas são: (a) instituições jornalísticas consumidas pelos parlamentares, (b) confiança atribuída aos *media* pelos parlamentares, e (c) grau de eficiência que os deputados atribuem a diferentes plataformas midiáticas com vistas à autopromoção política. As variáveis independentes consistem em: (d) idade do parlamentar, (e) gênero, (f) grau de instrução, (g) número de legislaturas na ALEP, (h) posicionamento ideológico do partido.

Para dar conta das hipóteses, são apresentadas distribuições de frequências e os resultados de Gama ou do Coeficiente de Contingência – testes que determinam o grau de associação entre variáveis categóricas (importante enfatizar que não são apresentados os testes de significância estatística porque o *corpus* desse trabalho é referente à população e não a uma amostra). Enquanto o Gama é utilizado para variáveis ordinais, o Coeficiente de Contingência é utilizado para variáveis nominais. Quando o resultado fica abaixo de 0,4 a associação é considerada baixa; se o resultado fica no intervalo de 0,4 a 0,6, existe uma associação moderada entre as variáveis; o resultado acima de 0,6 indica alta associação (FIELD, 2005).

⁷ Nesses casos, apenas os assessores estavam disponíveis para responder ao *survey*. Suas respostas, conforme declaração deles próprios, são condizentes com os hábitos e opiniões dos parlamentares aos quais representavam.

ANÁLISE DOS DADOS

Neste tópico, são apresentados os dados sobre os hábitos de consumo e sobre a confiança atribuída aos *media* por parte de agentes do Poder Legislativo. Também são detalhados os dados atinentes às plataformas midiáticas que os deputados consideram mais eficientes para a autopromoção política. Ao final, discutem-se os achados do levantamento, em conexão com a literatura.

Hábitos de Consumo de Informações por Parte dos Deputados Estaduais

Esta subseção se debruça sobre os hábitos de consumo de informação por parte dos parlamentares. A Tabela 1 revela os hábitos de leitura dos deputados estaduais considerando os principais jornais e revistas brasileiros. Nesta questão do *survey*, o entrevistado poderia indicar mais de uma instituição jornalística, não havendo um limite de opções. É importante destacar que a opção foi por não diferenciar jornais impressos e jornais online (e nem revistas impressas de revistas online), visto que a intenção aqui era de comparar o consumo de diferentes empresas jornalísticas, e não de diferentes plataformas midiáticas. Portanto, quando o parlamentar afirma se informar através da *Folha de S. Paulo*, por exemplo, considera-se tanto o jornal impresso quanto o jornal online.

Tabela 1 – Instituições jornalísticas por meio das quais os parlamentares afirmam ter o hábito de obter informações⁸

Instituições jornalísticas	Porcentagem de deputados que afirmam se informar pela instituição jornalística
Gazeta do Povo⁹	96,1% (49)
Folha de S. Paulo	92,2% (47)
Veja	70,6% (36)
O Estado de S. Paulo	52,9% (27)
Época	35,3% (18)

⁸ Resposta semiestimulada à seguinte questão: “Para cada um dos jornais e revistas que vou citar, responda se o (a) senhor (a) lê ou não: 1. Gazeta do Povo, 2. Folha de S. Paulo, 3. O Globo, 4. Tribuna do Paraná, 5. O Estado de S. Paulo, 6. Veja, 7. Época, 8. Isto é, 9. Carta Capital, 10. Outro. Qual?, 98. NS, 99. NR”.

⁹ No momento da aplicação do *survey*, a Gazeta do Povo ainda possuía versão impressa. Atualmente, o jornal diário está disponível apenas em plataforma digital.

Isto é	35,3% (18)
O Globo	35,3% (18)
Carta Capital	27,5% (14)
Tribuna do Paraná	21,6% (11)

Fonte: Elaboração própria (2018)

Verificou-se que o jornal *Gazeta do Povo* é o mais lido pelos deputados estaduais do Paraná. Além disso, quando indagados sobre se havia outro jornal ou revista que também consideravam importante do ponto de vista do consumo de informações, 21 dos parlamentares entrevistados (quase metade deles) indicaram outros jornais estaduais e locais, como por exemplo, o *Bem Paraná* (de alcance estadual), a *Folha de Londrina* (com circulação mais evidente no referido município) e o *Diário dos Campos* (Ponta Grossa e demais municípios da região dos Campos Gerais).

Nota-se também que os jornais *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo* são frequentemente mencionados pelos representantes, tendo sido indicados por 92,2% e 52,9% dos entrevistados, respectivamente. Segundo a pesquisa Mídia e Política (FSB COMUNICAÇÕES, 2016), a *Folha* é o jornal de preferência de 65% dos deputados federais e o *Estado de S. Paulo* fica em segundo lugar, com 41%. Além disso, 75% dos parlamentares nacionais afirmam ler jornais locais de suas regiões. Portanto, os hábitos de leitura dos deputados estaduais paranaenses são condizentes com os hábitos dos representantes no legislativo nacional.

Confiança dos Parlamentares em Diferentes Plataformas Midiáticas para Consumo de Informações

Nesta subseção, são apresentados os dados sobre confiança dos parlamentares em diferentes plataformas midiáticas, providenciando-se um cruzamento dessas informações com as variáveis independentes: idade, gênero, grau de instrução, número de legislaturas na ALEP e identificação ideológica do partido ao qual o deputado é filiado.

Cada entrevistado foi orientado a indicar apenas uma “mídia” como aquela que apresenta informações mais confiáveis, estando disponíveis as seguintes opções: televisão; rádio; jornais (versão impressa e *online*); revistas (versão impressa e *online*); e redes sociais.

Tabela 2 – Confiança dos parlamentares nas plataformas midiáticas¹⁰

Plataformas midiáticas	Porcentagem de deputados que afirmam confiar na plataforma midiática
Jornais	38,3% (18)
Televisão	31,9% (15)
Redes sociais digitais	14,9% (7)
Rádio	12,8% (6)
Revistas	2,1% (1)
Total	100% (47) ¹¹

Fonte: Elaboração própria (2018)

A Tabela 2 mostra que os jornais e a televisão são as plataformas midiáticas consideradas mais confiáveis pelos parlamentares. As redes sociais, por sua vez, são indicadas como mais confiáveis apenas por sete dos respondentes.

O Quadro 2, mais abaixo, expõe os resultados de Gama/Coefficiente de Contingência dos cruzamentos entre a confiança dos parlamentares em diferentes plataformas midiáticas (variável dependente) e o perfil político e pessoal do parlamentar – idade, gênero, grau de instrução, número de legislaturas na ALEP e identificação ideológica do partido (variáveis independentes). Nota-se alto grau de associação apenas entre confiança em plataformas midiáticas e grau de instrução, já que o resultado do teste de Gama é de 0,633. Não há associação entre as demais variáveis, já que os testes desses cruzamentos ficaram abaixo de 0,4.

Quadro 2 – Gama/Coefficiente de Contingência entre confiança dos parlamentares nas plataformas midiáticas e perfil pessoal/político do parlamentar

	Idade	Gênero	Grau de instrução	Número de legislaturas na ALEP	Identificação ideológica do partido
Confiança em diferentes	0,163	0,330	0,633*	-0,010	0,115

¹⁰ Resposta estimulada à seguinte questão: “Dentre as seguintes mídias que compõem o disco, em qual o (a) senhor (a) mais confia na veracidade das informações? 1. Televisão, 2. Rádio, 3. Jornal, 4. Revista, 5. Redes sociais da internet, 98. NS, 99. NR”.

¹¹ Cinco deputados não responderam a essa questão.

plataformas**mediáticas**

* Há associação alta entre as variáveis.

Fonte: Elaboração própria (2018)

A Tabela 3 apresenta as frequências cruzadas entre a confiança dos parlamentares nas informações veiculadas por meio de diferentes mídias (variável dependente) e seu grau de instrução (variável independente).

Tabela 3 – Confiança nas informações veiculadas pelas plataformas midiáticas x grau de instrução dos deputados

Plataforma	Médio completo	Superior incompleto	Superior completo	Total
Televisão	80% (4)	25% (1)	26,3% (10)	31,9% (15)
Rádio	20% (1)	25% (1)	10,5% (4)	12,8% (6)
Jornais	0%	50% (2)	42,1% (16)	38,3% (18)
Revistas	0%	0%	2,6% (1)	2,1% (1)
Redes Sociais digitais	0%	0%	18,4% (7)	4,9% (7)
Total	100% (5)	100% (4)	100% (38)	100% (47)

Fonte: Elaboração própria (2018)

O valor de Gama (0,633) indica que há alta associação entre as duas variáveis, ou seja, (a) confiança dos parlamentares na televisão, rádio, jornais, revistas e redes sociais da internet varia de acordo com (b) seu grau de instrução. Enquanto para os parlamentares com ensino médio completo a televisão é considerada mais confiável (80%), os com acesso ao ensino superior confiam mais em jornais: com 50% (aqueles com superior incompleto) e 42,1% (com superior completo). As redes sociais, por sua vez, foram indicadas como mais confiáveis apenas por sete parlamentares – todos eles com ensino superior completo. As revistas ocupam o último lugar, sendo indicadas como mais confiáveis somente por um parlamentar – com superior completo. Percebe-se, porém, que dez dos parlamentares com superior completo ainda indicam a televisão como plataforma jornalística mais confiável.

Nota-se também que, entre os 52 deputados entrevistados, 78,8% possuem ensino superior completo e 7,7% possuem ensino superior incompleto. Esse quadro condiz com os dados sobre o

grau de instrução dos deputados federais da atual legislatura, já que 80% deles possuem ensino superior completo (REIS, 2014).

Plataformas Consideradas Mais Eficientes para a Autopromoção Política

Os parlamentares que responderam ao *survey* foram orientados a atribuir diferentes graus de eficiência às plataformas midiáticas no que se refere à autopromoção política. Os entrevistados tiveram de indicar uma opção dentre as disponíveis (nada eficiente, pouco eficiente, eficiente ou nada eficiente) para avaliar a eficácia de cada plataforma.

Tabela 4 – Opinião dos parlamentares acerca da eficiência dos *media* para a autopromoção política

Plataforma	Nada eficiente	Pouco eficiente	Eficiente	Muito eficiente	Total
Televisão	1,9% (1)	13,5% (7)	32,7% (17)	51,9% (27)	100% (52)
Rádio	0%	11,6% (6)	44,4% (23)	44,4% (23)	100% (52)
Jornais estaduais/nacionais¹²	7,7% (4)	38,5% (20)	50% (26)	3,8 (2)	100% (52)
Jornais locais	3,8% (2)	21,2% (11)	51,9% (27)	23,1% (12)	100% (52)
Redes sociais digitais	0%	1,9% (1)	30,8% (16)	67,3% (35)	100% (52)

Fonte: Elaboração própria (2018)

Na Tabela 4, vê-se que os deputados estaduais paranaenses consideram as redes sociais mais eficientes para a sua própria promoção política. Dos 52 entrevistados, apenas um marcou esse tipo de mídia como pouco eficiente. Quando indagados sobre as redes sociais que mais utilizam para autopromoção, 98,1% identificaram o Facebook em primeiro lugar.

A televisão é considerada eficiente para promoção política por 51,9% dos parlamentares. Em relação ao rádio, 23 respondentes o consideram muito eficiente e outros 23 o indicam como eficiente para a promoção política. Os jornais estaduais e nacionais e os jornais locais, por sua vez, são considerados eficientes por 50% e 51,9% dos entrevistados, respectivamente.

¹² Aqui, novamente, as versões *on-line* e impressas de jornais estaduais ou nacionais e de jornais locais não foram diferenciadas.

Nota-se que a resposta “nada eficiente” foi pouco acionada pelos respondentes. No caso do rádio e das redes sociais digitais, nenhum parlamentar afirmou que essas mídias são ineficientes para a autopromoção política. Esse resultado implica que, para os deputados estaduais, a mínima visibilidade obtida por meio de qualquer uma das plataformas midiáticas citadas representa possibilidade de promoção de sua imagem pública.

A seguir, são apresentados os cruzamentos entre as variáveis: opinião dos parlamentares acerca da eficiência das redes sociais digitais para a autopromoção política, de um lado, e idade, grau de instrução, número de legislaturas na ALEP e identificação ideológica do partido, de outro. O Quadro 3 apresenta os valores de Gama entre as variáveis.

Quadro 3 – Resultados de Gama para opinião dos parlamentares acerca da eficiência das redes sociais digitais para a promoção política e seu perfil pessoal/político

	Idade	Grau de instrução	Número de legislaturas na ALEP	Identificação ideológica do partido
Opinião acerca da eficiência das redes sociais digitais	- 0,421*	- 0,106	0,057	0,256

* Há associação moderada entre variáveis.

Fonte: Elaboração própria (2018)

Verifica-se, a partir do Quadro 3, que existe associação apenas entre (a) eficiência atribuída às redes sociais digitais para a autopromoção política e (b) idade. O valor de Gama (-0,421) demonstra que há dependência negativa e moderada entre as variáveis. Isso quer dizer que, à medida que a idade do parlamentar aumenta, a avaliação de que as redes sociais são muito eficientes tende a se reduzir. A Tabela 5 detalha os resultados desse cruzamento.

Tabela 5 – Opinião dos parlamentares acerca da eficiência das redes sociais digitais para a autopromoção política x idade do parlamentar

Grau de eficiência	Até 40 anos	De 41 e 50 anos	De 51 a 59 anos	60 anos ou mais	Total
Nada eficiente	0%	0%	0%	0%	0%
Pouco eficiente	7,7% (1)	0%	0%	0%	1,9% (1)
Eficiente	7,7% (1)	30,8% (4)	26,7% (4)	63,6% (7)	30,8% (16)
Muito eficiente	84,6% (11)	69,2% (9)	63,6% (7)	36,4% (4)	67,3% (35)
Total	100% (13)	100% (13)	100% (15)	100% (11)	100% (52)

Gama = -0,421

Fonte: Elaboração própria (2018)

A maioria dos parlamentares, independentemente da idade, considera as redes sociais eficientes ou muito eficientes para a autopromoção política. Entretanto, verifica-se que, entre os deputados mais velhos, existe uma tendência de redução da resposta “muito eficiente”. Considerando os parlamentares com até 40 anos, onze afirmam que as redes sociais são muito eficientes. Apenas um deputado com menos de 40 anos, considera-as pouco eficientes para a autopromoção política. Já entre os deputados de 41 a 50 anos, nove consideram as redes sociais muito eficientes. O número fica em sete entre deputados com 51 a 59 anos e em quatro entre deputados com mais de 60 anos.

Discussão dos Resultados e Conclusão

Os objetivos deste artigo foram (a) investigar quais instituições jornalísticas são mais utilizadas por parlamentares com a finalidade de consumir informações, (b) verificar o grau de confiança que eles depositam em diferentes plataformas e, por fim, (c) examinar o grau de eficiência que os representantes atribuem a diferentes plataformas midiáticas com vistas à autopromoção. Para isso foram propostas três hipóteses.

De acordo com a H1, a maioria dos parlamentares tende a acompanhar a cobertura realizada por jornais locais e estaduais. Essa hipótese é confirmada, pois, uma vez que se interessam em alcançar um público de âmbito estadual, os deputados seguem mais de perto a cobertura realizada por empresas jornalísticas que atuam no próprio estado. Apenas três dos 52 parlamentares entrevistados não indicaram serem leitores do jornal *Gazeta do Povo*. Além disso, 21 parlamentares (quase metade dos entrevistados) afirmaram que se informam através de outros jornais estaduais ou locais, como o *Bem Paraná*, a *Folha de Londrina* e o *Diário dos Campos*. Esse resultado demonstra que os parlamentares estão atentos às notícias de domínio local – resultado semelhante ao que foi encontrado quando o foco da investigação são os parlamentares federais, como indica a pesquisa *Mídia e Política* (FSB COMUNICAÇÕES, 2016).

Nesse sentido, percebe-se que, além de obterem informações a partir de jornais locais e estaduais, os hábitos de leitura dos parlamentares entrevistados refletem os hábitos da população brasileira, já que os jornais *O Estado de S. Paulo* e a *Folha de S. Paulo* estão entre os mais lidos do país (PODER360, 2017; ANJ, 2017). Ademais, os resultados se assemelham, também, aos hábitos de leitura dos parlamentares nacionais, que indicam a *Folha* e o *Estadão* como veículos

preferidos - além de 75% deles afirmarem que leem jornais locais de suas regiões (FSB COMUNICAÇÕES, 2016).

A H2 sugeriu que a confiança dos parlamentares em diferentes plataformas midiáticas varia conforme o perfil pessoal e político de cada deputado. Essa hipótese é parcialmente confirmada, já que os dados demonstram que sua confiança nos *media* tem alta associação com o grau de instrução dos representantes na Assembleia e baixa associação com as demais variáveis independentes. Ou seja, os deputados que possuem somente o ensino médio completo dizem confiar mais nas informações veiculadas pela televisão, enquanto os parlamentares com ensino superior (completo ou não) afirmam confiar mais em jornais.

A H3 também foi parcialmente confirmada. Essa hipótese dava conta de que as ferramentas de comunicação consideradas mais eficientes pelos parlamentares para autopromoção política seriam as redes sociais digitais, principalmente entre os deputados mais jovens, com maior grau de escolaridade, menor número de legislaturas e pertencentes a partidos mais à esquerda. Apenas um dos 52 entrevistados indicou que as redes sociais digitais são pouco eficientes para a autopromoção política, enquanto 16 parlamentares as consideraram eficientes e outros 35 disseram que elas são muito eficientes. Entretanto, o resultado de Gama demonstra que há associação moderada e negativa apenas entre idade e as opiniões sobre redes sociais. Isto é, à medida que aumenta a idade do parlamentar, diminui sua tendência em considerar essa plataforma midiática como muito eficiente para a autopromoção política. Entre os mais velhos, a resposta predominante a essa questão é “eficiente”, e não “muito eficiente”.

De forma geral, ao visualizar as três dimensões de dados aqui trabalhadas (os hábitos de consumo; a confiança atribuída aos *media*; e as opiniões dos agentes do Poder Legislativo acerca da eficiência de diferentes plataformas midiáticas para a autopromoção política), percebe-se que os parlamentares envolvidos na pesquisa, ao mesmo tempo em que confiam pouco na veracidade das informações veiculadas pelas redes sociais, consideram essas plataformas eficientes ou muito eficientes quando se trata da projeção de suas imagens. No caso, isso implica que os representantes sabem que os cidadãos/eleitores estão no ambiente de comunicação digital e que precisam chegar a esse público, ainda que os deputados resistam a se informar por meio das conexões estabelecidas em redes sociais da internet. Aqui, uma vez mais, testemunha-se que os hábitos dos deputados paranaenses são condizentes com os hábitos de mídia dos cidadãos brasileiros, já que, segundo a Pesquisa Brasileira de Mídia de 2016, “a maioria dos usuários de internet confia poucas vezes ou nunca confia nas notícias de sites, de blogs e de redes sociais” (BRASIL, 2016, p. 33).

Percebe-se, ademais, que não são as mesmas as variáveis independentes associadas, de um lado, com a confiança dos parlamentares nos *media* e, de outro, com suas opiniões acerca da

eficiência das redes sociais digitais para a autopromoção política. Enquanto na primeira dimensão dos dados (confiança dos parlamentares nos *media*) apenas o grau de instrução mostra alta associação com a variável dependente, na segunda dimensão (opiniões acerca da eficiência das redes sociais digitais para a autopromoção política) somente a idade apresenta associação moderada com a variável dependente. Pode-se, então, reforçar o diagnóstico de que os hábitos de consumo de mídia pelos parlamentares não necessariamente são condizentes com as opiniões deles acerca dos *media* para a autopromoção política em um contexto de campanha permanente.

Antes de encerrar, é preciso reconhecer um conjunto de limitações da pesquisa ora apresentada. Em primeiro lugar, é verdade que este trabalho privilegia um estudo de alcance estadual, mas, não obstante, acredita-se que o texto pode colaborar no esforço para que sejam aprofundadas as investigações concernentes ao relacionamento que agentes do campo político mantêm com diferentes plataformas midiáticas – seja para consumo próprio de informações, seja para promoverem suas imagens públicas. Por último, sublinhe-se que em momentos de campanha eleitoral, as opiniões e comportamentos declarados pelos parlamentares podem se mostrar diferentes, assim como suas associações com as variáveis independentes aqui analisadas. Nesse sentido, novos empreendimentos de análise se mostram necessários para complementar as descobertas aqui reveladas.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE JORNAIS, **Maiores Jornais do Brasil**. BRASÍLIA, 2017. Disponível: <http://www.anj.org.br/maiores-jornais-do-brasil>. Acesso em: 23 set. 2017.

BENNETT, Lance. Communicating Global Activism. **Information, Communication & Society**, v. 6, n. 2, p. 143-168, 2003.

BIMBER, Bruce. Information as a factor in congressional politics. **Legislative Studies Quarterly**, v. 16, n. 4, p. 585-605, 1991.

BRADLEY, Raymond. Motivations in legislative information use. **Legislative Studies Quarterly**, v. 5, n. 3, p. 393-406, 1980.

BRAGA, Sérgio; BRECHER, André. Personalização da política e novas tecnologias. ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS 2012, Caxambu, 2012. **Anais [...]**. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-36-encontro/gt-2/gt01-2/7835-personalizacao-da-politica-e-novas-tecnologias-balanco-do-debate-e-evidencias-sobre-o-brasil/file>. Acesso em: 23 set. 17.

CERVI, Emerson; MASSUCHIN, Michele. Novas mídias e eleições 2010: o uso do Twitter nas campanhas dos candidatos ao governo do Paraná. ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO

BRASILEIRA DOS PESQUISADORES EM COMUNICAÇÃO E POLÍTICA, IV, 2011. Rio de Janeiro, 2011. **Anais [...]**. Disponível em: <http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2011/03/Emerson-Urizzi-Cervi-e-Michele-Goulart-Massuchin.pdf>. Acesso em: 23 set. 17.

COLEMAN, Stephen. Westminster in the Information Age. In: COLEMAN, Stephen; TAYLOR, John; DONK, Wim van de (Ed.). **Parliament in the Age of the Internet**, Oxford University Press, 1999. p. 9-25.

COOK, Corey. The Contemporary Presidency. **Presidential Studies Quarterly**, v. 32, n. 4, p. 753-764, 2002.

DIAS, Marcia Ribeiro. Nas brumas do HGPE: a imagem partidária nas campanhas presidenciais brasileiras (1989 a 2010). **Opinião Pública**, Campinas, v. 19, n. 1, p. 198-219, 2013.

ELMELUND-PRASTEKAER, Christian; HOPMANN, David; NORGAARD, Asbjørn. Does Mediatization Change MP–Media Interaction and MP Attitudes toward the Media? Evidence from a Longitudinal Study of Danish MPs. **International Journal of Press/Politics**, v. 16, n. 3, p. 382-403, 2011.

ENLI, Gunn; SKOGERBØ, Eli. Personalized campaigns in party-centred politics: Twitter and Facebook as arenas for political communication. **Information, Communication & Society**, v. 16, n. 5, p. 757-774, 2013.

FARRELL, David. M. Political consultancy overseas: The internationalization of campaign consultancy. **Political Science & Politics**, v. 31, n. 2, p. 171-178, 1998.

FIELD, Andy. **Discovering Statistics with SPSS**. 3. ed. London: Sage, 2005.

FIGUEIREDO, Marcus. **A decisão do voto**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008.

FSB COMUNICAÇÕES. **Deputados Federais, Mídia e Conjuntura Política**. Relatório de pesquisa. Brasília: FSB Comunicações, 2016.

GOLBECK, Jennifer; GRIMES, Justin; ROGERS, Anthony. Twitter use by U.S. Congress. **Journal of the American Society for Information Science and Technology**, v. 61, n. 8, p.1612-1621, 2010

GRAMACHO, Wladimir, JÁCOMO, André. Padrões de uso dos meios de comunicação no Brasil e seu impacto sobre níveis de informação política. **Debates**, Porto Alegre, v. 9, n. 3, p. 11-36, 2015.

GUNTHER, Albert. Hostile media perceptions. In: MAZZOLENI, Gianpietro. (Ed.) **International Encyclopedia of Political Communication**, London: John Wiley & Sons Inc, 2016.

HERMAN, Fellipe. **Campanhas Online e Sociabilidade Política: o uso do Facebook e Twitter por candidatos a vereador nas eleições de 2016 em Curitiba**. 182 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

LILLEKER, Darren; JACKSON, Nigel. Interacting, representing or just informing: Web 2.0 and UK MP? *In: EUROPEAN CONSORTIUM FOR POLITICAL RESEARCH, GENERAL CONFERENCE*. 5, Potsdam, 2009.

MAAREK, Philippe J.. **Political marketing**. John Wiley & Sons, 2008.

MANIN, Bernard. **Principles of Representative Government**. Cambridge: Cambridge Press, 1997.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil; MIOLA, Edna; AQUINO, Jakson Alves. Deputados brasileiros no Twitter: um estudo quantitativo dos padrões de adoção e uso da ferramenta. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 14, p. 201-225, 2014.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil; MONT'ALVERNE, Camila. How Important is Twitter to Local Elections in Brazil? A Case Study of Fortaleza City Council. **Brazilian Political Science Review**, v. 10, n. 3, p. 1-35, 2016.

McNAIR, Brian. Image, Political. *In: MAZZOLENI, Gianpietro. (Ed.) International Encyclopedia of Political Communication*, New Jersey: John Wiley & Sons Inc, 2016.

MESQUITA, Nuno Coimbra; MOISÉS, José Álvaro; RICO, Bruno. As diferentes dinâmicas da corrupção: mídia, percepção e instituições no contexto brasileiro. *In: CUNHA, Isabel Ferin; SERRANO, Estrela (Org). Cobertura jornalística da corrupção política: sistemas políticos, sistemas midiáticos, enquadramentos legais*. Lisboa: Alethêia, 2014.

O'REILLY, Charles. Variations in decision makers' use of information sources: The impact of quality and accessibility of information. **Academy of Management journal**, v. 25, n. 4, p. 756-771, 1982.

ORTON, Robert; MARCELLA, Rita; BAXTER, Graeme. An observational study of the information seeking behaviour of Members of Parliament in the United Kingdom. *In: Aslib Proceedings*, p. 207-217, 2000.

PODER360, Jornais e Revistas Continuam Avançando em 2017 com suas edições digitais. **PODER360**, Brasília, 5 abr. 2017. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/midia/jornais-e-revistas-continuam-avancando-em-2017-com-suas-edicoes-digitais/>. Acesso: em 23 set. 2017.

REIS, Thiago. 80% dos deputados federais eleitos têm ensino superior. **G1**, 7 out. 2014. Disponível em <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/blog/eleicao-em-numeros/post/80-dos-deputados-federais-eleitos-tem-ensino-superior.html>. Acesso em: 23 set. 17.

RUBIM, Antonio. Espetacularização e midiaticização da política. *In: RUBIM, Antonio. (Org). Comunicação e política*. Salvador: Edufba, 2004, p. 181-222.

SCAMMELL, Margaret. Election campaign communication. *In: MAZZOLENI, Gianpietro. (Ed.) International Encyclopedia of Political Communication*, London: John Wiley & Sons Inc., 2016.

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Relatório Final Pesquisa Brasileira de Mídia 2016**. Brasília, 2016.

STRÖMBÄCK, Jesper. Four phases of mediatization: an analysis of the mediatization of politics. **International Journal of Press/Politics**, p. 228-246, 2008.

STROMER-GALLEY, Jennifer. On-line interaction and why candidates avoid it. **Journal of communication**, v. 50, n. 4, p. 111-132, 2000.

TURCOTTE, Jason; YORK, Chance; IRVING, Jacob; SCHOLL, Rosanne; PINGREE, Raymond. News Recommendations from Social Media Opinion Leaders: Effects on Media Trust and Information Seeking. **Journal of Computer-Mediated Communication**, v. 20, n. 5, p. 520–535, 2015.

VAN AELST, Peter; SHEAFER, Tamir; STANYER, James. The personalization of mediated political communication: A review of concepts, operationalizations and key findings. **Journalism**, v. 13, n. 2, p. 203-220, 2012.

ZWEIR, Robert. 1979. The Search for Information: Specialists and Nonspecialists in the U.S. House of Representatives, **Legislative Studies Quarterly**, v. 4, n. 1, p. 31-42, 1979.

Artigo submetido em: 2018-06-13

Reapresentado em: 2018-10-30

Aceito em: 2018-11-28



GABINETES DIGITAIS: O PAPEL DA COMUNICAÇÃO ONLINE NA ROTINA PARLAMENTAR

DIGITAL CABINETS: THE ROLE OF ONLINE COMMUNICATION IN PARLIAMENTARY ROUTINES

GABINETES DIGITALES: EL PAPEL DE LA COMUNICACIÓN ONLINE EN LA RUTINA PARLAMENTARIA

Marcio Carlomagno¹, Sérgio Braga² e Fernando Wisse³

Resumo:

Este artigo investiga a utilização de ferramentas digitais pelos gabinetes parlamentares na Câmara dos Deputados. Diferentemente do que a literatura da área tradicionalmente faz, nossa pesquisa analisa o ponto de vista dos operadores do sistema. Aplicamos um *survey* (amostral e representativo do universo) às assessorias parlamentares trabalhando com comunicação nos gabinetes dos deputados federais. A partir de uma série de questões sobre o impacto destas ferramentas, criamos dois índices de comunicação, externa e interna. Em seguida, agregamos os dois índices e propomos uma tipologia das comunicações dos gabinetes parlamentares. Cruzamos os dados com os partidos políticos, a fim de salientar as distinções no tipo de comunicação adotada por cada um deles. Entre as contribuições desta pesquisa, reside o destaque ao uso destas ferramentas não apenas para o contato com os cidadãos, mas na organização dos gabinetes. As evidências sugerem que estas tecnologias impactam não somente as relações externas ao gabinete (sua importância como comunicação), mas a própria rotina interna de trabalho.

Palavras-chave: parlamento digital; mídias sociais; legislativo; assessorias parlamentares; internet e política.

Abstract

This article investigates the use of digital tools by parliamentary offices in the Brazilian Chamber of Deputies. Unlike the literature of the area traditionally does, our research analyzes the point of view of the system operators. We applied a survey to the parliamentary staff working with communication in MPs offices. From some questions about impact of these tools, we created two communication indexes, external and internal. Then, we propose a typology of the offices' communication. We cross the data with the political parties, in order to emphasize the distinctions in type of communication adopted by them. This research contributes to emphasizing the use of these tools not only to contact citizens, but in the offices' organization. Evidence suggests that these technologies affect not only office external relations (its importance as communication), but the internal work routine itself.

¹ Márcio Carlomagno é doutorando em do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná.

² Sérgio Braga é professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná. É doutor em desenvolvimento econômico pelo IE/Unicamp, tendo realizado estágio pós-doutoral no ICS/Institute of Communication Studies da Universidade de Leeds onde realizou pesquisas sobre os impactos das tecnologias digitais na política brasileira (2013-2014). Atualmente desenvolve pesquisas sobre internet e processos de representação política no âmbito do INCT-DD/Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital, vinculado ao CNPq. (<https://inctdd.org/>)

³ Fernando Wisse é doutorando do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná.

Keywords: digital parliament; social media; legislative; legislative staff; internet and politics.

Resumen

Este artículo investiga la utilización de herramientas digitales por los gabinetes parlamentarios en la Cámara de Diputados. A diferencia de lo que hace la literatura tradicionalmente, nuestra investigación analiza el punto de vista de los operadores del sistema. Aplicamos un survey (muestral y representativo del universo) a las asesorías de comunicación parlamentarias de los gabinetes de los diputados federales. A partir de una serie de cuestiones sobre el impacto de estas herramientas, creamos dos índices de comunicación, externa e interna. Em seguida, agregamos los dos índices y proponemos una tipología de las comunicaciones de los gabinetes parlamentares. Cruzamos los datos con los partidos políticos, a fin de resaltar las distinciones en el tipo de comunicación adoptada por cada uno de ellos. Entre las contribuciones de esta investigación, reside el destaque al uso de estas herramientas no sólo para el contacto con los ciudadanos, sino en la organización de los gabinetes. Las evidencias sugieren que estas tecnologías afectan no sólo a las relaciones externas al gabinete (su importancia como comunicación), sino a la propia rutina interna de trabajo.

Palabras clave: parlamento digital; redes sociales; legislativa; asesorías parlamentarias; Internet y política.

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, tem sido crescente o número de estudos sobre o impacto das tecnologias digitais nas relações de representação política e nas estratégias de comunicação tanto da instituição parlamentar quanto dos membros do parlamento na sua relação com o cidadão comum e com outras instituições (COLEMAN; MOSS, 2008; LESTON-BANDEIRA, 2012; LARSSON, 2014; LILLEKER et al., 2012, 2013, 2014; TENSCHER, 2014; BARROS; BERNARDES; REHBEIN, 2016). Essa quantidade crescente de estudos é, por si mesma, um indicador da importância do tema e das possibilidades da internet e das tecnologias digitais de influenciarem a natureza das relações de representação política entre elites e cidadãos, bem como o funcionamento cotidiano da governança democrática das instituições representativas. Vários analistas têm se dedicado ao tema com objetivos diferentes e métodos, universos empíricos e resultados também distintos.

Nesse contexto, muitos estudos sobre o impacto das tecnologias digitais e suas ferramentas (como website, mídias sociais e assim em diante) se centram no comportamento online dos políticos, nas mais diversas perspectivas analíticas (COLEMAN, 2005; MARQUES; AQUINO; MIOLA, 2014; NIELSEN; VACCARI, 2014), usualmente a partir de uma perspectiva “externa” de análise, ou seja, voltada para os efeitos da atividade online dos parlamentares em sua relação com o cidadão comum e outros atores da sociedade civil. Dessa perspectiva, permanecem ainda passíveis de serem objeto de análise uma série de questões mais próximas ao dia-a-dia da atividade parlamentar, dentre as quais: Como os próprios operadores do sistema, aqueles que gerenciam os mandatos parlamentares, percebem o papel destas ferramentas? Esta é nossa questão de pesquisa central da qual derivam uma série de outras a serem abordadas a

seguir, tais como: São os gabinetes parlamentares brasileiros digitais, inseridos em uma nova lógica de representação política, ou é a utilização dessas ferramentas ainda colateral e residual no gerenciamento do mandato parlamentar? Além do uso externo, junto ao eleitorado, essas ferramentas também são utilizadas e possuem algum impacto no uso interno dos gabinetes? Como as tecnologias digitais impactam a rotina parlamentar?

Uma questão central nos estudos sobre mídias sociais tem sido como mensurar o uso e os impactos dessas tecnologias no processo de representação política. Neste artigo, procuramos inverter a pergunta diversas vezes feita pela literatura, para verificar não o impacto destas ferramentas sobre os *outputs* legislativos, mas – em perspectiva em boa medida rara – sobre as mudanças *dentro* dos gabinetes parlamentares, para a organização de sua *rotina de trabalho*.

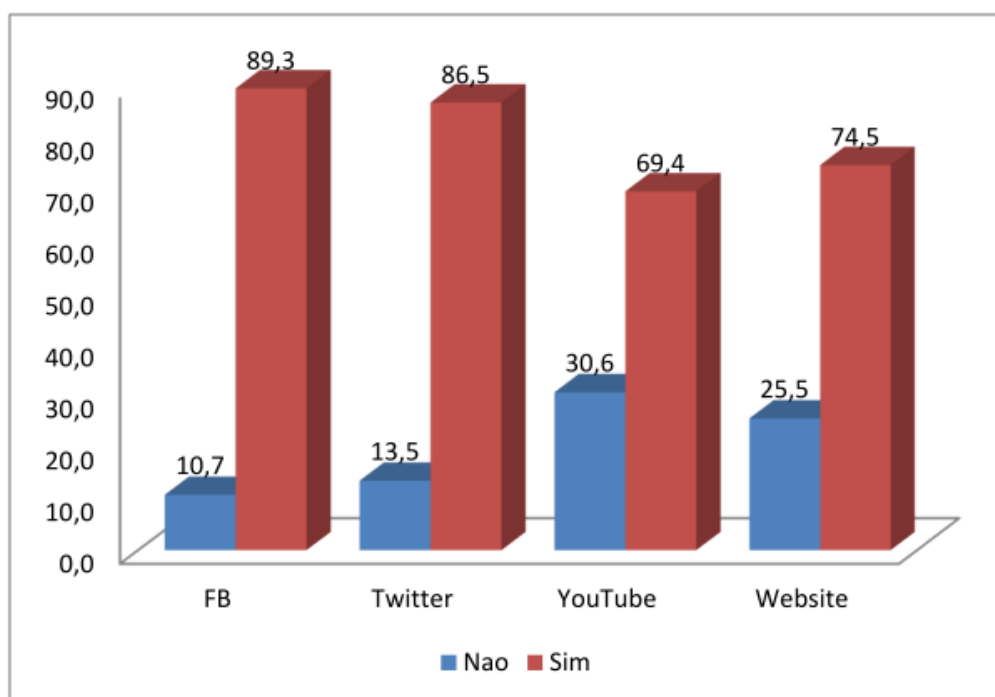
Este estudo propõe dois elementos centrais, que consideramos suprir uma lacuna na pesquisa brasileira sobre mídias sociais e parlamento: a) investigar o papel das ferramentas digitais a partir da lógica interna dos atores; b) realizar esta investigação a partir das assessorias parlamentares, que são os atores que controlam e organizam o dia-a-dia da rotina do mandato, mais do que o parlamentar em si.

Esse olhar para as assessorias parlamentares – que são a base do trabalho realizado no exercício de um mandato – enquanto unidade de análise, constitui uma tentativa de complementar outros estudos sobre a casa legislativa e o exercício do mandato pelos deputados empreendidos pela ciência política brasileira, via de regra muito focados na atuação do parlamentar individual, em detrimento da equipe que o cerca. Importante salientar que, no modelo adotado no legislativo federal brasileiro, os deputados dispõem, basicamente, de duas estruturas de assessoramento distintas. Uma é a Consultoria Permanente da Casa, que tem sido objeto recente de investigação (SANTOS, 2014; SANTOS; CANELLO, 2016), composta por servidores concursados, que fornecem informações e análises, quando solicitados, essencialmente sobre temas relacionados à elaboração de políticas públicas. Outra, são os assessores parlamentares políticos, que ocupam cargos em comissão, à escolha de cada deputado. Estes trabalham diretamente nos gabinetes e assessoram o dia-a-dia da rotina parlamentar. Há, além destes, as estruturas de assessorias vinculadas às lideranças partidárias. Nossa escolha da unidade de análise contempla apenas os assessores lotados diretamente nos gabinetes dos deputados, em cargos de confiança. Isto porque são estes que tendem a lidar mais diretamente com as questões políticas em sentido estrito, tópico no qual se insere nossa pesquisa sobre a comunicação política dos deputados.

Como método, aplicamos um *survey*⁴ às assessorias parlamentares dos gabinetes dos deputados federais na Câmara dos Deputados. Obtivemos 144 respostas (28% do universo) distribuídas em uma amostra representativa deste universo, conforme detalharemos na seção sobre o desenho de pesquisa.

Inicialmente, vamos apresentar alguns dados iniciais sobre o uso das mídias sociais pelos parlamentares brasileiros, para contextualizar o fenômeno que iremos tratar e demonstrar sua importância. Os dados se referem aos deputados federais brasileiros e foram coletados pelo GEIST/Grupo de Pesquisa em Atores, Instituições e Tecnologias Digitais, antes do início da campanha eleitoral de 2014 e se referem à 54ª Legislatura, período no qual foi aplicado nosso questionário. Primeiramente, podemos verificar a utilização de diversos tipos de plataformas (websites, uma ferramenta já tradicional, e três tipos de mídias sociais) pelos parlamentares.

Gráfico 1 - Porcentagem de uso das plataformas pelos deputados federais (n=513)

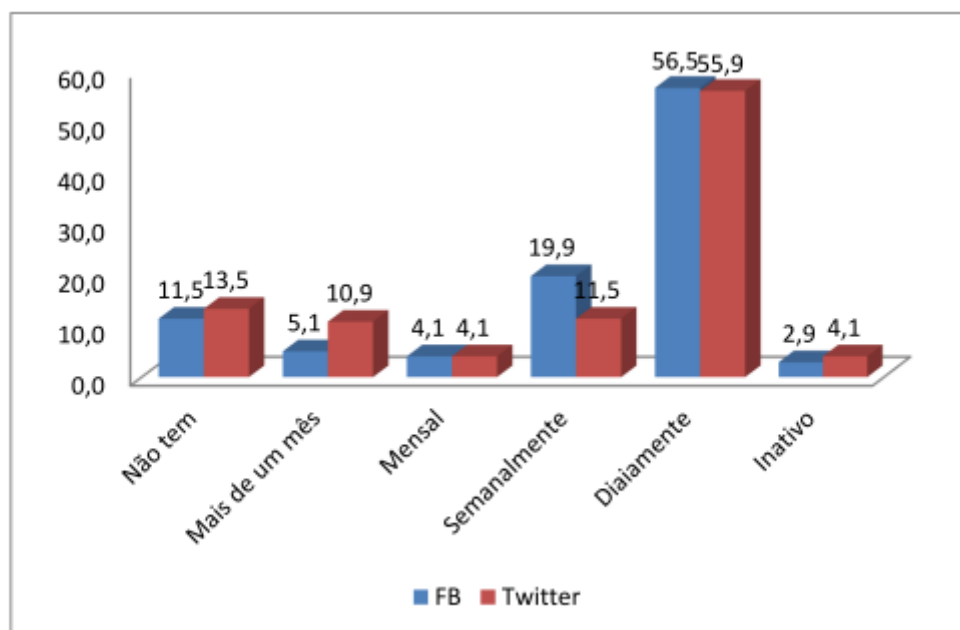


Fonte: Geist (2018). Base de dados sobre o uso das tecnologias digitais pelos parlamentares brasileiros.

⁴ *Survey* é o termo técnico para pesquisa de opinião pública, que utiliza questionários fechados e é amostral. Isto é, a partir de uma amostra pode-se obter a opinião do universo de representados.

Como se percebe, e como estudos já apontaram para o caso dos deputados estaduais (BRAGA; CARLOMAGNO; RODRIGUES, 2014) ou para o caso dos candidatos a governador e senador (BRAGA; CARLOMAGNO, 2018), o Facebook já é o veículo de comunicação digital de maior utilização por vários segmentos das elites políticas e parlamentares, superando (por pouco) o Twitter, que nas eleições de 2010 havia sido recurso digitais mais utilizado pelos políticos (BRAGA; CARLOMAGNO, 2018). Youtube e website parecem ser relegados a um segundo plano. Mas não basta estar presente nestas plataformas, é preciso nutri-las. Conferimos, a seguir, a frequência de atualização que os parlamentares realizam.

Gráfico 2 – Porcentagem da frequência de atualização nas mídias sociais (n=513)



Fonte: Geist (2018).

Somando as atualizações diárias com as semanais, podemos considerar em torno de 70% a 75% dos parlamentares brasileiros como ativos nestas redes e não apenas possuindo uma plataforma digital sem utilizá-la de fato. Assim, como apontado por outros pesquisadores (MARQUES, 2013; BRAGA; ROCHA; VIEIRA, 2015), as redes digitais já se incorporaram ao cotidiano da atuação política da maioria dos representantes eleitos ao parlamento federal brasileiro. Entretanto, sabe-se que, salvo algumas exceções, não

são diretamente os parlamentares os responsáveis pela gestão dessas mídias. Para isso, contam com um corpo de assessores encarregados de gerenciar esta assim como outras dimensões do exercício do mandato, que cada vez mais assume um perfil profissionalizado à medida que a democracia e as casas legislativas brasileiras se institucionalizam.

Dentro desse contexto, o objetivo deste artigo é identificar como os gabinetes utilizam as ferramentas de tecnologia digital, tanto para uso externo (comunicação com cidadãos) quanto para uso interno (rotina do gabinete). Assim, nossa unidade empírica de análise são os *gabinetes parlamentares*, e não os deputados como atores isolados. Para isso, a partir dos resultados do questionário, iremos criar e apresentar dois índices: de comunicação interna e de comunicação externa. Depois disto, iremos agregar estes índices em uma tipologia da comunicação de gabinete, para compreender como os gabinetes utilizam de forma distinta tais ferramentas e iremos cruzar os resultados encontrados com os partidos políticos dos respondentes, a fim de verificar se essa associação ajuda a explicar as distintas formas encontradas. Por fim, iremos apresentar nossa conclusão sobre as associações existentes entre os diferentes tipos de comunicação desenvolvidos pelas assessorias parlamentares e os partidos políticos representados na Câmara dos Deputados.

2. Parlamentares e mídias sociais

Ao tratar sobre o parlamento e o uso de mídias sociais, podemos identificar, *grosso modo*, distintas linhas e objetos de pesquisa. Parcela considerável das pesquisas desenvolvidas sobre essa temática abrange, especialmente, a utilização das mídias sociais em campanhas políticas majoritárias. Esses trabalhos analisam os padrões de uso por parte do candidato e procuram dimensionar as estratégias de comunicação utilizadas e a interação entre candidatos e eleitores (AGGIO, 2011, 2013; DRUCKMAN et al., 2009; CERVI; MASSUCHIN, 2011; GIBSON; MCALLISTER, 2011; MARQUES & SAMPAIO, 2011; MARQUES, SILVA & MATTOS, 2013; MASSUCHIN e TAVARES, 2018; ROSSETTO et al., 2012). Outras pesquisas buscam avaliar a crescente utilização de ferramentas de participação e engajamento pelos parlamentos e atores parlamentares fora do período eleitoral, no período da legislatura parlamentar ordinária (FARIA, 2013; LESTON-BANDEIRA & BRUM, 2017; BARROS, BERNARDES & REHBEIN, 2016).

É cada vez mais patente que, através da utilização de canais em redes tais como YouTube, Flickr, Instagram, Twitter ou Facebook, por exemplo, busca-se estimular o engajamento com o grande número de usuários dessas plataformas, o que ocorre tanto pelos representantes individuais como pelas instituições parlamentares como um todo. Ou seja, recursos que antes eram comuns apenas entre os usuários mais entusiastas da Web passam a ser utilizados no jogo político para aumentar a visibilidade de um indivíduo, partido ou instituição (MARQUES et al., 2013).

A utilização desses meios por parte de representantes e instituições não pode ser explicado sem levar em conta a dimensão estratégica da comunicação política, pois mesmo nessas plataformas permanece a lógica da disputa por visibilidade e gestão da imagem do agente e da instituição. Essas atividades necessitam conhecimentos específicos em diversas áreas que abrangem pesquisas de opinião, administração, publicidade, produção e criação, além de atualizações específicas para os diferentes meios de comunicação utilizados, sejam eles impressos, rádio, TV, sites, blogs e redes sociais. Cada vez mais esses trabalhos vêm sendo executados por profissionais da área a fim de atender às necessidades de comunicação política estratégica. Todo este movimento se insere dentro do que Wilson Gomes (2004) chamou de *profissionalização da comunicação política*. O autor argumentou que a emergência da consultoria profissional de comunicação, muito investigada em campanhas eleitorais (na era da ascensão dos “grandes marqueteiros”), não se restringiria às campanhas, mas, tendencialmente, também se estenderia às atividades dos eleitos.

Para Cristina Leston-Bandeira (2007), uma das peças-chave na análise do impacto da internet nos parlamentos são os assessores parlamentares (*parliamentary staff*), descritos como aos atores mais relevantes no processo de *gatekeeping* (seleção) da informação. Esta importância dos assessores no uso da internet pelos parlamentares é dupla. Primeiro, porque as decisões cotidianas do gerenciamento do mandato são tomadas, em grande parte, pelo *staff*, não pelo parlamentar. Isto é especialmente válido para o caso do uso das tecnologias digitais, em que existe certo aspecto “técnico”. Segundo, porque as demandas que chegam via internet requerem volumes extras de atenção e informação circulando, que são designadas aos assessores. Vale conferir suas palavras:

A importância da assessoria parlamentar na implementação das tecnologias de comunicação e informação é dupla. Primeiro, embora políticos tenham a palavra final na elaboração de políticas públicas, a maior parte das decisões do dia-a-dia no gerenciamento do parlamento é tomada pelo corpo de assessoria parlamentar. E isto se aplica particularmente ao caso das tecnologias de informação e comunicação, uma área

“nova”, de rápido desenvolvimento (difícil de seguir através do usualmente lento processo legislativo) e em que o status de expertise técnica contribui para fazer disto um domínio separado do “político”. Em segundo lugar, porque as demandas trazidas através destes novos meios, em termos de lidar com grandes volumes de enquetes eletrônicas e circulação da informação, requer um suporte extra dado aos políticos. Portanto, tecnologias da informação e comunicação podem tornar as assessorias parlamentares muito mais cruciais no processo de filtrar, selecionar e interpretar informação. Como um de nossos assessores entrevistados confirmou, eles são um *gatekeeper* chave. (LESTON-BANDEIRA, 2007b, p. 664, tradução livre)⁵

Este mesmo aviso já havia sido dado por França; Martins; Braga (2006), que realizaram um *survey* com os parlamentares paranaenses e apontam que eram raros os casos dos deputados que mantinham as próprias redes sociais digitais, sendo estas mantidas pelos funcionários do gabinete. Naquela ocasião, a maior parte dos deputados afirmava considerar a internet como ferramenta integrante do mandato, embora não tivessem a expertise necessária para se concentrar na manutenção destas ferramentas. Os autores apontaram, assim, para a necessidade de investigar não apenas os parlamentares, em si, mas os gabinetes e seus assessores. Em suma, a estrutura por detrás daquilo que chega aos cidadãos, aquilo que organiza o processo de representação política.

Com a exceção de importantes estudos sobre profissionalização de campanhas eleitorais (ABBE; HERRNSON, 2003; MEDVIC; LENART, 1997; NEGRINE *et al.*, 2007; PANAGOPOULOS, 2006; THURBER, 1998), poucas pesquisas olharam para a equipe que coordena o processo comunicacional, elo entre parlamentar e cidadão. Gibson *et al* (2003), analisando eleições norte-americanas e britânicas, utilizam um *survey*, aliado à análise de conteúdo dos websites, para questionar a importância que os estrategistas de campanha davam à internet naquela ocasião – à época, constatando a baixa relevância atribuída às ferramentas online. Dai & Norton (2007) realizam 40 entrevistas semi-estruturadas com parlamentares e assessores, em busca de dados qualitativos sobre suas atividades online. Em outra oportunidade, Leston-Bandeira (2007a) apresenta os resultados de uma pesquisa com o *staff* parlamentar português, conduzida por meio de entrevistas, *surveys* presenciais e *websurveys*, sobre as percepções dos parlamentares acerca da atividade online.

O suíço Thomas Winzen, analisando os assessores técnicos do Parlamento

⁵ No original: “The importance of parliamentary staff in the implementation of ICT is two-fold. First, although politicians may have the final say on policymaking, most of the day-to-day decisions on the management of parliament is taken by parliamentary staff. And this applies particularly to the case of ICT, a ‘new’ area, of rapid development (difficult to follow through the commonly slow political process) and where the ‘technical expert’ status contributes to make it a realm separate from the ‘political’. Secondly, because the demands brought in through these new media, in terms of dealing with high volumes of e-queries and circulation of information, require extra support given to politicians. So, ICT can make parliamentary staff all the more crucial in the process of sifting, selecting and interpreting information. As one of our interviewed support staff confirmed, they are a key ‘gate-keeper’.”

Europeu, afirmou: “Enquanto já aprendemos bastante sobre a influência dos parlamentares, pouco se sabe sobre o papel de seus apoiadores não-eleitos (unelected supporters).”, isto é, os assessores parlamentares (WINZEN, 2011, p. 27, tradução livre)⁶. Não eleitos, sua função na conformação dos resultados legislativa é primordial – e nisto se incluem as formas comunicacionais que os gabinetes podem assumir.

3. Desenho de pesquisa

Como instrumento de pesquisa, foi aplicado um *survey*, presencial e amostral, aos gabinetes dos deputados federais da Câmara dos Deputados. O campo foi realizado durante o mês de novembro de 2014, contemplando a 54ª legislatura da Câmara dos Deputados. Todos os questionários foram elaborados e aplicados pelos próprios autores do artigo. O questionário foi aplicado ao assessor de comunicação responsável pelas mídias sociais em cada gabinete, não ao parlamentar em si. Desta forma, temos por universo 513 indivíduos, já que a unidade de análise é o gabinete e o assessor responsável por esta área. O questionário foi dividido em dois blocos (perfil dos funcionários do gabinete e comunicação do gabinete), totalizando 30 questões. Como diversas perguntas pediam múltiplas respostas, ao fim totalizaram-se 76 variáveis no banco de dados. Como a aplicação do questionário foi presencial, reduz-se o risco de viés favorável aos usuários de tecnologias digitais.

A amostra é composta por 144 respostas (28% do universo). Todos os estados e regiões estão representados na mesma proporção ou em proporção muito próxima àquela existente na Câmara. O quadro a seguir apresenta os dados comparativos entre nossos respondentes, estratificados por região e partido, e o universo. Dado o alto número de respondentes que obtivemos, esta amostra está distribuída de forma normal e representativa⁷. Apenas para exemplificar em termos comparativos, a última Pesquisa Legislativa Brasileira (POWER; ZUCCO JR., 2011), de 2009, sob coordenação de Timothy Power, tinha um N de 139 para as duas Casas do Congresso – esta tem 144 apenas para a Câmara. Em fato, *todos* os partidos brasileiros presentes na Câmara dos Deputados estão representados em nossa amostra de maneira quase idêntica à encontrada no parlamento.

⁶ No original: “While much has been learned about the influence of parliamentarians, little is known of the role of their unelected supporters”

⁷ Margem de erro de 5,35%, a 90% de nível de confiança

Quadro 1 – Descritivos da amostra e universo

	No universo		Na amostra	
	Número	Porcentual	Número	Porcentual
Região				
Norte	65	12,7	21	14,6
Nordeste	151	29,4	42	29,2
Centro-oeste	41	8	13	9
Sudeste	179	34,9	44	30,6
Sul	77	15	24	16,7
Total	513	100	144	100
Partidos				
DEM	28	5,5	8	5,6
PCdoB	15	2,9	4	2,8
PDT	18	3,5	7	4,9
PMDB	71	13,8	24	16,7
PMN	3	0,6	1	0,7
PP	40	7,8	9	6,3
PPS	6	1,2	1	0,7
PR	31	6	11	7,6
PRB	10	1,9	4	2,8
PROS	20	3,9	3	2,1
PRP	2	0,4	1	0,7
PSB	25	4,9	5	3,5
PSC	12	2,3	4	2,8
PSD	45	8,8	11	7,6
PSDB	45	8,8	12	8,3
PSOL	3	0,6	2	1,4
PT	87	17	24	16,7
PTB	18	3,5	4	2,8
PTdoB	3	0,6	1	0,7
PV	8	1,6	2	1,4
SD	22	4,3	6	4,2
S/ PART.	1	0,2		
Total	513	100	144	100

Fonte: Os autores

Como se percebe, em relação aos principais partidos políticos na arena eleitoral brasileira, PT, PMDB e PSDB, enquanto no universo eles têm, respectivamente, 17%, 13% e 8% dos deputados federais que estavam ativos no mandato no momento em que aplicamos o *survey*, entre nossos respondentes estão distribuídos, também

respectivamente, em 16%, 16% e 8%. Isto é, a amostra representa com exatidão o universo de PSDB e PT e está apenas três pontos sobre-estimada para o PMDB (aliás, a maior distância entre amostra e universo entre todos os elementos e em um patamar que se encontra perfeitamente dentro do limite aceitável).

Na seção final do artigo, iremos utilizar os partidos políticos para cruzar com os resultados obtidos. Neste momento, será preciso agregar alguns partidos, como os partidos de esquerda e os partidos de direita, em prol de resultados estatísticos mais robustos, uma vez que os cruzamentos com frequências muito baixas (como $N < 5$) não possuiriam relevância estatística. A agregação baseada na proximidade político-ideológica dos partidos segue as indicações existentes na literatura sobre o tema (POWER; ZUCCO JR., 2011). Mantivemos desagregados os maiores partidos brasileiros, de maior interesse do ponto de vista analítico.

Na segunda parte do artigo, pretendemos propor um índice e uma tipologia de comunicação dos gabinetes. No questionário, existem quatro questões diferentes sobre “comunicação de gabinete”. Todas pedem para o respondente designar, em escala, a importância atribuída a uma série de ferramentas de comunicação, tanto tradicionais quanto de novas mídias. Duas questões se referem à comunicação externa (contato com cidadãos e divulgação em período eleitoral) e outras duas a comunicação interna (fonte de informações e gerenciamento do mandato). A partir da média do somatório das respostas chegamos, primeiro, a dois índices – de comunicação externa e de comunicação interna – que variam, potencialmente, de -5 (totalmente tradicional) a 5 positivo (totalmente mídias digitais). Com isto, poderemos verificar o grau de importância que é atribuído às ferramentas, comparativamente.

Depois disso, combinamos os dois índices em uma tipologia geral para a comunicação de gabinete, levando em conta o uso informado por cada respondente. Desta forma, temos nove tipos possíveis, que seguem apresentados no quadro abaixo.

Quadro 2 – Tipologias de comunicação de gabinete

Tipo 1. Externa Tradicional; Interna Tradicional.	Tipo 2. Externa Tradicional; Interna Equilibrada	Tipo 3. Externa Tradicional; Interna Digital
Tipo 4. Externa Equilibrada; Interna Tradicional	Tipo 5. Externa Equilibrada; Interna Equilibrada	Tipo 6. Externa Equilibrada; Interna Digital
Tipo 7. Externa Digital; Interna Tradicional	Tipo 8. Externa Digital; Interna Equilibrada	Tipo 9. Externa Digital; Interna Digital

Fonte: os autores

Esta tipologia nos permitirá mapear as modalidades possíveis de gerenciamento das mídias sociais pelos gabinetes parlamentares, bem como associar essas modalidades às diferentes características dos atores políticos representados na Câmara dos Deputados.

4. Resultados

4.1 O uso das ferramentas de tecnologia digital na rotina interna dos gabinetes

A tabela 1 sintetiza a taxa de respostas para duas questões: a avaliação sobre a importância destas ferramentas para o gerenciamento do mandato e a percepção sobre os impactos destas ferramentas na rotina parlamentar nos últimos dez anos⁸.

Tabela 1 – Auto percepção sobre importância e impacto das tecnologias digitais

	Importância tecnologias p/ gerenciamento mandato	Intensidade tecnologias alteraram exercício mandato
Muito baixo	2,1%	2,1%
Baixo	1,4%	2,8%
Médio	6,9%	11,1%
Alto	22,9%	29,9%
Muito alto	63,9%	51,4%
Total	97,2%	97,2%
<i>Missing</i>	2,8%	2,8%

Fonte: Elaboração própria.

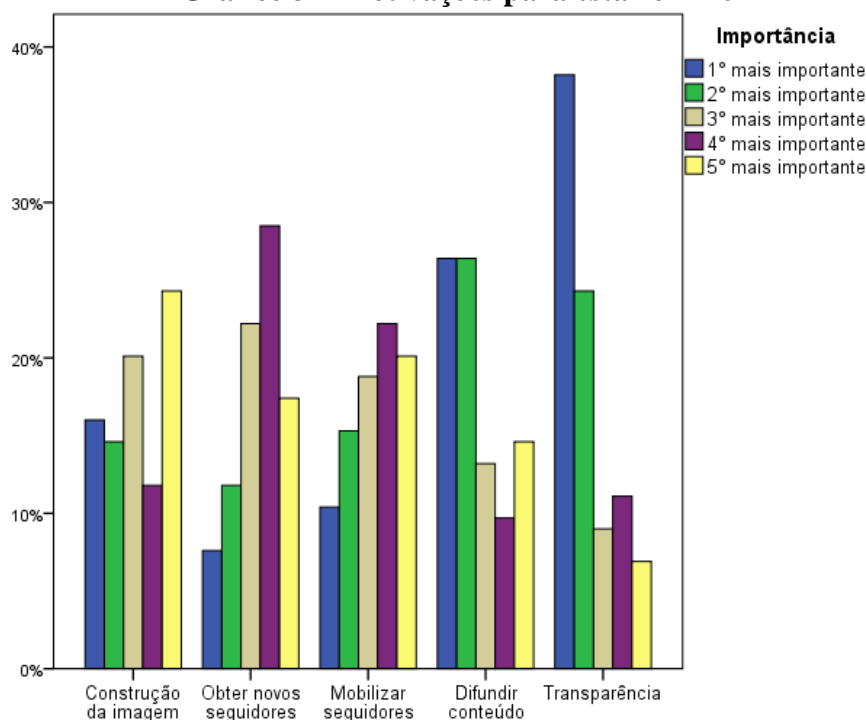
Esta questão é importante, pois mostra que, ainda que o parlamentar não deseje ser *accountable* perante sua base eleitoral, e, portanto, não estabeleça canais de comunicação na internet com o cidadão, isto não significa que as tecnologias digitais e mesmo as mídias sociais não tenham impacto sobre o gabinete. O impacto existe, também, nos aspectos da rotina interna que apresentamos aqui. Em termos gerais acerca deste tópico, percebem-se evidências de que estas tecnologias impactam não somente as relações externas ao gabinete (sua importância como comunicação), mas a sua própria rotina de trabalho.

A questão seguinte investiga as motivações para se estar online. Um dos debates

⁸ Entretanto, não é em todos aspectos que tais tecnologias se destacam. Adicionalmente, perguntamos sobre o suporte dado pela Casa para o uso da internet e das mídias sociais (conexão, treinamento aos assessores etc.), os respondentes manifestaram certa insatisfação. A tabela com as frequências simples se encontra nos apêndices.

da literatura sobre mídias digitais questiona os motivos por que os parlamentares estão online, o que leva, inclusive, a boa parte da literatura se debruçar em análise de conteúdo sobre o comportamento online destes atores, a fim de verificar qual tipo de conteúdo produzem. Pedimos para nossos respondentes elencarem a ordem de importância dessas motivações. Os resultados estão no gráfico 3. Todos valores deste e dos gráficos seguintes referem-se à porcentagem, não à porcentagem válida. Portanto, os valores podem fechar com menos de 100%, caso existam valores ausentes (alguns respondentes que tenham deixado um ou outro item não-respondido).

Gráfico 3 – Motivações para estar online



Fonte: Elaboração própria.

A primeira questão a notar é que 37,9% afirmaram “gerar transparência” ser o principal motivo para estar online. Somado aos 24,1% que afirmaram esta ser a segunda causa, tal item atinge impressionantes 62,1%. Além de demonstrar que os atores consideram que a transparência é um elemento importante para ser externado – acreditem eles nisto ou não, ou seja qual for sua concepção de “transparência”, o que não temos como saber com este instrumento de pesquisa – a questão está relacionada a gerar informações sobre os deputados e suas atividades, produzidas pelos próprios mandatos. A partir do momento em que eles “geram transparência” divulgando suas posições públicas, votações, gastos etc., passam a ser proativos frente a um universo midiático

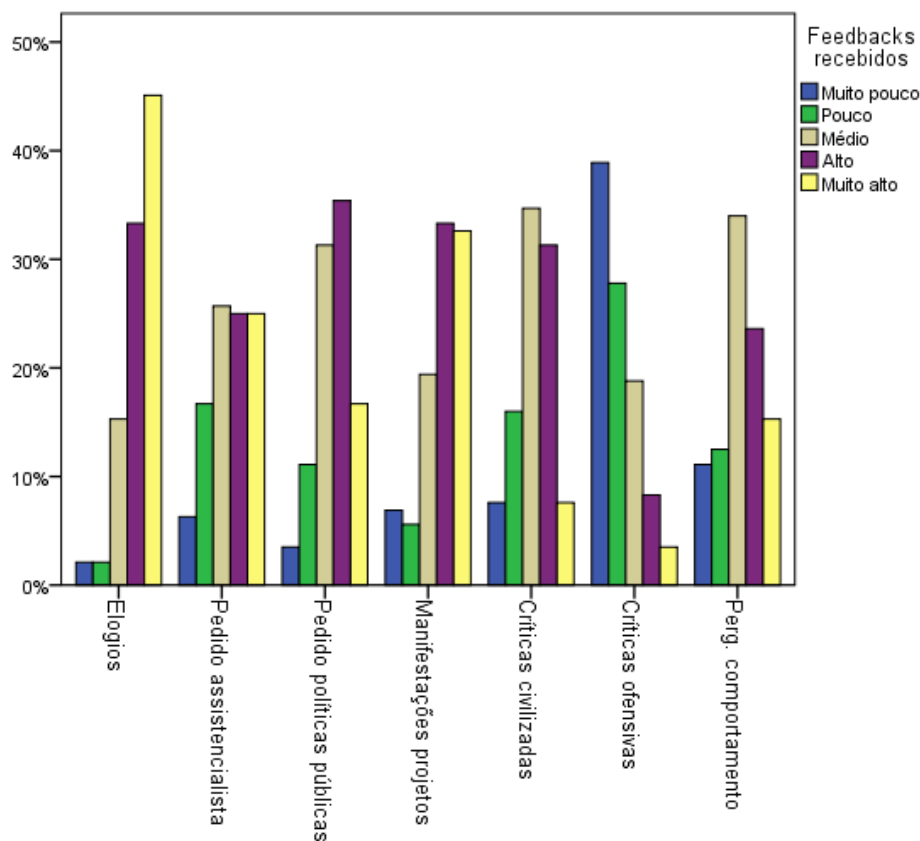
ávido por informações, podendo divulgar estas informações do modo que melhor lhes sirva. A evidência também corrobora a tese de Coleman (2005) de "representação direta", uma vez que as assessorias buscam um contato direto com os cidadãos, de forma mais independente da mídia ou das máquinas partidárias

Das cinco opções apresentadas, a mais frutífera em termos analíticos é a distinção entre *mobilizar seguidores* ou *conquistar novos seguidores*. Neste ínterim, podemos dialogar com a literatura que debate se os políticos usam tais plataformas para falar somente aos já convertidos (NORRIS, 2003) ou se falam com estes como meio para atingir novos adeptos (VISSERS, 2009).

Percebe-se que as duas questões estão muito próximas em grau de importância atribuído pelos políticos, embora mobilizar seguidores esteja à frente, somando 25,5% entre primeira e segunda mais importantes funções, contra 19,3% de conquistar novos seguidores, na mesma soma.

A seguir, buscamos descobrir os *tipos de feedback* que os políticos obtêm de seus seguidores, online. Saber que tipo de *feedback*, de interação, os políticos recebem é analiticamente importante. Recentemente, a pesquisa de Carlomagno, Braga e Sampaio (2018) buscou verificar quais tipos de mensagens os parlamentares respondem mais ou menos, constatando que, além de eles responderem mais via mídias sociais do que via e-mail, eles tendem a responder mais a mensagens amigáveis, com apoio eleitoral, do que a mensagens que cobrem questões sobre comportamento legislativo (como o deputado teria votado em dada questão). Um analista do comportamento externado, isto é, do comportamento público, poderia medir reações positivas ou negativas por meio de comentários às postagens, mas esta é uma perspectiva limitada, pois não nos dá as interações que ocorrem privadamente, em mensagens trocadas entre os usuários e as páginas. Essas interações só são acessíveis pelo meio que utilizamos, o *survey* com os operadores do sistema. Portanto, este é outro ponto de destaque desta pesquisa.

Gráfico 4 – Tipos de feedback recebidos



Fonte: Elaboração própria.

Primeiramente, é preciso ponderar alguns aspectos encontrados, por exemplo, as taxas altas para elogios e baixas para críticas. Embora talvez isto ocorra devido ao viés do respondente (o que é possível que tenha ocorrido e precisamos considerar), tal tendência faz sentido lógico, se pensarmos que o cidadão indignado disposto a fazer críticas ofensivas ao deputado, usualmente o faz de forma pública, nos comentários, e não em privado, nas mensagens. Ainda assim, o nível de críticas civilizadas é alto. Ou seja, os respondentes não estão negando que receberam críticas. Outro possível fator explicativo é que se trata de parlamentares, que, salvo raros casos, não atraem paixões e ódios do cidadão mediano, como usualmente ocorre em cargos executivos. A baixa atenção que os cidadãos dão aos representantes legislativos no Brasil ocorre, em boa parte, pela natureza do sistema eleitoral brasileiro. Uma vez que cargos legislativos (à exceção do Senado) são eleitos por sistema proporcional com alta magnitude, a memória eleitoral do cidadão – e, conseqüentemente, a possibilidade de *accountability* – é muito baixa (CAREY, 2016). Eleitos por cargos majoritários, por outro lado, tendem a ser mais lembrados e cobrados pelos cidadãos.

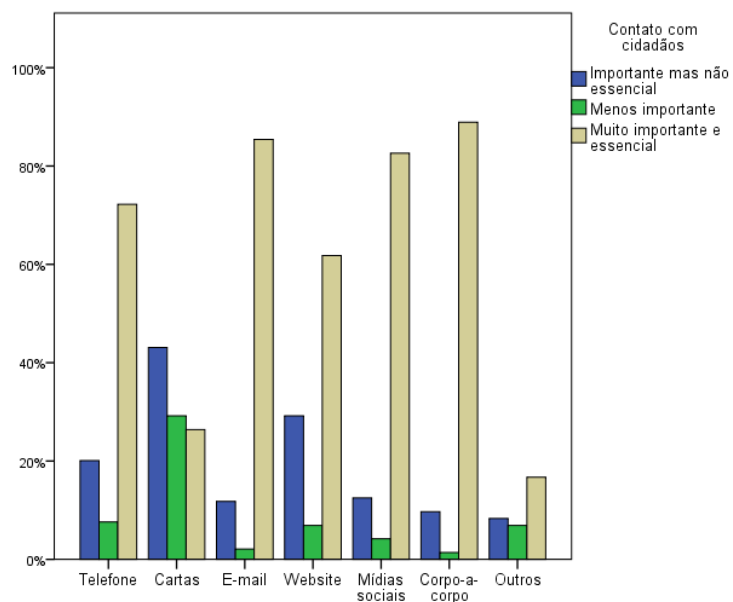
A distinção que talvez seja mais frutífera em termos analíticos é entre pedidos de políticas públicas e os pedidos assistencialistas, em que a taxa de resposta do primeiro se

sobrepõe ao segundo. Aqui, é preciso considerar dois fatores na explicação. Primeiro, o que seria a explicação mais sedutora para aqueles que acreditam no poder transformador da internet, é que o ambiente virtual é constituído de uma nova prática de democracia digital, em que os sujeitos estão mais preocupados com políticas públicas do que em bens para si. A segunda explicação é mais racional, em termos de qual é o estrato da sociedade que utiliza mídias sociais, em geral, e qual estrato tenta contactar políticos. Um terceiro aspecto a considerar é que não conseguimos ter acesso, pelo questionário, a qual sentido é dado pelos respondentes a cada termo. Por exemplo, um *constituency service*, como conseguir o asfalto para uma rua ou a melhoria de um hospital, é uma política localista, análogo ao tipo *pork-barrel*, mas talvez seja interpretada como uma política pública pelo respondente.

Por fim, nesta seção, verificamos a importância atribuída às ferramentas de comunicação, que podem ser utilizadas tanto externamente – para contato com os cidadãos – quanto internamente. Neste tópico, examinamos a importância atribuída pelos assessores a uma série de ferramentas, em quatro esferas distintas: a) no contato com os cidadãos; b) como divulgação das ações à base eleitoral (perspectiva eleitoral); c) como fonte de informações do gabinete; d) da importância para o gerenciamento do mandato.

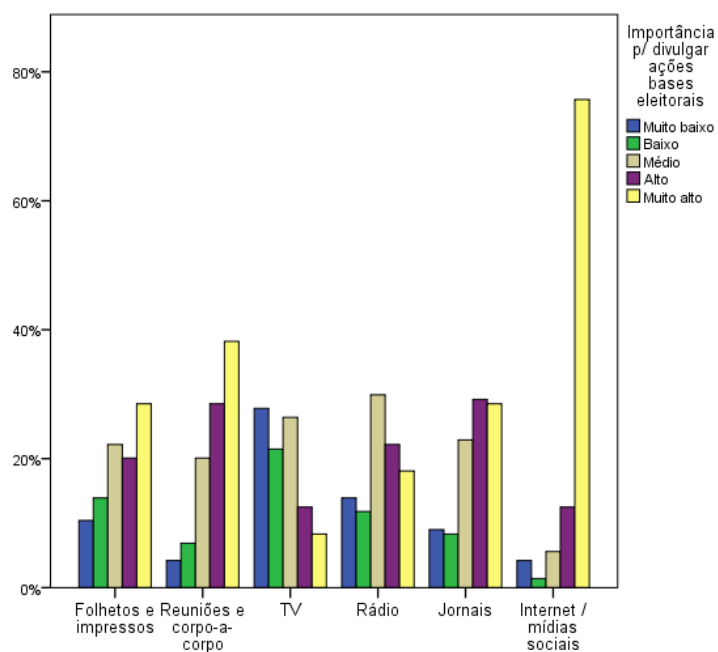
As duas primeiras dizem respeito à comunicação externa, com os cidadãos, ao passo que as duas últimas se referem à comunicação interna do gabinete. Primeiramente, apresentamos os resultados globais de cada ferramenta, nos gráficos 5 a 8. Na seção seguinte, faremos uso destas respostas para criação de um índice, a fim de dar maior compreensibilidade e concisão aos resultados.

Gráfico 5 – Importância das ferramentas no contato com cidadãos



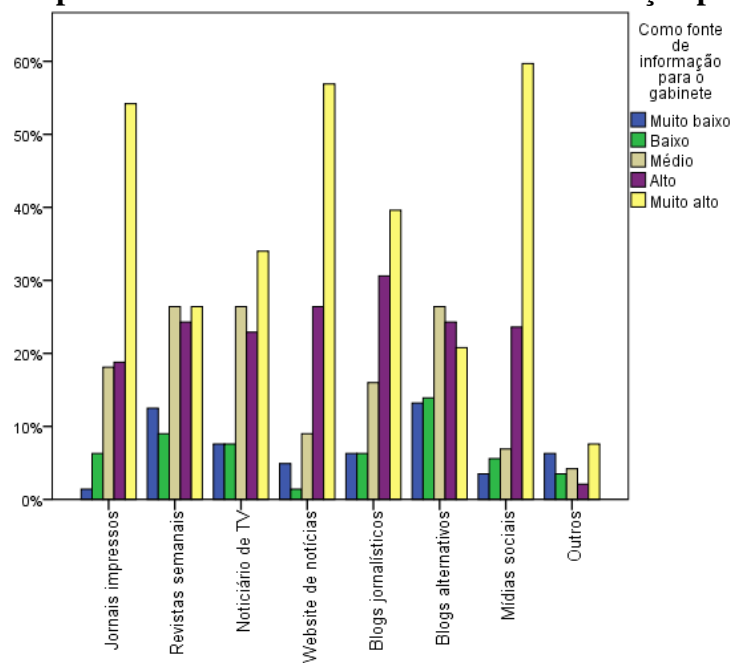
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 6 – Uso das ferramentas para divulgar ações junto às bases eleitores



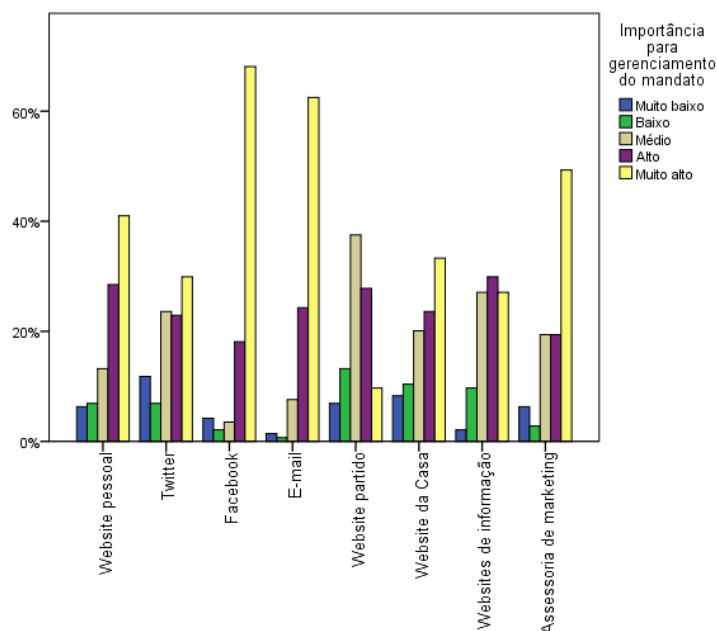
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 7 – Papel das ferramentas como fonte de informação para o gabinete



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 8 – Importância das ferramentas para o gerenciamento do mandato



Fonte: Elaboração própria.

Como se percebe, em todas as categorias as mídias sociais detêm um papel muito elevado, segundo a percepção dos respondentes. No gráfico sobre o gerenciamento do mandato, percebe-se que os websites dos parlamentares ainda são considerados muito importantes – informação que vai no sentido oposto àquele demonstrado pela literatura mais recente, que aponta a sua cada vez menor utilização. Esta é uma interessante evidência adicional ao caráter personalizado da representação política no Brasil, na medida em que websites partidários e institucionais são colocados em segundo plano. Contudo, quando questionados acerca do contato com os cidadãos, apenas 63% considera o website imprescindível, diante de 86% que assim consideram o e-mail e 83%, as mídias sociais – corpo-a-corpo, compreensivelmente, ainda é o meio considerado mais importante, por 89% dos respondentes.

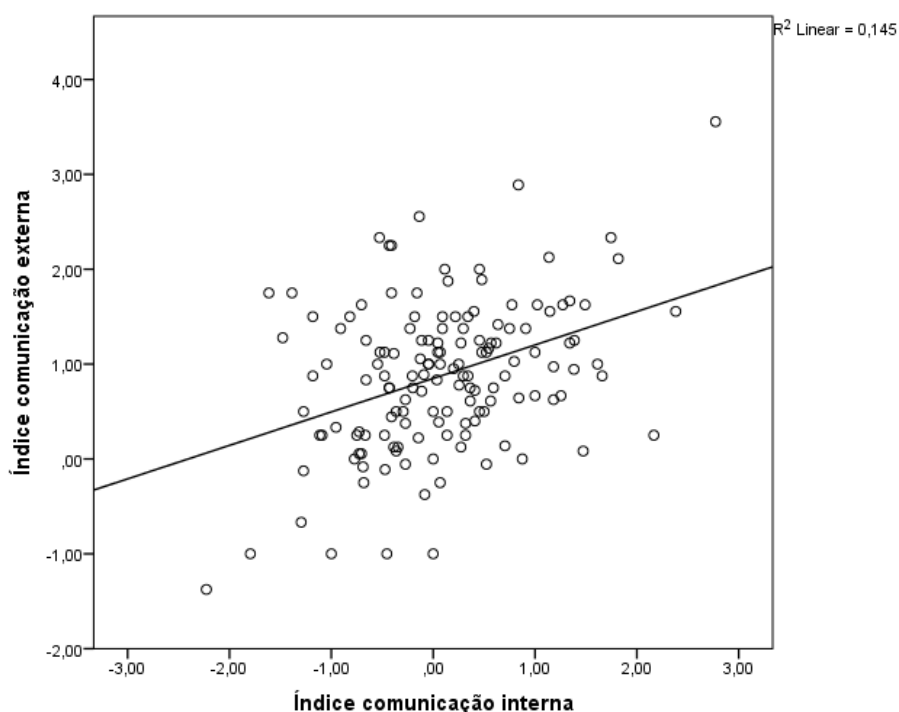
Na seção seguinte, utilizaremos estas informações para sintetizar um índice que dê maior inteligibilidade às práticas comunicativas dos gabinetes.

4.2 Índice de comunicação externa e interna

A partir das quatro questões de nosso questionário que dizem respeito à avaliação das ferramentas de tecnologias digitais, propomos dois índices, um para comunicação interna e outro para a comunicação externa, conforme explicada na seção desenho de pesquisa. Nos dois índices (de comunicação externa e de comunicação interna),

agregamos o valor atribuído a cada ferramenta entre tradicionais (ou não digitais) e comunicação online. Os valores negativos se referem às ferramentas não-digitais e os positivos às digitais; valores próximos a zero mostram equilíbrio. O gráfico 9 mostra o cruzamento dos dois índices.

Gráfico 9 – Relação entre os índices de comunicação interna e externa



Fonte: Elaboração própria.

A correlação de Pearson entre os dois índices é de 0,381 (sig= 0,000). Isto indica que há apenas uma correlação moderada entre os dois tipos de comunicação. Ou seja, a relação lógica que poderia ser esperada entre quem usa mais a tecnologia externamente e quem usa mais internamente e vice-versa não costuma ocorrer. Os dois pontos nas extremidades superior direita e inferior esquerda são exemplos do que seria essa relação lógica: o primeiro caso usa muito as tecnologias digitais nos dois âmbitos e o segundo usa meios tradicionais nos dois tipos de comunicação. Contudo, casos no quadrante superior esquerdo utilizam a comunicação externa digital, mas interna tradicional. Assim como os casos no quadrante direito inferior, curiosamente, utilizam muito a tecnologia na comunicação interna, mas não consideram essas ferramentas tão importantes na comunicação externa. Isto, por si só, já mostra a relevância do *framework* (modelo analítico) proposto por este artigo. Uma vez que não há relação perfeita dos dois tipos de comunicação, um não pode servir como *proxy* (indicador indireto) do outro. Logo, a

pesquisa sobre os aspectos internos da rotina parlamentar se faz premente.

4.3 Associação com partidos políticos e tipologia do tipo de comunicação

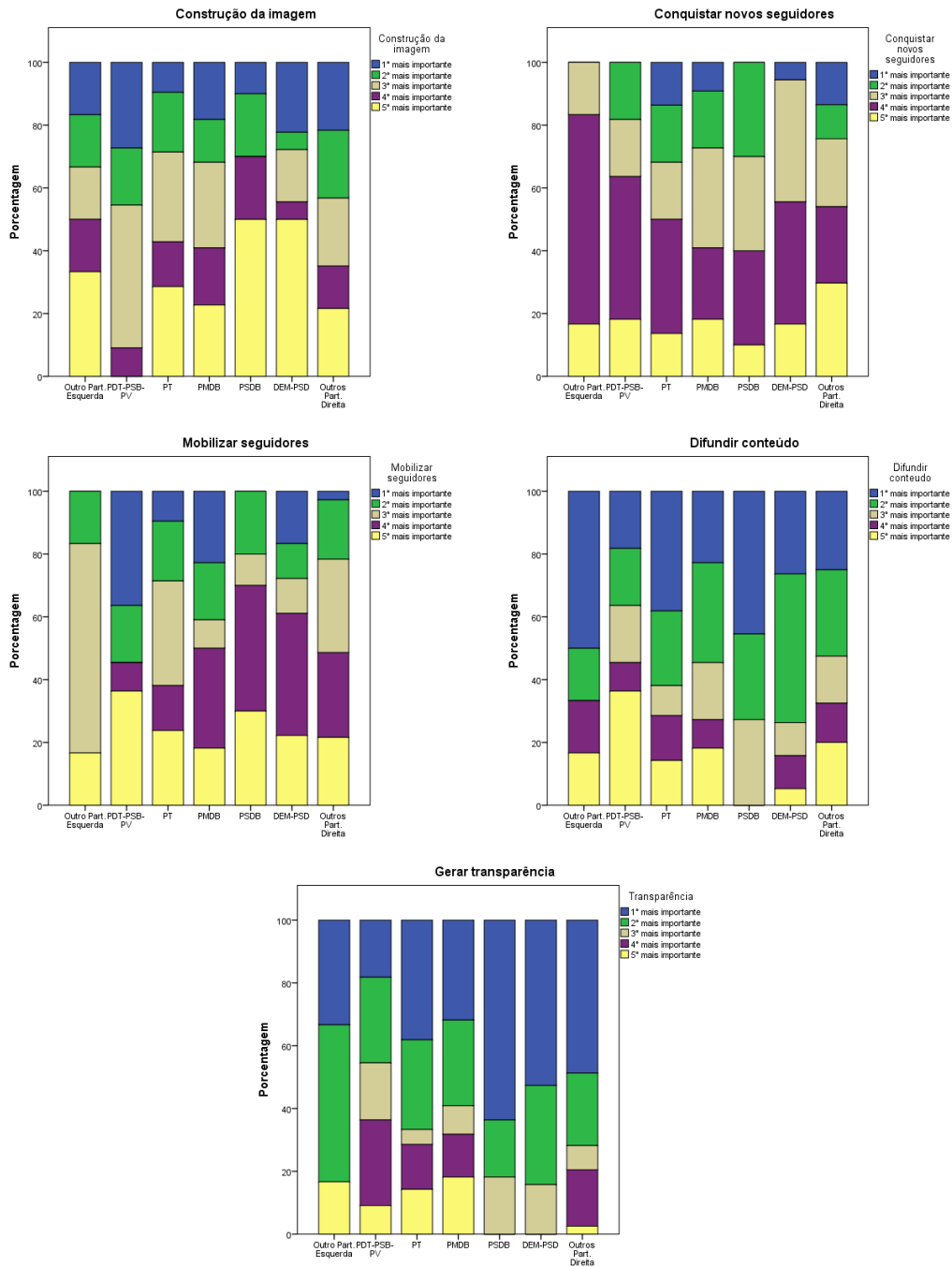
Verificamos nas seções anteriores a distribuição geral dos dados. Nesta seção, iremos verificar se os padrões detectados encontram relação com algum fator externo, que sirva como variável explicativa, isto é, que ajude a explicar as diferenças no comportamento político de cada um destes atores.

Embora a ciência política possa oferecer uma longa lista de variáveis explicativas, optamos, aqui, pelo cruzamento com o partido político dos parlamentares responsáveis pelos gabinetes, já que esta é uma variável clássica que ajuda a compreender, ao menos em parte, as distinções entre os comportamentos parlamentares – e, em tese, pode também ajudar a explicar as distinções existentes entre os diversos modos de organização dos gabinetes e suas práticas comunicativas.

Também nesta seção iremos apresentar a tipologia referente à comunicação dos gabinetes, conforme já apresentado na seção desenho de pesquisa, formada a partir dos índices de comunicação interna e externa.

Na seção anterior, investigamos as motivações dos respondentes para estar online. Mas, será que esta atribuição é equânime a todos partidos? A literatura nos ensina que, historicamente, tem existido distinções partidárias em relação ao comportamento destes na arena eleitoral e nas formas utilizadas para captar seus apoiadores. Portanto, seria lógico que existissem também distinções tanto no comportamento online quanto nestas motivações. A seguir, apresentamos no gráfico 10, dividido em partes, os valores das respostas por partidos.

Gráfico 10 - Motivos para estar online, por partido



Fonte: Elaboração própria.

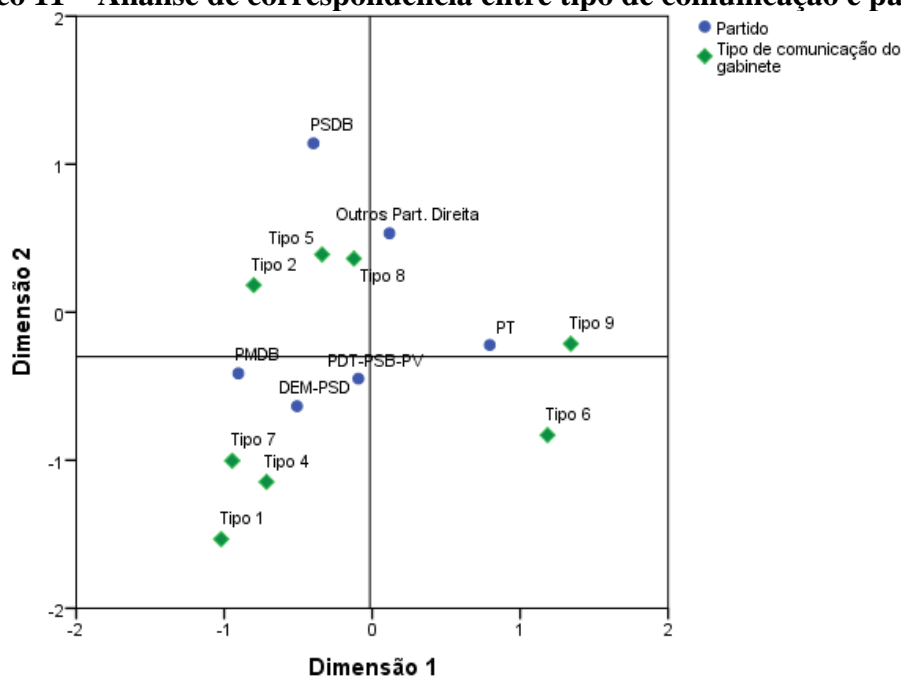
Podemos verificar no quadro partidário a questão entre mobilização de adeptos *versus* captação de novos simpatizantes. Neste tópico, percebemos que, para o PT, conquistar novos seguidores é levemente mais importante do que mobilizar os atuais. Em comparação com o PSDB e praticamente todos demais partidos, as duas questões referentes aos seguidores são muito mais importantes para o PT e o PMDB. Curiosamente, mesmo os outros partidos de esquerda – cujo público teoricamente é composto majoritariamente por seus filiados, por não serem partidos de grande expressão

– a questão de mobilizar seguidores só aparece na terceira colocação mais importante.

Há uma distinção importante. PT e PSDB são os únicos partidos – considerando as duas primeiras colocações em importância – em que “conquistar novos seguidores” supera “mobilizar seguidores”. Podemos considerar, então, que para os partidos centrais na arena eleitoral nacional é mais importante atingir novos eleitores, enquanto os partidos periféricos preferem pregar para os já convertidos. Uma lógica racional, não de cunho ideológico, rege o comportamento dos atores.

A seguir, com a combinação destes dois índices, apresentamos a tipologia de comunicação de gabinete proposta, conforme o quadro 2, presente na seção desenho de pesquisa. Faremos, desde já, a relação com os partidos políticos. Neste gráfico, devido ao limite de espaço na imagem, designamos os tipos de comunicação pelo número do tipo.

Gráfico 11 – Análise de correspondência entre tipo de comunicação e partidos



Fonte: Elaboração própria. os autores

Podemos perceber que o PT está mais próximo dos tipos 6 e 9. Isto é, o partido brasileiro mais próximo de um modelo de comunicação digital. Assim como também os outros partidos de esquerda estão muito próximos do tipo 9, totalmente digitalizado. O bloco de centro-esquerda fica entre os tipos 1, 4 e 5, isto é, de tradicional a um meio-termo – similar ao que ocorre com o bloco de centro-direita. O PSDB, embora apresente maior proximidade com o tipo 8 (identificado pelo teste de resíduos padronizados), isto é, também digitalizado, em todas as categorias seus valores se aproximam muito da

distribuição normal.

Em resumo, o uso dos partidos políticos parece frutífero, ao menos em parte, para ajudar a distinguir os tipos de comunicação adotados pelos gabinetes parlamentares.

5. Considerações finais

Este artigo investigou a utilização de ferramentas digitais pelos gabinetes parlamentares na Câmara dos Deputados, a partir do ponto de vista daqueles que efetivamente operam essas ferramentas, isto é, as assessorias parlamentares trabalhando com comunicação nos gabinetes dos deputados federais, uma abordagem pouco explorada na literatura brasileira sobre internet e política. O pressuposto dessa análise é que o mandato não deve ser compreendido como algo exercido pelo deputado isoladamente. Ele é uma ação política desenvolvida em equipe, na medida em que exige uma ação coordenada de um corpo de funcionários que fornece uma estrutura de apoio para a atuação do parlamentar, o qual, naturalmente, é o ator central desse processo e, em última análise, detém a prerrogativa formal de deliberar sobre o curso de suas ações. Tal como Cristina Leston-Bandeira, entre outros, já havia apontado, a análise apresentou claro rendimento e potencial analítico.

A partir da mensuração realizada nas entrevistas com as assessorias, propusemos e apresentamos o índice de comunicação interna e externa, em que depreendemos as características da utilização dos meios mais tradicionais ao uso das ferramentas mais digitalizadas. Também apresentamos uma tipologia, criada partir desse índice. O índice e a tipologia podem ser objeto de outras pesquisas, em outros contextos, a fim de testar sua eficácia e eventual aprimoramento. Entre as contribuições desta pesquisa, destaca-se o uso das ferramentas avaliadas não apenas no contato com os cidadãos, mas na rotina interna dos gabinetes. As evidências sugerem que essas tecnologias impactam não somente as relações externas ao gabinete - sua importância como comunicação social -, mas a própria rotina interna de trabalho.

Ainda que exista, conforme afirma Marques et al. (2013), um claro aumento da apropriação de ferramentas de comunicação digital por parte dos gabinetes parlamentares, a análise por partidos mostra que há considerável variação no padrão de uso entre as agremiações políticas. Diferentes fatores podem explicar as diferentes formas de uso, um deles pode ser, como demonstrado no *survey*, a própria percepção que os gabinetes possuem das plataformas de comunicação como determinante para uma apropriação mais assídua de determinada estratégia de comunicação.

Os achados aqui apresentados necessitam ser aprofundados com outras análises comparativas, tanto em nível subnacional, como envolvendo outras legislaturas do parlamento brasileiro, a fim de verificar se os dados aqui analisados constituem alguma tendência de longa duração em relação a uma maior profissionalização no uso das mídias digitais pelos assessores. Enquanto nos Estados Unidos o *staff* parlamentar tem atenção desde os anos 1980 (HAMMOND, 1984), tal objeto de pesquisa apenas muito recentemente têm ganhado espaço dentro das pesquisas sobre o legislativo. Acreditamos que este objeto é essencial tanto para compreender as dinâmicas do recorte específico sobre a utilização das ferramentas digitais pela elite política, quanto, em termos mais amplos, para outros temas e aspectos dentro da área de estudos legislativos.

Referências

ABBE, O. G.; HERRNSON, P. S. Campaign Professionalism in State Legislative Elections. **State Politics & Policy Quarterly**, v. 3, n. 3, p. 223-245, 2003.

AGGIO, Camilo. As campanhas políticas no Twitter: uma análise do padrão de comunicação política dos três principais candidatos à presidência do Brasil em 2010. *In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS PESQUISADORES EM POLÍTICA*, IV, Rio de Janeiro, abril, 2011.

AGGIO, Camilo de Oliveira. Campanhas *on-line*: o percurso de formação das questões, problemas e configurações a partir da literatura produzida entre 1992 e 2009. *In: AGGIO, C.; MARQUES, F. P. J. A.; SAMPAIO, R. (Org.). Do clique à urna: internet, redes sociais e eleições no Brasil*, Salvador: EDUFBA, 2013. p. 103-121.

BARROS, A. T. A internet como mídia política nos países lusófonos: análise dos websites dos parlamentos de língua portuguesa. **Observatorio**, v. 11, n. 3, 187-202, 2017.

BARROS, A. T., BERNARDES, C. B.; REHBEIN, M. R. Brazilian Parliament and digital engagement. **The Journal of Legislative Studies**, v. 22, n. 4 p. 540-558, 2016.

BARROS, A. T.; REHBEIN, M., BERNARDES, C. B.; Brazilian Parliament and digital engagement. *In: BERNARDES, Cristiane Brum; LESTON-BANDEIRA, Cristina, BRAGA, Ricardo de João (Org.). The Legislature of Brazil*. London: Routledge, 2018 p. 96-114.

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

BRAGA, S.; CARLOMAGNO, M. Eleições como de costume? Uma análise longitudinal das mudanças provocadas nas campanhas eleitorais brasileiras pelas tecnologias digitais (1998-2016). **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 26, p. 7–62, 2018.

CARLOMAGNO, M.C.; BRAGA, S.S.; SAMPAIO, R.C. Respondem os políticos a questionamentos dos eleitores? Um experimento controlando os incentivos de mensagem, período e meio. **Opinião Pública**, v. 24, n. 2, p. 328-364, 2018.

CAREY, J. M. Legislative accountability: should brazil break up its big electoral districts? **E-Legis**, v. 19, n. 1, p. 72-86, 2016.

CERVI, Emerson Urizzi; MASSUCHIN, Michele Goulart. O uso do twitter nas eleições de 2010: O microblog nas campanhas dos principais candidatos ao governo do Paraná. **Contemporanea**, v. 9, n. 2, p. 319-334, 2011.

COLEMAN, S. **Direct Representation: Towards a Conversational Democracy**. London: IPPR Exchange, 2005a.

COLEMAN, S. New mediation and direct representation: reconceptualising representation in the digital age. **New Media and Society**, v. 7, n. 2, p. 177-198, 2005b.

COLEMAN, S.; MOSS, G. Governing at a distance—politicians in the blogosphere. **Information Polity**, v. 13, n. 1-2, p. 7-20, 2008.

DAI, X.; NORTON, P. The Internet and Parliamentary Democracy in Europe. **The Journal of Legislative Studies**, v. 13, n. 3, p. 342-353, 2007.

FRANÇA, A. S. T.; MARTINS, F. R. S.; BRAGA, S. S. O impacto da internet no funcionamento das instituições representativas: o caso do Paraná. **Mediações**, v. 11, n. 2, p. 163, 2006.

HAMMOND, S. W. Legislative Staffs. **Legislative Studies Quarterly**, v. 9, n. 2, p. 271-317, 1984.

GIBSON, Rachel K. et al. Election Campaigning on the WWW in the USA and UK: A Comparative Analysis. **Party Politics**, v. 9, n. 1, p. 47-75, 2003.

GIBSON, Rachel K.; MCALLISTER, Ian. Do online election campaigns win votes? The 2007 Australian “YouTube” election. **Political Communication**, v. 28, n. 2, p. 227-244, 2011.

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

LESTON-BANDEIRA, C. Are ICTs Changing Parliamentary Activity in the Portuguese Parliament? **The Journal of Legislative Studies**, v. 13, n. 3, p. 403-421, 2007a.

LESTON-BANDEIRA, C. The Impact of the Internet on Parliaments: a Legislative Studies Framework. **Parliamentary Affairs**, v. 60, n. 4, p. 655-674, 2007b.

LESTON-BANDEIRA, C. Towards a trustee model? Parliamentary representation in the internet era. The Portuguese case. **Parliamentary Affairs**, v. 65, p. 425-447, 2012.

LILLEKER, D. G.; KOC-MICHALSKA, K.; SCHWEITZER, E. J.; JACUNSKI, M.; JACKSON, N.; VEDEL, T. Informing, engaging, mobilizing or interacting: Searching for a European model of web campaigning. **European Journal of Communication**, n. 26, 195-213, 2011.

LILLEKER, Darren; KOC-MICHALSKA, Karolina. Online Political Communication Strategies: MEPs, E-Representation, and Self-Representation. **Journal of Information Technology & Politics**, v. 10, n. 2, p. 190-207, 2013.

MARQUES, F. P. J. A.; AQUINO, J. A. DE; MIOLA, E. Parlamentares, representação política e redes sociais digitais. **Opinião Pública**, v. 20, n. 2, p. 178-203, 2014.

MARQUES, F. P. J. A.; SILVA, F.; MATOS, N. MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida; SILVA, Fernando Wisse Oliveira; MATOS, Nina Ribeiro. Estratégias de Comunicação Política Online: uma Análise do Perfil de José Serra no Twitter. **Contemporânea**, v. 9, n. 3, p. 344-369, 2012.

MARQUES, F. P. J. A.; SAMPAIO, R. C. Election after Election: Rupturas e continuidades nos padrões midiáticos das campanhas políticas online. *In*: ENCONTRO ANUAL DA COMPÓS, XX, Porto Alegre, 2011. **Anais [...]**. Porto Alegre: [s.n], 2011.

MASSUCHIN, Michele Goulart; TAVARES, Camilla Quesada. Dinâmicas da campanha online no Brasil: um estudo comparativo entre websites e fanpages dos candidatos à Presidência em 2014. **Contemporanea**, v. 16, n. 1, p. 333-357, 2018.

MEDVIC, S. K.; LENART, S. The Influence of Political Consultants in the 1992 Congressional Elections. **Legislative Studies Quarterly**, v. 22, n. 1, p. 61-77, 1997.

NEGRINE, R. "The Professionalisation of Political Communication in Europe". *In*. NEGRINE, R. *et al.* (Org.). **The professionalisation of political communication**. Chicago: University of Chicago Press, 2007, p. 27-46.

NIELSEN, R. K.; VACCARI, C. As pessoas curtem os políticos no Facebook? Não mesmo! A comunicação direta em larga escala entre candidatos e eleitores como um fenômeno outlier. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 5, n. 2, p. 227-256, 2014.

NORRIS, P. Preaching to the converted? Pluralism, participation and party websites. **Party Politics**, v. 9, n. 1, p. 21-45, 2003.

PANAGOPOULOS, C. Political Consultants, Campaign Professionalization, and Media Attention. **PS: Political Science and Politics**, v. 39, n. 4, p. 867-869, 2006.

POWER, T.; ZUCCO JR., C. (Org.). **O Congresso por ele mesmo**: autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

ROSSETTO, Graça; CARREIRO, Rodrigo; ALMADA, Maria Paula. Twitter e comunicação política: limites e possibilidades. **Revista Compolítica**, v. 2, n. 3, p.189-216, jul./dez., 2013.

SANTOS, F. O legislativo em busca de informação: Um estudo da estrutura de assessoria da Câmara dos Deputados. **Texto para discussão**, v. 1958, p. 1-37, 2014.

SANTOS, F.; CANELLO, J. Comissões Permanentes, Estrutura de Assessoramento e o Problema Informacional na Câmara dos Deputados do Brasil. **Dados**, v. 59, n. 4, p. 1127-1168, out. 2016.

TENSCHER, Jens. MPs and the Internet: an empirically based typology. **The Journal of Legislative Studies**, v. 20, n. 3, p. 305-320, 2014.

THURBER, J. A. The Study of Campaign Consultants: A Subfield in Search of Theory. **Political Science and Politics**, v. 31, n. 2, p. 145-149, 1998.

VISSERS, Sara. From preaching to the converted to preaching through the converted. *In: ECPR Joint Sessions of Workshops*. Lisbon: [s.n], 2009.

WARD, S.; LUSOLI, W. 'From Weird to Wired: MPs, the Internet and Representative Politics in the UK', **The Journal of Legislative Studies**, v. 11, n. 1, 57-81, 2005.

WILLIAMSON, A.; FALLON, F. Transforming the future parliament through the effective use of digital media. **Parliamentary Affairs**, v. 64, n. 4, 781-792, 2011.

WINZEN, T. Technical or Political? An Exploration of the Work of Officials in the Committees of the European Parliament. **The Journal of Legislative Studies**, v. 17, n. 1, 2011.

ANEXOS

Tabela 2 – Motivos para estar online, por partido

		Construção Imagem	Mobilizar seguidores	Conquistar novos seguidores	Difundir Conteúdo	Transparência
Outros partidos de Esquerda	1°	16,70%			50,00%	33,30%
	2°	16,70%	16,70%		16,70%	50,00%
	3°	16,70%	66,70%	16,70%		
	4°	16,70%		66,70%	16,70%	
	5°	33,30%	16,70%	16,70%	16,70%	16,70%
PDT-PSB-PV	1°	21,40%	28,60%		14,30%	14,30%
	2°	14,30%	14,30%	14,30%	14,30%	21,40%
	3°	35,70%		14,30%	14,30%	14,30%
	4°	7,10%	7,10%	35,70%	7,10%	21,40%
	5°		28,60%	14,30%	28,60%	7,10%
PT	1°	8,30%	8,30%	12,50%	33,30%	33,30%
	2°	16,70%	16,70%	16,70%	20,80%	25,00%
	3°	25,00%	29,20%	16,70%	8,30%	4,20%
	4°	12,50%	12,50%	33,30%	12,50%	12,50%
	5°	25,00%	20,80%	12,50%	12,50%	12,50%
PMDB	1°	16,70%	20,80%	8,30%	20,80%	29,20%
	2°	12,50%	16,70%	16,70%	29,20%	25,00%
	3°	25,00%	8,30%	29,20%	16,70%	8,30%
	4°	16,70%	29,20%	20,80%	8,30%	12,50%
	5°	20,80%	16,70%	16,70%	16,70%	16,70%
PSDB	1°	8,30%			41,70%	58,30%
	2°	16,70%	16,70%	25,00%	25,00%	16,70%
	3°		8,30%	25,00%	25,00%	16,70%
	4°	16,70%	33,30%	25,00%		
	5°	41,70%	25,00%	8,30%		
DEM-PSD	1°	21,10%	15,80%	5,30%	26,30%	52,60%
	2°	5,30%	10,50%		47,40%	31,60%
	3°	15,80%	10,50%	36,80%	10,50%	15,80%
	4°	5,30%	36,80%	36,80%	10,50%	
	5°	47,40%	21,10%	15,80%	5,30%	
Outros partidos de Direita	1°	17,80%	2,20%	11,10%	22,20%	42,20%
	2°	17,80%	15,60%	8,90%	24,40%	20,00%
	3°	17,80%	24,40%	17,80%	13,30%	6,70%
	4°	11,10%	22,20%	20,00%	11,10%	15,60%
	5°	17,80%	17,80%	24,40%	17,80%	2,20%

Fonte: Elaboração própria.

Artigo submetido em: 2018-09-30

Reapresentado em: 2018-12-13

Aceito em: 2019-01-15



GABINETES DIGITAIS: O PAPEL DA COMUNICAÇÃO ONLINE NA ROTINA PARLAMENTAR

DIGITAL CABINETS: THE ROLE OF ONLINE COMMUNICATION IN PARLIAMENTARY ROUTINES

GABINETES DIGITALES: EL PAPEL DE LA COMUNICACIÓN ONLINE EN LA RUTINA PARLAMENTARIA

Marcio Carlomagno¹, Sérgio Braga² e Fernando Wisse³

Resumo:

Este artigo investiga a utilização de ferramentas digitais pelos gabinetes parlamentares na Câmara dos Deputados. Diferentemente do que a literatura da área tradicionalmente faz, nossa pesquisa analisa o ponto de vista dos operadores do sistema. Aplicamos um *survey* (amostral e representativo do universo) às assessorias parlamentares trabalhando com comunicação nos gabinetes dos deputados federais. A partir de uma série de questões sobre o impacto destas ferramentas, criamos dois índices de comunicação, externa e interna. Em seguida, agregamos os dois índices e propomos uma tipologia das comunicações dos gabinetes parlamentares. Cruzamos os dados com os partidos políticos, a fim de salientar as distinções no tipo de comunicação adotada por cada um deles. Entre as contribuições desta pesquisa, reside o destaque ao uso destas ferramentas não apenas para o contato com os cidadãos, mas na organização dos gabinetes. As evidências sugerem que estas tecnologias impactam não somente as relações externas ao gabinete (sua importância como comunicação), mas a própria rotina interna de trabalho.

Palavras-chave: parlamento digital; mídias sociais; legislativo; assessorias parlamentares; internet e política.

Abstract

This article investigates the use of digital tools by parliamentary offices in the Brazilian Chamber of Deputies. Unlike the literature of the area traditionally does, our research analyzes the point of view of the system operators. We applied a survey to the parliamentary staff working with communication in MPs offices. From some questions about impact of these tools, we created two communication indexes, external and internal. Then, we propose a typology of the offices' communication. We cross the data with the political parties, in order to emphasize the distinctions in type of communication adopted by them. This research contributes to emphasizing the use of these tools not only to contact citizens, but in the offices' organization. Evidence suggests that these technologies affect not only office external relations (its importance as communication), but the internal work routine itself.

¹ Márcio Carlomagno é doutorando em do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná.

² Sérgio Braga é professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná. É doutor em desenvolvimento econômico pelo IE/Unicamp, tendo realizado estágio pós-doutoral no ICS/Institute of Communication Studies da Universidade de Leeds onde realizou pesquisas sobre os impactos das tecnologias digitais na política brasileira (2013-2014). Atualmente desenvolve pesquisas sobre internet e processos de representação política no âmbito do INCT-DD/Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital, vinculado ao CNPq. (<https://inctdd.org/>)

³ Fernando Wisse é doutorando do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná.

Keywords: digital parliament; social media; legislative; legislative staff; internet and politics.

Resumen

Este artículo investiga la utilización de herramientas digitales por los gabinetes parlamentarios en la Cámara de Diputados. A diferencia de lo que hace la literatura tradicionalmente, nuestra investigación analiza el punto de vista de los operadores del sistema. Aplicamos un survey (muestral y representativo del universo) a las asesorías de comunicación parlamentarias de los gabinetes de los diputados federales. A partir de una serie de cuestiones sobre el impacto de estas herramientas, creamos dos índices de comunicación, externa e interna. Em seguida, agregamos los dos índices y proponemos una tipología de las comunicaciones de los gabinetes parlamentares. Cruzamos los datos con los partidos políticos, a fin de resaltar las distinciones en el tipo de comunicación adoptada por cada uno de ellos. Entre las contribuciones de esta investigación, reside el destaque al uso de estas herramientas no sólo para el contacto con los ciudadanos, sino en la organización de los gabinetes. Las evidencias sugieren que estas tecnologías afectan no sólo a las relaciones externas al gabinete (su importancia como comunicación), sino a la propia rutina interna de trabajo.

Palabras clave: parlamento digital; redes sociales; legislativa; asesorías parlamentarias; Internet y política.

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, tem sido crescente o número de estudos sobre o impacto das tecnologias digitais nas relações de representação política e nas estratégias de comunicação tanto da instituição parlamentar quanto dos membros do parlamento na sua relação com o cidadão comum e com outras instituições (COLEMAN; MOSS, 2008; LESTON-BANDEIRA, 2012; LARSSON, 2014; LILLEKER et al., 2012, 2013, 2014; TENSCHER, 2014; BARROS; BERNARDES; REHBEIN, 2016). Essa quantidade crescente de estudos é, por si mesma, um indicador da importância do tema e das possibilidades da internet e das tecnologias digitais de influenciarem a natureza das relações de representação política entre elites e cidadãos, bem como o funcionamento cotidiano da governança democrática das instituições representativas. Vários analistas têm se dedicado ao tema com objetivos diferentes e métodos, universos empíricos e resultados também distintos.

Nesse contexto, muitos estudos sobre o impacto das tecnologias digitais e suas ferramentas (como website, mídias sociais e assim em diante) se centram no comportamento online dos políticos, nas mais diversas perspectivas analíticas (COLEMAN, 2005; MARQUES; AQUINO; MIOLA, 2014; NIELSEN; VACCARI, 2014), usualmente a partir de uma perspectiva “externa” de análise, ou seja, voltada para os efeitos da atividade online dos parlamentares em sua relação com o cidadão comum e outros atores da sociedade civil. Dessa perspectiva, permanecem ainda passíveis de serem objeto de análise uma série de questões mais próximas ao dia-a-dia da atividade parlamentar, dentre as quais: Como os próprios operadores do sistema, aqueles que gerenciam os mandatos parlamentares, percebem o papel destas ferramentas? Esta é nossa questão de pesquisa central da qual derivam uma série de outras a serem abordadas a

seguir, tais como: São os gabinetes parlamentares brasileiros digitais, inseridos em uma nova lógica de representação política, ou é a utilização dessas ferramentas ainda colateral e residual no gerenciamento do mandato parlamentar? Além do uso externo, junto ao eleitorado, essas ferramentas também são utilizadas e possuem algum impacto no uso interno dos gabinetes? Como as tecnologias digitais impactam a rotina parlamentar?

Uma questão central nos estudos sobre mídias sociais tem sido como mensurar o uso e os impactos dessas tecnologias no processo de representação política. Neste artigo, procuramos inverter a pergunta diversas vezes feita pela literatura, para verificar não o impacto destas ferramentas sobre os *outputs* legislativos, mas – em perspectiva em boa medida rara – sobre as mudanças *dentro* dos gabinetes parlamentares, para a organização de sua *rotina de trabalho*.

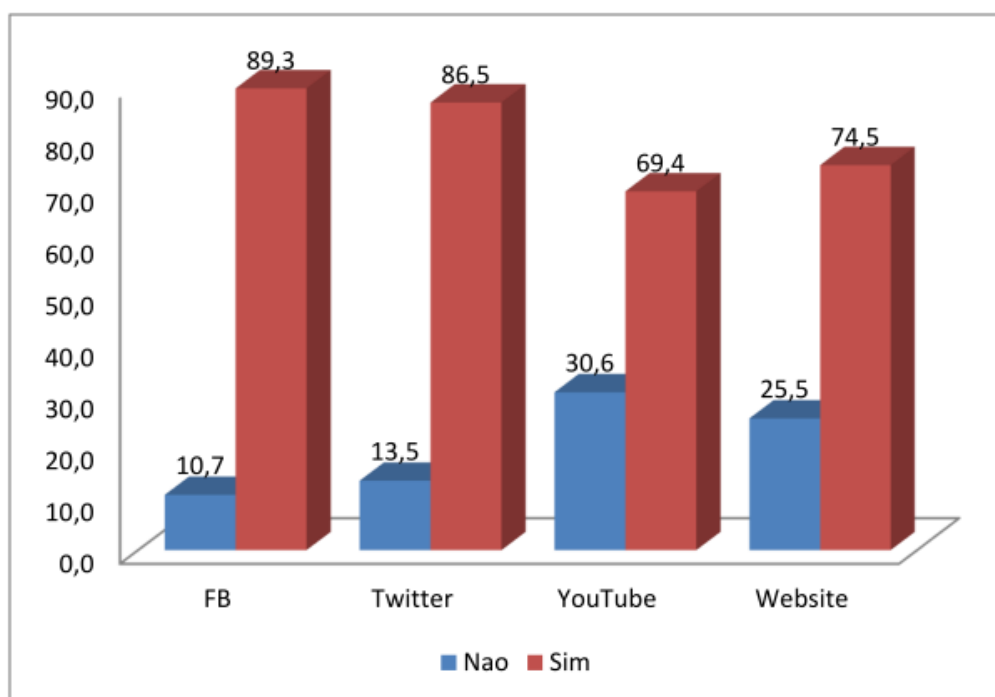
Este estudo propõe dois elementos centrais, que consideramos suprir uma lacuna na pesquisa brasileira sobre mídias sociais e parlamento: a) investigar o papel das ferramentas digitais a partir da lógica interna dos atores; b) realizar esta investigação a partir das assessorias parlamentares, que são os atores que controlam e organizam o dia-a-dia da rotina do mandato, mais do que o parlamentar em si.

Esse olhar para as assessorias parlamentares – que são a base do trabalho realizado no exercício de um mandato – enquanto unidade de análise, constitui uma tentativa de complementar outros estudos sobre a casa legislativa e o exercício do mandato pelos deputados empreendidos pela ciência política brasileira, via de regra muito focados na atuação do parlamentar individual, em detrimento da equipe que o cerca. Importante salientar que, no modelo adotado no legislativo federal brasileiro, os deputados dispõem, basicamente, de duas estruturas de assessoramento distintas. Uma é a Consultoria Permanente da Casa, que tem sido objeto recente de investigação (SANTOS, 2014; SANTOS; CANELLO, 2016), composta por servidores concursados, que fornecem informações e análises, quando solicitados, essencialmente sobre temas relacionados à elaboração de políticas públicas. Outra, são os assessores parlamentares políticos, que ocupam cargos em comissão, à escolha de cada deputado. Estes trabalham diretamente nos gabinetes e assessoram o dia-a-dia da rotina parlamentar. Há, além destes, as estruturas de assessorias vinculadas às lideranças partidárias. Nossa escolha da unidade de análise contempla apenas os assessores lotados diretamente nos gabinetes dos deputados, em cargos de confiança. Isto porque são estes que tendem a lidar mais diretamente com as questões políticas em sentido estrito, tópico no qual se insere nossa pesquisa sobre a comunicação política dos deputados.

Como método, aplicamos um *survey*⁴ às assessorias parlamentares dos gabinetes dos deputados federais na Câmara dos Deputados. Obtivemos 144 respostas (28% do universo) distribuídas em uma amostra representativa deste universo, conforme detalharemos na seção sobre o desenho de pesquisa.

Inicialmente, vamos apresentar alguns dados iniciais sobre o uso das mídias sociais pelos parlamentares brasileiros, para contextualizar o fenômeno que iremos tratar e demonstrar sua importância. Os dados se referem aos deputados federais brasileiros e foram coletados pelo GEIST/Grupo de Pesquisa em Atores, Instituições e Tecnologias Digitais, antes do início da campanha eleitoral de 2014 e se referem à 54ª Legislatura, período no qual foi aplicado nosso questionário. Primeiramente, podemos verificar a utilização de diversos tipos de plataformas (websites, uma ferramenta já tradicional, e três tipos de mídias sociais) pelos parlamentares.

Gráfico 1 - Porcentagem de uso das plataformas pelos deputados federais (n=513)

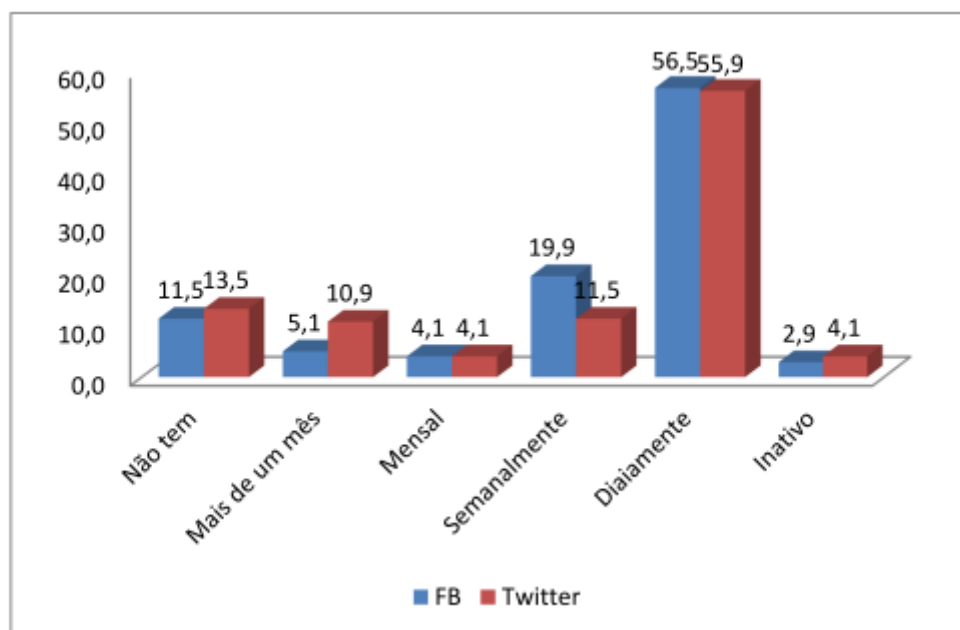


Fonte: Geist (2018). Base da dados sobre o uso das tecnologias digitais pelos parlamentares brasileiros.

⁴ *Survey* é o termo técnico para pesquisa de opinião pública, que utiliza questionários fechados e é amostral. Isto é, a partir de uma amostra pode-se obter a opinião do universo de representados.

Como se percebe, e como estudos já apontaram para o caso dos deputados estaduais (BRAGA; CARLOMAGNO; RODRIGUES, 2014) ou para o caso dos candidatos a governador e senador (BRAGA; CARLOMAGNO, 2018), o Facebook já é o veículo de comunicação digital de maior utilização por vários segmentos das elites políticas e parlamentares, superando (por pouco) o Twitter, que nas eleições de 2010 havia sido recurso digitais mais utilizado pelos políticos (BRAGA; CARLOMAGNO, 2018). Youtube e website parecem ser relegados a um segundo plano. Mas não basta estar presente nestas plataformas, é preciso nutri-las. Conferimos, a seguir, a frequência de atualização que os parlamentares realizam.

Gráfico 2 – Porcentagem da frequência de atualização nas mídias sociais (n=513)



Fonte: Geist (2018).

Somando as atualizações diárias com as semanais, podemos considerar em torno de 70% a 75% dos parlamentares brasileiros como ativos nestas redes e não apenas possuindo uma plataforma digital sem utilizá-la de fato. Assim, como apontado por outros pesquisadores (MARQUES, 2013; BRAGA; ROCHA; VIEIRA, 2015), as redes digitais já se incorporaram ao cotidiano da atuação política da maioria dos representantes eleitos ao parlamento federal brasileiro. Entretanto, sabe-se que, salvo algumas exceções, não

são diretamente os parlamentares os responsáveis pela gestão dessas mídias. Para isso, contam com um corpo de assessores encarregados de gerenciar esta assim como outras dimensões do exercício do mandato, que cada vez mais assume um perfil profissionalizado à medida que a democracia e as casas legislativas brasileiras se institucionalizam.

Dentro desse contexto, o objetivo deste artigo é identificar como os gabinetes utilizam as ferramentas de tecnologia digital, tanto para uso externo (comunicação com cidadãos) quanto para uso interno (rotina do gabinete). Assim, nossa unidade empírica de análise são os *gabinetes parlamentares*, e não os deputados como atores isolados. Para isso, a partir dos resultados do questionário, iremos criar e apresentar dois índices: de comunicação interna e de comunicação externa. Depois disto, iremos agregar estes índices em uma tipologia da comunicação de gabinete, para compreender como os gabinetes utilizam de forma distinta tais ferramentas e iremos cruzar os resultados encontrados com os partidos políticos dos respondentes, a fim de verificar se essa associação ajuda a explicar as distintas formas encontradas. Por fim, iremos apresentar nossa conclusão sobre as associações existentes entre os diferentes tipos de comunicação desenvolvidos pelas assessorias parlamentares e os partidos políticos representados na Câmara dos Deputados.

2. Parlamentares e mídias sociais

Ao tratar sobre o parlamento e o uso de mídias sociais, podemos identificar, *grosso modo*, distintas linhas e objetos de pesquisa. Parcela considerável das pesquisas desenvolvidas sobre essa temática abrange, especialmente, a utilização das mídias sociais em campanhas políticas majoritárias. Esses trabalhos analisam os padrões de uso por parte do candidato e procuram dimensionar as estratégias de comunicação utilizadas e a interação entre candidatos e eleitores (AGGIO, 2011, 2013; DRUCKMAN et al., 2009; CERVI; MASSUCHIN, 2011; GIBSON; MCALLISTER, 2011; MARQUES & SAMPAIO, 2011; MARQUES, SILVA & MATTOS, 2013; MASSUCHIN e TAVARES, 2018; ROSSETTO et al., 2012). Outras pesquisas buscam avaliar a crescente utilização de ferramentas de participação e engajamento pelos parlamentos e atores parlamentares fora do período eleitoral, no período da legislatura parlamentar ordinária (FARIA, 2013; LESTON-BANDEIRA & BRUM, 2017; BARROS, BERNARDES & REHBEIN, 2016).

É cada vez mais patente que, através da utilização de canais em redes tais como YouTube, Flickr, Instagram, Twitter ou Facebook, por exemplo, busca-se estimular o engajamento com o grande número de usuários dessas plataformas, o que ocorre tanto pelos representantes individuais como pelas instituições parlamentares como um todo. Ou seja, recursos que antes eram comuns apenas entre os usuários mais entusiastas da Web passam a ser utilizados no jogo político para aumentar a visibilidade de um indivíduo, partido ou instituição (MARQUES et al., 2013).

A utilização desses meios por parte de representantes e instituições não pode ser explicado sem levar em conta a dimensão estratégica da comunicação política, pois mesmo nessas plataformas permanece a lógica da disputa por visibilidade e gestão da imagem do agente e da instituição. Essas atividades necessitam conhecimentos específicos em diversas áreas que abrangem pesquisas de opinião, administração, publicidade, produção e criação, além de atualizações específicas para os diferentes meios de comunicação utilizados, sejam eles impressos, rádio, TV, sites, blogs e redes sociais. Cada vez mais esses trabalhos vêm sendo executados por profissionais da área a fim de atender às necessidades de comunicação política estratégica. Todo este movimento se insere dentro do que Wilson Gomes (2004) chamou de *profissionalização da comunicação política*. O autor argumentou que a emergência da consultoria profissional de comunicação, muito investigada em campanhas eleitorais (na era da ascensão dos “grandes marqueteiros”), não se restringiria às campanhas, mas, tendencialmente, também se estenderia às atividades dos eleitos.

Para Cristina Leston-Bandeira (2007), uma das peças-chave na análise do impacto da internet nos parlamentos são os assessores parlamentares (*parliamentary staff*), descritos como aos atores mais relevantes no processo de *gatekeeping* (seleção) da informação. Esta importância dos assessores no uso da internet pelos parlamentares é dupla. Primeiro, porque as decisões cotidianas do gerenciamento do mandato são tomadas, em grande parte, pelo *staff*, não pelo parlamentar. Isto é especialmente válido para o caso do uso das tecnologias digitais, em que existe certo aspecto “técnico”. Segundo, porque as demandas que chegam via internet requerem volumes extras de atenção e informação circulando, que são designadas aos assessores. Vale conferir suas palavras:

A importância da assessoria parlamentar na implementação das tecnologias de comunicação e informação é dupla. Primeiro, embora políticos tenham a palavra final na elaboração de políticas públicas, a maior parte das decisões do dia-a-dia no gerenciamento do parlamento é tomada pelo corpo de assessoria parlamentar. E isto se aplica particularmente ao caso das tecnologias de informação e comunicação, uma área

“nova”, de rápido desenvolvimento (difícil de seguir através do usualmente lento processo legislativo) e em que o status de expertise técnica contribui para fazer disto um domínio separado do “político”. Em segundo lugar, porque as demandas trazidas através destes novos meios, em termos de lidar com grandes volumes de enquetes eletrônicas e circulação da informação, requer um suporte extra dado aos políticos. Portanto, tecnologias da informação e comunicação podem tornar as assessorias parlamentares muito mais cruciais no processo de filtrar, selecionar e interpretar informação. Como um de nossos assessores entrevistados confirmou, eles são um *gatekeeper* chave. (LESTON-BANDEIRA, 2007b, p. 664, tradução livre)⁵

Este mesmo aviso já havia sido dado por França; Martins; Braga (2006), que realizaram um *survey* com os parlamentares paranaenses e apontam que eram raros os casos dos deputados que mantinham as próprias redes sociais digitais, sendo estas mantidas pelos funcionários do gabinete. Naquela ocasião, a maior parte dos deputados afirmava considerar a internet como ferramenta integrante do mandato, embora não tivessem a expertise necessária para se concentrar na manutenção destas ferramentas. Os autores apontaram, assim, para a necessidade de investigar não apenas os parlamentares, em si, mas os gabinetes e seus assessores. Em suma, a estrutura por detrás daquilo que chega aos cidadãos, aquilo que organiza o processo de representação política.

Com a exceção de importantes estudos sobre profissionalização de campanhas eleitorais (ABBE; HERRNSON, 2003; MEDVIC; LENART, 1997; NEGRINE *et al.*, 2007; PANAGOPOULOS, 2006; THURBER, 1998), poucas pesquisas olharam para a equipe que coordena o processo comunicacional, elo entre parlamentar e cidadão. Gibson *et al* (2003), analisando eleições norte-americanas e britânicas, utilizam um *survey*, aliado à análise de conteúdo dos websites, para questionar a importância que os estrategistas de campanha davam à internet naquela ocasião – à época, constatando a baixa relevância atribuída às ferramentas online. Dai & Norton (2007) realizam 40 entrevistas semi-estruturadas com parlamentares e assessores, em busca de dados qualitativos sobre suas atividades online. Em outra oportunidade, Leston-Bandeira (2007a) apresenta os resultados de uma pesquisa com o *staff* parlamentar português, conduzida por meio de entrevistas, *surveys* presenciais e *websurveys*, sobre as percepções dos parlamentares acerca da atividade online.

O suíço Thomas Winzen, analisando os assessores técnicos do Parlamento

⁵ No original: “The importance of parliamentary staff in the implementation of ICT is two-fold. First, although politicians may have the final say on policymaking, most of the day-to-day decisions on the management of parliament is taken by parliamentary staff. And this applies particularly to the case of ICT, a ‘new’ area, of rapid development (difficult to follow through the commonly slow political process) and where the ‘technical expert’ status contributes to make it a realm separate from the ‘political’. Secondly, because the demands brought in through these new media, in terms of dealing with high volumes of e-queries and circulation of information, require extra support given to politicians. So, ICT can make parliamentary staff all the more crucial in the process of sifting, selecting and interpreting information. As one of our interviewed support staff confirmed, they are a key ‘gate-keeper’.”

Europeu, afirmou: “Enquanto já aprendemos bastante sobre a influência dos parlamentares, pouco se sabe sobre o papel de seus apoiadores não-eleitos (unelected supporters).”, isto é, os assessores parlamentares (WINZEN, 2011, p. 27, tradução livre)⁶. Não eleitos, sua função na conformação dos resultados legislativa é primordial – e nisto se incluem as formas comunicacionais que os gabinetes podem assumir.

3. Desenho de pesquisa

Como instrumento de pesquisa, foi aplicado um *survey*, presencial e amostral, aos gabinetes dos deputados federais da Câmara dos Deputados. O campo foi realizado durante o mês de novembro de 2014, contemplando a 54ª legislatura da Câmara dos Deputados. Todos os questionários foram elaborados e aplicados pelos próprios autores do artigo. O questionário foi aplicado ao assessor de comunicação responsável pelas mídias sociais em cada gabinete, não ao parlamentar em si. Desta forma, temos por universo 513 indivíduos, já que a unidade de análise é o gabinete e o assessor responsável por esta área. O questionário foi dividido em dois blocos (perfil dos funcionários do gabinete e comunicação do gabinete), totalizando 30 questões. Como diversas perguntas pediam múltiplas respostas, ao fim totalizaram-se 76 variáveis no banco de dados. Como a aplicação do questionário foi presencial, reduz-se o risco de viés favorável aos usuários de tecnologias digitais.

A amostra é composta por 144 respostas (28% do universo). Todos os estados e regiões estão representados na mesma proporção ou em proporção muito próxima àquela existente na Câmara. O quadro a seguir apresenta os dados comparativos entre nossos respondentes, estratificados por região e partido, e o universo. Dado o alto número de respondentes que obtivemos, esta amostra está distribuída de forma normal e representativa⁷. Apenas para exemplificar em termos comparativos, a última Pesquisa Legislativa Brasileira (POWER; ZUCCO JR., 2011), de 2009, sob coordenação de Timothy Power, tinha um N de 139 para as duas Casas do Congresso – esta tem 144 apenas para a Câmara. Em fato, *todos* os partidos brasileiros presentes na Câmara dos Deputados estão representados em nossa amostra de maneira quase idêntica à encontrada no parlamento.

⁶ No original: “While much has been learned about the influence of parliamentarians, little is known of the role of their unelected supporters”

⁷ Margem de erro de 5,35%, a 90% de nível de confiança

Quadro 1 – Descritivos da amostra e universo

	No universo		Na amostra	
	Número	Porcentual	Número	Porcentual
Região				
Norte	65	12,7	21	14,6
Nordeste	151	29,4	42	29,2
Centro-oeste	41	8	13	9
Sudeste	179	34,9	44	30,6
Sul	77	15	24	16,7
Total	513	100	144	100
Partidos				
DEM	28	5,5	8	5,6
PCdoB	15	2,9	4	2,8
PDT	18	3,5	7	4,9
PMDB	71	13,8	24	16,7
PMN	3	0,6	1	0,7
PP	40	7,8	9	6,3
PPS	6	1,2	1	0,7
PR	31	6	11	7,6
PRB	10	1,9	4	2,8
PROS	20	3,9	3	2,1
PRP	2	0,4	1	0,7
PSB	25	4,9	5	3,5
PSC	12	2,3	4	2,8
PSD	45	8,8	11	7,6
PSDB	45	8,8	12	8,3
PSOL	3	0,6	2	1,4
PT	87	17	24	16,7
PTB	18	3,5	4	2,8
PTdoB	3	0,6	1	0,7
PV	8	1,6	2	1,4
SD	22	4,3	6	4,2
S/ PART.	1	0,2		
Total	513	100	144	100

Fonte: Os autores

Como se percebe, em relação aos principais partidos políticos na arena eleitoral brasileira, PT, PMDB e PSDB, enquanto no universo eles têm, respectivamente, 17%, 13% e 8% dos deputados federais que estavam ativos no mandato no momento em que aplicamos o *survey*, entre nossos respondentes estão distribuídos, também

respectivamente, em 16%, 16% e 8%. Isto é, a amostra representa com exatidão o universo de PSDB e PT e está apenas três pontos sobre-estimada para o PMDB (aliás, a maior distância entre amostra e universo entre todos os elementos e em um patamar que se encontra perfeitamente dentro do limite aceitável).

Na seção final do artigo, iremos utilizar os partidos políticos para cruzar com os resultados obtidos. Neste momento, será preciso agregar alguns partidos, como os partidos de esquerda e os partidos de direita, em prol de resultados estatísticos mais robustos, uma vez que os cruzamentos com frequências muito baixas (como $N < 5$) não possuiriam relevância estatística. A agregação baseada na proximidade político-ideológica dos partidos segue as indicações existentes na literatura sobre o tema (POWER; ZUCCO JR., 2011). Mantivemos desagregados os maiores partidos brasileiros, de maior interesse do ponto de vista analítico.

Na segunda parte do artigo, pretendemos propor um índice e uma tipologia de comunicação dos gabinetes. No questionário, existem quatro questões diferentes sobre “comunicação de gabinete”. Todas pedem para o respondente designar, em escala, a importância atribuída a uma série de ferramentas de comunicação, tanto tradicionais quanto de novas mídias. Duas questões se referem à comunicação externa (contato com cidadãos e divulgação em período eleitoral) e outras duas a comunicação interna (fonte de informações e gerenciamento do mandato). A partir da média do somatório das respostas chegamos, primeiro, a dois índices – de comunicação externa e de comunicação interna – que variam, potencialmente, de -5 (totalmente tradicional) a 5 positivo (totalmente mídias digitais). Com isto, poderemos verificar o grau de importância que é atribuído às ferramentas, comparativamente.

Depois disso, combinamos os dois índices em uma tipologia geral para a comunicação de gabinete, levando em conta o uso informado por cada respondente. Desta forma, temos nove tipos possíveis, que seguem apresentados no quadro abaixo.

Quadro 2 – Tipologias de comunicação de gabinete

Tipo 1. Externa Tradicional; Interna Tradicional.	Tipo 2. Externa Tradicional; Interna Equilibrada	Tipo 3. Externa Tradicional; Interna Digital
Tipo 4. Externa Equilibrada; Interna Tradicional	Tipo 5. Externa Equilibrada; Interna Equilibrada	Tipo 6. Externa Equilibrada; Interna Digital
Tipo 7. Externa Digital; Interna Tradicional	Tipo 8. Externa Digital; Interna Equilibrada	Tipo 9. Externa Digital; Interna Digital

Fonte: os autores

Esta tipologia nos permitirá mapear as modalidades possíveis de gerenciamento das mídias sociais pelos gabinetes parlamentares, bem como associar essas modalidades às diferentes características dos atores políticos representados na Câmara dos Deputados.

4. Resultados

4.1 O uso das ferramentas de tecnologia digital na rotina interna dos gabinetes

A tabela 1 sintetiza a taxa de respostas para duas questões: a avaliação sobre a importância destas ferramentas para o gerenciamento do mandato e a percepção sobre os impactos destas ferramentas na rotina parlamentar nos últimos dez anos⁸.

Tabela 1 – Auto percepção sobre importância e impacto das tecnologias digitais

	Importância tecnologias p/ gerenciamento mandato	Intensidade tecnologias alteraram exercício mandato
Muito baixo	2,1%	2,1%
Baixo	1,4%	2,8%
Médio	6,9%	11,1%
Alto	22,9%	29,9%
Muito alto	63,9%	51,4%
Total	97,2%	97,2%
<i>Missing</i>	2,8%	2,8%

Fonte: Elaboração própria.

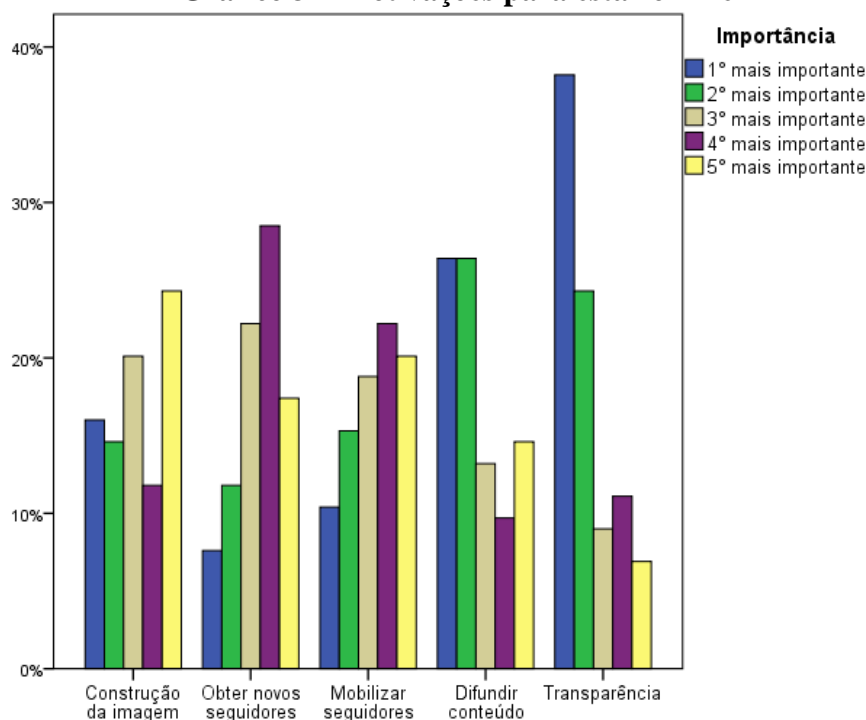
Esta questão é importante, pois mostra que, ainda que o parlamentar não deseje ser *accountable* perante sua base eleitoral, e, portanto, não estabeleça canais de comunicação na internet com o cidadão, isto não significa que as tecnologias digitais e mesmo as mídias sociais não tenham impacto sobre o gabinete. O impacto existe, também, nos aspectos da rotina interna que apresentamos aqui. Em termos gerais acerca deste tópico, percebem-se evidências de que estas tecnologias impactam não somente as relações externas ao gabinete (sua importância como comunicação), mas a sua própria rotina de trabalho.

A questão seguinte investiga as motivações para se estar online. Um dos debates

⁸ Entretanto, não é em todos aspectos que tais tecnologias se destacam. Adicionalmente, perguntamos sobre o suporte dado pela Casa para o uso da internet e das mídias sociais (conexão, treinamento aos assessores etc.), os respondentes manifestaram certa insatisfação. A tabela com as frequências simples se encontra nos apêndices.

da literatura sobre mídias digitais questiona os motivos por que os parlamentares estão online, o que leva, inclusive, a boa parte da literatura se debruçar em análise de conteúdo sobre o comportamento online destes atores, a fim de verificar qual tipo de conteúdo produzem. Pedimos para nossos respondentes elencarem a ordem de importância dessas motivações. Os resultados estão no gráfico 3. Todos valores deste e dos gráficos seguintes referem-se à porcentagem, não à porcentagem válida. Portanto, os valores podem fechar com menos de 100%, caso existam valores ausentes (alguns respondentes que tenham deixado um ou outro item não-respondido).

Gráfico 3 – Motivações para estar online



Fonte: Elaboração própria.

A primeira questão a notar é que 37,9% afirmaram “gerar transparência” ser o principal motivo para estar online. Somado aos 24,1% que afirmaram esta ser a segunda causa, tal item atinge impressionantes 62,1%. Além de demonstrar que os atores consideram que a transparência é um elemento importante para ser externado – acreditem eles nisto ou não, ou seja qual for sua concepção de “transparência”, o que não temos como saber com este instrumento de pesquisa – a questão está relacionada a gerar informações sobre os deputados e suas atividades, produzidas pelos próprios mandatos. A partir do momento em que eles “geram transparência” divulgando suas posições públicas, votações, gastos etc., passam a ser proativos frente a um universo midiático

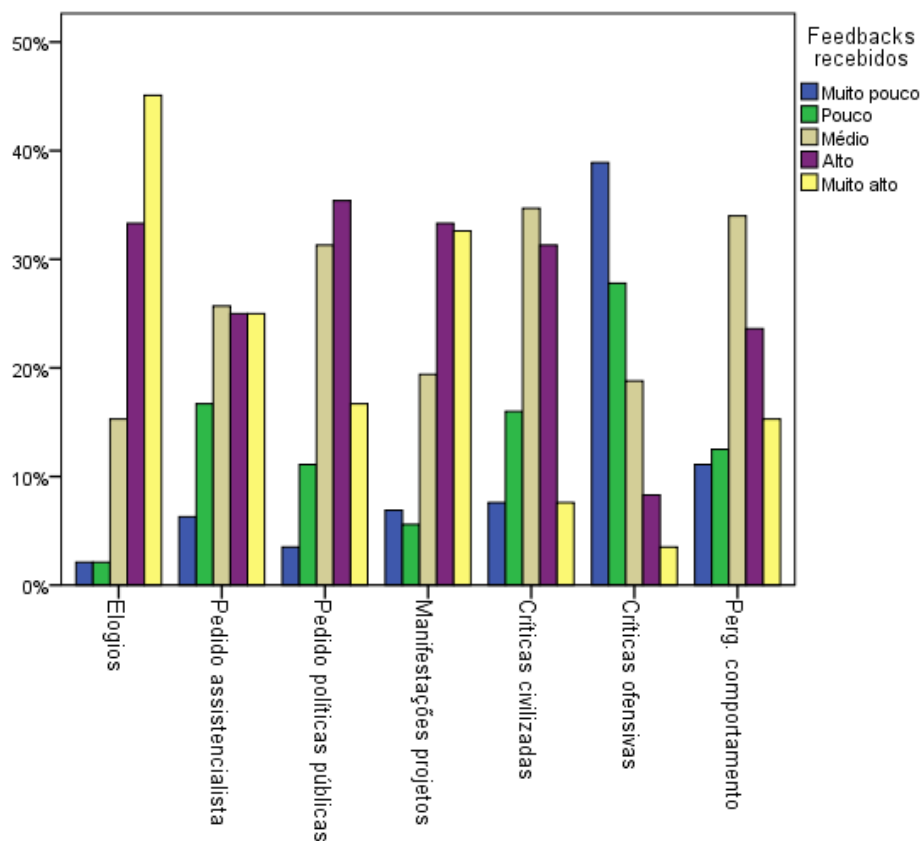
ávido por informações, podendo divulgar estas informações do modo que melhor lhes sirva. A evidência também corrobora a tese de Coleman (2005) de "representação direta", uma vez que as assessorias buscam um contato direto com os cidadãos, de forma mais independente da mídia ou das máquinas partidárias

Das cinco opções apresentadas, a mais frutífera em termos analíticos é a distinção entre *mobilizar seguidores* ou *conquistar novos seguidores*. Neste ínterim, podemos dialogar com a literatura que debate se os políticos usam tais plataformas para falar somente aos já convertidos (NORRIS, 2003) ou se falam com estes como meio para atingir novos adeptos (VISSERS, 2009).

Percebe-se que as duas questões estão muito próximas em grau de importância atribuído pelos políticos, embora mobilizar seguidores esteja à frente, somando 25,5% entre primeira e segunda mais importantes funções, contra 19,3% de conquistar novos seguidores, na mesma soma.

A seguir, buscamos descobrir os *tipos de feedback* que os políticos obtêm de seus seguidores, online. Saber que tipo de *feedback*, de interação, os políticos recebem é analiticamente importante. Recentemente, a pesquisa de Carlomagno, Braga e Sampaio (2018) buscou verificar quais tipos de mensagens os parlamentares respondem mais ou menos, constatando que, além de eles responderem mais via mídias sociais do que via e-mail, eles tendem a responder mais a mensagens amigáveis, com apoio eleitoral, do que a mensagens que cobrem questões sobre comportamento legislativo (como o deputado teria votado em dada questão). Um analista do comportamento externado, isto é, do comportamento público, poderia medir reações positivas ou negativas por meio de comentários às postagens, mas esta é uma perspectiva limitada, pois não nos dá as interações que ocorrem privadamente, em mensagens trocadas entre os usuários e as páginas. Essas interações só são acessíveis pelo meio que utilizamos, o *survey* com os operadores do sistema. Portanto, este é outro ponto de destaque desta pesquisa.

Gráfico 4 – Tipos de feedback recebidos



Fonte: Elaboração própria.

Primeiramente, é preciso ponderar alguns aspectos encontrados, por exemplo, as taxas altas para elogios e baixas para críticas. Embora talvez isto ocorra devido ao viés do respondente (o que é possível que tenha ocorrido e precisamos considerar), tal tendência faz sentido lógico, se pensarmos que o cidadão indignado disposto a fazer críticas ofensivas ao deputado, usualmente o faz de forma pública, nos comentários, e não em privado, nas mensagens. Ainda assim, o nível de críticas civilizadas é alto. Ou seja, os respondentes não estão negando que receberam críticas. Outro possível fator explicativo é que se trata de parlamentares, que, salvo raros casos, não atraem paixões e ódios do cidadão mediano, como usualmente ocorre em cargos executivos. A baixa atenção que os cidadãos dão aos representantes legislativos no Brasil ocorre, em boa parte, pela natureza do sistema eleitoral brasileiro. Uma vez que cargos legislativos (à exceção do Senado) são eleitos por sistema proporcional com alta magnitude, a memória eleitoral do cidadão – e, conseqüentemente, a possibilidade de *accountability* – é muito baixa (CAREY, 2016). Eleitos por cargos majoritários, por outro lado, tendem a ser mais lembrados e cobrados pelos cidadãos.

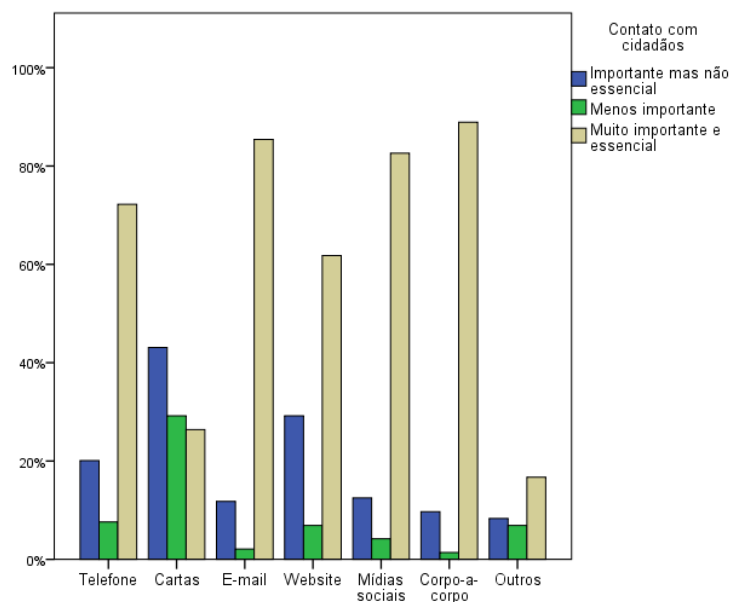
A distinção que talvez seja mais frutífera em termos analíticos é entre pedidos de políticas públicas e os pedidos assistencialistas, em que a taxa de resposta do primeiro se

sobrepõe ao segundo. Aqui, é preciso considerar dois fatores na explicação. Primeiro, o que seria a explicação mais sedutora para aqueles que acreditam no poder transformador da internet, é que o ambiente virtual é constituído de uma nova prática de democracia digital, em que os sujeitos estão mais preocupados com políticas públicas do que em bens para si. A segunda explicação é mais racional, em termos de qual é o estrato da sociedade que utiliza mídias sociais, em geral, e qual estrato tenta contactar políticos. Um terceiro aspecto a considerar é que não conseguimos ter acesso, pelo questionário, a qual sentido é dado pelos respondentes a cada termo. Por exemplo, um *constituency service*, como conseguir o asfalto para uma rua ou a melhoria de um hospital, é uma política localista, análogo ao tipo *pork-barrel*, mas talvez seja interpretada como uma política pública pelo respondente.

Por fim, nesta seção, verificamos a importância atribuída às ferramentas de comunicação, que podem ser utilizadas tanto externamente – para contato com os cidadãos – quanto internamente. Neste tópico, examinamos a importância atribuída pelos assessores a uma série de ferramentas, em quatro esferas distintas: a) no contato com os cidadãos; b) como divulgação das ações à base eleitoral (perspectiva eleitoral); c) como fonte de informações do gabinete; d) da importância para o gerenciamento do mandato.

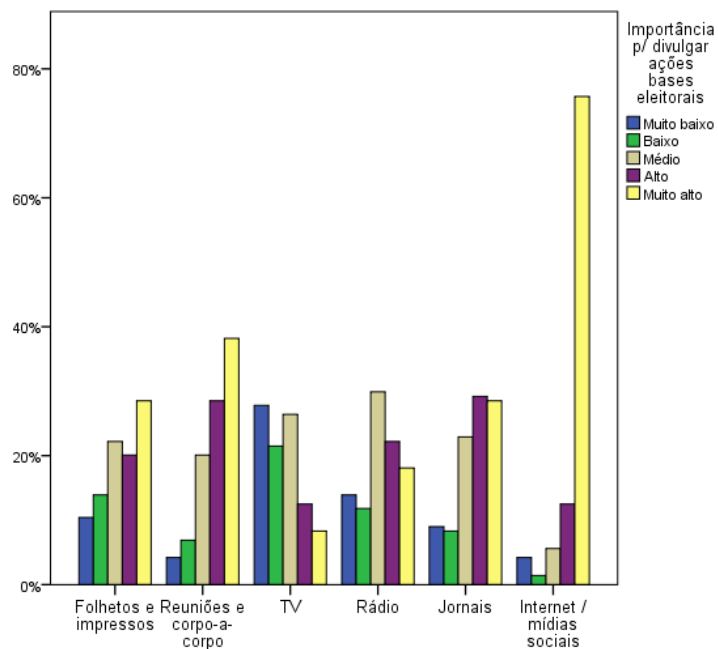
As duas primeiras dizem respeito à comunicação externa, com os cidadãos, ao passo que as duas últimas se referem à comunicação interna do gabinete. Primeiramente, apresentamos os resultados globais de cada ferramenta, nos gráficos 5 a 8. Na seção seguinte, faremos uso destas respostas para criação de um índice, a fim de dar maior compreensibilidade e concisão aos resultados.

Gráfico 5 – Importância das ferramentas no contato com cidadãos



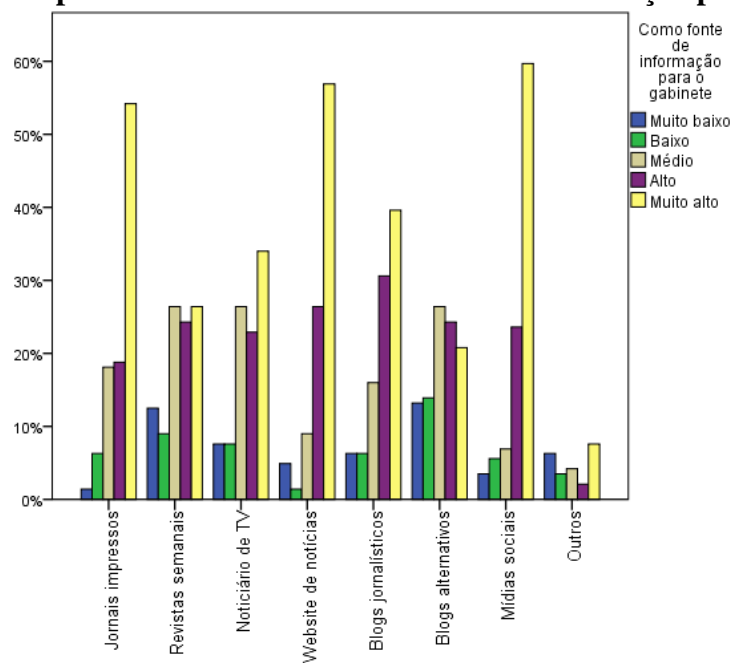
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 6 – Uso das ferramentas para divulgar ações junto às bases eleitores



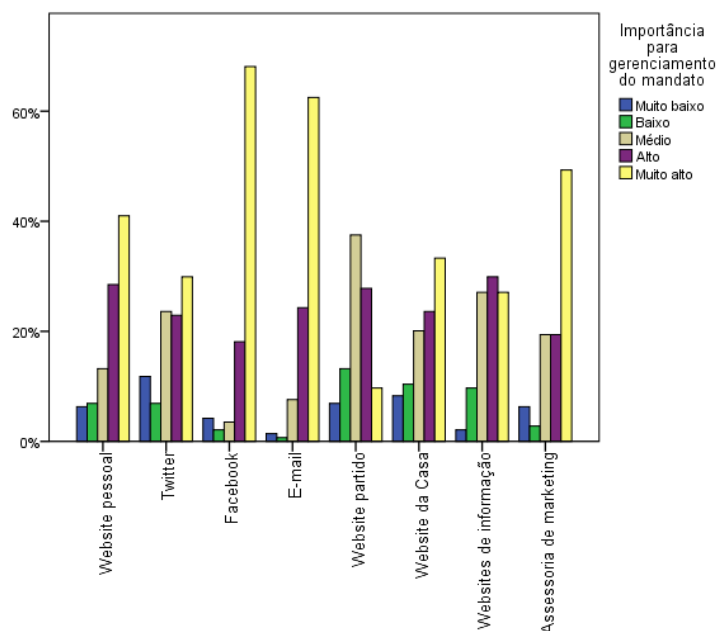
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 7 – Papel das ferramentas como fonte de informação para o gabinete



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 8 – Importância das ferramentas para o gerenciamento do mandato



Fonte: Elaboração própria.

Como se percebe, em todas as categorias as mídias sociais detêm um papel muito elevado, segundo a percepção dos respondentes. No gráfico sobre o gerenciamento do mandato, percebe-se que os websites dos parlamentares ainda são considerados muito importantes – informação que vai no sentido oposto àquele demonstrado pela literatura mais recente, que aponta a sua cada vez menor utilização. Esta é uma interessante evidência adicional ao caráter personalizado da representação política no Brasil, na medida em que websites partidários e institucionais são colocados em segundo plano. Contudo, quando questionados acerca do contato com os cidadãos, apenas 63% considera o website imprescindível, diante de 86% que assim consideram o e-mail e 83%, as mídias sociais – corpo-a-corpo, compreensivelmente, ainda é o meio considerado mais importante, por 89% dos respondentes.

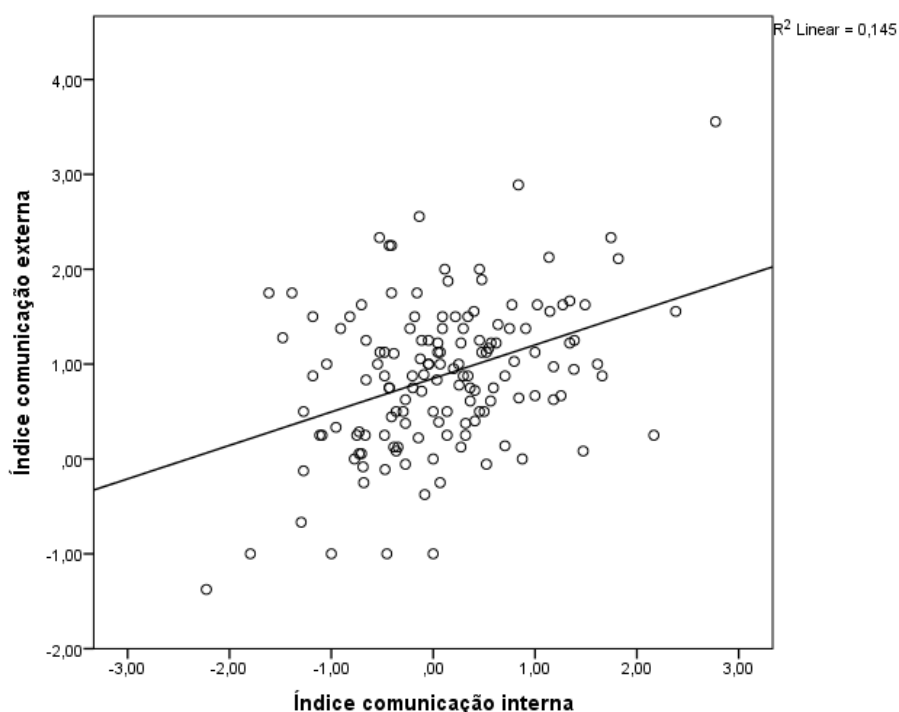
Na seção seguinte, utilizaremos estas informações para sintetizar um índice que dê maior inteligibilidade às práticas comunicativas dos gabinetes.

4.2 Índice de comunicação externa e interna

A partir das quatro questões de nosso questionário que dizem respeito à avaliação das ferramentas de tecnologias digitais, propomos dois índices, um para comunicação interna e outro para a comunicação externa, conforme explicada na seção desenho de pesquisa. Nos dois índices (de comunicação externa e de comunicação interna),

agregamos o valor atribuído a cada ferramenta entre tradicionais (ou não digitais) e comunicação online. Os valores negativos se referem às ferramentas não-digitais e os positivos às digitais; valores próximos a zero mostram equilíbrio. O gráfico 9 mostra o cruzamento dos dois índices.

Gráfico 9 – Relação entre os índices de comunicação interna e externa



Fonte: Elaboração própria.

A correlação de Pearson entre os dois índices é de 0,381 (sig= 0,000). Isto indica que há apenas uma correlação moderada entre os dois tipos de comunicação. Ou seja, a relação lógica que poderia ser esperada entre quem usa mais a tecnologia externamente e quem usa mais internamente e vice-versa não costuma ocorrer. Os dois pontos nas extremidades superior direita e inferior esquerda são exemplos do que seria essa relação lógica: o primeiro caso usa muito as tecnologias digitais nos dois âmbitos e o segundo usa meios tradicionais nos dois tipos de comunicação. Contudo, casos no quadrante superior esquerdo utilizam a comunicação externa digital, mas interna tradicional. Assim como os casos no quadrante direito inferior, curiosamente, utilizam muito a tecnologia na comunicação interna, mas não consideram essas ferramentas tão importantes na comunicação externa. Isto, por si só, já mostra a relevância do *framework* (modelo analítico) proposto por este artigo. Uma vez que não há relação perfeita dos dois tipos de comunicação, um não pode servir como *proxy* (indicador indireto) do outro. Logo, a

pesquisa sobre os aspectos internos da rotina parlamentar se faz premente.

4.3 Associação com partidos políticos e tipologia do tipo de comunicação

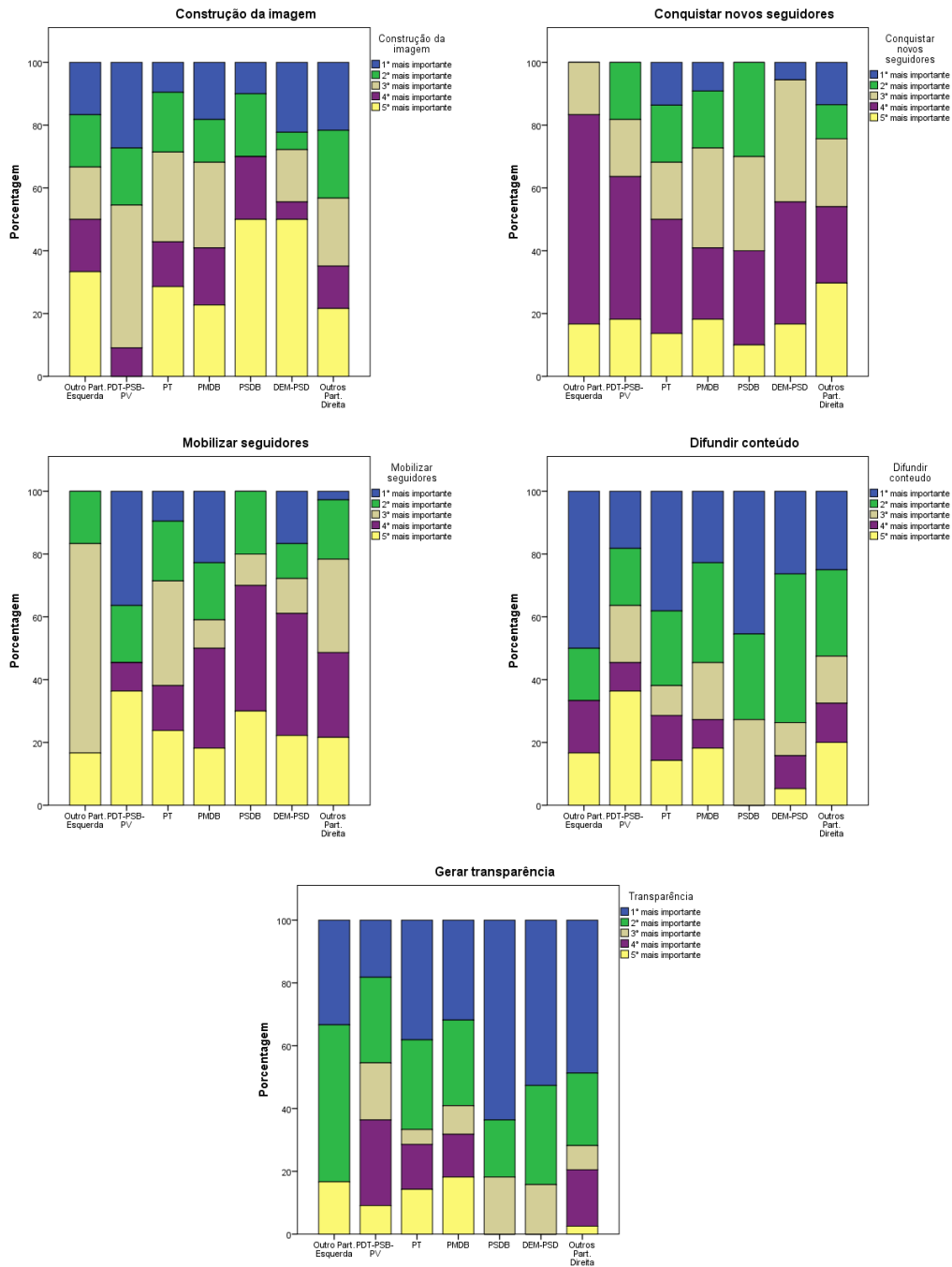
Verificamos nas seções anteriores a distribuição geral dos dados. Nesta seção, iremos verificar se os padrões detectados encontram relação com algum fator externo, que sirva como variável explicativa, isto é, que ajude a explicar as diferenças no comportamento político de cada um destes atores.

Embora a ciência política possa oferecer uma longa lista de variáveis explicativas, optamos, aqui, pelo cruzamento com o partido político dos parlamentares responsáveis pelos gabinetes, já que esta é uma variável clássica que ajuda a compreender, ao menos em parte, as distinções entre os comportamentos parlamentares – e, em tese, pode também ajudar a explicar as distinções existentes entre os diversos modos de organização dos gabinetes e suas práticas comunicativas.

Também nesta seção iremos apresentar a tipologia referente à comunicação dos gabinetes, conforme já apresentado na seção desenho de pesquisa, formada a partir dos índices de comunicação interna e externa.

Na seção anterior, investigamos as motivações dos respondentes para estar online. Mas, será que esta atribuição é equânime a todos partidos? A literatura nos ensina que, historicamente, tem existido distinções partidárias em relação ao comportamento destes na arena eleitoral e nas formas utilizadas para captar seus apoiadores. Portanto, seria lógico que existissem também distinções tanto no comportamento online quanto nestas motivações. A seguir, apresentamos no gráfico 10, dividido em partes, os valores das respostas por partidos.

Gráfico 10 - Motivos para estar online, por partido



Fonte: Elaboração própria.

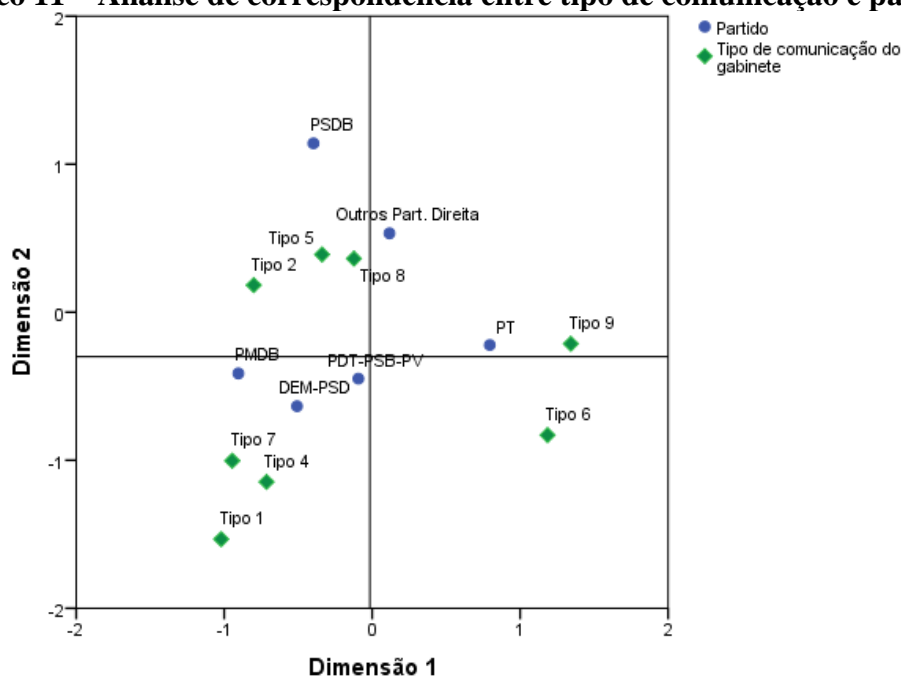
Podemos verificar no quadro partidário a questão entre mobilização de adeptos *versus* captação de novos simpatizantes. Neste tópico, percebemos que, para o PT, conquistar novos seguidores é levemente mais importante do que mobilizar os atuais. Em comparação com o PSDB e praticamente todos demais partidos, as duas questões referentes aos seguidores são muito mais importantes para o PT e o PMDB. Curiosamente, mesmo os outros partidos de esquerda – cujo público teoricamente é composto majoritariamente por seus filiados, por não serem partidos de grande expressão

– a questão de mobilizar seguidores só aparece na terceira colocação mais importante.

Há uma distinção importante. PT e PSDB são os únicos partidos – considerando as duas primeiras colocações em importância – em que “conquistar novos seguidores” supera “mobilizar seguidores”. Podemos considerar, então, que para os partidos centrais na arena eleitoral nacional é mais importante atingir novos eleitores, enquanto os partidos periféricos preferem pregar para os já convertidos. Uma lógica racional, não de cunho ideológico, rege o comportamento dos atores.

A seguir, com a combinação destes dois índices, apresentamos a tipologia de comunicação de gabinete proposta, conforme o quadro 2, presente na seção desenho de pesquisa. Faremos, desde já, a relação com os partidos políticos. Neste gráfico, devido ao limite de espaço na imagem, designamos os tipos de comunicação pelo número do tipo.

Gráfico 11 – Análise de correspondência entre tipo de comunicação e partidos



Fonte: Elaboração própria. os autores

Podemos perceber que o PT está mais próximo dos tipos 6 e 9. Isto é, o partido brasileiro mais próximo de um modelo de comunicação digital. Assim como também os outros partidos de esquerda estão muito próximos do tipo 9, totalmente digitalizado. O bloco de centro-esquerda fica entre os tipos 1, 4 e 5, isto é, de tradicional a um meio-termo – similar ao que ocorre com o bloco de centro-direita. O PSDB, embora apresente maior proximidade com o tipo 8 (identificado pelo teste de resíduos padronizados), isto é, também digitalizado, em todas as categorias seus valores se aproximam muito da

distribuição normal.

Em resumo, o uso dos partidos políticos parece frutífero, ao menos em parte, para ajudar a distinguir os tipos de comunicação adotados pelos gabinetes parlamentares.

5. Considerações finais

Este artigo investigou a utilização de ferramentas digitais pelos gabinetes parlamentares na Câmara dos Deputados, a partir do ponto de vista daqueles que efetivamente operam essas ferramentas, isto é, as assessorias parlamentares trabalhando com comunicação nos gabinetes dos deputados federais, uma abordagem pouco explorada na literatura brasileira sobre internet e política. O pressuposto dessa análise é que o mandato não deve ser compreendido como algo exercido pelo deputado isoladamente. Ele é uma ação política desenvolvida em equipe, na medida em que exige uma ação coordenada de um corpo de funcionários que fornece uma estrutura de apoio para a atuação do parlamentar, o qual, naturalmente, é o ator central desse processo e, em última análise, detém a prerrogativa formal de deliberar sobre o curso de suas ações. Tal como Cristina Leston-Bandeira, entre outros, já havia apontado, a análise apresentou claro rendimento e potencial analítico.

A partir da mensuração realizada nas entrevistas com as assessorias, propusemos e apresentamos o índice de comunicação interna e externa, em que depreendemos as características da utilização dos meios mais tradicionais ao uso das ferramentas mais digitalizadas. Também apresentamos uma tipologia, criada partir desse índice. O índice e a tipologia podem ser objeto de outras pesquisas, em outros contextos, a fim de testar sua eficácia e eventual aprimoramento. Entre as contribuições desta pesquisa, destaca-se o uso das ferramentas avaliadas não apenas no contato com os cidadãos, mas na rotina interna dos gabinetes. As evidências sugerem que essas tecnologias impactam não somente as relações externas ao gabinete - sua importância como comunicação social -, mas a própria rotina interna de trabalho.

Ainda que exista, conforme afirma Marques et al. (2013), um claro aumento da apropriação de ferramentas de comunicação digital por parte dos gabinetes parlamentares, a análise por partidos mostra que há considerável variação no padrão de uso entre as agremiações políticas. Diferentes fatores podem explicar as diferentes formas de uso, um deles pode ser, como demonstrado no *survey*, a própria percepção que os gabinetes possuem das plataformas de comunicação como determinante para uma apropriação mais assídua de determinada estratégia de comunicação.

Os achados aqui apresentados necessitam ser aprofundados com outras análises comparativas, tanto em nível subnacional, como envolvendo outras legislaturas do parlamento brasileiro, a fim de verificar se os dados aqui analisados constituem alguma tendência de longa duração em relação a uma maior profissionalização no uso das mídias digitais pelos assessores. Enquanto nos Estados Unidos o *staff* parlamentar tem atenção desde os anos 1980 (HAMMOND, 1984), tal objeto de pesquisa apenas muito recentemente têm ganhado espaço dentro das pesquisas sobre o legislativo. Acreditamos que este objeto é essencial tanto para compreender as dinâmicas do recorte específico sobre a utilização das ferramentas digitais pela elite política, quanto, em termos mais amplos, para outros temas e aspectos dentro da área de estudos legislativos.

Referências

ABBE, O. G.; HERRNSON, P. S. Campaign Professionalism in State Legislative Elections. **State Politics & Policy Quarterly**, v. 3, n. 3, p. 223-245, 2003.

AGGIO, Camilo. As campanhas políticas no Twitter: uma análise do padrão de comunicação política dos três principais candidatos à presidência do Brasil em 2010. *In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS PESQUISADORES EM POLÍTICA*, IV, Rio de Janeiro, abril, 2011.

AGGIO, Camilo de Oliveira. Campanhas *on-line*: o percurso de formação das questões, problemas e configurações a partir da literatura produzida entre 1992 e 2009. *In: AGGIO, C.; MARQUES, F. P. J. A.; SAMPAIO, R. (Org.). Do clique à urna: internet, redes sociais e eleições no Brasil*, Salvador: EDUFBA, 2013. p. 103-121.

BARROS, A. T. A internet como mídia política nos países lusófonos: análise dos websites dos parlamentos de língua portuguesa. **Observatorio**, v. 11, n. 3, 187-202, 2017.

BARROS, A. T., BERNARDES, C. B.; REHBEIN, M. R. Brazilian Parliament and digital engagement. **The Journal of Legislative Studies**, v. 22, n. 4 p. 540-558, 2016.

BARROS, A. T.; REHBEIN, M., BERNARDES, C. B.; Brazilian Parliament and digital engagement. *In: BERNARDES, Cristiane Brum; LESTON-BANDEIRA, Cristina, BRAGA, Ricardo de João (Org.). The Legislature of Brazil*. London: Routledge, 2018 p. 96-114.

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

BRAGA, S.; CARLOMAGNO, M. Eleições como de costume? Uma análise longitudinal das mudanças provocadas nas campanhas eleitorais brasileiras pelas tecnologias digitais (1998-2016). **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 26, p. 7–62, 2018.

CARLOMAGNO, M.C.; BRAGA, S.S.; SAMPAIO, R.C. Respondem os políticos a questionamentos dos eleitores? Um experimento controlando os incentivos de mensagem, período e meio. **Opinião Pública**, v. 24, n. 2, p. 328-364, 2018.

CAREY, J. M. Legislative accountability: should brazil break up its big electoral districts? **E-Legis**, v. 19, n. 1, p. 72-86, 2016.

CERVI, Emerson Urizzi; MASSUCHIN, Michele Goulart. O uso do twitter nas eleições de 2010: O microblog nas campanhas dos principais candidatos ao governo do Paraná. **Contemporanea**, v. 9, n. 2, p. 319-334, 2011.

COLEMAN, S. **Direct Representation: Towards a Conversational Democracy**. London: IPPR Exchange, 2005a.

COLEMAN, S. New mediation and direct representation: reconceptualising representation in the digital age. **New Media and Society**, v. 7, n. 2, p. 177-198, 2005b.

COLEMAN, S.; MOSS, G. Governing at a distance—politicians in the blogosphere. **Information Polity**, v. 13, n. 1-2, p. 7-20, 2008.

DAI, X.; NORTON, P. The Internet and Parliamentary Democracy in Europe. **The Journal of Legislative Studies**, v. 13, n. 3, p. 342-353, 2007.

FRANÇA, A. S. T.; MARTINS, F. R. S.; BRAGA, S. S. O impacto da internet no funcionamento das instituições representativas: o caso do Paraná. **Mediações**, v. 11, n. 2, p. 163, 2006.

HAMMOND, S. W. Legislative Staffs. **Legislative Studies Quarterly**, v. 9, n. 2, p. 271-317, 1984.

GIBSON, Rachel K. et al. Election Campaigning on the WWW in the USA and UK: A Comparative Analysis. **Party Politics**, v. 9, n. 1, p. 47-75, 2003.

GIBSON, Rachel K.; MCALLISTER, Ian. Do online election campaigns win votes? The 2007 Australian “YouTube” election. **Political Communication**, v. 28, n. 2, p. 227-244, 2011.

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

LESTON-BANDEIRA, C. Are ICTs Changing Parliamentary Activity in the Portuguese Parliament? **The Journal of Legislative Studies**, v. 13, n. 3, p. 403-421, 2007a.

LESTON-BANDEIRA, C. The Impact of the Internet on Parliaments: a Legislative Studies Framework. **Parliamentary Affairs**, v. 60, n. 4, p. 655-674, 2007b.

LESTON-BANDEIRA, C. Towards a trustee model? Parliamentary representation in the internet era. The Portuguese case. **Parliamentary Affairs**, v. 65, p. 425-447, 2012.

LILLEKER, D. G.; KOC-MICHALSKA, K.; SCHWEITZER, E. J.; JACUNSKI, M.; JACKSON, N.; VEDEL, T. Informing, engaging, mobilizing or interacting: Searching for a European model of web campaigning. **European Journal of Communication**, n. 26, 195-213, 2011.

LILLEKER, Darren; KOC-MICHALSKA, Karolina. Online Political Communication Strategies: MEPs, E-Representation, and Self-Representation. **Journal of Information Technology & Politics**, v. 10, n. 2, p. 190-207, 2013.

MARQUES, F. P. J. A.; AQUINO, J. A. DE; MIOLA, E. Parlamentares, representação política e redes sociais digitais. **Opinião Pública**, v. 20, n. 2, p. 178-203, 2014.

MARQUES, F. P. J. A.; SILVA, F.; MATOS, N. MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida; SILVA, Fernando Wisse Oliveira; MATOS, Nina Ribeiro. Estratégias de Comunicação Política Online: uma Análise do Perfil de José Serra no Twitter. **Contemporânea**, v. 9, n. 3, p. 344-369, 2012.

MARQUES, F. P. J. A.; SAMPAIO, R. C. Election after Election: Rupturas e continuidades nos padrões midiáticos das campanhas políticas online. *In*: ENCONTRO ANUAL DA COMPÓS, XX, Porto Alegre, 2011. **Anais [...]**. Porto Alegre: [s.n], 2011.

MASSUCHIN, Michele Goulart; TAVARES, Camilla Quesada. Dinâmicas da campanha online no Brasil: um estudo comparativo entre websites e fanpages dos candidatos à Presidência em 2014. **Contemporanea**, v. 16, n. 1, p. 333-357, 2018.

MEDVIC, S. K.; LENART, S. The Influence of Political Consultants in the 1992 Congressional Elections. **Legislative Studies Quarterly**, v. 22, n. 1, p. 61-77, 1997.

NEGRINE, R. "The Professionalisation of Political Communication in Europe". *In*. NEGRINE, R. *et al.* (Org.). **The professionalisation of political communication**. Chicago: University of Chicago Press, 2007, p. 27-46.

NIELSEN, R. K.; VACCARI, C. As pessoas curtem os políticos no Facebook? Não mesmo! A comunicação direta em larga escala entre candidatos e eleitores como um fenômeno outlier. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 5, n. 2, p. 227-256, 2014.

NORRIS, P. Preaching to the converted? Pluralism, participation and party websites. **Party Politics**, v. 9, n. 1, p. 21-45, 2003.

PANAGOPOULOS, C. Political Consultants, Campaign Professionalization, and Media Attention. **PS: Political Science and Politics**, v. 39, n. 4, p. 867-869, 2006.

POWER, T.; ZUCCO JR., C. (Org.). **O Congresso por ele mesmo**: autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

ROSSETTO, Graça; CARREIRO, Rodrigo; ALMADA, Maria Paula. Twitter e comunicação política: limites e possibilidades. **Revista Compolítica**, v. 2, n. 3, p.189-216, jul./dez., 2013.

SANTOS, F. O legislativo em busca de informação: Um estudo da estrutura de assessoria da Câmara dos Deputados. **Texto para discussão**, v. 1958, p. 1-37, 2014.

SANTOS, F.; CANELLO, J. Comissões Permanentes, Estrutura de Assessoramento e o Problema Informacional na Câmara dos Deputados do Brasil. **Dados**, v. 59, n. 4, p. 1127-1168, out. 2016.

TENSCHER, Jens. MPs and the Internet: an empirically based typology. **The Journal of Legislative Studies**, v. 20, n. 3, p. 305-320, 2014.

THURBER, J. A. The Study of Campaign Consultants: A Subfield in Search of Theory. **Political Science and Politics**, v. 31, n. 2, p. 145-149, 1998.

VISSERS, Sara. From preaching to the converted to preaching through the converted. *In: ECPR Joint Sessions of Workshops*. Lisbon: [s.n], 2009.

WARD, S.; LUSOLI, W. 'From Weird to Wired: MPs, the Internet and Representative Politics in the UK', **The Journal of Legislative Studies**, v. 11, n. 1, 57-81, 2005.

WILLIAMSON, A.; FALLON, F. Transforming the future parliament through the effective use of digital media. **Parliamentary Affairs**, v. 64, n. 4, 781-792, 2011.

WINZEN, T. Technical or Political? An Exploration of the Work of Officials in the Committees of the European Parliament. **The Journal of Legislative Studies**, v. 17, n. 1, 2011.

ANEXOS

Tabela 2 – Motivos para estar online, por partido

		Construção Imagem	Mobilizar seguidores	Conquistar novos seguidores	Difundir Conteúdo	Transparência
Outros partidos de Esquerda	1°	16,70%			50,00%	33,30%
	2°	16,70%	16,70%		16,70%	50,00%
	3°	16,70%	66,70%	16,70%		
	4°	16,70%		66,70%	16,70%	
	5°	33,30%	16,70%	16,70%	16,70%	16,70%
PDT-PSB-PV	1°	21,40%	28,60%		14,30%	14,30%
	2°	14,30%	14,30%	14,30%	14,30%	21,40%
	3°	35,70%		14,30%	14,30%	14,30%
	4°	7,10%	7,10%	35,70%	7,10%	21,40%
	5°		28,60%	14,30%	28,60%	7,10%
PT	1°	8,30%	8,30%	12,50%	33,30%	33,30%
	2°	16,70%	16,70%	16,70%	20,80%	25,00%
	3°	25,00%	29,20%	16,70%	8,30%	4,20%
	4°	12,50%	12,50%	33,30%	12,50%	12,50%
	5°	25,00%	20,80%	12,50%	12,50%	12,50%
PMDB	1°	16,70%	20,80%	8,30%	20,80%	29,20%
	2°	12,50%	16,70%	16,70%	29,20%	25,00%
	3°	25,00%	8,30%	29,20%	16,70%	8,30%
	4°	16,70%	29,20%	20,80%	8,30%	12,50%
	5°	20,80%	16,70%	16,70%	16,70%	16,70%
PSDB	1°	8,30%			41,70%	58,30%
	2°	16,70%	16,70%	25,00%	25,00%	16,70%
	3°		8,30%	25,00%	25,00%	16,70%
	4°	16,70%	33,30%	25,00%		
	5°	41,70%	25,00%	8,30%		
DEM-PSD	1°	21,10%	15,80%	5,30%	26,30%	52,60%
	2°	5,30%	10,50%		47,40%	31,60%
	3°	15,80%	10,50%	36,80%	10,50%	15,80%
	4°	5,30%	36,80%	36,80%	10,50%	
	5°	47,40%	21,10%	15,80%	5,30%	
Outros partidos de Direita	1°	17,80%	2,20%	11,10%	22,20%	42,20%
	2°	17,80%	15,60%	8,90%	24,40%	20,00%
	3°	17,80%	24,40%	17,80%	13,30%	6,70%
	4°	11,10%	22,20%	20,00%	11,10%	15,60%
	5°	17,80%	17,80%	24,40%	17,80%	2,20%

Fonte: Elaboração própria.

Artigo submetido em: 2018-09-30

Reapresentado em: 2018-12-13

Aceito em: 2019-01-15



**CIDADÃOS E CONTESTAÇÃO PÚBLICA: AMPLIANDO OS
LIMITES DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL**

**CITIZENS AND PUBLIC CONTESTATION: BROADENING THE LIMITS OF
POLITICAL PARTICIPATION IN BRAZIL**

**CIUDADANOS Y CONTESTACIÓN PÚBLICA: AMPLIANDO LOS LÍMITES
DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN BRASIL**

Marcelo Burgos Pimentel dos Santos¹
Rosemary Segurado²
Pedro Malina³

RESUMO: O artigo apresenta os resultados de pesquisa cujo objetivo foi compreender as novas formas de participação política no Brasil no que tange as dimensões da efetivação da democracia. Para isso, analisamos uma experiência no Senado Federal denominada Ideia Legislativa. Esse projeto permite que cidadãos e movimentos da sociedade civil contestem algumas das leis sobre direitos e usos da maconha no Brasil. No caso analisado os usos da internet e do ciberativismo tiveram o intuito de promover um debate amplo sobre a maconha através do engajamento político dos cidadãos. As ações ocorrem dentro dos marcos legais e arranjos institucionais previstos na Constituição Federal (CF-88), além da utilização de mecanismos de mobilização de cidadãos para participar dos debates públicos. Resultados indicam ampliação do diálogo entre instituições políticas e a sociedade civil e, ao mesmo tempo, limitações dos arranjos institucionais para fortalecimento da democracia.

Palavras-chave: Democracia; Participação Política, Ciberativismo; Senado Federal; Maconha.

ABSTRACT: This article shows the results of a research whose aim was to understand the new forms of political participation in Brazil regarding some dimensions of democracy effectiveness. To reach this aim, the research analysed an experience carried out in the Brazilian Federal Senate, named Ideia Legislativa (Legislative Idea). This project allowed citizens and movements from civil society to question some laws concerning the rights and the uses of marijuana in Brazil. The analysis demonstrates that the use of both, the Internet and the cyber-activism aimed at promoting and deepening broad debates over marijuana through the political commitment of the citizens.

¹ Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: marceloburgossantos@gmail.com

² Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP). E-mail: roseseg@uol.com.br

³ Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Doutorando do Programa de Estudos Pós-graduados em Ciências Sociais. E-mail: pedromalina@yahoo.com.br

These actions take place within the legal and institutional arrangements foreseen in the Federal Constitution (CF-88) and also through formal mechanisms of civic participation in public debates. The results indicate a broadening of dialogue between political institutions and civil society, and at the same time, some limitations of institutional arrangements for strengthening democracy.

key-words: Democracy, Political Participation; Cyber-activism; Senate; Marijuana.

RESUMEN: El artículo presenta los resultados de investigación cuyo objetivo fue comprender las nuevas formas de participación política en Brasil en lo que toman dimensiones a la efectivización de la democracia. Para ello, analizó una experiencia en el Senado Federal denominado Idea Legislativa. Este proyecto permite que las acciones de ciudadanos y movimientos de la sociedad civil social que en el Senado Federal impugnaron impugnaban algunas de las leyes sobre derechos y usos de la marihuana en Brasil. Los grupos analizados tienen En el caso analizado, en los usos de internet y del ciberativismo, tuvieron el propósito de promover un amplio debate sobre la marihuana a través de su compromiso político de los ciudadanos. Las acciones ocurren dentro de los marcos legales y arreglos institucionales previstos en la Constitución Federal (CF-88), además de la utilización de mecanismos de movilización de ciudadanos para participar en los debates públicos. Los resultados indican una ampliación del diálogo entre instituciones políticas y la sociedad civil y, al mismo tiempo, limitaciones de los arreglos institucionales para el fortalecimiento de la democracia.

Palabras clave: Democracia; Participación Política, Ciberativismo; Senado Federal; marijuana.

INTRODUÇÃO

A proposta deste trabalho apresenta resultados de um estudo desenvolvido dentro do Projeto Temático Fapesp: "Lideranças Políticas no Brasil: características e questões institucionais", realizado pelo NEAMP (Núcleo de estudos de Arte, Mídia e Política da PUC-SP). Procurou-se discutir novos aspectos das lideranças políticas brasileiras que atuam por meio das novas formas de participação política no Brasil contemporâneo com o objetivo de analisar o surgimento dessas novas formas de organização política e as dinâmicas que novos protagonistas vêm exercendo no lugar das lideranças políticas tradicionais. Nesse sentido, analisaram-se as práticas e ações políticas de indivíduos e coletivos que se engajaram nas questões acerca da maconha, bem como seus usos terapêuticos, recreativos e industriais nos espaços públicos e políticos, principalmente através do portal e-Cidadania do Senado Federal.

O portal e-Cidadania do Senado (<http://www12.senado.leg.br/ecidadania#>) foi instituído em 2011 “(...) com o objetivo de estimular e possibilitar maior participação dos cidadãos, por meio da tecnologia da informação e comunicação, nas atividades legislativas, orçamentárias, de fiscalização e de representação da Casa”. Ou seja, a ferramenta é uma tentativa de aproximar as atividades do Senado com a participação popular através de dispositivos digitais. Por exemplo,

dentro do portal existe a área chamada e-Legislação, destinada ao acompanhamento das ações do Senado e de programas de participação cidadã.

A discussão sobre a maconha vem ganhando novos e relevantes contornos, desde a virada do milênio, por dois motivos essenciais: i) a falência da política internacional conhecida como "Guerra às drogas" e; ii) novas abordagens e experiências no trato público com as drogas no âmbito internacional. Nesse mesmo período também é possível notar como o tema "maconha" vem ocupando cada vez mais espaço na sociedade e no debate político brasileiro. Diversos movimentos e indivíduos vêm cobrando algumas das mais importantes instituições políticas como, por exemplo, o Senado Federal e o Superior Tribunal Federal (STF), para discutir de maneira mais aberta e profunda esse assunto.

Esse chamamento às instituições foi provocado por movimentos contestatórios que se organizam desde o início dos anos 2000. Conforme foram surgindo novas conjunturas - nacionais e internacionais - mais cidadãos, movimentos e outras entidades da sociedade civil tomaram parte no debate e, posteriormente, iniciaram um processo de cobrança de autoridades públicas e políticas por novos parâmetros no enfrentamento da problemática das drogas. Parte desse processo está intimamente relacionado com as possibilidades democráticas brasileiras sobretudo por meio do viés participativo possibilitado pela CF-88. E mais recentemente por avanços e modificações na própria concepção de cidadania no Brasil (HOLSTON, 2013).

Desde o surgimento da democracia, a participação e o debate público na ágora para discutir os destinos da cidade e da sociedade foram características fundamentais da política que contribuíram para seu desenvolvimento e seus próprios contornos. Mesmo que historicamente a participação tenha sido relegada a um papel secundário, no século XXI ela volta como um dos principais pilares da democracia. Assim, a concepção política atual, que contempla temas como consolidação e efetivação da democracia, também passa pela questão da ampliação da participação cidadã. Diversos autores abordam o papel da participação como requisito fundador do Estado democrático atual (DAHL, 2012), ou ainda como elemento central da qualidade democrática (DIAMOND; MORLINO, 2005). Portanto, a participação política tem se colocado como elemento fundamental na política contemporânea, sobretudo em países democráticos.

Como há cada vez mais países que são classificados (ou se autotransformam) como democráticos, os novos estudos sobre democracias tentam analisar em que medida a política e/ou a sociedade são democráticas de um ponto de vista, para além das instituições, que envolva a sociedade de modo mais efetivo. Para isso, são avaliadas e aferidas diversas perspectivas com intuito de medir sua qualidade. A participação política cidadã, compreendida aqui em sua acepção mais ampla, é uma das variáveis da qualidade da democracia (DIAMOND; MORLINO, 2005).

Alguns autores ainda corroboram a própria ideia de participação como importante para a ideia de democracia radical (MOUFFE, 1992) ou mesmo política radical (FENTON, 2016)⁴.

A ausência de espaços para participação também corrobora para a insatisfação com as instituições políticas tradicionais que acabam por entrar no bojo da crise da democracia representativa (MANIN, 1997). Assim, mecanismos públicos e estatais que não respondem às questões dos cidadãos colaboram para que estes não se sintam como parte integrante da democracia representativa, ampliando sua crise, enquanto a participação no debate público e na possibilidade de intervenção, por exemplo, via ativismo e engajamento político (discussão pública, protesto, contestação e outras formas de resistência) podem fomentar novas formas de democracia participativa. Assim, a própria crise da democracia representativa acaba por colaborar ao criar novos espaços para participação, ou como lembra Manin (2013), de participação em espaços não-institucionais.

Nesse entendimento, a pesquisa fez uma análise exploratória do processo de tramitação da Ideia Legislativa proposta por André Kiepper. A análise acompanhou sistematicamente todo o desenvolvimento da Ideia dentro do Senado. Os debates públicos promovidos pela Casa à convite do relator do processo, senador Cristovam Buarque (PDT-DF), foram acompanhados naquilo que pode ser caracterizado como uma netnografia⁵. O acompanhamento foi realizado desde o surgimento da Ideia, em 2014, até a última atualização em dezembro de 2018 (será melhor tratado adiante). Além disso, também acompanhamos o debate nacional e internacional acerca do tema. Como lembra Castells (2012), os movimentos da era digital são urbanos e interconectados com seu “pares” ao redor do mundo, ajudando numa nova configuração de arranjos sociais e políticos. O debate teórico e de experiências de novas políticas públicas sobre o tema trata da questão da maconha em seus aspectos recreativo, medicinal, industrial, social, legal e mesmo político. Por fim, também realizamos duas entrevistas semi-estruturadas com o proponente inicial da Ideia Legislativa, André Kiepper.

PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E ATIVISMO DIGITAL

O papel da participação política tem sido visto como requisito fundamental do Estado democrático contemporâneo, seja pela política institucional (DAHL, 2012), pela participação não institucionalizada (Manin, 2013), seja pela busca de novos espaços, sobretudo digitais, para desenvolver a participação. Nos últimos anos do século XX observou-se uma terceira onda de democracia, pós anos 60 e, mais ainda, pós queda do muro de Berlim (TILLY, 2013). Nessas

⁴ Vale lembrar aqui que a ideia de radicalidade guarda relação com sua questão da etimologia latina, algo que vai à raiz dos problemas (FENTON, 2016).

⁵ Netnografia é um neologismo para definir etnografia feita na Internet.

perspectivas, a democracia está cada vez mais presente nos países ao redor do mundo, rompendo com as fronteiras do mundo ocidental⁶.

Como consequência dessas novas dinâmicas sociais, os sistemas políticos, em geral, têm procurado novas formas de diálogo e incorporação das ideias dos cidadãos aos debates políticos, mesmo fora das instituições tradicionais. A participação no debate público e a possibilidade de intervenção no campo político pelo ativismo ou outras formas de engajamento político, tais como discussão pública, protesto, contestação, resistência, entre outros, pode fomentar novas formas de democracia participativa, além de permitir que o cidadão usufrua de um sistema político mais democrático.

A questão da participação no Brasil está ligada a dois marcos importantes: o período da redemocratização e a Constituição Federal de 1988, que estabeleceu novos contornos para a participação cidadã, desenvolvidos por mecanismos como novos espaços de proposições, discussões, debates nas políticas institucionais etc. A própria Constituição inovou ao permitir e incentivar a participação social dos cidadãos, seja por conselhos de participação da sociedade civil, ouvidorias, plebiscitos, referendos ou mesmo instrumentos legais como as leis oriundas de iniciativa popular, permitindo e até estimulando novas formas de participação política cidadã. Também assegurou novas formas de inserção de organizações da sociedade civil no Estado pela possibilidade de participação no processo de decisão sobre políticas públicas ou mesmo no acompanhamento de sua execução (MOISÉS, 2010).

Por sua vez, a questão da incorporação de um número cada vez maior de cidadãos na participação política ajuda a tornar ainda maior sua qualidade democrática. Existem diversos fatores que podem ser entendidos como maximizadores ou minimizadores da participação. Muitas vezes, cabe ao Estado estimular uma participação social efetiva. Para alguns autores, o exercício do mapeamento da participação efetiva é importante para entender como ela ocorre. Entender a configuração das diferentes formas de atuação política é fundamental para medir a qualidade da democracia política em um determinado território (RENNÓ et al., 2011, p.53-4).

Assim, pode-se afirmar que uma das dimensões democráticas atuais é sua dimensão social. Ou seja, em que medida ela deixa de ser um sistema político-eleitoral e amplia sua possibilidade de transformar a vida das pessoas, em geral, ou ainda, de que maneira o sistema político incorpora as questões que envolvem o cotidiano dos cidadãos. Moisés (2010) levanta duas características fundamentais do regime democrático: a) divisão do poder de tomar decisões que afetam a coletividade e b) a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisões. Esta segunda característica ainda está longe de contemplar os desejos e anseios brasileiros na esfera política.

⁶ Nos últimos anos, observa-se que muitos autores e livros publicados tratam do refluxo ou morte da democracia. Embora tenhamos em conta a observação deste fenômeno, ela não é objeto de estudo deste artigo. Ademais, esse refluxo corrobora a ideia de ondas de democracia, que são acompanhadas de ondas de déficit democrático.

A prática de estimular a participação e ouvir as reivindicações cidadãs, definida como a capacidade de “*refletir e dar expressão às vontades do povo*” (PENNOCK, 1952, p.790), é conhecida como a ideia de responsividade. Rennó et al. (2011) lembram que o incremento da responsividade na qualidade da democracia diz respeito à participação efetiva e não somente ao “direito de participação”. A democracia seria responsiva quando cumpre as demandas dos diversos grupos sociais que constituem a sociedade representada. Para isso, há a necessidade de que os canais de participação existam e funcionem de maneira eficiente e efetiva. Nesse sentido, as demandas da população devem ser levadas em consideração em regimes democráticos, embora seja importante frisar que nem todos os anseios sejam exequíveis. Dessa forma, ouvir os desejos, reivindicações, reclamações e anseios da população por parte do Estado é característica de algo que ainda é recente na história política brasileira, e a Ideia Legislativa, analisada aqui, é um dos casos em que se ampliam os canais de participação.

Uma das maneiras que o Estado tem de tentar ampliar a participação é responder a esses anseios cidadãos por meio da realização de políticas públicas. Aqui, a percepção que as demandas são dialogadas e atendidas reforça características como o modelo *bottom up* (de baixo pra cima) no universo político. No âmbito de desenvolvimento do ciclo das políticas públicas pode-se notar dois movimentos. O primeiro está voltado à busca de maior eficiência na realização de políticas, com a adoção de técnicas de gerenciamento público, monitoramento e avaliações rígidas dirigidas para a otimização dos recursos públicos dentro do modelo de ajuste fiscal que balizam as ações dos Estados contemporâneos.

O segundo movimento está relacionado à maior participação popular dentro do ciclo de políticas públicas, pois a participação dos cidadãos e da sociedade civil organizada possibilitaria em suas diferentes formas maior transparência e efetividade das políticas, além da consolidação da democracia (participativa) como regime político, garantida por espaços de debates e deliberações, em outras palavras, a ideia de contestação e participação política (DAHL, 2012). É sobre este segundo movimento que o trabalho se debruça.

Numa outra abordagem do estudo, também se observa a emergência das TICs (Tecnologias de Comunicação e Informação), que se apresentam como uma nova variável da política contemporânea. A partir dos anos 2000, consolidam-se os usos de ferramentas digitais que vêm ampliando as possibilidades de participação política ao contemplar temas emergentes de cidadania e fomentar algumas ações políticas. As TICs desenvolvem dispositivos, conectados a uma rede global de informações digitais, que podem auxiliar no desenvolvimento de novos desenhos institucionais a fim de favorecer a interação tanto da política como, por exemplo, da gestão pública com o cidadão. Como consequência, abrem-se possibilidades de ampliação para consultas, debates, deliberações, acompanhamento, acesso às informações e controle social, viabilizando a abertura de novos espaços de participação política e ampliando a inserção da sociedade civil nas arenas políticas e decisórias.

O intenso uso das TICs abre novas possibilidades para que a sociedade civil possa ampliar sua participação ativa na vida pública, aumentando a capacidade de mobilização e a articulação dos cidadãos, proporcionando maior envolvimento dos atores sociais. Na sociedade em redes (Castells,1999) existe a possibilidade de incorporação de mecanismos e dispositivos comunicacionais da internet que podem ampliar a participação dos cidadãos na vida pública, seja pela ação individual, seja por meio de grupos sociais, diminuindo os custos da participação e tornando-a mais interativa e democrática (SUBIRATS, 2011).

Embora as TICs ofereçam potencialidades políticas, elas ainda dependem de outros elementos sociais, culturais e políticos para serem efetivadas (FUNG, 2006). Algo importante e significativo é o desenho institucional que opera diretamente para a capilaridade e porosidade das demandas da sociedade civil nos espaços institucionais. No caso em tela, observamos que o portal e-Cidadania abre, de fato, possibilidade para maior participação popular. Entretanto, isso por si só não garante a efetivação das propostas apresentadas, como desenvolveremos a seguir. De todo modo, é inegável a transformação política proporcionada pelas TICs, tanto em algumas manifestações sociais ocorridas no Brasil, como também em diversas partes do mundo (CASTELLS, 2012). Fung et al. (2013) apontam modelos de interação ou aprofundamento nas relações entre internet e processos políticos democráticos, a saber:

- i) o empoderamento da esfera pública; ii) substituição das organizações tradicionais por novos grupos auto organizados digitalmente; iii) democracia direta digital, apoio na confiança; iv) mobilização constituinte e; v) controle apoiado na multidão social (FUNG et al., 2013, p.30)⁷.

De acordo com Fung, a Ideia Legislativa sobre a maconha demonstra como o Senado desenvolve processos políticos *na e pela* internet. Em outras palavras, a participação cidadã e a responsividade do Estado estão ligados *nas e pelas* TICs. Castells (2012), ao analisar o ativismo, ressalta que os chamados novíssimos movimentos sociais são conectados em rede de múltiplas formas. Para o autor, essa característica vem fazendo com que as formas de organização verticais e hierárquicas, típicas dos movimentos e partidos políticos tradicionais, comecem a ser substituídas por formas mais horizontais e descentralizadas. O uso das redes sociais para a ação política vem modificando significativamente o próprio papel das lideranças e a própria característica dos movimentos articulados em torno de reivindicações sociais, econômicas, culturais e políticas. No geral, observa-se a multiplicidade de demandas na composição da agenda dos movimentos chamados por Hardt e Negri (2005) de movimentos da Multidão.

Para autores como Castells (2009), Hardt e Negri (2005), as práticas sociais e políticas da rede cada vez mais se misturam e se manifestam no espaço urbano, gerando o que é denominado de espaço da autonomia ou espaços de fluxos. Esses autores, mesmo a partir de

⁷ Tradução dos autores.

perspectivas analíticas distintas, abordam a política em rede e na rede como potencializadora do desenvolvimento de novas práticas coletivas. Para Castells (2009), a rede possibilita o desenvolvimento do companheirismo. Por outro lado, Hardt e Negri (2005) apontam que os fluxos comunicacionais favorecem o desenvolvimento de modos de vida cooperativos, baseados no desenvolvimento de dinâmicas centradas no que denominam por comum.

Subirats (2011) lembra que para existir uma democracia viva são necessários espaços e oportunidades para debate aberto com intuito de construir ideias e visões compartilhadas, além de locais em que todos possam intervir. Só assim será possível uma política compartilhada. Em outras palavras, a internet contribui para novos processos de relacionamentos e vivências.

É importante destacar que, além da relação entre *on-line* e *off-line*, o uso das redes também nos coloca em simultaneidade, em diálogo constante com ativismos de várias partes do mundo, superando as barreiras identitárias próprias das fronteiras dos Estados nacionais. A ampliação dessas formas de interlocução, desde grupos organizados até coletivos menos institucionalizados, de movimentos sociais, políticos e culturais de vários países, caracteriza as práticas políticas em rede. Assim, o debate internacional sobre a maconha também encontra ecos com militantes brasileiros.

Quando o assunto é o debate de drogas, outra questão importante a ser discutida é a mudança comportamental, cultural e legal que vem ocorrendo em diversos lugares do mundo. Ao longo dos últimos anos foram observadas alterações significativas de comportamento, que vão desde experiências de legalização/despenalização em determinadas regiões (vide casos recentes na Holanda, Portugal, Uruguai, além dos Estados Unidos, entre outros exemplos) até a abertura de debates em setores acadêmicos e científicos ou mesmo econômicos que defendem novas possibilidade de diálogo sobre drogas, principalmente a maconha. Muitas dessas perspectivas são apontadas por novos atores da sociedade civil, não só no Brasil. A conectividade e fluxos de informação da sociedade contemporânea cria redes de convergência internacionais que trocam diálogos e experiências continuamente, auxiliando na produção de conhecimento sobre o assunto.

Como consequência disso, diversos temas como a legalização, descriminalização ou despenalização das drogas têm sido promovidos por cidadãos que defendem novas formas de tratamento e de enfrentamento desses assuntos, configurando a ideia de política radical. Essas abordagens criam diversas formas de ativismo político e através de novos repertórios de ação e performance vêm alterando a maneira como a maconha é vista por determinados segmentos sociais (FENTON, 2016). Recentemente, o debate sobre a maconha no Brasil passou a contar com atores que não apresentavam tanta visibilidade anteriormente. Novos atores e ativistas ocuparam o espaço público para discutir o tema. Outra forma de atuação desses mesmos grupos é por dentro das vias institucionais, questionando o poder público, no caso o Senado Federal, mas também em outras ações, o próprio Supremo Tribunal Federal, por exemplo.

As mídias digitais potencializam determinadas questões dos campos social e cultural e colaboram para a formação de determinadas figuras de subjetividade que podem reverberar em sentimento de protesto ou de indignação em algumas convocatórias, possibilitando a abertura do debate para temas considerados periféricos na agenda, como a questão da maconha. Assim, desenvolvem-se novas formas de autoridades que se tornam os protagonistas destas ações políticas, ao mesmo tempo em que o debate com as instituições e lideranças tradicionais trata o caso como questão de polícia e não como questão de saúde pública ou sob o ponto de vista econômico.

Dentro dessa concepção, pressupõe-se que o debate e a discussão coletiva de ideias pode incentivar a participação cidadã no espaço público, não só no Brasil, mas no mundo, como observado em diversos movimentos ocorridos por todo o globo como, por exemplo, nos acampamentos na Europa e na Primavera Árabe (CASTELLS, 2012). Ao agir assim, grupos organizados da sociedade civil ou mesmo indivíduos sozinhos podem propor leis, participar da consecução e processos de definição de políticas. Além disso, o Estado pode se tornar mais receptivo às ideias de “baixo para cima” na criação e execução de políticas públicas e, ao mesmo tempo, ser mais responsivo ao incorporar demandas dos cidadãos em seus programas políticos e políticas públicas (Pennock, 1952 e Rennó et al., 2011). Para melhor compreender o debate acerca da maconha, a seguir apresentaremos uma breve contextualização de seus usos e debates históricos e atuais. No caso abordado aqui, há um claro papel desempenhado pelo ativismo do proponente que deu início à Ideia Legislativa, André Kiepper⁸.

CONTEXTUALIZAÇÃO DO DEBATE SOBRE A MACONHA

Historicamente, a maconha sempre foi uma planta ligada às diversas culturas e esferas da vida social, seja por seus usos práticos e cotidianos, comerciais, recreativos ou mesmo terapêuticos. Há diversos estudos sobre a história e o envolvimento das sociedades com as mais diversas plantas, entre elas a maconha (ESCOHOTADO, 1997). Em todas as narrativas há elementos comuns entre seus usos variados. A planta, de origem chinesa, teria chegado até a Índia e Oriente Médio, difundindo-se em seguida na África e Europa. Chegou à América com as grandes navegações e hoje está presente em todas as partes do planeta (ROBINSON, 1999).

No caso brasileiro, a *cannabis*⁹ chegou junto com a colonização portuguesa. Em seguida, ampliou-se com a escravidão, pois seu uso era disseminado na África e, posteriormente, com a descoberta da planta pelos índios, espalhou-se pelo resto do país. Durante grande parte do período do Brasil Colônia, o uso da maconha foi associado aos negros e escravos. Seu cultivo foi inclusive

⁸ O autor é bacharel em Comunicação Social pela Universidade Federal do Espírito Santo e mestre em Saúde Pública pela Escola Nacional de Saúde Pública, da Fundação Oswald Cruz (Fiocruz), onde trabalha como Servidor na mesma instituição.

⁹ Cannabis Sativa e Cannabis Indica são as duas espécies mais conhecidas e difundidas da maconha.

incentivado, chegando a ser produzida como matéria-prima para a produção de tecido, uma vez que suas fibras são resistentes e dão origem ao cânhamo (Rocco, 1999). Além disso, no século XIX era utilizada (no Brasil e no mundo) como elemento fármaco com algumas propriedades terapêuticas calmantes, antiespasmódicas e desintoxicantes (França, 2014). Essas propriedades medicinais, hoje em dia, são ainda mais conhecidas e a maconha é usada como prescrição medicamentosa para diversas doenças e em vários lugares do mundo. No Brasil, sua legalização também passou a ser discutida no Senado Federal no trâmite da Ideia Legislativa.

Seu uso não ficava restrito à questão médica e comercial, pois também havia uma utilização lúdica e recreativa da maconha. Por exemplo, diversos artistas faziam uso recorrente da *cannabis* desde, pelo menos, o século XIX. Nessa época, artistas como Baudelaire ou Delacroix escreviam sob efeito da maconha¹⁰. No Brasil, por exemplo, Olavo Bilac escreve um conto intitulado "Haxixe".

Entretanto, a tolerância com o uso da maconha começa a se alterar nas primeiras décadas do século XX. Em 1912, ocorre a primeira Conferência Internacional do Ópio, que se constitui no primeiro tratado sobre controle de drogas. Em 1925, nova convenção é realizada e incorpora-se no texto final a inclusão da proibição da maconha em âmbito internacional. Em seguida, Franklin D. Roosevelt propõe o *Marijuana Tax Act of 1937*, que se torna a primeira lei nacional dos Estados Unidos, determinando um imposto proibitivo para o uso da maconha. No Brasil, em 1932 é publicado o decreto nº 20.930 destinado a regularizar o uso de fármacos e substâncias psicoativas (FRANÇA, 2014). Essa postura proibicionista associada à ideia do uso da maconha como algo negativo e prejudicial passa a ser a voz dominante na relação entre drogas e sociedade. Nos EUA, alguns setores da sociedade ficariam conhecidos como "empresários morais" que ocupavam o espaço público para pressionar o Estado na exigência de controles rígidos sobre consumo e comércio de drogas (FIORE, 2008)

Ao mesmo tempo, tanto o uso medicinal como o comercial da maconha passam a sofrer perseguições nesses ambientes. A fibra do cânhamo, tecido utilizado há centenas de anos, passa a ser vista como obsoleta e ultrapassada pelos novos tecidos sintéticos como, por exemplo, o *nylon*. A indústria têxtil entra com força na discussão da proibição da maconha. Sua ideia é proibir a produção da planta e do tecido originário das suas fibras para a utilização das novas tecnologias têxteis e a implicação dos *royalties* envolvidos nessa operação (Robinson, 1999) numa prevalência do capital econômico das novas empresas em relação às formas mais tradicionais de produção.

Além disso, a indústria farmacêutica também desenvolveu novos fármacos que passaram a ser incentivados pelas associações médicas, sobretudo no pós-guerra. Henrique Carneiro (2008) lembra que a invenção dos medicamentos classificados como "antidepressivos" serviu de

¹⁰ O livro "Os Paraísos Artificiais", de Baudelaire, teria sido inspirado no Clube dos Haxixeiros de Paris.

contraponto à proibição das drogas psicoativas. Carneiro lembra que as duas classes de medicamentos agem no nível dos transmissores (serotonina, dopamina, entre outras).

A diferença é que os anti-depressivos agem em doses regulares num longo tempo e tem efeito discreto e pouco notável enquanto que os psicodélicos agem em doses únicas e possuem um efeito intenso e extraordinariamente notável (CARNEIRO, 2008, p.79).

Aqui também se observa a prevalência dos direitos econômicos das empresas farmacêuticas, que preferem prescrever medicamentos a serem usados no longo prazo, com possibilidade de lucros maiores, aos medicamentos de dosagem única. Não à toa, nos últimos dez anos importantes centros de pesquisa médica, como John Hopkins University (Baltimore), New York University e Imperial College (Londres), pesquisam os usos terapêuticos da maconha, LSD, MDMA e outras substâncias psicoativas (POLLAN, 2015). Noorani (2015) lembra que surge um novo conceito para quem trabalha com substâncias psicoativas: psiconauta. Estes seriam os exploradores dos "espaços internos e subjetivos", em contraposição ao cosmonauta que faz uma viagem para fora do espaço. Mas antes do retorno desse interesse acadêmico e científico sobre as substâncias psicoativas, principalmente a maconha, é preciso ressaltar todas as políticas elaboradas a partir dos anos 70 para o enfrentamento à droga, cujo enfoque era a repressão de produtores, comerciantes e consumidores.

Todas essas ações podem ser sintetizadas na ideia de "guerra às drogas", que consiste numa política desenvolvida desde 1971 por Richard Nixon, então presidente dos EUA, ao declarar que essas substâncias eram "o inimigo público nº 1" daquele país. Como consequência, houve aumento da repressão aos produtores, comerciantes (no caso, os traficantes) e ao consumidor final. Repressão passa a ser o conceito-chave da guerra às drogas. Desde então, foram gastas incontáveis somas de dinheiro ao redor de todo o planeta, sem que esta política tenha reduzido o número de usuários. Outro dado importante é que, como consequência dessa política, a população carcerária nos países que a desenvolveram aumentou, gerando outro debate sobre o encarceramento em massa por crimes de menor potencial ofensivo (como é o caso do usuário de droga). Por isso, no início do século XXI, diversos países começam a rediscuti-la.

Expressando-se, desde então, sem subterfúgios nessa política de 'combate' e de 'guerra', construindo a moldura bélica que dá a tônica da expandida atuação do poder punitivo nas sociedades contemporâneas e das consequentes violações a direitos fundamentais decerto inseparáveis da própria ideia de guerra (KARAN, 2016, p. 176).

É importante ressaltar aqui o foco em tratar o usuário de drogas a partir da segurança pública, e não da saúde pública, considerando esse usuário como um criminoso que deve ser afastado da sociedade, ou seja, preso, o que leva ao aumento da população carcerária e ao encarceramento desses usuários. As iniciativas globais que buscam alternativas à falência das

políticas estabelecidas a partir das diretrizes que norteiam a guerra às drogas vêm crescendo em vários países e buscam evitar o agravamento dos efeitos nos usuários das ações estabelecidas no combate às drogas. Como será analisado adiante, a Ideia Legislativa pretendia alterar a lei brasileira com base nesta nova concepção de saúde pública e também em usos recreativos. Nesse sentido, o relatório da Comissão Global sobre Política de Drogas, emitido em 2016 afirma que:

The new report from the Global Commission on Drug Policy issues the following recommendations 1. States must abolish the death penalty for all drug-related offenses. 2. States must end all penalties—both criminal and civil—for drug possession for personal use, and the cultivation of drugs for personal consumption. 3. States must implement alternatives to punishment for all low-level, non-violent actors in the drug trade. 4. UN member states must remove the penalization of drug possession as a treaty obligation under the international drug control system. 5. States must eventually explore regulatory models for all illicit drugs and acknowledge this to be the next logical step in drug policy reform following decriminalization (GLOBAL COMMISSION ON DRUG POLICY, 2016, p.2).

Iniciativas como a da Comissão Global vêm exercendo um papel fundamental na qualificação do debate sobre drogas, além de buscar alternativas capazes de transformar as políticas vigentes. A Plataforma Brasileira de Política de Drogas (PBPD) é uma dessas iniciativas. Trata-se de uma rede criada entre ONGs (Organizações Não-governamentais), coletivos de ação política em torno da temática e especialistas de várias áreas do conhecimento para debater e promover políticas de drogas com base na garantia dos direitos humanos e, fundamentalmente, na redução de danos produzidos pelo complexo uso de drogas e, principalmente, pela violência que frequentemente está associada à ilegalidade. Como diz Karan:

o que causa a violência é a proibição. A produção e o comércio não são atividades violentas em si mesmas. Causa violência a ilegalidade que produz e insere no mercado empresas criminalizadas, simultaneamente trazendo a violência como subproduto de suas atividades econômicas (KARAN, 2016, p. 179).

O principal objetivo da PBPD é a estimulação de políticas que possibilitem a autonomia e cidadania dos usuários de drogas e a garantia de direito à saúde e ao tratamento em liberdade. Nesse sentido, a Plataforma é norteada por um conjunto de princípios que regem sua atuação, sendo eles:

- 1) Promoção do debate qualificado;
- 2) Fracasso da política de repressão;
- 3) Orientação através do que é um direito humano;
- 4) Mudança de foco da substância para o ser humano;
- 5) Construção de uma cultura de paz;
- 6) Participação social; e

7) Respeito à liberdade e ao indivíduo.

Os principais eixos de atuação dessa iniciativa têm como ponto de partida não somente a falência da guerra às drogas mas também a urgência do estabelecimento do debate em outros patamares, deslocando a discussão de um viés tradicionalmente moralista para o aprofundamento da reflexão sobre o foco na redução de danos, na promoção de direitos, na redução da criminalização e da violência que as populações mais vulneráveis sofrem em face às diretrizes de combate com ênfase na repressão e na segurança pública.

A questão dos direitos humanos é chave nesse debate, considerando as inúmeras agressões nesse campo, fruto das políticas de drogas. A PBPD defende que toda e qualquer política deve estar centrada na promoção à saúde pública dos usuários, na educação sobre as substâncias consumidas, no desenvolvimento social e econômico, considerando que o tráfico é alimentado em regiões onde a pobreza e falta de opções de inserção social e econômica são os principais fatores que levam os indivíduos a entrarem nas atividades do tráfico. Ou seja, propõe a saída da política de drogas da segurança pública para a saúde pública.

A composição dos integrantes da PBPD expressa uma preocupação de caráter multidisciplinar para o enfrentamento da questão. Os membros são do campo jurídico, da área da saúde, da comunicação, da sociologia, entre outras, demonstrando que é a partir da aproximação de diversos saberes que se deve configurar um debate aprofundado e crítico sobre a questão das drogas na contemporaneidade.

A PBPD realiza diversas ações para alcançar seus objetivos, entre as quais destacamos a elaboração de um guia sobre drogas para jornalistas¹¹ explicando de forma clara e simples os principais conceitos jurídicos e científicos em torno das drogas. O Guia também oferece um glossário desmistificando alguns mitos sobre o consumo de substâncias e serve para orientar a produção de notícias mais qualificadas sobre o tema. Trata-se de estratégia interessante, tendo em vista que a configuração da opinião pública sobre o tema é muito importante para desconstruir imagens distorcidas sobre o consumo de drogas.

Por iniciativa da PBPD também são realizados vários eventos para promover e discutir essas questões, buscando dar um tratamento à temática que desloque o olhar de questões tradicionalmente tratadas de forma preconceituosa e superficial para a qualificação das discussões. É interessante observar que essa estratégia está no centro da atuação da Plataforma e norteia as discussões que visam ampliar a compreensão sobre a complexidade do tema e garantir a participação da sociedade civil organizada nesse tipo de reflexão que diz respeito à sociedade como um todo.

¹¹ O Guia sobre drogas para jornalistas é composto por um glossário em ordem alfabética com mais de 200 verbetes comumente usados na cobertura de drogas, entre outras informações importantes sobre o tema. Para saber mais consulte: <http://pbpd.org.br/glossario/guia-sobre-drogas-para-jornalistas/>. Acesso em: 30/09/2018.

No contexto internacional, a Holanda foi o primeiro país a procurar alternativas para a questão da guerra às drogas. Para isso, tornou legal o uso recreativo da maconha. A partir dessa experiência, diversos outros países mudaram de perspectiva, muitas vezes alterando suas políticas e leis antiproibicionistas para novas formas de tratamento do tema. Assim, o uso de drogas, principalmente da maconha, mudou de uma visão criminalista de penalizar o seu usuário para o viés da saúde pública. Mais ainda, diversos grupos ainda questionam as próprias referências médico-sanitárias e apelam ao direito ao livre arbítrio e à autodeterminação para o consumo de drogas em geral¹².

No Brasil, desde a virada do milênio, diversos grupos e movimentos sociais (das mais diferentes matizes ideológicas) retomaram o debate público e político dos usos das drogas. Nesse contexto, convém ressaltar que as principais discussões e bandeiras estão voltadas à maconha em suas possibilidades legais, seus usos recreativos, comerciais, econômicos e terapêuticos, entre outros.

A seguir analisaremos a Ideia Legislativa, iniciativa importante do Senado Federal que tenta se mostrar aberta a proposições da sociedade brasileira expressas tanto por parte da sociedade civil organizada como por cidadãos autônomos.

IDEIA LEGISLATIVA

Neste artigo tratamos especificamente da Ideia Legislativa que tem como questão central “regular o uso recreativo, medicinal e industrial da maconha” (BRASIL, 2014a), criada por André Kiepper. Como visto, a relatoria foi designada ao senador Cristovam Buarque (PDT-DF), que após promover debate e discussões no Senado, deu origem à sugestão nº 8 de 2014 (BRASIL, 2014b). Antes disso, foi proposta a criação de uma subcomissão no Senado sobre o uso medicinal da maconha. Contudo, o objetivo deste artigo é olhar mais de perto também a atuação do proponente da Ideia, André Kiepper, para melhor entender seu papel como ativista e a importância das TICs neste processo. Mais ainda, como esse ativismo ajuda a ampliar a participação popular nos processos político-institucionais e o próprio sentido da democracia.

Kiepper trabalha desde 2012 na Fiocruz, onde é Analista de Gestão em Saúde, perfil Gestão e Desenvolvimento Institucional. Na Fiocruz, ele é membro do Grupo de Trabalho do Programa Institucional Crack, Álcool e Outras Drogas, o que o torna próximo da temática da maconha e, provavelmente conhecedor de vários aspectos distintos acerca disto. Hoje advoga pela mudança da questão da droga da área criminal para a área da saúde pública.

Como já dito, a ferramenta Ideia Legislativa está no portal e-Cidadania do Senado Federal, criado em 2011, para estimular a participação popular nas atividades legislativas. O programa serve como um canal para o cidadão propor assuntos que considera importantes para

¹² Essas outras abordagens, embora importantes, não são analisadas neste artigo.

discussão e, como última intenção, transformá-los em lei. Se apoiada por no mínimo vinte mil assinaturas em até quatro meses e preencher alguns outros pré-requisitos, a Ideia passa para a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e é destinada a algum senador(a) para relatoria do processo. Desde seu lançamento, em 2012 até 2018, o portal recebeu 104 propostas que contaram com mais de vinte mil apoios. Destas, 42 foram debatidas pela CDH e dez foram transformadas em Projeto de Lei ou PEC (Proposta de Emenda Constitucional). Os números corroboram a limitação da participação popular enquanto proponente de ações no Senado Federal. Mais baixa ainda é a possibilidade da Ideia ser transformada em lei.

A Ideia Legislativa foi sugerida por André Kiepper em fevereiro de 2014 e tornou-se a Sugestão nº 8. A proposta foi apresentada por intermédio do portal e-Cidadania do Senado Federal. O intuito era promover a discussão da regulamentação da maconha para usos medicinais e recreativos e conseguir as vinte mil assinaturas para serem levadas à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado, onde foi assumida pelo Senador Cristovão Buarque e discutida durante o ano de 2014, tornando-se um relatório elaborado pelo Senador.

É interessante observar que todo esse processo deve-se à participação de um cidadão, claro que não exclusivamente, mas sem dúvida com um papel central. Para isso se tornar possível foi necessário o uso da internet em diversas etapas. Primeiramente, na própria Ideia Legislativa, que tem sua abrangência aumentada pela internet. Posteriormente foi necessário trabalhar para conseguir as assinaturas, processo realizado pelas redes sociais. Isso nos mostra a importância das TICs em processos de participação cidadã. Qualquer proposta tem um prazo regimental para conseguir as assinaturas para que possa avançar no Senado. Caso não obtenha este montante, a proposta é arquivada. O uso das TICs fez com que a proposta analisada alcançasse as assinaturas mínimas em muito menos tempo, corroborando a ideia de que o ativismo digital atua cada vez mais nas esferas políticas tradicionais, alterando significativamente as práticas políticas contemporâneas (SANTOS, 2016).

Entretanto, a própria ferramenta apresenta algumas dificuldades ou barreiras para o seu funcionamento. Uma delas é o espaço restrito para as propostas (hoje se constituem em dois campos que, somados, disponibilizam 700 caracteres para a proposta, incluso o campo opcional). Outra fragilidade é que a partir do envio da sugestão, todo o processo está nas mãos do Senado, revelando a impossibilidade de o proponente participar mais ativamente do processo político que ele criou. Além disso, existe a hipótese da Ideia Legislativa ser rejeitada se for encaminhada para um senador que tenha um alinhamento político, ideológico ou mesmo moral diferente daquela proposta, e não se disponha a levar a discussão adiante. O próprio André Kiepper levanta essa questão:

O Senador Cristovam fez e tem feito um excelente trabalho, pois convocou audiências públicas ao longo do ano de 2014, o que para mim foi inesperado. Outro Senador, de perfil menos democrático, da base evangélica, poderia não

ter dado o mesmo tratamento à proposta. Um Senador ultra-conservador, desligado dos anseios dos jovens de hoje, poderia ter considerado a proposta irrelevante, produzido um relatório pouco consistente, ou até mesmo encerrado a tramitação da proposta, sem uma aprovação (KIEPPER, 2015).

Em última análise, a proposta fica ameaçada de não avançar no debate por critérios de subjetividade e pessoalidade que não são compatíveis com a democracia contemporânea. Outro limitador consiste na forma como o relator conduz o processo. Convidar cidadãos com opiniões divergentes para debater acerca de um tema, na tentativa de produzir um novo entendimento a este respeito ou, mais ainda, desenvolver uma nova política, é mais democrático do que impedir a realização da discussão dentro do espaço mais apropriado para isso - o Parlamento - ou produzir um debate enviesado, dando voz para apenas um dos lados das questões. Estabelece-se então um duplo limite para as Ideias Legislativas, tanto no âmbito da qualificação da proposta (pequeno espaço do texto), quanto à continuidade do processo ou à vontade parlamentar. Ou seja, a intenção de ampliar a participação, aproximando-se da ideia de uma política radical, depende dos arranjos institucionais internos para ser desenvolvida.

Cabe ressaltar que, apesar dos limites, essa iniciativa do Senado é bastante importante para a democracia brasileira, já que abre espaço para agendas diferentes, por vezes conflitantes, como é o caso do debate sobre drogas em geral e da maconha, em particular. Gomes (2011) estabelece que para uma iniciativa digital ser relevante para a democracia, ela deve ter pelo menos um destes três propósitos:

1. *Fortalecimento da capacidade concorrencial da cidadania; 2. Consolidar e reforçar uma sociedade de direitos, isto é, uma comunidade política organizada como Estado de Direito; 3. Argumento pelo pluralismo e pelo aumento da capacidade concorrencial das minorias* (GOMES, 2011, p.29-30).

A iniciativa aqui estudada se enquadra, ao menos, nos dois últimos propósitos ao (i) tentar garantir novos entendimentos sobre os direitos acerca do uso da maconha e (ii) colocar a possibilidade de propostas mais plurais e de atores políticos diferentes.

O senador Cristovam Buarque (PDT-DF), após promover seis debates públicos, com diferentes atores da sociedade civil, além de discussões no Senado, redigiu a Sugestão nº 8 de 2014 que contou com mais de mil participações individuais e trouxe os seguintes encaminhamentos:

- 1) A maconha para fins medicinais deve ser recomendada;
- 2) O uso industrial não foi analisado e;
- 3) O uso recreativo precisaria continuar sob discussão.

Quanto ao primeiro ponto, o próprio relator questionou se isso ainda seria viável ou se a ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária) havia se antecipado e já estava abordando

essa questão. O segundo ponto não foi discutido em profundidade, pois nas palavras do próprio relator seria um tema bem mais complexo. Em contraposição, o terceiro ponto ainda necessitaria de ampliação do debate. O senador comentou que havia dúvidas sobre a maturidade social, cultural e política do Brasil para recomendar a liberação do uso recreativo. Entretanto, o debate deveria seguir, segundo ele, pela importância de aprofundar a discussão. Os contraditórios dos debates ocorridos não permitiam um juízo de valor, nem posições definidas, e por isso a Sugestão não deveria ser arquivada. Mais do que isso, o debate sobre o assunto deveria continuar.

Outro ponto reconhecido pelo relatório é que já há várias experiências com maconha diferentes ao redor do mundo e, mais ainda, que a política de guerras às drogas não é a mais eficiente. Também questionou pontos sobre o aumento dos encarceramentos e da violência em torno da droga e das atuais políticas. Outro aspecto levantado é a questão do tratamento desigual das drogas no que tange à questão racial, entre outros aspectos.

O relatório produzido pelo Senador já foi aprovado pela CDH e encaminhado para a criação de uma subcomissão para aprofundar o debate. Como consequência, ficou a sugestão de um projeto de lei para regular “o uso medicinal da cânabis (sic)”. Na internet, o apoio continuou presente, refletindo as novas ações de ativismo digital. Durante as discussões há possibilidade de apoiar ou negar apoio à proposição. No cômputo on-line, dos 67.162 votos totais, 63.228 apoiaram a proposição (ou 94,14%). Ou seja, fica nítida a relação entre ativismo digital e o diálogo com as instituições políticas tradicionais.

Algumas questões abordadas por Kiepper, na entrevista, são relevantes para entender como as TICs auxiliam nos processos políticos contemporâneos. Também vale ressaltar a facilidade proporcionada pelas TICs, pois permitem que um “ativista de sofá”, como o próprio autor se define, faça política a partir das redes sociais. A facilidade encontrada pelo proponente em iniciar a Ideia Legislativa dentro do portal e o fato de que ele ainda não tinha uma militância anterior na área, mas acreditou que seria possível levantar uma questão de interesse através desta ferramenta, mostra a sua importância em levar atores não tradicionais, que não vêm da chamada sociedade civil organizada, a terem suas propostas avaliadas pelo Senado, dando voz a eles e, ao mesmo tempo, mostrando um Senado, aparentemente, mais responsivo.

Na opinião de Kiepper, a Internet, especialmente o *Facebook*, foram fundamentais para a Sugestão 8 e continuam sendo para o seu papel de ativista. Ele encontra algumas características que colaboram para o ativismo político, já que essa forma de ativismo é mais prática e mais barata (possibilitando a alguém como ele participar), além de facilitar a formação de grupos de afinidade. A internet também funciona para ele como amplificadora da sua voz, tornando mais simples a realização de ações de grande impacto e o acesso a informações. Ele ainda afirma que todos os principais grupos que atuam sobre a temática da maconha fazem uso da internet, o que demonstra a importância da ferramenta para o tema.

Outro fato que chama a atenção é o modo como André Kiepper conseguiu as assinaturas através do uso das TICs e especialmente das redes sociais online. Aqui Kiepper descreve como foi esse processo:

Embora a proposta tenha sido incluída no portal e-Cidadania no dia 30/01/2014, apenas no dia 05/02/2014 eu me dei conta de que já estava no ar, porque o sistema, naquela época, não avisava por e-mail o status das sugestões cadastradas, o que eles incluíram posteriormente. Na parte da manhã do dia 05/02/2014 eu postei o link para a proposta no meu perfil do Facebook, e um blog que faz divulgação de notícias sobre cultura canábica e reformas legislativas por todo o mundo, o SmokeBuddies, produziu e postou uma rápida chamada, convocando os leitores para apoiarem. Este post do SmokeBuddies, no Facebook, começou a viralizar rapidamente, tendo sido compartilhado e divulgado de diferentes formas por outras pessoas. No segundo dia, veículos de comunicação de massa, como a Folha de São Paulo, o Globo e o portal Terra já haviam divulgado a proposta, pela rápida adesão obtida (KIEPPER, ano).

Pode-se afirmar que a coleta de assinaturas só foi possível no tempo necessário por conta das redes que o apoiaram e divulgaram sua proposta. Como foi dito anteriormente, ele não era liderança de nenhuma organização da sociedade civil organizada, o que talvez facilitasse esse processo (sua ação foi individual e enquanto cidadão). No processo também se percebe um movimento inverso ao das comunicações tradicionais, pois primeiro a notícia apareceu na internet, para depois ser divulgada pelos meios tradicionais de comunicação, mostrando a força desse tipo de comunicação hoje em dia.

Além de obter as assinaturas para a Sugestão 8, Kiepper também conseguiu assinaturas (trinta mil, no total) para a realização de três audiências públicas na Câmara dos Deputados sobre aspectos diferentes do PLC 37 (que trata da mudança das leis sobre drogas no país). Ele ressalta que só conseguiu essas assinaturas por causa do Facebook e que sem o uso das redes sociais isso seria praticamente impossível.

André Kiepper também criou, em conjunto com um pequeno grupo de pessoas, o site www.reguleamaconha.com¹³, que tem como objetivo convencer e mobilizar pessoas sobre a regulamentação da maconha. O site ampliava o debate no âmbito federal no Brasil e foi baseado em outros dois sites: o da campanha pela regulamentação da maconha no estado do Colorado, nos EUA, e o da campanha pela legalização da maconha no Uruguai. Ao adaptar essas propostas à realidade brasileira, o site propunha uma regulamentação que não fosse tão estatal como a uruguaia ou tão mercadológica quanto a do Colorado. O site disponibilizava um kit de ativismo da *Drug Policy Alliance* (DPA), organização americana que trata do tema da regulação das drogas. Este kit procura ensinar o cidadão a pressionar o Estado para suas causas, dando orientação de como se comunicar com os seus representantes (tanto em termos de canais de comunicação, como em termos de linguagem e formato das comunicações) e como fazer uso da

¹³ Atualmente desativado.

mídia, entre outras orientações. O próprio Kiepper reconhece o contato com essa organização anteriormente.

Por último, é importante destacar que o proponente não identifica nenhuma liderança no debate sobre a maconha no Brasil e coloca a impossibilidade de haver uma liderança permanente, já que existem interesses diversos entre aqueles que levantam a bandeira da legalização da maconha. Kiepper não se coloca como líder ou como protagonista desse processo, procurando se manter fora de qualquer grupo ou organização que lute pela regulamentação da maconha. Ele próprio afirma que se sente mais confortável assim, para ter a liberdade de circular entre os grupos, sem pertencer formalmente a nenhum. E diz que procura se apresentar como servidor da Fiocruz e não como proponente da Sugestão 8 ou como membro de outra organização.

Hoje a Sugestão 8 de 2014 foi arquivada, com a extinção da subcomissão temporária do Senado que visava trabalhar o tema em 02/08/2017, e é importante lembrar que o tema saiu da pauta do dia diante da conjuntura atual política, principalmente após o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em linhas gerais, observa-se, cada vez mais, os usos das TICs e do engajamento político online numa tentativa de ampliação do debate político sobre a utilização da maconha, através do aumento da participação e de uma política radical (FENTON, 2016). Essas novas formas de mobilização e contestação política podem ser interpretadas como novas formas de expressão dos novos movimentos sociais que colaboram na alavanca de mudança social (CASTELLS, 2012). Esses engajamentos acabam por propor uma nova forma de fazer política na contemporaneidade, num sentido diferente do que se costumava observar antigamente, ou seja, hoje os movimentos também partem da sociedade para o Estado ou de baixo para cima (*bottom up*). A mudança nas relações entre Estado e sociedade civil se torna cada vez mais presente pela participação cidadã.

Analisar essas novas formas e novos protagonistas da ação política ajuda a dar dimensão de novos contornos democráticos. De um lado, eles agem no sentido de forçar os poderes públicos a se posicionarem sobre o tema da maconha. Para isso realizam ações, protestos, marchas e debates que contam com determinados tipos de engajamento cidadão e trazem à tona a temática das drogas para que a sociedade, em suas mais diversas expressões, possa participar.

Por outro lado, agem dentro das margens legais do sistema, para que os representantes políticos tradicionais possam enfrentar o tema também. Aqui, é possível observar que os desenhos institucionais são importantes para fazer avançar as discussões oriundas da iniciativa popular. A Ideia Legislativa, embora porosa à participação, possui um arranjo que dificulta sua efetivação. No exemplo analisado aqui, os canais existentes podem se tornar impeditivos se, por acaso, o senador escolhido para ser o relator do processo encaminhar a proposta para arquivamento sem discutir seu mérito. Dessa forma, corrobora-se a ideia de limitação da participação popular

enquanto proponente de ações para análise do Senado Federal. Ou seja, garantir que as vozes cidadãs sejam efetivamente ouvidas ainda não é algo assegurado neste processo. Como consequência, a possibilidade da Ideia Legislativa ser transformada em lei é ainda mais baixa.

Observou-se também que, mais recentemente, outros atores entraram em cena. Alguns órgãos ligados ao Poder Judiciário também têm se movimentado e, mais do que isso, provocado apreciação do tema por parte do STF que, no momento, tem julgado a questão da descriminalização da maconha (julgamento suspenso por pedido de vistas por um de seus ministros). Ademais, o ambiente acadêmico também tem constituído grupos de estudos e pesquisas que tentam contribuir com o debate sob os mais diversos aspectos, passando pela questão sanitária, médica e farmacêutica, por uma vertente. Por outra, as pesquisas ocorrem no campo do Direito, pensando desde a perspectiva de um liberalismo individual até as questões penitenciárias, por exemplo, como apontado no relatório do próprio senador Cristovam Buarque. E no campo das Ciências Humanas também se aborda a questão por suas questões culturais, sociais, filosóficas e políticas.

Do ponto de vista do ativismo digital, um dos responsáveis é um militante que não fala em nome de nenhuma organização, tenta advogar pela sua causa de forma individual e faz uso intenso da internet, diferentemente do ativista tradicional, que se estabelece pela organização da qual faz parte e fala a partir dela. É importante ressaltar também que, para ele, a causa ultrapassa as legendas partidárias, modificando, assim, padrões mais comuns de ação política. Para isso, o uso da internet e das TICs é fundamental.

Como visto, o debate da Ideia Legislativa proposta por Kiepper culminou com um Relatório de Sugerência, nº 8, de 2014, assinado pelo relator Cristovam Buarque. Em 2018, uma outra Ideia Legislativa culminou no Relatório de Sugerência nº 25, de 2017¹⁴, assinado pela senadora Marta Suplicy. Essa ideia também versava sobre o uso terapêutico da *Cannabis*. Ambos os relatórios estão tramitando no Projeto de Lei (514/2017), que pretende regular o uso médico-terapêutico da maconha.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Senado Federal. **Ideia legislativa**: Regular o uso recreativo, medicinal e industrial da maconha. Brasília, 2014a. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaoideia?id=19341>. Acesso em 12 abr. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Sugestão 08/2014**: Regular o uso recreativo, medicinal e industrial da maconha. Brasília, 2014b. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=116101>. Acesso em 12 abr. 2019.

¹⁴ Mais informações: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/132047>. Último acesso em: 22/02/2019.

CARLINI, Elisaldo A. (2006). A história da maconha no Brasil. **Jornal Brasileiro de Psiquiatria**. v. 55, n. 4, p. 314-317, 2006.

CARNEIRO, Henrique. Autonomia ou heteronomia nos estados alterados de consciência. *In*: LABATE, Beatriz *et al.* (Org.). **Drogas e Cultura: novas perspectivas**. Salvador: EDUFBA, 2008, p. 65-90.

CASTELLS, Manuel. **Redes de Indignação e Esperança: movimentos sociais na era da internet**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

CASTELLS, Manuel. **Comunicación y Poder**. Madrid: Alianza Editorial, 2009.

CASTELLS, Manuel. **Sociedade em Rede**. Vol. 1. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

DAHL, Robert. **Poliarquia**. São Paulo: EDUSP, 2005.

DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. **Assessing the quality of democracy**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005.

ESCOHOTADO, Antonio. **La cuestión del cáñamo**. Barcelona: Anagrama, 1997.

ESCOHOTADO, Antonio. **Las drogas: de los orígenes a la prohibición**. Madrid: Alianza Editorial, 1994.

FENTON, Natalie. **Digital, Political, Radical**. Cambridge: Polity Press, 2016.

FIORE, Maurício (2008). Entrevista Gilberto Velho. *In*: LABATE, Beatriz *et al.* (Org.). **Drogas e Cultura: novas perspectivas**. Salvador: EDUFBA, 2008. p. 123-140.

FRANÇA, Jean Marcel. **História da Maconha no Brasil**. São Paulo: Três Estrelas, 2014.

FUNG, Archon. **Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2006.

FUNG, Archon; GILMAN, Hollie; SHKABATUR, Jennifer. Six Models for the Internet + Politics. **International Studies Review**. Disponível em: <http://archonfung.net/docs/articles/2013/SixModelsPublished2013.pdf>. Acesso em: 19 maio 2017.

GOMES, Wilson. Participação política *online*: questões e hipótese de trabalho. *In*: MAIA, Rousiley; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo Jamil. **Internet e Participação Política no Brasil**. Porto Alegre: Ed. Sulina, 2011, 19-45.

GLOBAL COMMISSION ON DRUG POLICY. **New report from the Global Commission on Drug Policy: Advancing drug policy reform: a new approach to decriminalization**. Washington D.C., 2016. Disponível em: <http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/11/161121-GCDP-2016-Report-Press-Release.pdf>. Acesso em 12 abr. 2019.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Multidão**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

HOLSTON, James (2013). **Cidadania Insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

KARAN, Maria Lúcia. Alternativa à “Guerra às drogas”. COLETIVO DAR (Org.) **Dichavando o poder: drogas e autonomia**. São Paulo: Autonomia Literária, 2016, p. 175-198.

KIEPPER, André. **Entrevista concedida aos autores**. Rio de Janeiro, 2015.

LABATE, Beatriz; GOULART, Sandra; FIORE, Maurício; MaC RAE; Edward; CARNEIRO, Henrique. **Drogas e Cultura: novas perspectivas**. Salvador: EDUFBA, 2008.

MANIN, Bernard. **The Principles of Representative Government**. Cambridge: CUP, 1997.

MANIN, Bernard. A democracia do públicos reconsiderada. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 97, p. 115-127, 2013.

MOISÉS, José Álvaro (Org.). **Democracia e Confiança**. São Paulo: EDUSP, 2010.

MOUFFE, Chantal (Ed.). **Dimensions of Radical Democracy: Pluralism, Citizenship, Community**. London: Verso, 1992.

NOORANI, Tehseen. Politics and authority in psychedelics research: scene, space and common experience. *In*: SIMPÓSIO INTERNACIONAL AUTORIDADES EMERGENTES E FORMAÇÃO DOS COMUNS, João Pessoa (PB), 2015. **Anais [...]**. João Pessoa: [s.n.], 2015.

POLLAN, Michael. Doce Remédio. **Revista Piauí**, n. 115, p. 45-52, ju.2015.

PENNOCK, J. Ronald. Responsiveness, Responsibility, and Majority Rule. **American Political Science Review**, v. 46, p. 790-807, 1952.

RENNÓ, Lúcio; SMITH, Amy; LAYTON, Matthew; PEREIRA, Frederico. **Legitimidade e qualidade da democracia no Brasil: uma visão da cidadania**. São Paulo: Intermeios; Nashville: LAPOP, 2011.

ROBINSON, Rowan. **O Grande Livro da Cannabis**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

SANTOS, Marcelo Burgos P. dos. Lei da Ficha Limpa: entre a sociedade civil e arranjos estatais. *In*: MESQUITA, Nuno C. (Org). **Brasil: 25 anos de democracia: Participação, sociedade civil e cultura política**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016, p. 217-255.

SUBIRATS, Joan. **Otra sociedad, otra política?** Barcelona: Icaria Editorial, 2011.

ROCCO, Rogério. A cannabis no Brasil. *In*: ROBINSON, Rowan. **O Grande Livro da Cannabis**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999, p. 114-123.

TILLY, Charles. **Democracia**. Petrópolis: Ed. Vozes, 2013.

VELHO, Gilberto. O consumo de psicoativos como campo de pesquisa e de intervenção política. *In*: LABATE, Beatriz et al (org.). **Drogas e Cultura: novas perspectivas**. Salvador: EDUFBA, 2008, p. 123-140.

Artigo recebido em: 2018-09-30

Artigo revisado em: 2019-03-13

Artigo aceito para publicação em: 2019-03-29



UM PROGRAMA DE CIDADANIA PARA AS ESCOLAS DO LEGISLATIVO

A CITIZENSHIP PROGRAM FOR LEGISLATIVE SCHOOLS

UN PROGRAMA DE CIUDADANÍA PARA LAS ESCUELAS LEGISLATIVAS

Antonio Carlos Will Ludwig¹

Resumo: Este artigo trata da educação para o exercício da cidadania. Sua finalidade é a de apresentar uma proposta às Escolas do Poder Legislativo quanto a esta educação. Inicialmente é feita uma abordagem sobre as relações entre democracia e cidadania. Na sequência aparecem um histórico sobre a formação para a cidadania em nosso país, o papel destas escolas quanto ao preparo do cidadão e a exposição de um programa de cidadania para elas colocarem em prática. A inferência principal é a de que mesmo levando em conta as limitações e as peculiaridades dessas escolas elas têm a possibilidade de ampliar sua contribuição ao preparo dos jovens para serem cidadãos ativos.

Palavras Chave: Democracia; Formação para a Cidadania; Cidadão Passivo; Cidadão Ativo

Abstract: This article deals with education for the exercise of citizenship. Its purpose is to present a proposal to the Schools of the Legislative Power regarding this education. Initially an approach is made on the relations between democracy and citizenship. Following is a history of training for citizenship in our country, the role of these schools in the preparation of the citizen and the exposure of a citizenship program for them to put into practice. The main inference is that even taking into account the limitations and peculiarities of these schools, they have the potential to broaden their contribution to the preparation of young people to be active citizens.

Keywords: Democracy; Citizenship Training; Passive Citizens; Active Citizens

Resumen: Este artículo trata de la educación para el ejercicio de la ciudadanía. Su finalidad es la de presentar una propuesta a las Escuelas del Poder Legislativo en cuanto a esta educación. Inicialmente se hizo un enfoque sobre las relaciones entre democracia y ciudadanía. En la secuencia aparecen un historial sobre la formación para la ciudadanía en nuestro país, el papel de

¹ Possui licenciatura em Pedagogia, mestrado em Filosofia da Educação, doutorado em Metodologia do Ensino e pós-doutorado em Metodologia do Ensino e Educação Comparada. É professor aposentado da Faculdade de Administração Pública da Academia da Força Aérea. E-mail: emil@linkway.com.br

estas escuelas en cuanto a la preparación del ciudadano y la exposición de un programa de ciudadanía para ellas poner en práctica. La inferencia principal es que incluso teniendo en cuenta las limitaciones y las peculiaridades de esas escuelas ellas tienen la posibilidad de ampliar su contribución a la preparación de los jóvenes para ser ciudadanos activos.

Palabras clave: Democracia; Formación para la Ciudadanía; Ciudadano Pasivo; Ciudadano Activo

INTRODUÇÃO

O texto que se segue visa expor uma sugestão de preparo do cidadão ativo, o qual se contrapõe à figura do cidadão passivo, às escolas do Poder Legislativo. Esta sugestão leva em conta o fato do pouco interesse das redes escolares pública e privada de nosso país em oposição ao evidente compromisso das escolas do Poder Legislativo quanto a ele.

A metodologia adotada para a sua produção foi a pesquisa bibliográfica que se baseia na procura, análise, interpretação e julgamento das contribuições teóricas existentes sobre um determinado assunto em livros, revistas e endereços eletrônicos. Ela foi complementada pela análise documental, uma técnica de investigação que possibilita identificar informações em documentos a partir de hipóteses anteriormente estabelecidas.

DEMOCRACIA E CIDADANIA

Do ponto de vista jurídico a cidadania diz respeito a uma relação entre dois entes: o indivíduo e o Estado. Nesta relação o indivíduo tem de cumprir uma série de deveres para com o Estado tais como pagar impostos e prestar o serviço militar, e este tem que proporcionar um conjunto de direitos ao indivíduo tais como a educação e a saúde. Os direitos podem ser entendidos então como os benefícios que o Estado garante aos cidadãos.

Embora esta relação tenha um caráter funcional nem sempre ela encontra-se livre de certos percalços, pois tanto o indivíduo quanto o Estado podem deixar de concretizar de modo parcial ou total suas obrigações. Apesar desta possibilidade só podemos conceber a cidadania no âmbito do regime democrático o qual é sustentado pelo princípio da soberania popular. Em outros tipos de regime inexistente a figura do cidadão que é o detentor da cidadania e sim a do cidadão ou o habitante da cidade.

Democracia e cidadania são ocorrências bastante antigas. Com efeito, há alguns séculos antes de Cristo o filósofo Aristóteles expôs que o governo de um determinado país pode ser concretizado por meio da monarquia cujo poder é exercido por apenas uma pessoa, através da aristocracia que diz respeito à uma minoria encarregada de tomar decisões e pela democracia, o regime político baseado em um conjunto de pessoas que gozam dos direitos de cidadania. Assim sendo são dotadas da legitimidade necessária para debater e decidir sobre questões pertinentes à

manutenção e desenvolvimento do Estado.

Esta possibilidade de envolvimento com os problemas relativos à vida nacional mostra que a democracia não pode ser apenas representativa, ou seja, aquela que é exercida pelos que são eleitos, porque a representatividade indica que apenas alguns, isto é, os escolhidos por meio do voto, possuem a competência para tomar decisões.

No decorrer do tempo o regime democrático agregou a possibilidade de participação direta do cidadão nas questões políticas (BENEVIDES, 2000). Surgiram então o plebiscito que é uma consulta à população e cujo resultado é acatado pelo governo, o referendo que é uma ratificação ou não ratificação de uma proposta governamental, a iniciativa popular que é a elaboração de projetos de lei por uma ou mais pessoas, amparados por uma expressiva quantidade de assinaturas, o quais são submetidos ao exame e deliberação dos parlamentares e o recall que é a possibilidade de cassar e revogar o mandato de qualquer representante eleito por parte do povo.

Outra forma de aperfeiçoamento diz respeito à democracia social (BOBBIO, 2007). Ela indica uma passagem da esfera em que o indivíduo é considerado como cidadão para a esfera onde ele é considerado na multiplicidade de seus papéis. Consequentemente, a democracia deve ocupar determinados espaços normalmente dominados pela burocracia e hierarquia, como por exemplo na família, nos quartéis, na igreja, no local de trabalho e na escola. A ocupação desses espaços implica a participação de todos os integrantes no processo decisório.

A ocupação desses espaços também é de fundamental importância para a manutenção de um Estado democrático, haja vista que é muito difícil a sua sobrevivência no interior de uma sociedade cujas instituições não são gerenciadas de maneira democrática. A democracia política é imprescindível para que um povo não seja dirigido de forma despótica, mas o indicador de desenvolvimento democrático de um país não pode prescindir das instâncias onde a democracia social é posta em prática.

O conceito de cidadania referente ao usufruto de direitos e ao cumprimento de deveres não esgota seu sentido. Embora este conceito básico continue válido a ideia de cidadania pode ser ampliada. Com efeito, a observação do comportamento das pessoas na vida em sociedade mostra a existência de dois tipos de cidadãos que são o ativo e o passivo. Consequentemente a caracterização de cada um deles amplia bastante o significado de cidadania conforme veremos mais adiante.

EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA

O surgimento do cidadão ativo ou passivo decorre de um processo formativo. Ele inclui a vivência em grupos específicos durante a vida tais como a família e a igreja e os ensinamentos recebidos na escola. A instituição escolar, de modo intencional ou não, e por meio dos currículos real e oculto é a grande responsável por tal processo que se inicia na educação infantil e termina na universidade. Entendemos que o currículo real diz respeito a tudo aquilo que é praticado dentro

da escola, enquanto o currículo oculto se refere a todas as aprendizagens realizadas pelos alunos que não foram planejadas pelos professores e dirigentes escolares (KELLY, 1981). Esse longo desenvolvimento educativo produz um tipo de indivíduo mais inclinado para o lado da esfera privada ou mais inclinado para o lado da esfera pública. A inclinação para um lado ou outro nos obriga a analisar os acontecimentos escolares responsáveis por ela.

A vida na escola gira em torno de um currículo que está contido em um documento legal e por causa disso ele é denominado de oficial. Porém, nem sempre este currículo é cumprido tal como está previsto. Determinadas variáveis intervenientes relacionadas à sua concretização fazem com que algum elemento dele seja suprimido, adicionado ou substituído produzindo o currículo real. Estas supressões, adições e substituições rotineiramente não chegam a desfigurá-lo em sua essência.

Juntamente com a efetivação do currículo oficial ocorre também a realização do currículo oculto que conforme já asseveramos diz respeito ao aparecimento de resultados diferentes e até divergentes dos objetivos propostos. Neste caso a desfiguração pode ser bem mais séria. Colocadas estas observações vejamos então o que o currículo oficial deve prever para a formação do cidadão.

Em primeiro lugar este currículo tem que apresentar entre suas finalidades a de formar o cidadão. Em segundo lugar tem que exibir uma lista de objetivos cognitivos, afetivos e procedimentais ligados a esta finalidade. Em terceiro lugar tem que expor as disciplinas e seus respectivos conteúdos capazes de abarcar esses objetivos. Em quarto lugar tem que indicar as estratégias pedagógicas apropriadas para fazer tais objetivos serem alcançados bem como apresentar um sistema de avaliação apropriado.

Podemos dizer que a educação escolar para a cidadania em nosso país teve seu começo nos primórdios da década de sessenta do século passado por meio de Anísio Teixeira um dos mais expressivos educadores brasileiros. Foi ele quem incluiu a matéria Organização Social e Política Brasileira no currículo do ensino médio em 1962 com vistas a possibilitar ao aluno assimilar conhecimentos de leis e questões políticas para ser capaz de interferir nas decisões pertinentes à vida em sociedade

No decorrer dos governos militares dirigentes da nossa educação a tornaram obrigatória no currículo porém não mais com o objetivo proposto por Teixeira e sim para ajudar na sustentação da ideologia da segurança nacional.

Logo após o processo de redemocratização de nosso país foi elaborada uma nova Constituição Federal promulgada em 1988. O artigo 205 do Capítulo III, Seção I que trata da educação se encontra assim redigido: ``a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho``.

Após oito anos de vigência desta Constituição veio à tona a Lei de Diretrizes e Bases da

Educação Nacional. Seu artigo 2º apresenta a seguinte redação: “a educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

Duas observações devem ser feitas em relação à estes dois documentos. A primeira é óbvia e diz respeito ao fato de que a finalidade da educação proposta na Constituição é plenamente referendada na Lei de Diretrizes e Bases e nem poderia ser diferente. A segunda é a de que ambas fazem referência ao preparo para o exercício da cidadania. Destacamos aqui que a palavra “exercício” indica a realização de ações no âmbito da sociedade.

Depois de dois anos da promulgação desta Lei apareceram os Parâmetros Curriculares Nacionais do Ensino Médio. Os educadores que os elaboraram nortearam muitas propostas educativas que neles se encontram incluídas pelo objetivo de preparo para o exercício da cidadania. O mesmo pode ser dito em relação às Orientações Educacionais Complementares aos Parâmetros Curriculares Nacionais e às Orientações Curriculares Para o Ensino Médio que a eles se seguiram. Apesar desta sintonia tais educadores não tiveram a preocupação de explicitar o perfil do cidadão a ser formado, fato que não contribuiu para a instauração da necessária unidade em cada uma das áreas do currículo bem como entre elas.

Este perfil poderia ser o de cunho liberal que diz respeito à relação jurídica entre o indivíduo e o Estado em termos do usufruto de direitos e o cumprimento de deveres, poderia ser o de cunho comunitarista que é baseado na realização de ações de apoio à governabilidade e às entidades existentes no local onde a pessoa vive (BÁRCENA, 1997; HOSKINS; MASCHERINI, 2009), ou qualquer outro perfil encontrável na literatura especializada.

No ano de 2001 surgiu o Plano Nacional de Educação que propôs reduzir em cinco por cento ao ano a repetência e a evasão, atender toda a demanda num prazo de dez anos e alcançar níveis satisfatórios de desempenho segundo os critérios estabelecidos pelo SAEB e ENEM. Este plano previu para os alunos do ensino médio a “aquisição de competências relacionadas ao pleno exercício da cidadania”. Para tanto instituiu o objetivo de “apoiar e incentivar as organizações estudantis, como espaço de participação e exercício da cidadania”. No ano seguinte surgiram documentos intitulados ‘Orientações Educacionais Complementares aos Parâmetros Curriculares Nacionais’ que trouxeram sugestões ao ensino das disciplinas integrantes do currículo.

Em seguida à estas duas Orientações e após alguns anos foi aprovado um Parecer que estabeleceu novas diretrizes para o ensino médio com base em diversas justificativas dentre as quais a se encontra a finalidade de preparação para a cidadania. Este parecer apenas reafirmou a finalidade em questão, porém não clarificou o seu sentido. Entretanto ele apresentou algumas propostas relativas ao protagonismo dos estudantes, ao papel dos órgãos colegiados escolares e de representação estudantil bem como a inclusão da educação ambiental e a educação em direitos humanos que são muito importantes para o preparo do cidadão.

Cabe destacar que em relação à educação em direitos humanos o documento denominado Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica editado em 2013 previu o exercício da cidadania ativa por todos os envolvidos no processo educativo. Nele encontra-se escrito que esta cidadania diz respeito ``à prática sistemática dos direitos conquistados, bem como a ampliação de novos direitos``. Embora seja uma concepção substantiva e relevante ela se apresenta de maneira reduzida e pouco abrangente se comparada se à concepção por nós desenvolvida.

O ano de 2014 marcou o fim da apresentação de propostas e sugestões destinadas ao preparo do cidadão nas escolas. Com efeito, O Plano Nacional de Educação promulgado nesta data não contém nenhuma meta e conseqüentemente nenhuma estratégia voltada à educação para a cidadania.

No mês de fevereiro de 2017 emergiu uma nova lei sobre o ensino médio a qual tratou de alteração, regulamentação e revogação de leis anteriores e da instituição da escola de tempo integral cuja carga horária atual de oitocentas horas deverá ser ampliada de maneira crescente até alcançar mil e quatrocentas horas.

Esta Lei estabeleceu um currículo composto por uma parte comum e uma parte diversificada em função de cinco áreas relativas à Linguagens, Matemática, Ciências da Natureza, Ciências Sociais e Humanas e Formação Profissional por meio de vivências práticas de trabalho, de modo simulado ou real, e em parceria com outras instituições.

Com fundamento nos princípios da flexibilidade e da autonomia ela instituiu a diversidade de itinerários formativos e diferentes arranjos curriculares de acordo com as possibilidades dos sistemas de ensino. Recomendou que a organização das áreas deve ser feita de acordo com critérios fixados em cada sistema de ensino e que o ensino pode ser organizado através de módulos e sistemas de créditos. Determinou ainda que o currículo deverá levar em conta a formação integral do aluno nos aspectos físicos, cognitivos e socioemocionais.

Como pode ser notado esta lei tratou de vários assuntos relevantes pertinentes ao ensino médio. Concedeu uma atenção significativa ao preparo profissional do aluno e mencionou que o currículo precisa considerar também as três dimensões proporcionadoras de seu pleno desenvolvimento. Portanto, ela se mostrou sintonizada com a finalidade da educação estabelecida na Carta Magna e referendada pela Lei de Diretrizes e Bases no que diz respeito a dois de seus aspectos que são o pleno desenvolvimento da pessoa e sua qualificação para o trabalho.

No entanto quanto ao aspecto referente ao preparo para o exercício da cidadania ela é totalmente omissa pois não traz nenhum artigo, parágrafo ou inciso a seu respeito, o que é muito grave. Aliás, a palavra cidadania não aparece em nenhuma parte do texto. Assim sendo não dá para inferir se seus autores a consideraram como um conceito primitivo, um subentendido ou um pressuposto.

Em novembro de 2018 veio à tona uma resolução destinada a atualizar as diretrizes curriculares nacionais para o ensino médio. É possível deduzir também que diante do exagerado

destaque que ela concedeu à qualificação para o trabalho bem como à marcante presença do ideário pós-moderno, o preparo para o exercício da cidadania apresenta-se evidentemente em segundo plano. O que se pode perceber é a ausência de um translúcido conceito de cidadania, a falta de um significado a respeito do ato de exercitar a cidadania, a carência de um perfil de cidadão que se almeja formar, e, conseqüentemente, a inexistência de delineamento de uma coerente estratégia pedagógica destinada ao ensino e à aprendizagem da cidadania.

No mês subsequente emergiu o derradeiro documento que vai nortear todo o ensino médio, ou seja, a base nacional comum curricular. Nele o tema da cidadania é tratado de forma diferenciada. O que se percebe de imediato é a ausência de um conceito de cidadania devidamente explicitado e teorizado, atravessador das quatro áreas do conhecimento em que ele se baseia. Tal como já foi dito, a ideia de cidadania aparece muitas vezes de modo subentendido e como fundamento de proposituras variáveis. Nota-se, também, a existência de concepções peculiares pressupostas em cada uma das áreas do conhecimento.

Consideramos bastante preocupante a ausência de diretrizes claras pertinentes à formação para a cidadania nestes documentos, particularmente quanto ao preparo do cidadão ativo conforme o entendimento que adotamos. A esse respeito vale destacar que a nossa Constituição valoriza significativamente a figura do cidadão ativo porquanto prevê o instituto da democracia direta através da realização de plebiscitos, referendos e projetos de iniciativa popular. Pensamos também que esta ausência colabora sobremaneira para a ocorrência de um déficit na formação de pessoas para o regime democrático principalmente no que tange à eliminação ou pelo menos a barragem do avanço da promiscuidade entre o público e o privado que é ostensiva em nosso país.

CIDADÃO PASSIVO E ATIVO

Ressalte-se que a educação para a cidadania constitui preocupação essencial nos países europeus. Desde 2010 todos os países da Comunidade Europeia estão colocando em prática nas escolas um programa para formar cidadãos. Ele é considerado muito importante haja vista que possui um currículo específico, cursos destinados à formação de professores e dirigentes escolares e controle centralizado.

Nos Estados Unidos da América do Norte, embora não haja um programa semelhante, pois a educação deste país é regida pelos princípios da autonomia e da descentralização, muitas escolas estão comprometidas com o preparo do cidadão. Pesquisas já realizadas revelaram que as instituições educativas estadunidenses tem contribuído para a formação de cidadãos pessoalmente responsáveis, participativos e orientados para a justiça social.

Tanto na Europa quanto nos Estados Unidos um dos tipos de cidadão que está sendo formado é o ativo que se contrapõe ao passivo. Cada um desses dois tipos apresentam determinadas características que lhes são próprias, as quais permitem diferenciar um do outro.

Vale lembrar que a nossa Carta Magna em seu artigo primeiro, parágrafo único prevê que

“todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos desta Constituição”. No artigo catorze encontra-se escrito que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III - iniciativa popular”. Estes dizeres evidenciam claramente que o tipo de cidadão que se encontra pressuposto é o ativo.

Cidadania ativa e passiva são conceitos consagrados e importantes da teoria política. O nosso entendimento a respeito de ambos se apresenta como uma síntese de muitos autores, tais como: ARENDT, 2007; BÁRCENA, 1997; BENEVIDES, 2000; GIROUX, 1998; GRAMSCI, 1978; HABERMAS, 1984; HOSKINS; MASCHERINI, 2009; LACLAU e MOUFFE, 2015; MARX, 1986; POULANTZAS, 1985; e SANTOS, 2002.

Baseado nesses textos concebemos então que o cidadão passivo refere-se à pessoa que por determinados motivos prefere realizar sua existência, predominantemente, no âmbito da esfera privada que é o setor restrito e reservado da vida em sociedade onde valem os interesses particulares, onde prevalece a exigência da sobrevivência, onde a intimidade se concretiza e onde a visibilidade e a transparência se encontra reduzida ao máximo possível. Esta esfera inclui alguns espaços existentes na comunidade tais como o local de trabalho e a vida familiar. O cidadão passivo também é uma pessoa que costuma cumprir seus deveres para com o Estado e normalmente aceita ser governado por outros.

Por sua vez consideramos que o cidadão ativo é o indivíduo que se julga governante. Além de estar inserido na esfera privada, realizar as atividades do cidadão passivo e cumprir suas obrigações para com o Estado frequentemente encontra-se presente na esfera pública que é o setor da vida em sociedade acessível a todas as pessoas, onde predomina o interesse geral e a visibilidade e a transparência são ampliadas até os seus limites. Nela valem o diálogo, a comunicação, o discurso, a argumentação e a ação conjunta que pode se voltar para o objetivo de influenciar as decisões políticas. Esta esfera inclui certos espaços sociais tais como as ruas e as praças onde assuntos que se relacionam com a vida de todos são examinados e debatidos.

Este tipo de cidadão além de lutar pelos seus direitos e interesses costuma realizar ações individuais e grupais em benefício da coletividade, principalmente aquelas relacionadas aos direitos outorgados e prioritariamente as que favorecem os segmentos desprivilegiados da sociedade. Ele não admite comportar-se apenas como uma pessoa governada pois também almeja ser governante. Como pode ser percebido este conceito de cidadania ultrapassa a mera relação jurídica entre o indivíduo e o Estado, embora não a negue. Observe-se também que estes dois tipos de cidadão não são excludentes porquanto inexistem qualquer fator capaz e impedir que o passivo se torne ativo e o ativo se torne passivo. Note-se ainda que as esferas privada e pública não se apresentam de modo estanque pois podem ocorrer intersecções entre elas.

Sua ação, sempre consoante ao regime democrático, pode ser local, regional, estadual, nacional e também internacional porquanto o espaço de participação disponível encontra-se

globalizado. No âmbito da esfera pública, onde se encontram grupos de pessoas ele se utiliza de seus conhecimentos e de e de sua oratória como recursos para se alcançar as decisões mais adequadas.

Portanto, parece fácil inferir que a sociedade atual tem que possuir uma grande quantidade de cidadãos ativos, quiçá todos, pois neles reside a esperança de que os direitos conquistados a duras penas não venham a ser suprimidos ou aviltados por causa de decisões políticas.

Porém, a importância do cidadão ativo não se restringe apenas à defesa dos direitos. Sendo um indivíduo que sabe bastante, encontra-se sempre em estado de alerta e em atitude de vigilância. Por causa disso a existência de certos males tais como o nepotismo, o conchavo, os privilégios, o apadrinhamento, a não transparência, a impunidade, a centralização, o populismo, a demagogia e o personalismo de governantes tornam-se mais difíceis de se manter.

A presença do cidadão ativo favorece o surgimento de decisões políticas mais adequadas e conseqüentemente mais acatáveis por todos. Seu protagonismo beneficia a governabilidade, auxilia a legitimação, o fortalecimento e a valorização do regime democrático além de contribuir para a perenidade e a vitalidade deste regime. Vale realçar também que é significativo seu poder de fogo contra as injustiças e desigualdades sociais.

No regime democrático representativo a figura do cidadão ativo é imprescindível por causa de suas inúmeras fragilidades. Dentre elas podemos mencionar a ocorrência do desrespeito por parte dos eleitos quanto aos compromissos assumidos anteriormente; o progressivo distanciamento entre governantes e governados; a presença de um déficit de credibilidade por parte de muitos políticos que veem a sociedade como uma massa manobrável; a manifestação do uso excessivo das forças de coação, manipulação dos meios de comunicação, emprego da mentira e de corrupção; o avanço do poder executivo sobre o legislativo e o deliberado empenho em obstaculizar as diversas formas de participação popular. Acrescente-se a isso o surgimento de diversas esferas supranacionais de poder resultante do processo de globalização.

Tal como vimos anteriormente, tanto o Plano Nacional de Educação editado em 2014 como a última lei promulgada em fevereiro deste ano que dentre outros tópicos instituiu a escola de tempo integral, não há nenhuma referência ao preparo para a cidadania. Entretanto, esta lei preocupou-se ostensivamente com a formação profissional do aluno. Esta preocupação demonstra claramente que seus autores estão interessados apenas em formar pessoas alienadas da vida política do país. Embora de maneira não explícita a lei em questão se encontra realmente comprometida com o preparo do cidadão passivo.

Apesar desta lei e do futuro currículo é notório que em muitas escolas de ensino médio de nosso país estão se concretizando e deverão continuar se concretizando diversas práticas pedagógicas favoráveis à formação do cidadão ativo. Dentre outras mencionamos a gestão escolar democrática e o planejamento participativo que é responsável pela elaboração do projeto político pedagógico. Entretanto estas práticas raramente se encontram intencionalmente articuladas à

proposta de formação do cidadão ativo.

Devemos lembrar também que existem práticas na vida em sociedade tais como o trabalho voluntário e o envolvimento em movimentos sociais que não só comprovam a existência mas aperfeiçoam a conduta do cidadão ativo. Acrescentamos ainda a importante presença das Escolas do Legislativo que por meio de práticas apropriadas estão contribuindo significativamente para o preparo deste tipo de cidadão.

ESCOLAS DO LEGISLATIVO E FORMAÇÃO PARA A CIDADANIA

Recorrendo à história constatamos que as Escolas do Legislativo possuem uma origem recente. O dinamismo e o desenvolvimento dessas escolas se encontram relacionados ao surgimento da reforma administrativa de 1998. Tendo em vista a qualificação dos servidores federais bem como sua promoção em carreiras específicas ela deu origem às Escolas de Governo. Um de seus artigos assevera que cabe à União, aos Estados e ao Distrito Federal manterem Escolas de Governo destinadas à formação e ao aperfeiçoamento dos agentes públicos. Nesse artigo encontra-se previsto também que cabe aos Municípios criarem um conselho de política de administração e remuneração de pessoal.

Esta reforma teve o poder de ensejar a regulamentação das atividades das escolas congêneres no âmbito do Poder Judiciário e do Poder Legislativo. Entretanto, cabe lembrar que a Escola Nacional de Administração Pública já existia antes da reforma administrativa, sendo que no ano de 1989 foi editado um decreto que a tornou a instância coordenadora e supervisora de todos os programas de capacitação desenvolvidos pelas demais escolas da administração federal.

Em consequência o Poder Judiciário também regulamentou suas escolas em 2004 através de uma resolução que conferiu à Escola de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados a competência para normatizar seu modelo educacional. O Poder Legislativo, particularmente o Senado Federal, criou em 1997 o Instituto Legislativo Brasileiro para capacitar seus servidores, em 1999 o Interlegis que é um programa de integração e modernização do Poder Legislativo e em 2001 a Universidade do Legislativo Brasileiro.

A Câmara dos Deputados instituiu o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento em 1997 também voltado para a finalidade de capacitação. No ano de 2003 emergiu a Associação Brasileira de Escolas do Legislativo e de Contas capitaneada pelo Senado que dentre seus objetivos aparece o de se aproximar dos diversos segmentos da sociedade organizada. Tal associação obteve a tarefa de estabelecer uma política educacional nacional, embora em caráter orientador e fomentador e não impositivo.

Esta aproximação constituiu um aspecto muito importante das Escolas do Legislativo e as tornam diferenciadas de suas congêneres que pertencem ao Executivo e ao Judiciário. Com efeito, tal peculiaridade indica que além de se voltarem para a capacitação de seus integrantes elas pretendem ofertar um espaço à comunidade, ao cidadão comum, às múltiplas organizações

sociais, à iniciativa privada e às instituições educativas. Este espaço envolve cursos, palestras, seminários, elaboração de projetos e simulação de atividade parlamentar com vistas a buscar uma compreensão mais apurada da estrutura e do funcionamento do Poder Legislativo bem como proporcionar uma educação política democrática.

Vale destacar que a primeira Escola do Legislativo foi a do Estado de Minas Gerais porquanto ela foi criada em 1993. Após ela seguiram-se as dos Estados de Pernambuco, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. No portal da Associação Brasileira encontra-se registrado a existência de Escolas do Legislativo em todos os Estados brasileiros e em mais de cem municípios integrantes desses Estados, cuja maioria pertence a Minas Gerais e São Paulo.

Ao visitar os portais eletrônicos de algumas dessas escolas é possível constatar em seus regulamentos a diretriz de aproximação com a comunidade. No Estado de São Paulo a de Campinas propõe duas metas: desenvolver programas de ensino, objetivando a integração da Câmara com a sociedade civil organizada e capacitar a comunidade em temas relacionados às atividades institucionais do Poder Legislativo, podendo promover palestras, oficinas e seminários. A de Juiz de Fora em Minas Gerais propõe a formação e a qualificação de lideranças comunitárias e políticas, bem como o desenvolvimento de ações de capacitação para a cidadania, visando promover uma melhor compreensão do Poder Legislativo e das práticas políticas e legislativas. A de Caxias do Sul no Rio Grande do Sul objetiva promover a aproximação entre o Poder Legislativo e a sociedade, por meio de programas direcionados para a educação política, para a formação de lideranças comunitárias e para o exercício da cidadania e aproximar o Poder Legislativo do ensino fundamental, médio e superior.

Este intento de aproximação com a comunidade tem se confirmado na prática, haja vista o que já foi e continua sendo feito por muitas dessas escolas. Na Câmara dos Deputados em Brasília, por exemplo, tem-se o Parlamento Jovem, o Estágio Visita, o Estágio Cidadão e os Programas de Visitação Pedagógica e Missão Pedagógica no Parlamento. Na Escola do Legislativo de Santa Rita de Caldas em Minas Gerais os alunos do ensino médio trabalharam o tema relativo à organização do Estado por meio de mesas redondas, debates e peças teatrais. A de Itajubá, também em Minas Gerais desenvolveu o Programa Cidadania e Conscientização Política. A de Belo Horizonte concretizou um ciclo de palestras intituladas Segurança Pública e Direitos Humanos, Prevenção Social do Crime e Novas Perspectivas Para a Ação Policial. A de Araraquara em São Paulo realizou um Curso de Formação Política para estudantes do último ano do ensino fundamental. Atividades semelhantes estão sendo postas em práticas em muitas outras escolas do legislativo e isto pode ser constatado visitando seus portais na Internet.

Dentre estas escolas concedemos realce ao Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados que possui um programa denominado Missão Pedagógica do Parlamento. Após concluírem um curso presencial e à distância neste centro um grupo de professores elaborou o livro `Educação Para a Democracia: Projetos Inspiradores das

Professoras e Professores do Brasil', o qual foi organizado por Otávio da Silva e Marina Diniz. Nesta obra encontram-se relatos de experiências atuais voltadas para a formação do cidadão ativo. Vejamos algumas delas na área do ensino médio.

Na cidade de Maragogi, Estado de Alagoas a professora Fabrícia Silva trabalhou com os alunos o envio de cartas aos vereadores relativas aos problemas existentes no município, as quais foram entregues no momento de uma visita à Câmara Municipal.

A professora Izabelly Fernandes, em Campina Grande Estado do Paraíba, desenvolveu junto aos discentes uma atividade de combate à Dengue a qual contou com a colaboração das Secretarias da Saúde do Estado e do Município.

As professoras Maria Fonseca e Meire Bastos da cidade de Araguaína Estado do Tocantins, desenvolveram com os alunos a tarefa de produção de vídeos sobre possíveis melhorias a serem implantadas na comunidade os quais foram entregues à Câmara dos Vereadores.

Marina Diniz, professora da cidade de Santa Inez Estado do Maranhão, trabalhou com os alunos o tema dos Direitos Humanos. Após elaborarem uma cartilha sobre este assunto ela foi divulgada nas escolas e na comunidade por meio da rádio local.

Vale destacar que a Associação Brasileira das Escolas do Legislativo a qual congrega as instituições educativas do Poder Legislativo Brasileiro nos níveis federal, estadual e municipal tem como um de seus objetivos estimular, divulgar e fortalecer programas de educação para a cidadania desenvolvido pelas escolas como forma de apoio às comunidades e à sociedade civil.

Frente a estas ocorrências torna-se claro que as Escolas do Legislativo assumiram, na intenção e na prática, a tarefa de formar as pessoas para o exercício da cidadania ativa embora sua ação principal continue sendo a capacitação de seus servidores. Assim sendo, parece-nos que não cabe a apresentação de qualquer tipo de questionamento quanto à função que devem desempenhar no âmbito da educação para a democracia.

Concretamente elas estão dando uma valiosa contribuição complementar ao pouco que vem sendo feito em escolas das redes pública e privada de ensino quanto à formação do aluno para o desempenho de seu papel de cidadão. Também estão preenchendo uma lacuna relativa à esta formação por parte das escolas que se encontram em estado de omissão intencional ou não quanto a esta tarefa, principalmente porque as legislações educacionais recentes também tem sido omissas a esse respeito.

Pensamos, entretanto, que as Escolas do Legislativo são donas de um potencial bastante elevado com vistas a proporcionar uma educação para a cidadania de modo mais extenso e substantivo. Muitas delas possuem um corpo qualificado de funcionários e um grupo de vereadores e deputados experientes, portadores de títulos universitários e versados em vários assuntos. Por iniciativa de seus dirigentes podem conseguir facilmente o apoio de organizações existentes na comunidade e região, principalmente faculdades e universidades, cujos integrantes se encontram disponíveis e interessados em atuar de maneira totalmente voluntária nesta

modalidade educativa. Como exemplos podemos mencionar a Pontifícia Universidade Católica e a Universidade Estadual Paulista que respectivamente colaboram com as Escolas do Legislativo de Minas Gerais e da cidade de Araraquara em São Paulo. A experiência tem demonstrado também que as próprias escolas onde os alunos estudam apoiam as iniciativas das casas legislativas quanto à formação política de seus alunos.

Uma das atividades mais comum e frequente realizadas pelos discentes das séries finais do ensino fundamental e das três séries do ensino médio tem sido a simulação de ações rotineiras praticadas pelos vereadores e parlamentares, particularmente a elaboração de projetos a serem submetidos à apreciação em plenário. Ela é muito relevante pois muitos deles já foram aprovados e transformados em lei trazendo benefícios à coletividade. Vale lembrar que em muitos países europeus (REDE EURYDICE, 2017) e nos Estados Unidos da América do Norte (WESTHEIMER, 2015) esta atividade é constantemente praticada pelos discentes das instituições educativas. Além desta existem outras que raramente são concretizadas sob os auspícios das escolas do poder legislativo as quais apresentamos como sugestões e esperamos que venham a ser devidamente acolhidas.

SUGESTÕES ÀS ESCOLAS DO PODER LEGISLATIVO

Concebemos que uma das mais importantes delas diz respeito às *Campanhas Cívicas*. Estas ações além de produzirem resultados altamente positivos para a comunidade e ao governo local têm o poder de forjar e aperfeiçoar a atitude de dedicação ao interesse público, de atentar para o bem estar coletivo, de respeitar e valorizar a coisa pública e de zelar para que ela seja bem gerenciada por aqueles que foram escolhidos pelo povo.

Observe-se que tal atitude encontra-se bastante diminuída em nosso país haja vista a corrupção generalizada presente nas instâncias municipal, estadual e federal porquanto muitos políticos não conseguem ostentar uma postura republicana, não sabem ou não querem diferenciar o público do privado e nem obedecem o princípio da publicidade da esfera administrativa previsto em nossa Carta Magna. Tais campanhas visam a aquisição de máquinas e instrumentos para as prefeituras bem como a reparação e a conservação das mesmas. Visam também a construção e a preservação de logradouros públicos.

As *Campanhas de Sensibilização* também são muito relevantes. Elas dizem respeito ao ato de intervir no campo das emoções e da afetividade das pessoas, de levá-las a perceberem as coisas de modo diferente, de sentir o que antes não sentiam, de internalizar determinadas informações e refletir sobre elas. Estas campanhas se voltam para o combate ao fumo, ao alcoolismo, ao uso de drogas e ao boicote a produtos inadequados. O consumo do álcool em doses elevadas tende a provocar consequências deletérias imediatas. O uso do tabaco contribui sobremaneira para o encurtamento da vida e a utilização de drogas inclina-se a acarretar danos cerebrais irreversíveis.

Os produtos inadequados ao consumo favorecem o aparecimento de câncer, de doenças

respiratórias, de doenças cardiovasculares e da diabetes, além estarem relacionados ao aumento da obesidade. A esse respeito vale destacar a fala do diretor geral da Organização Mundial da Saúde na abertura da última Conferência Mundial realizada em Montevideu, no Uruguai em outubro de 2017. Segundo ele “em nome do livre comércio nós permitimos que as empresas alimentares envenenem as pessoas”. Na sequência questionou: “quando tomaremos posição e pressionaremos os fabricantes desses produtos?”

Lembramos que o vício em cigarro, álcool e drogas bem como o consumo de produtos inadequados não constitui um problema pessoal apenas, haja vista que as consequências extrapolam os planos individual e familiar. A maioria das pessoas que adquirem doenças por estes motivos procuram os órgãos do Estado para conseguir os tratamentos necessários. Muitos recursos públicos oriundos da contribuição de milhares de cidadãos são canalizados para estes tratamentos. Mencione-se ainda a concessão do auxílio doença para aqueles que se encontram temporariamente incapazes para o trabalho e a aposentadoria por invalidez devido à uma deficiência que impede totalmente a realização da atividade ocupacional. Supomos que cabe a cada pessoa cuidar bem de sua saúde para não onerar os cofres públicos e possibilitar o acesso de todos ao dinheiro disponível nos momentos de necessidade.

As *Campanhas Filantrópicas* são aquelas voltadas para a busca de donativos tais como roupas, comida, dinheiro, materiais diversos, aparelhos e instrumentos para instituições da comunidade, organizações não governamentais, grupos de pessoas ou um determinado indivíduo. Cabe realçar que a filantropia se encontra bastante disseminada em vários países do mundo. Os Estados Unidos da América do Norte se encontram na primeira posição perante as demais nações porquanto ela está fortemente enraizada em sua cultura. Empresas, fundações e famílias destinam dezenas de bilhões de dólares à filantropia anualmente.

No Brasil a cultura da mesma está sendo paulatinamente desenvolvida por meio da iniciativa de pessoas físicas e jurídicas. Não há dúvida de que os atos de generosidade produzem um impacto na sociedade bastante significativo porquanto carrega benefícios a muita gente além de se constituir num poderoso auxílio ao Estado que sozinho não é capaz de dar conta de todos os problemas sociais existentes.

As *Campanhas de Defesa do Meio Ambiente* se apresentam como algo extremamente necessário e urgente face à ameaça concreta e iminente do aumento do aquecimento global que pode trazer graves consequências para a humanidade. Esta ameaça tem obrigado todos os países a defenderem e adotarem políticas de desenvolvimento compatíveis e adequadas. Uma série de doenças decorre da degradação do meio circundante tais como a febre amarela, a tuberculose, a peste bubônica e a malária. Caso não haja políticas a ela destinadas os custos para o Estado serão cada vez mais elevados para atender os doentes e manter os inválidos.

Devemos lamentar profundamente a aprovação pela Câmara dos Deputados da Medida Provisória relativa ao tratamento tributário concedido ao setor de exploração do petróleo e do gás

natural em novembro de 2017 porquanto o premiou com incentivos os quais gerarão uma gigantesca renúncia fiscal. Ela revela o descaso do governo para com o clima e desconsidera os impactos na biodiversidade e na vida das pessoas num momento em que muitos países do mundo estão apoiando ostensivamente o combate ao aquecimento global.

No que diz respeito a estas campanhas é preciso ter em mente que existem pessoas e grupos que pensam de maneira diferente. Há aqueles que se intitulam conservacionistas porquanto defendem que o meio ambiente e seus recursos precisam ser geridos e utilizados de forma responsável com vistas não só ao atendimento das necessidades atuais, mas, principalmente em relação às das gerações futuras. Outros se denominam preservacionistas porque consideram que os recursos naturais devem ser mantidos intactos. Desde que se leve em conta que por determinados motivos apenas algumas áreas devem realmente permanecer invioladas ambas as posições não são contraditórias.

As Campanhas de Combate à Discriminação e ao Preconceito são imprescindíveis para a garantia, a perenidade e o fortalecimento do regime democrático o qual é um compromisso essencial do cidadão ativo. Destaque-se que em seu preâmbulo a nossa Constituição aponta a finalidade de “assegurar o exercício de direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida com a solução pacífica das controvérsias”.

No artigo primeiro define como um de seus fundamentos “a dignidade da pessoa humana”. No artigo terceiro institui os objetivos de “construir uma sociedade livre, justa e solidária” e “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” e no artigo quinto estabelece que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”.

Estes tópicos substanciais de nossa Carta Magna apontam claramente para a emergência e a manutenção de uma sociedade de caráter pluralista, assentada no princípio da fraternidade, no ideal de acolhimento de qualquer pessoa, no respeito às diferenças e no convívio relativamente harmonioso entre todos. Tal sociedade só pode ser mantida num contexto destituído de preconceitos e discriminações os quais acarretam sérios danos à paz e à convivência coletiva.

O Trabalho Voluntário embora guarde semelhanças com a filantropia é uma atividade mais ampla. Ele envolve a disponibilização de um tempo pessoal recorrente para a realização de determinadas tarefas sem receber nada em troca. Nos Estados Unidos da América do Norte os dados apontam que metade das pessoas adultas, ou seja, mais de noventa milhões delas, encontram-se atualmente envolvidas com o trabalho não remunerado, destinando a ele mais ou menos quatro horas semanais em instituições religiosas, escolas, asilos, hospitais e organizações não governamentais. Há, inclusive, incentivos fiscais por parte do governo a aqueles que se

dedicam a ele. Estes incentivos foram capazes de provocar a criação de dezenas de milhares de fundações e quase um milhão e meio de entidades sem fins lucrativos.

Na atualidade o trabalho voluntário é realizado em todos os países da Europa. Estima-se que mais de cem milhões de pessoas encontram-se, nos dias de hoje, envolvidas em atividades de voluntariado, ou seja, aproximadamente vinte e três por cento da população acima de quinze anos. Considerando que o trabalho voluntário tem um peso significativo na economia europeia o Parlamento Europeu aprovou em 2008 um relatório que concede a ele todo o apoio possível.

Tal relatório convida os Estados a facilitarem o acesso das organizações de voluntariado aos programas de financiamento seja para fins administrativos ou para projetos e incentiva as empresas comprometidas com a responsabilidade social a apoiarem financeiramente as iniciativas de estímulo e reforço do trabalho voluntário. Ressalte-se ainda que a União Europeia criou e mantém financeiramente o Serviço Voluntário Europeu destinado a jovens com idades entre dezoito e trinta anos pelo prazo de até doze meses. Seu orçamento permite a participação anual de milhares deles e o campo de atuação envolve a cultura, o desporto, a assistência social, o ambiente e vários outros setores.

Em nosso país na última década do século passado começaram a surgir as Organizações não Governamentais. O exponencial crescimento de tais entidades fez com que elas passassem a abrigar a maior parte do trabalho voluntário o qual está sendo considerado um item relevante no momento da procura de um emprego remunerado. Existem hoje no Brasil milhares de Organizações não Governamentais. Quase setenta por cento delas se encontra localizada na região sudeste. As demais regiões dividem o restante deste percentual. Também contam-se aos milhares o número de pessoas que nelas atuam voluntariamente.

Quanto à tipologia existem as que se dedicam à defesa dos direitos, as voltadas para o oferecimento de ajuda e caridade e as produtoras de serviços nas áreas da educação e da saúde. Os dados mais recentes apontam que apenas três em cada dez brasileiros já praticaram alguma atividade voluntária. Dentre os motivos alegados para a não realização dela encontram-se a falta de tempo, a ausência de convite, o não pensamento a respeito do assunto e o desconhecimento relativo às fontes de informação sobre o voluntariado. As próprias repartições administrativas das prefeituras podem abrigar o trabalho voluntário tais como as escolas de ensino fundamental e as bibliotecas municipais.

A Apresentação de Sugestões e Cobrança a Políticos constitui uma importante tarefa do cidadão ativo. Para colocá-la em prática ele precisa estar ciente a respeito do desempenho apresentado pelos representantes que ajudou a eleger bem como necessita acompanhar periodicamente suas ações, discursos e iniciativas. As sugestões e cobranças podem ser feitas diretamente por meio de contato pessoal ou indiretamente através de documentos e recursos eletrônicos. Observe-se que o comportamento dos políticos pode ser significativamente alterado e moldado em função desta recorrente conduta manifestada pelos eleitores.

É possível que este contato mais achegado e constante ajude a diminuir o grande distanciamento hoje existente entre eleitores e eleitos, bem como venha a colaborar para a alteração da imagem atual de nossos parlamentares que segundo a última pesquisa realizada pelo Data Folha em novembro de 2017 receberam os conceitos de ruim e péssimo por sessenta por cento dos consultados. Parece certo que tal ato de sugerir e cobrar tende a contribuir também para a melhora do intitulado 'Índice de Percepção Equivocada' o qual é relativo à interpretação que os indivíduos fazem a respeito das peculiaridades do local em que vivem, haja vista que nosso país é o segundo de todo o planeta onde os indivíduos apresentam a percepção mais equivocada da realidade.

O *Projeto Ouvindo a Voz da Comunidade* constitui uma das formas de fazer sugestões e cobranças a políticos. Ele envolve o deslocamento dos alunos em direção às ruas do município para entrevistar as pessoas a respeito de suas demandas, insatisfações e propostas. Após registrá-las e organizá-las elas podem ser encaminhadas para os meios de divulgação ou seja, os jornais e as rádios da cidade bem como os canais regionais de televisão. Ao mesmo tempo são enviadas aos poderes executivo e legislativo com vistas à obtenção do devido retorno.

A *Elaboração de Petições Públicas* apesar de poderem ser empregadas como uma forma de cobrança a políticos, podem também ser dirigidas à outras instâncias e destinatários. Quanto a elas a Constituição Federal assegura que qualquer cidadão tem o direito de elaborá-las por meio da coleta de assinaturas de um conjunto de pessoas com vistas a qualquer demanda que considere conveniente ou necessária.

Tais petições podem incluir a proposta de realização de melhorias em certos locais, o encaminhamento de reclamações a determinadas entidades e organizações da sociedade, o apoio a diversas causas sociais, a manifestação de protesto contra algo que não se concorda e a sugestão de alteração de leis que se encontram em processo de elaboração ou que já estejam em vigor. Lembramos que a feitura de petições em nosso país é bastante significativa.

A *Elaboração de Moções* é uma atividade semelhante à confecção de petições. A moção pode ser vista como um documento coletivo direcionado às autoridades que têm o poder de tomar decisões. Neste entendimento sua finalidade é a de ganhar o apoio para a concretização de uma ideia ou alternativa. Entretanto ela pode ser vista também como um documento que expressa o sentimento, o estado emocional de um determinado grupo de pessoas. Assim sendo seu objetivo é o de tornar registrado e público a posição assumida por este grupo. Embora ela esteja intimamente associada ao trabalho dos integrantes do poder legislativo qualquer pessoa pode tomar a iniciativa de elaborá-la e encaminhá-la ao destinatário pertinente.

Assim como as petições as moções também tem alcançado um volume elevado principalmente por causa da existência de várias modalidades. Dentre os diversos tipos existentes mencionamos como exemplos as moções de apelação que são endereçadas à uma autoridade específica para que ela tome as providências requeridas, as de repúdio ou de rejeição a decisões

ou ações em andamento e as de apoio ou de aprovação de condutas ou deliberações.

Uma das atividades mais consoante ao funcionamento do Poder Legislativo diz respeito à criação por parte dos alunos, sob a orientação dos vereadores, de *Projetos de Iniciativa Popular*. Lembramos que em nível nacional uma delas apareceu em 1994. Ela veio à tona em decorrência do assassinato da atriz Daniela Perez filha de Glória Perez. O ano de 1997 registrou o surgimento de outra patrocinado pela Comissão Brasileira Justiça e Paz filiada à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil voltada para o combate à corrupção eleitoral. Em data mais próxima, os integrantes do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral tomaram a iniciativa de elaborar um projeto que foi sancionada no ano de 2010 com título de Lei da Ficha Limpa. A proposta de iniciativa popular mais recente diz respeito à aquela elaborada pelos servidores do Ministério Público Federal em decorrência da Operação Lava jato.

A *Participação em Movimentos Sociais* se apresenta como um importante recurso não violento do cidadão ativo. Entendemos que movimento social diz respeito a uma ação coletiva voltada para a busca de determinados objetivos ou a concretização de certos interesses. Os movimentos sociais muitas vezes se manifestam como atividades de contestação e protesto acirrados ou como exigências veementes porque outros meios não se revelaram suficientes para a consecução dos intentos almejados. Sua ocorrência é muito frequente em quase todos os países do mundo, fato que pode ser constatado apenas pela leitura de jornais.

Estudos relativos aos movimentos sociais mostram que a participação do povo brasileiro na vida social e política do país vem desde o século dezoito e todos eles contribuíram para a construção da nossa cidadania. Assim sendo todas as participações em movimentos a partir desta época até os dias de hoje podem ser considerados como exercício e aprendizado da cidadania ativa. O volume e os tipos de movimento mostram uma semelhança da atuação de nós brasileiros com os norte-americanos e europeus.

Embora seja muito raro em qualquer país democrático emergir as condições para a manifestação da *Desobediência Civil*, ela também constitui um recurso do cidadão ativo. A desobediência civil se refere ao ato de não acatar a legislação vigente e nem se submeter às decisões emanadas das autoridades constituídas desde que todos os canais de reivindicação tenham sido esgotados e desde que esteja havendo desrespeito à ordem constitucional. Podemos dizer que a desobediência civil pode ser considerada o instrumento não violento mais extremo disponibilizado ao cidadão. Apesar de ser quase dispensável o seu uso num regime democrático em funcionamento pleno, todo indivíduo deve ter o conhecimento de sua existência e aplicabilidade.

A *Vida Partidária* objetiva o conhecimento do ideário de cada partido com representantes nas Câmaras e Assembleias, a possível opção pela filiação e o acompanhamento das atividades partidárias. A implementação do envolvimento dos jovens com a dinâmica dos partidos se apresenta como uma tarefa relativamente simples pois constitui a rotina diária dos vereadores e

deputados.

Ressalte-se que num regime democrático o partido que é uma associação de pessoas voltadas à conquista e à manutenção do poder político em uma comunidade emerge como o sujeito principal da ação política pois é a entidade responsável pelo governo. Na qualidade de integrante de um partido o indivíduo pode ser escolhido para ser candidato ou pode apoiar alguém para disputar eleições. Como candidato, se for eleito, poderá tomar várias iniciativas e participar diretamente das decisões políticas. Se apoiar alguém que seja eleito se tornará possível encaminhar petições e apresentar sugestões a ele bem como fazer cobranças e questionar suas atitudes e desempenho. A integração nos partidos é, portanto, uma das formas mais importantes de exercício da cidadania ativa. Tanto nos Estados Unidos quanto na Europa e no Brasil os principais partidos possuem vários milhões de filiados dentre os quais uma quantidade significativa é politicamente ativa.

A Prática de Democracia Digital é muito comum em vários países do mundo, inclusive no nosso, é uma ocorrência típica do atual século embora sua origem se encontre no final do século passado. Esta atividade também é conhecida como e-democracia, ciberdemocracia e democracia virtual. Essencialmente se trata de um intercâmbio entre o sistema político e os cidadãos. Nela a ação política se concretiza através do emprego das ferramentas da comunicação digital as quais viabilizam a participação nos debates entre os governantes e a população e o exercício do voto quando for o caso.

Por meio da democracia digital tornou-se possível incluir crescentemente os cidadãos no processo rotineiro de tomada de decisões pela administração pública. Com a emergência da tecnologia digital já é possível organizar plebiscitos por bairros e até por ruas. Portanto, graças ao aumento dos recursos interativos não faz mais sentido a participação política continuar restrita ao ato de votar uma vez a cada quatro anos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Destacamos que a nossa intenção foi a de apenas apresentar sugestões às Escolas do Poder Legislativo. Pensamos inclusive que as que aqui foram expostas não são esgotantes, podem existir outras. Levando em conta as suas peculiaridades, limitações e possibilidades, cabe a cada uma delas selecionar uma ou mais propostas exibidas para efeito de concretização junto aos alunos das escolas pertencentes às redes pública e privada de nosso país.

Realçamos ser necessário não esquecer que para colocar em prática estas sugestões os alunos precisam adquirir determinados conhecimentos e desenvolver algumas habilidades e atitudes. Em relação aos conhecimentos podemos mencionar dentre outros os seguintes tópicos: regime democrático, políticas públicas, partidos políticos, trabalho voluntário, público e privado, desenvolvimento sustentável, democracia virtual, desobediência civil, direitos humanos e movimentos sociais. Quanto às habilidades citamos as de dialogar, debater, argumentar, cooperar

e resolver conflitos. No que diz respeito às atitudes relacionamos as de tolerância, solidariedade, respeito às diferenças e assunção de compromissos.

Cursos específicos, seminários, oficinas e ciclos de palestras podem ser organizados para este fim. No entanto supomos que nem tudo o que está sendo aqui sugerido pode vir a ser concretizado dada as limitações e especificidades de cada escola do legislativo, entretanto pensamos que algumas dessas sugestões podem ser postas em prática. Considerando o descaso que impera na educação escolar brasileira quanto à formação para o exercício da cidadania qualquer iniciativa em torno dessas propostas se apresenta como algo bastante significativo e precioso pois, indubitavelmente, colabora com esta incipiente e negligenciada formação.

REFERÊNCIAS

- ARENDETT, Hannah. **A Condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.
- BÁRCENA, Fernando. **El ofício de la ciudadanía**. Barcelona: Paidós, 1997.
- BENEVIDES, Maria. **A cidadania ativa**. São Paulo: Ática, 2000.
- BOBBIO, Norberto. **Estado governo sociedade**. São Paulo: Paz e Terra, 2007.
- BUTORI, Margareth. Educação Legislativa: As Escolas do Legislativo nas Câmaras Municipais de Minas Gerais. **Revista Estudos Legislativos**, v. 8, n. 8, p. 229 a 267, 2014.
- CARVALHO, Vânia. Escolas do legislativo e a educação para a cidadania. **E-Legis**, n. 15, p. 46-61, set./dez, 2014.
- CASALECCHI, Gabriel. Cultura Política e Educação Cívica: a confiança política a partir da experiência do parlamento jovem. *In*: CONGRESSO LATINO AMERICANO DE OPINIÃO PÚBLICA DA WAPOR, IV, Belo Horizonte, 2012. **Anais [...]**. Belo Horizonte: [s.n.], 2012.
- COSSON, Rildo. **Escolas do legislativo: escolas de democracia**. Brasília: Edições Câmara, 2008.
- FREIRE, Paulo. **Educação e mudança**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- GIROUX, Henry. **La escuela e la lucha por la ciudadanía**. Madri: Siglo Veinteuno, 1998.
- GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- HOSKINS, Bryony L.; MASCHERINI, Massimiliano. Measuring active citizenship through the development of a composite indicator. **Social Indicators Research**, v. 90, n. 3, p. 459-488, 2009.
- KELLY, Albert. **O currículo: teoria e prática**. São Paulo: Harper & Row do Brasil, 1981.
- LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. **Hegemonia e estratégia socialista: por uma política democrática radical**. São Paulo: Intermeios, 2015.

LUDWIG, Antonio. **A reforma do ensino médio e o esquecimento da cidadania**. Jornal APASE, v. 28, n. 284, p. 4, jul., 2017.

MARX, Karl. **A guerra civil na França**. São Paulo: Global, 1986.

MELO, Willian. **A Escola do legislativo no contexto da modernização do parlamento brasileiro: um estudo de casos múltiplos**: EL-ALMG, CEFOR, ILB-INTERLEGIS. Dissertação (Mestrado em Análise de Políticas Públicas) - Universidade de São Paulo. 2015.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

REDE EURYDICE, **Educação para a cidadania nas escolas da Europa**. Comissão Europeia, Luxemburgo, 2017.

SANTOS, Boaventura. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SILVA, Otávio; DINIZ, Marina. (Org.). **Educação para a democracia: projetos inspiradores das professoras e professores do Brasil**. São Paulo: LiberArs, 2018.

WESTHEIMER, Joel. **Ensino para a ação democrática**. *Educação e Realidade*, v. 40, n. 2, abr./ jun. 2015.

Artigo recebido em: 2018-05-23.

Artigo reapresentado em: 2019-01-14.

Artigo aceito para publicação em: 2019-03-12.



**DOS REFLEXOS JURÍDICOS DO RECONHECIMENTO DA
MULTIPARENTALIDADE FRENTE AO ORDENAMENTO JURÍDICO NACIONAL**

**THE LEGAL REFLECTIONS OF THE RECOGNITION OF
MULTIPARENTALITY FACE OF NATIONAL LEGAL ORDINANCE**

**DE LOS REFLEJOS JURÍDICOS DEL RECONOCIMIENTO DE LA
MULTIPARENTALIDAD FRENTE AL ORDENAMIENTO JURÍDICO NACIONAL**

Langeane Clementina de Souza Salles ¹
Ronaly Cajueiro de Melo da Matta ²
Weverton Fernandes Bento Alves ³

Resumo: A contemporaneidade vê-se marcada pela possibilidade da existência de inúmeras formas de uniões afetivas, de modo que as discussões acerca da possibilidade da coexistência da paternidade e/ou maternidade socioafetiva decorrentes da multiparentalidade sempre se mostraram controversas. Com a edição do Provimento nº 63 pela Corregedoria do CNJ em 2017, não existe espaço para que se critique a plena validade da dupla filiação. Nessa acepção, o presente artigo, utilizando-se do método da dogmática jurídica, dispondo, para tanto, da revisão doutrinária e da revisão da legislação relacionadas ao tema em questão, analisa, sumariamente, o percurso histórico da evolução do conceito de família, do parentesco e da filiação, bem como estuda as minúcias da família formada pela multiparentalidade com o fito de compreender seu conteúdo. À medida em que se tratará, como objeto específico do presente trabalho, das consequências jurídicas decorrentes do reconhecimento da dupla filiação.

Palavras-chave: Multiparentalidade; Arranjo Familiar; Socioafetividade.

Abstract: Contemporaneity is marked by the possibility of the existence of innumerable forms of affective unions, so that discussions about the possibility of the coexistence of paternity and / or socio-affective maternity due to multiparentality have always been controversial. With the issuance of Proceedings nº 63 by the Corregedoria of the CNJ in 2017, there is no room for criticizing the full validity of dual membership. In this sense, this article, using the method of legal dogmatism, having, for that, a doctrinal revision and revision of the legislation related to the

¹ Licenciada em Letras pela UNA. Bacharel em Direito pela Faculdade Mineira de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Pós-graduanda em Direito da Família e em Direito Eleitoral pela Universidade Cândido Mendes (UCAM). Pós-graduanda em Língua Portuguesa e Docência do Ensino Superior pela FAVENI.

² Doutoranda e Mestra em Direito Privado, Bacharel em Direito e em Psicologia pela PUC Minas. Especialista em Negócios e Contratos pela Universidade Gama Filho e em Docência no Ensino Superior pela PUC Minas. Professora Assistente IV do curso de Direito da PUC Minas. Advogada. Psicóloga.

³ Especialista em Direito da Família e em Direito Processual Civil pela UCAM. Bacharel em Direito pela PUC Minas. Professor orientador da Liga Acadêmica Jurídica de Minas Gerais (LAJUMG). Mediador. Advogado.

subject in question, briefly analyzes the historical evolution of the concept of family, kinship and affiliation, as well as studying the details of the family formed by multiparentality in order to understand its content. To the extent that, as the specific object of this study, the juridical consequences of the recognition of dual membership will be treated.

Keywords: Multiparentality; Family Arrangement; Socio-activity.

Resumen: La contemporaneidad se ve marcada por la posibilidad de la existencia de innumerables formas de uniones afectivas, de modo que las discusiones acerca de la posibilidad de la coexistencia de la paternidad y / o maternidad socioafectiva derivadas de la multiparentalidad siempre se mostraron controvertidas. Con la edición del Proceso n° 63 por la Corregiduría del CNJ en 2017, no existe espacio para que se critique la plena validez de la doble filiación. En este sentido, el presente artículo, utilizando el método de la dogmática jurídica, disponiendo, para ello, de la revisión doctrinal y de la revisión de la legislación relacionada con el tema en cuestión, analiza, sumariamente, el recorrido histórico de la evolución del concepto de familia, parentesco y de la filiación, así como estudia las minucias de la familia formada por la multiparentalidad con el fin de comprender su contenido. A la medida en que se tratará, como objeto específico del presente trabajo, de las consecuencias jurídicas derivadas del reconocimiento de la doble filiación.

Palabras clave: Multiparentalidad; Arreglo Familiar; Socioafetividade.

1 Introdução

A pós-modernidade trouxe à baila a possibilidade da existência de inúmeras formas de uniões afetivas, que, por seu turno, carecem de esclarecimento para verificar o real tratamento que deve ser conferido aos indivíduos que vivem nesses novos arranjos familiares. Assim, as discussões acerca da possibilidade da coexistência da paternidade e/ou maternidade socioafetiva, decorrentes da multiparentalidade, sempre se mostraram controversas. Isto porque, em que pese a existência fática da pluriparentalidade, ora se discutia que era possível a duplicidade de pais/mães, ora se discutia que não poderia coexistir a paternidade e/ou maternidade biológica em concomitância com a socioafetiva.

Com isso, malgrado o dissenso acerca de tal possibilidade, que, indiscutivelmente, ia na contramão da efetivação dos direitos fundamentais, em especial, o princípio da dignidade da pessoa humana e o melhor interesse do menor ou adolescente, com a edição do Provimento n° 63 pela Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) aos 14 dias de novembro de 2017, não existe espaço para que se critique a plena validade da dupla filiação.

Nessa acepção, o presente artigo, utilizando-se do método da dogmática jurídica, dispondo, para tanto, da revisão doutrinária e da revisão da legislação relacionada ao tema em questão, faz uma análise sumária do percurso histórico da evolução do conceito de família, do

parentesco e da filiação, para que se possa compreender tais institutos na contemporaneidade e, da mesma forma, sustentar a validade da multiparentalidade.

Além disso, estudam-se as minúcias da família formada pela multiparentalidade – ou pluriparentalidade –, com o fito de se compreender seu conteúdo e entender, ainda, as discussões e críticas tecidas sobre esse modelo de arranjo familiar, bem como se elucidam as formas do reconhecimento no ordenamento interno acerca da paternidade e/ou maternidade socioafetiva.

Por fim, trata-se das consequências jurídicas decorrentes do reconhecimento da dupla filiação, pois, tendo em vista os preceitos consagrados na Constituição da República de 1988, não se pode, de forma alguma, conferir tratamento diferenciado aos filhos no que diz respeito aos direitos e deveres, independentemente da origem do vínculo de parentalidade.

2 DA CONCEPÇÃO DE FAMÍLIA, DA PARENTALIDADE E DA FILIAÇÃO

Para que se possa compreender o objeto do presente trabalho, faz-se indispensável, mesmo que sumariamente, perscrutar como se deu a evolução da concepção atual da família e, da mesma forma, qual a concepção atual da parentalidade, com o propósito de demonstrar os efeitos decorrentes da multiparentalidade, abaixo discriminados.

2.1 Da Família

Desde os primórdios, a família é uma entidade social fundada pela afetividade, consubstanciada na “base **fundamental da sociedade**. Sua existência é por isso, secular. Talvez, ela possa ser considerada uma das formações mais antigas” (ALMEIDA; RODRIGUES JÚNIOR, 2012, p.1, grifo nosso). Na antiguidade, essas entidades eram compostas por um grande número de indivíduos, sendo que o critério biológico era fundamental para delinear as relações parentais, ou seja, “a família extensa envolvia todas as pessoas ligadas pelo vínculo de sangue e oriundas de um tronco ancestral comum” (MADALENO, 2017, p. 51).

Em consequência da evolução humana, o entendimento de entidade familiar também se alterou, de modo que a família “não tem mais as características de outrora, daquelas que dispõe limitações quanto ao parentesco consanguíneo do modelo de uma [...] família como um núcleo social primário” (RIZZARDO, 2014). De acordo com Denis Fustel de Coulanges (1959, p. 47) “a família antiga é assim associação religiosa, mais que associação da natureza”, pautada na supremacia divina e subsistência da entidade. Sendo que na Roma Antiga se organizava, hegemonicamente, no poder e na posição do pai, pessoa *sui juris* e com caráter unitário e absoluto na chefia de toda a família, que vivia sob seu comando, o que fora denominado de pátrio poder.

Nesse seguimento, para Arnoldo Wald (2002, p. 9, grifo nosso), a família

[...] era, simultaneamente, uma unidade econômica, religiosa, política e jurisdicional. Inicialmente, havia um patrimônio só que pertencia à família, embora administrado pelo pater. Numa fase mais evoluída do direito romano,

surgiam patrimônios individuais, como os pecúlios, administrados por pessoas que estavam sob a autoridade do pater.

No que diz respeito ao Direito Canônico, a única forma de se constituir família e, conseqüentemente, de ela ser reconhecida, era por meio da união heteroafetiva, formada única e exclusivamente pelo casamento, considerado indissolúvel devido à sua sacralidade, sendo que sua dissolução ocorria exclusivamente com a morte de um dos consortes, por se entender que o homem não podia dissolver uma união formada por Deus (WALD, 2002).

No Brasil, por meio do Código Civil de 1916, os preceitos romanos e canônicos foram, de certa maneira, mantidos, pois, de igual forma, o referido diploma legal definiu como entidade familiar apenas as relações heterossexuais monogâmicas formadas pelo casamento e seus eventuais filhos. Na medida em que o citado Código “ignorou a família ilegítima, aquela constituída sem casamento, fazendo apenas raras menções ao então chamado concubinato unicamente no propósito de proteger a família legítima, nunca conhecendo direitos à união de fato” (VENOSA, 2010, p. 21).

Ademais, o Código em questão foi desidioso com as outras modalidades de constituição de família, de modo que concedia apenas direitos aos descendentes legítimos, ou seja, aos filhos havidos do casamento, demonstrando uma violação da igualdade entre os outros estados de filiação.

Nessa sequência, apenas com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, foram extirpadas quaisquer discriminações referentes aos filhos e às formas de constituição de um núcleo familiar. Com isso, pela nova ordem constitucional, os preceitos arraigados e, sobremaneira, demasiados sobre o juízo do que se compreende como família foram mitigados e, como consequência, a discriminação inculpada pelo tradicionalismo patriarcal amparado pelo Código Civil à época vigente teve que segregar-se para que a dignidade da pessoa humana, princípio base do Estado Democrático de Direito, satisfizesse os anseios sociais em busca da igualdade.

Confirmando o preceito de igualdade trazido pela Constituição, foram editadas leis que viabilizassem tal paridade, como a Lei n. 8.971, de 1994, que estabeleceu o direito dos companheiros a alimentos e a sucessão, e a Lei n. 9.278, de 1996, que regulamentou o art. 226, §3º da Constituição Federal, que trata da união estável, de jeito a se garantir às relações formadas sem o ato solene do casamento os direitos assegurados pelo texto constitucional.

Com efeito, as diretrizes constitucionais que dizem respeito à família introduzidas pelo novo texto constitucional só foram instituídas pela legislação infraconstitucional com a promulgação da Lei n. 10.406, de 10 janeiro de 2002, o atual Código Civil (BRASIL, 2002), razão pela qual se exigia uma interpretação civil-constitucional, devido ao lapso temporal de 14 anos da promulgação da Constituição e ao advento do novo ordenamento civil. Desta feita, com a publicação do novo Código Civil, pode-se inferir que a referida codificação, em verdade, não

apresentou inovação, haja vista que apenas evidenciou as disposições já estabelecidas pelo Texto Magno de 1988.

A contemporaneidade vê-se marcada por diversas formas de se relacionar, abstraindo-se do entendimento tradicional do conceito de família, ou seja, aquela formada por casais heteroafetivos e seus filhos, para englobar as mais variadas formas de uniões afetivas. Isso, pois,

[...] a compreensão do conceito tradicional de família, esteve presente em 49,9% dos lares visitados, enquanto que em 50,1% das vezes, a família ganhou uma nova forma. As famílias homoafetivas já somam 60 mil, sendo 53,8% delas formada por mulheres. Mulheres que vivem sozinhas são 3,4 milhões, enquanto que 10,1 milhões de famílias são formadas por mães ou pais solteiros. (IBGE, 2010).

Logo, como disposto acima, nota-se que a sociedade brasileira não se organiza apenas em torno do casamento tradicional, pois se ampliou o conceito de família, e o Estado passou a reconhecer a existência de várias formas de união afetiva como entidades familiares.

2.2 Da Parentalidade

Parentesco consiste na “relação jurídica vinculatória existente entre pessoas que descendem umas das outras ou de um mesmo tronco comum e entre um cônjuge e os parentes do outro e entre adotante e adotado” (DIAS, 2017, p. 467). Além de ser um vínculo natural, o parentesco é também uma ligação jurídica estabelecida em lei, que resguarda direitos e atribui deveres recíprocos. Por isso, trata-se de relações que não se constituem, muito menos se desfazem por simples ato de vontade.

Ademais, para Sílvia Rodrigues (2017, 318), “parentesco não se limita apenas ao conceito que vincula as pessoas que são descendentes umas das outras ou de um tronco em comum, mas também abrange o parentesco civil e o parentesco por afinidade”. Ou seja, o “parentesco não é somente aquele que vincula as pessoas que descendem uma das outras ou de um mesmo tronco, porém também entre um cônjuge ou companheiro e os seus parentes, entre adotante e adotado e entre pai institucional e filho socioafetivo” (DINIZ, 2017, p. 467).

Existem, portanto, classificações sobre o parentesco, quais sejam: parentesco natural; parentesco por afinidade; parentesco civil; parentesco socioafetivo (DINIZ, 2017).

Por parentesco natural, compreendem-se

[...] as pessoas descendentes de um mesmo tronco ancestral, ligados, portanto, pelo mesmo sangue, como é o caso de pais e filhos, avós e netos (Art. 25 do ECA) que compartilham o vínculo de sangue, genético ou biológico. Têm as pessoas a mesma origem biológica e o vínculo se estabelece tanto pelo lado masculino quanto pelo feminino, em linha reta e em linha colateral. (SANCHES, 2015).

Já o parentesco por afinidade

[...] é o vínculo que se estabelece entre um cônjuge (ou companheiro) e os parentes do outro cônjuge (ou companheiro), e alcança até o 2º grau (Art. 1595

do Código Civil). Assim como no parentesco natural, também no parentesco por afinidade os graus são contados na linha reta e na linha colateral. Observa-se que o vínculo por afinidade é irrelevante para efeitos sucessórios, um vínculo desqualificado: não é possível ao genro pedir alimentos ao sogro ou o enteado ao padrasto. (SANCHES, 2015).

Enquanto o parentesco civil

[...] é todo aquele que tem outra origem que não a da consanguinidade (Art.1593 do Código Civil), sendo as pessoas ligadas por um fato jurídico. Exemplo é a adoção e a filiação decorrente de inseminação artificial heteróloga autorizada pelo marido. A adoção é um ato ou negócio jurídico que cria relações de paternidade e filiação entre duas pessoas e supõe uma relação não biológica, mas afetiva. (SANCHES, 2015).

E, por fim, o parentesco socioafetivo diz respeito

[...] aos elementos sociais e afetivos em relação à criança e se caracteriza pela ‘posse do estado de filho’: nome, fama, tratamento (parentalidade socioafetiva). Não decorre de declaração ou fato biológico, mas da convivência e da existência de laços afetivos e sociais que unem determinadas pessoas partes de uma entidade familiar. A “posse do estado de filho” é reconhecida pela sociedade, que identifica o vínculo parental da relação verdadeira entre pais e filhos ligados pelo amor, respeito e consideração, importando direitos e deveres (Arts. 1593, 1596, 1597, V, 15605 e 1614 do Código Civil). O parentesco socioafetivo ganha maior relevância nas decisões pertinentes ao direito de família a ponto de, como conceitos diferentes que não se excluem, ser aceita a possibilidade da manutenção do parentesco biológico sem o afastamento do parentesco socioafetivo - exceção feita à adoção. (SANCHES, 2015).

Diante do exposto, consigna-se que, independentemente da natureza do parentesco, quando se trata da filiação, “os filhos, havidos ou não da relação do casamento, ou por adoção, terão os mesmos direitos e qualificações, proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação” (BRASIL, 1988).

2.3 Da Filiação

Com a promulgação da Constituição da República, não existe mais distinção entre os filhos advindos da relação matrimonial e os gerados por relações extramatrimoniais, passando-se a considerar todos apenas como filhos. “Tal como aconteceu com a entidade familiar, a filiação começou a ser identificada pela presença do vínculo afetivo paterno-filial” (DIAS, 2016, p. 363).

Assim, para Silvio Rodrigues (2004, p. 297), “filiação é a relação de parentesco consanguíneo, em primeiro grau e em linha reta, que liga uma pessoa àquelas que a geraram, ou a receberam como se a tivesse gerado.” Já para Paulo Luiz Netto Lôbo (2003, p. 48), “a filiação é conceito relacional; é a relação de parentesco que se estabelece entre duas pessoas, uma das quais é considerada filha da outra (pai ou mãe)”.

Ainda nesse prisma, Cristiano Chaves e Nelson Rosendal (2013, p. 210) prelecionam que

[...] sob o ponto de vista técnico-jurídico, a filiação é a relação de parentesco estabelecida entre as pessoas que estão no primeiro grau, em linha reta, entre uma pessoa e aqueles que a geraram ou que acolheram e criaram, com base no afeto e na solidariedade, almejando o desenvolvimento da personalidade e a realização pessoal. Remete-se, pois, ao conteúdo do vínculo jurídico entre as pessoas envolvidas (pai/mãe e filho), trazendo a reboque atribuições e deveres variados.

Ante o exposto, como se pôde constatar até o momento no presente trabalho, após a promulgação da CRFB/88, não existe mais diferenciação entre filhos, de modo que não se pode atribuir qualquer adjetivação a eles. Com isso, “uma vez consagrado o vínculo de parentesco entre determinadas pessoas, estas passam a se denominar parentes, ou seja, aqueles pertencentes à mesma família” (ALMEIDA; RODRIGUES JÚNIOR, 2014, p. 344), e, dessa forma, estabelecida a filiação, não há nenhuma distinção quanto aos efeitos jurídicos a serem aplicados aos filhos.

3 Da Multiparentalidade

Como fora discutido até o momento, as relações familiares sempre tiveram tratamento impositivo pelo Estado, ora delimitando qual a forma de se constituir família, ora restringindo o reconhecimento de arranjos familiares existentes, sempre no intuito de se manter os padrões instituídos pela ordem central.

Todavia, com a evolução da concepção do corpo social e, mesmo que em menor proporção, do ordenamento jurídico interno, várias formas de arranjos familiares foram reconhecidas na sistemática normativa brasileira e, com isso, devem -se aferir os reflexos decorrentes de tais reconhecimentos.

Dessa forma, passar-se-á à explanação do instituto da multiparentalidade como uma das várias formas de arranjos familiares presentes na contemporaneidade, para que se possa compreender as consequências jurídicas decorrentes de seu reconhecimento.

3.1 Conceito

A multiparentalidade - ou pluriparentalidade - sempre foi objeto de grandes discussões no contexto brasileiro, pois existiam divergências de entendimento na ordem pátria quando da possibilidade de seu reconhecimento. Ocorre que, malgrado as discussões que pairavam sobre este fenômeno, hodiernamente não se discute mais tal possibilidade, na medida em que a coexistência da paternidade e/ou maternidade dupla, independentemente da origem, é perfeitamente admitida, conforme o Provimento n. 63, de 2017, do CNJ.

Em conformidade com Christiano Cassettari (2017, p. 395), entende-se por multiparentalidade

[...] o fenômeno no qual uma pessoa possui duas figuras paternas e/ou maternas simultaneamente, isto é, mais de um vínculo na linha ascendente de primeiro grau, seja do lado materno ou paterno. Assim, se incluiria nesse conceito a

hipótese de adoção homoafetiva, através da qual o adotado passará a ter dois pais ou duas mães.

Christiano Cassettari (2017, p. 401) ainda preceitua que a multiparentalidade se caracteriza pela

[...] possibilidade jurídica de inserção de mais de um pai ou de uma mãe no registro civil de uma pessoa natural, em outras palavras, consiste na possibilidade de uma pessoa ser reconhecida juridicamente por dois pais e uma mãe, ou duas mães e um pai, baseando-se na posse do estado de filho. Essa posse de filho ocorre quando, perante a sociedade, um determinado indivíduo é visto como o pai de alguém e este alguém também é reconhecido como seu filho, mesmo não havendo vínculo biológico entre eles, existindo apenas a questão do afeto, do cuidado e da atenção.

Dessa forma, a multiparentalidade/pluriparentalidade diz respeito ao estabelecimento de vínculos de filiação com mais de duas pessoas, podendo eles ocorrer concomitantemente ou de maneira sucessiva no tempo, independentemente da natureza jurídica da filiação, sendo perfeitamente permitida a coexistência dos vínculos socioafetivo e biológico de filiação.

Assevera-se, portanto, que o instituto da multiparentalidade, diferentemente do dissenso pretérito, pelo qual se sustentava que a paternidade e/ou maternidade eram excludentes entre si, mostra-se, na verdade, como forma perfeita da efetivação do melhor interesse do indivíduo – filho –, bem como da sua proteção integral, pois a ascendência biológica e afetiva pode coexistir simultaneamente sem qualquer prejuízo.

3.2 Do Reconhecimento Jurídico da Multiparentalidade

O reconhecimento da multiparentalidade é sinônimo de proteção aos envolvidos e faz com que situações fáticas sejam amparadas pelo Direito, que, como guardião da sociedade, não pode ficar imune às novas situações que lhes são postas. Assim, segundo Maria Berenice Dias,

[...] para o reconhecimento da filiação pluriparental, basta flagrar o estabelecimento do vínculo de filiação com mais de duas pessoas. Coexistindo vínculos parentais afetivos e biológicos, mais do que apenas um direito, é uma obrigação constitucional reconhecê-los, na medida em que preserva direitos fundamentais de todos os envolvidos, sobretudo a dignidade e a afetividade da pessoa humana. (DIAS, 2017, p. 385).

Com isso, através de uma análise hermenêutica da legislação brasileira vigente, infere-se, indubitavelmente, que existem inúmeras maneiras de manifestação de vontade que levam ao reconhecimento de paternidade. Nessa perspectiva, Maria Goreth Macedo Valadares (2013, p. 75-76), em sua tese de Doutorado, analisa a sistemática codificada no ordenamento interno acerca da multiparentalidade, de modo que, sumariamente, dispõe que

[...] reza o art. 107 do Código Civil que a validade da declaração de vontade não depende de forma especial, senão quando a lei expressamente a exigir. O reconhecimento da paternidade ocorre por meio de uma declaração de vontade (registro, adoção, presunção de filiação, socioafetividade) ou de uma imposição judicial, quando há resistência do pai em assumir espontaneamente

o filho, havendo, nessa hipótese, um suprimento da declaração de vontade. A conjugação do art. 1.609 com o art. 1.605 do mesmo diploma legal leva à conclusão de que o ato de reconhecimento da paternidade tem inúmeras formas de se concretizar, considerando que a filiação poderá ser provada por qualquer meio admissível em direito, quando houver fortes presunções de fatos já certos, no caso de falta ou defeito do termo de nascimento. Se a pessoa tem dois pais e a certidão apresenta apenas um, tal defeito será sanado, se comprovado, por exemplo, a posse de estado de filho, revelada por presunções de fatos já certos, como a exteriorização da relação paterno-filial. A prova da filiação também poderá ser demonstrada pelo exame em DNA, caso não tenha a certidão o nome do pai biológico.

Com isso, “para que ocorra o suporte fático da pluriparentalidade, necessária é a existência de mais de uma forma de parentalidade, qualquer que seja ela, por mais de um agente com relação a um só filho” (VALADARES, 2013, p. 76). Sendo que a “manifestação de vontade para a prática de atos jurídicos, pode ser expressa ou tácita. No primeiro caso, deve ser escrita ou falada, incluindo gestos e sinais. Será tácita, quando decorrente de um comportamento do agente” (VALADARES, 2013, p. 76).

Nesse prisma,

[...] a declaração de vontade para ser reconhecida pelo Direito, gerando o reconhecimento de uma relação paterno-filial tem que ser exteriorizada, seja por meio do registro, da posse de estado de filho, do exame em DNA ou de uma sentença judicial (quando houver suprimento da declaração de vontade) [...] nas hipóteses em que comprovada que a história de vida do filho engloba vários pais, não pode o Direito se omitir, sob o pretexto de que não há dispositivo expresso de lei. (VALADARES, 2013, p. 76).

Logo, pontua-se que o Direito existe em prol da sociedade e não o contrário, por isso

[...] quando se cuida de ação de estado, de direito da personalidade, indisponível, imprescritível, intangível, fundamental à existência humana, como é o reconhecimento das paternidades genética e socioafetiva, não se deve buscar compreender o ser humano com base no direito registral, que prevê a existência de um pai e uma mãe, e sim na realidade da vida de quem tem, por exemplo, quatro pais (dois genéticos e dois afetivos), atendendo sempre aos princípios fundamentais da cidadania, da afetividade, da convivência em família genética e afetiva e da dignidade humana, que estão compreendidos na condição humana tridimensional. (WELTER, 2009, p. 222).

Ante o exposto, consigna-se que o reconhecimento da paternidade e/ou maternidade socioafetiva consiste em direito indisponível, haja vista que do estado de filiação decorrem direitos de personalidade, como, por exemplo, o direito ao nome. Portanto, com o objetivo de se garantir a efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana, não há óbice a que definitivamente se declare a coexistência da pluriparentalidade, seja pela via judicial ou extrajudicial, conforme análise apresentada nesta sequência.

3.2.1 Reconhecimento Judicial da Filiação Socioafetiva

O reconhecimento da filiação socioafetiva pela via judicial é feito por meio de uma ação declaratória de direito, cujo pedido consiste no reconhecimento da maternidade e/ou paternidade socioafetiva, haja vista que os principais aspectos são a afetividade e o reconhecimento tanto do filho quanto do pai/mãe desse estado de filiação socioafetiva. Trata-se, o referido procedimento, de jurisdição voluntária, pois “o procedimento terá início por provocação do interessado, do Ministério Público ou da Defensoria Pública, cabendo-lhes formular o pedido devidamente instruído com os documentos necessários e com a indicação da providência judicial” (BRASIL, 2015).

No procedimento jurisdicional, faz-se imprescindível a intimação do Ministério Público para que se manifeste, tendo em vista que, como diz respeito a interesse de incapaz, obrigatoriamente, o referido órgão deve ser ouvido e, se necessário, intervir como fiscal da ordem pública, como disciplina o artigo 178 do Código de Processo Civil⁴.

O reconhecimento da paternidade e/ou maternidade socioafetiva pela tutela jurisdicional do Estado deve sempre buscar o melhor interesse da criança ou do adolescente, pois, como a consequência do reconhecimento diz respeito a direito de personalidade e, por isso, consiste em direito inalienável, indisponível e inderrogável, o magistrado deve sempre se atentar para que se efetive a fiel situação levada à sua apreciação.

Nessa sequência, somem-se, também, as prescrições do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei n. 8.069/90, quais sejam:

Art. 26. Os filhos havidos fora do casamento poderão ser reconhecidos pelos pais, conjunta ou separadamente, no próprio termo de nascimento, por testamento, mediante escritura ou outro documento público, qualquer que seja a origem da filiação.

Art. 27. O reconhecimento do estado de filiação é direito personalíssimo, indisponível e imprescritível, podendo ser exercitado contra os pais ou seus herdeiros, sem qualquer restrição, observado o segredo de justiça. (BRASIL, 1990).

Assim, de acordo com o Ministério Público do Paraná,

[...] o reconhecimento formal da filiação socioafetiva é feito no âmbito da Justiça. Durante o processo, o juiz observará se o vínculo declarado caracteriza-se como uma relação comprovadamente socioafetiva, típica de uma relação filial, que seja pública, contínua, duradoura e consolidada. Ao final do processo, com a decisão pelo reconhecimento da filiação, a Justiça determina que seja alterado o registro de nascimento do filho, com a inclusão do nome do pai e/ou mãe socioafetiva, bem como dos avós. O reconhecimento da filiação socioafetiva pode ser buscado a qualquer tempo, até mesmo após a

⁴ Art. 178. **O Ministério Público será intimado** para, no prazo de 30 (trinta) dias, **intervir como fiscal da ordem jurídica nas hipóteses previstas em lei ou na Constituição Federal e nos processos que envolvam:**

I - interesse público ou social;

II - interesse de incapaz;

III - litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana. (BRASIL, 2015).

morte dos pais. Para tanto, o juiz observará as provas que evidenciem o tipo de relação existente.

Além do que, ainda a esse respeito, o Ministério Público do Paraná adverte que

[...] é importante, no entanto, diferenciar uma relação socioafetiva daquela estabelecida entre uma criança e seu padrasto ou madrasta. Em muitas situações, o homem ou a mulher pode manter uma relação saudável com o enteado, e esse vínculo não necessariamente se caracterizar como paternidade ou maternidade socioafetiva.

No que tange à prova da paternidade e/ou maternidade, merece destaque a norma do art.

1.605 do Código Civil, segundo o qual

[...] na falta, ou defeito, do termo de nascimento, poderá provar-se a filiação por qualquer modo admissível em direito: I – quando houver começo de prova por escrito, proveniente dos pais, conjunta ou separadamente; II – quando existirem veementes presunções resultantes de fatos já certos. (BRASIL, 2002).

Enfim, diante de toda explanação sobre o reconhecimento jurídico por meio da via judicial, verifica-se que, após sentenciado o reconhecimento da paternidade e/ou maternidade socioafetiva, insurgem para o filho todos os direitos decorrentes do estado de filiação, sem distinção alguma dos direitos conferidos aos filhos de origem biológica.

3.2.2 Reconhecimento Extrajudicial da Filiação Socioafetiva

Como discutido no tópico anterior, o reconhecimento da paternidade e/ou maternidade socioafetiva pode ser realizado pela via judicial. Nada obstante, existe, também, a possibilidade de que o aludido reconhecimento seja realizado pela via administrativa, diretamente no tabelionato de registro civil. Isto, pois, aos 14 dias de novembro de 2017, a Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou o Provimento n. 63, pelo qual o reconhecimento da paternidade e/ou maternidade socioafetiva pode ser efetivado administrativamente quando atendidos os requisitos por ele estabelecidos.

Com a publicação do Provimento, as discussões que pairavam no entendimento doutrinário e jurisprudencial sobre a possibilidade da coexistência da paternidade e/ou maternidade biológico e socioafetiva foram mitigadas e, por isso, a celeuma quanto a essa divergência se encontra pacificada.

Nesse sentido, acerca do Provimento em comento, o IBDFAM (2017) dispôs que:

A fim de sanar as dúvidas e auxiliar nas decisões a serem tomadas em casos de multiparentalidade, o Provimento nº 63 da Corregedoria Nacional de Justiça institui normas para emissão, pelos cartórios de registro civil, de certidão de nascimento, casamento e óbito, que terão obrigatoriamente o número de CPF. Entre as novas regras está a possibilidade de reconhecimento voluntário da maternidade e paternidade socioafetiva.

Ainda, segundo o IBDFAM (2017), para

[...] o advogado Ricardo Calderón, vice-presidente da Comissão de Assuntos Legislativos do Instituto Brasileiro de Direito de Família (IBDFAM), afirma que o Provimento no. 63 é um importante avanço em matéria registral, e com ele damos um salto em relação ao cenário anterior, com a regularização e simplificação de muitas questões que antes demandavam uma intervenção judicial, se tornando mais um passo no sentido da extrajudicialização do direito de família.

Na mesma ótica, Christiano Cassettari preconiza que

[...] a nota da ARPEN foi esclarecedora no sentido de dizer que o provimento autoriza a multiparentalidade, então é possível reconhecer no cartório a parentalidade afetiva pra quem não tem um pai ou uma mãe, o que preencheria um espaço vazio, ou até mesmo para quem já tem o pai e a mãe, instituindo então a multiparentalidade. (CASSETTARI apud IBDFAM, 2017).

O Provimento n. 63, do CNJ, “dispõe sobre o reconhecimento voluntário e a averbação da paternidade e maternidade socioafetiva no Livro "A" e sobre o registro de nascimento e emissão da respectiva certidão dos filhos havidos por reprodução assistida” (BRASIL, 2017). Dessa forma, consolidou o entendimento pelo qual “o reconhecimento voluntário da paternidade ou da maternidade socioafetiva de pessoa de qualquer idade será autorizado perante os oficiais de registro civil das pessoas naturais” (BRASIL, 2017).

Além disso,

[...] o reconhecimento da paternidade ou maternidade socioafetiva será processado perante o oficial de registro civil das pessoas naturais, ainda que diversos daquele em que foi lavrado o assento, mediante a exibição de documento oficial de identificação com foto do requerente e da certidão de nascimento do filho, ambos em original e cópia, sem constar do traslado menção à origem da filiação. (BRASIL, 2017).

Em decorrência da sistemática adotada pelo CNJ, resta presente o preceito constitucional insculpido no art. 5º, inciso LXXVIII, da Constituição da República Federativa do Brasil, incluído pela Emenda Constitucional n. 45, de 2004, qual seja: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação” (BRASIL, 1988).

Ainda nesse raciocínio, verifica-se que, ao introduzir esse novo regramento para o reconhecimento da paternidade e/ou maternidade socioafetiva, o Provimento guardou pertinência com a Consensualidade prevista no Código de Processo Civil de 2015, veja-se:

Art. 3º – Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.
[...]
§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.
§ 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por magistrados, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial. (BRASIL, 2015).

Ainda nesse respeito, com a edição do Provimento

[...] é possível o reconhecimento voluntário da paternidade ou da maternidade socioafetiva de pessoas de qualquer idade – se o filho for maior de 12 anos, contudo, é necessário seu consentimento. ‘Feito o reconhecimento, a paternidade socioafetiva ganha a mesma feição da paternidade biológica, com todos os direitos e obrigações advindos disso. O filho terá direito a herança e, no caso de separação dos pais, há a obrigação de alimentos e o direito a visitas’. (BRASIL, 2018).

Some-se, ainda, que

[...] o reconhecimento voluntário da paternidade ou maternidade socioafetiva é irrevogável, somente podendo ser desconstituído pela via judicial. Contudo, ele não representa um obstáculo para uma futura discussão judicial sobre a verdade biológica do filho, ou seja, uma investigação sobre suas origens. Mas, uma vez já existindo uma discussão judicial sobre o reconhecimento da paternidade biológica ou procedimento de adoção, o reconhecimento da paternidade socioafetiva não é possível. (BRASIL, 2018).

Com isso, advoga-se, ainda, que o Provimento em comento instituiu, também em consonância com o texto constitucional e com o Código de Processo Civil de 2015, que o bem-estar humano, neste caso, o melhor interesse do menor e/ou adolescente, deve sempre prevalecer sobre os interesses de quaisquer outras naturezas.

4 Dos Reflexos Jurídicos Decorrentes da Multiparentalidade

Em frente às colocações apresentadas no presente artigo acerca do reconhecimento da paternidade e/ou maternidade socioafetiva, faz-se imprescindível apresentar as possíveis consequências jurídicas a respeito da pluralidade de pais/mães. Isto porque, também em conformidade com a explanação contida neste trabalho, não existem quaisquer diferenciações no tratamento aos filhos, independentemente da natureza do estado de filiação, de modo que os mesmos direitos e deveres são aplicados hegemonicamente quando do estabelecimento da multiparentalidade.

Dessa forma, “todos os efeitos jurídicos [...] das duas paternidades, devem ser outorgadas ao ser humano, na medida em que a condição humana é tridimensional, genética e afetiva e ontológica” (WELTER, 2009, p. 14). Quer dizer,

[...] não reconhecer as paternidades genética e socioafetiva, ao mesmo tempo, com a concessão de TODOS os efeitos jurídicos, é negar a existência tridimensional do ser humano, que é reflexo da condição e da dignidade humana, na medida em que a filiação socioafetiva é tão irrevogável quanto a biológica, pelo que se deve manter incólumes as duas paternidades, com o acréscimo de todos os direitos, já que ambas fazem parte da trajetória da vida humana. (WELTER, 2009, p. 24).

À vista disso, as consequências e/ou efeitos jurídicos, tais como as questões que dizem respeito ao nome, à extensão da parentalidade, à guarda/visitas, a alimentos e à multi-hereditariedade devem ser estendidas à filiação socioafetiva sem prejuízo da biológica, conforme se apresenta nesta sequência.

4.1 Direito ao Nome

O nome da pessoa é o depositário onde se materializam direitos e deveres, de maneira que identifica e individualiza a pessoa e também consiste em direito de personalidade, e na multiparentalidade a discussão está em torno do melhor interesse da criança. Pontes de Miranda (2000, p. 96) dispõe que “a personalidade é possibilidade de ser sujeito de direitos e de deveres, de pretensões, obrigações, ações e exceções. Não se pode atribuir algo, ativa ou passivamente, sem se saber a quem” (2000, p. 96).

Ademais, o nome, assim como os demais direitos de personalidade, consiste em

[...] direitos inerentes à individualidade humana, ou à individualidade social: direitos fundamentais, ou constitucionais; direitos da pessoa, ou do cidadão: direitos que não resultam da vontade particular, por atos, ou contratos, mas da nossa própria existência na espécie, na sociedade e no Estado (1942, p. 168).

Não por acaso, a Constituição da República Federativa de 1988 dispõe que o nome é fundamento constitucional, que se prende à garantia do direito de imagem previsto no art. 5º, X, da CF, e se refere à expressão que distingue a pessoa dos outros indivíduos a fim de lhe dar uma identidade própria (AMARAL, 2008).

Nesse ponto de vista, Roxana Cardoso Brasileiro Borges menciona que

[...] ao longo da história, novos direitos da personalidade têm sido identificados. Na medida em que a sociedade torna-se mais complexa e as lesões às pessoas proliferam, até mesmo em decorrência de certos usos da tecnologia, novas problemáticas demandam resposta jurídica. É o que ocorre no campo dos direitos de personalidade: são direitos em expansão. Com a evolução jurídica e o desenvolvimento das pesquisas sobre o direito, vão se revelando novas situações que exigem proteção jurídica e, conseqüentemente, novos direitos vão sendo reconhecidos. (BORGES, 2010, p. 251).

O art. 16 do Código Civil preceitua que “toda pessoa tem direito ao nome, nele compreendido o prenome e o sobrenome” (BRASIL, 2002), sendo que “a utilização do nome dos pais é um direito fundamental que não pode ser vedado a ninguém. No caso de múltipla parentalidade não deve ser diferente” (SOUZA, FERNANDES, 2015), até porque o acréscimo do patronímico faz com que o filho seja legalmente pertencente à família, além de que se trata de questão que vai ao encontro do melhor interesse da criança e do adolescente na sua construção enquanto ser humano adulto.

Souza e Fernandes (2015, p. 21) elucidam que

[...] o Conselho Nacional de Justiça padronizou as certidões de casamento, nascimento e óbito em todo o país, substituindo os campos pai e mãe para somente filiação, e dos avós paternos e maternos para avós. Isso foi um avanço para sociedade, não causando maiores problemas na aceitação do registro de mais de dois pais na certidão de nascimento, podendo ser registrado a multiparentalidade sem nenhum embaraço registral.

Além disso, destaca-se que “não há como negar que fere a dignidade do pai afetivo e

viola o princípio da afetividade, simplesmente extirpar a relação parental, entre ele e aquele que sempre teve como filho, por não haver entre eles liame biológico” (PÓVOAS, 2012, p. 78).

Importante mencionar também, por oportuno, a modificação na Lei de Registros Públicos (Lei n. 6.015/73) pela Lei n. 11.924, de 17 de abril de 2009 (Lei Clodovil Hernandez), em que fora acrescentado o § 8º ao art. 57, passando-se a admitir a adoção do sobrenome do padrasto ou madrasta, desde que sem exclusão de seus apelidos de família. O referido parágrafo prescreve que:

Art. 57

[...]

§ 8º O enteado ou a enteada, havendo motivo ponderável e na forma dos §§ 2º e 7º deste artigo, poderá requerer ao juiz competente que, no registro de nascimento, seja averbado o nome de família de seu padrasto ou de sua madrasta, desde que haja expressa concordância destes, sem prejuízo de seus apelidos de família. (BRASIL, 1973).

Merece destaque o fato de que a inclusão do dispositivo acima mencionado não traçou expressamente uma regra para a formação do nome, de modo a possibilitar que conste no nome o sobrenome apenas da mãe ou do pai e do padrasto ou da madrasta, ou todos, dos pais biológicos e do padrasto ou da madrasta. Do mesmo modo que não trata da retirada do nome de família biológica, mas do simples acréscimo de outro nome do padrasto ou da madrasta.

Além do que, a alteração legislativa em comento trouxe para o ordenamento jurídico brasileiro uma grande inovação para a realidade das famílias contemporâneas, especialmente para as famílias recompostas, pois nessa lei se permite ao enteado ou à enteada usufruir de um nome que reflete sua realidade e sua posse do estado de filho.

Nesse raciocínio, Rodrigues e Teixeira (2010, p. 89) dispõem que “a multiparentalidade inaugura um novo paradigma do Direito Parental no ordenamento brasileiro. Para que ela se operacionalize, contudo, é necessário que seja exteriorizada através de modificações no registro de nascimento”.

A respeito da pluralidade de patronímicos, o Tribunal de Justiça da Bahia, em sede de Apelação, entendeu ser admitida tanto a multiparentalidade registral, quanto a inclusão do sobrenome do pai afetivo ao nome do filho, de modo que a cumulação dos patronímicos é plenamente possível. Veja-se:

[...] Resta evidente, portanto, que o arcabouço normativo pátrio, de índole constitucional, não admite qualquer discriminação entre as espécies de parentesco e filiação, tampouco veda a coexistência de relações de idêntica natureza, a exemplo da paternidade, por não estabelecer qualquer tipo de hierarquia entre elas. É dizer, diante de determinada situação concreta, na qual exista um vínculo de natureza afetiva, em que os indivíduos se reconheçam como pai e filha, fato comprovado pela longa, profícua e pública convivência entre eles (fls. 33/59), não há impedimento legal à concretização desse estado de filiação. Tampouco se impõe, nesse caso, a substituição da paternidade biológica pela afetiva, ou vice-versa, notadamente quando, como na espécie, a vontade dos requerentes é uniforme, e direciona-se ao reconhecimento da multiparentalidade. (...) A situação descrita nestes autos amolda-se, com

perfeição, à hipótese de pluriparentalidade reconhecida pela doutrina e jurisprudência mais abalizadas, sendo certo que a primeira recorrente, registrada como filha de seu pai biológico, sempre o reconheceu como tal, mas, após o novo casamento de sua genitora, com o segundo autor, passou a vê-lo, também, com pai, situação compartilhada por todos aqueles com os quais conviveram, ao longo de vários anos. (...) Diante do exposto, voto no sentido de DAR PROVIMENTO ao recurso, para reformar a decisão recorrida, preservando a relação de parentesco havida entre a primeira recorrente, seu pai biológico e avós paternos, bem como para manter a averbação no registro civil determinada na origem, com relação ao parentesco socioafetivo, com o acréscimo do respectivo patronímico (Bastos), sem qualquer exclusão de sobrenomes. BRASIL, 2016).

Especificamente sobre a multiparentalidade, a Associação Nacional dos Registradores de Pessoas Naturais (Arpen-Brasil), segundo o IBDFAM (2017),

[...] orienta os Oficiais de Registro Civil das Pessoas Naturais a realizarem os reconhecimentos de paternidade e ou maternidade socioafetiva, mesmo que já existam pai e mãe registral, respeitando sempre o limite instituído no provimento de no máximo contar com dois pais e também duas mães no termo.

Ainda a esse respeito, Cassettari (2017, p. 269) preconiza que “se a pessoa já tinha um pai e uma mãe, hipótese de multiparentalidade, haverá o acréscimo de mais um nome no campo filiação, e de mais dois nomes no campo avós”. Confirmando essa premissa, quer seja, dupla inserção registral, Póvoas (2012, 91-92) aduz que

[...] a alteração do registro, com a inclusão, no caso de multiparentalidade, de todos os pais e mães no registro, só traz benefício aos filhos, auferindo-lhes de forma incontestável e independente de qualquer outra prova (pela presunção que o registro traz em si) todos os direitos decorrentes da relação parental. E que direitos seriam esses? Ora, todos os que um filho tem em relação ao pai e vice-versa: o nome, a guarda, alimentos, parentesco, visitas, sucessórios.

Com isso, em consequência do reconhecimento da paternidade e/ou maternidade socioafetiva, o filho pode cumular os sobrenomes e prenomes da família biológica com aquela, de modo que todos os direitos relativos à filiação são inerentes ao filho, direitos esses que, como disposto, correspondem, em verdade, à individualização do indivíduo em sociedade, além de consistirem em atributo indisponível para sua construção e desenvolvimento.

4.2 Extensão dos Laços de Parentesco

Quando do reconhecimento da multiparentalidade, a parentalidade se estende e toda a árvore genealógica será alterada, e, por isso, todos os parentes do pai - ou mãe - socioafetivo, via de consequência, integram o conjunto de ascendentes e colaterais do filho, sem qualquer distinção. Com isso, consolidada a pluriparentalidade, faz-se indispensável que se atente para as questões de impedimentos matrimoniais, haja vista que não existe nenhuma distinção pelo fato da origem da filiação. Isso pois, consoante o art. 1.521 do Código Civil,

[...] não podem casar: I - os ascendentes com os descendentes, seja o parentesco natural ou civil; II - os afins em linha reta; III - o adotante com quem foi

cônjuge do adotado e o adotado com quem o foi do adotante; IV - os irmãos, unilaterais ou bilaterais, e demais colaterais, até o terceiro grau inclusive; V - o adotado com o filho do adotante; VI - as pessoas casadas; VII - o cônjuge sobrevivente com o condenado por homicídio ou tentativa de homicídio contra o seu consorte. (BRASIL, 2002)

Similarmente, o Código Civil, nas disposições gerais relativas ao parentesco, ainda preceitua que:

Art. 1.591. São parentes em linha reta as pessoas que estão umas para com as outras na relação de ascendentes e descendentes.

Art. 1.592. São parentes em linha colateral ou transversal, até o quarto grau, as pessoas provenientes de um só tronco, sem descenderem uma da outra.

Art. 1.593. O parentesco é natural ou civil, conforme resulte de consangüinidade ou outra origem.

Art. 1.594. Contam-se, na linha reta, os graus de parentesco pelo número de gerações, e, na colateral, também pelo número delas, subindo de um dos parentes até ao ascendente comum, e descendo até encontrar o outro parente.

Art. 1.595. Cada cônjuge ou companheiro é aliado aos parentes do outro pelo vínculo da afinidade.

§ 1º O parentesco por afinidade limita-se aos ascendentes, aos descendentes e aos irmãos do cônjuge ou companheiro.

§ 2º Na linha reta, a afinidade não se extingue com a dissolução do casamento ou da união estável. (BRASIL, 2002).

Dessa forma, em frente ao reconhecimento socioafetivo da paternidade e/ou maternidade, o filho torna-se integrante indiscriminado do núcleo familiar ao qual os pais socioafetivos pertencem, e, com isso, também estará sujeito aos impedimentos legais devido à equidade de tratamento a ele conferido.

4.3 Direito à Guarda/Visitas

Não se pode falar de guarda sem antes falar da afetividade, fator que marca o início das relações parentais, “a qual se filia, demonstra um profundo impacto do reconhecimento do afeto como verdadeiro princípio da nossa ordem” (TARTUCE, 2012).

Todavia, o relacionamento conjugal, alicerçado na afetividade, com o passar dos tempos pode apresentar conflitos diante da individualização que se manifesta na família, destruindo a relação conjugal. Após a dissolução das relações afetivas entre cônjuges e companheiros, tem-se a recomposição familiar, de modo que “faz com que novas pessoas entrem na história da criança – madrasta ou padrasto e seus parentes, novos irmãos – e com elas irão estabelecer relações significativas” (GERSÃO, 2014, p. 126).

Após a recomposição familiar, a guarda dos filhos deve ser atribuída e regulamentada, tendo sempre, como regra máxima, o interesse do menor, entendido este como todos os elementos e circunstâncias que melhor atendam ao bem-estar moral, material e espiritual daquele. Para tanto, o Código Civil de 2002 alterou as regras previstas na Lei n. 6.515/77, quanto à guarda, estabelecendo como regra a preservação do melhor interesse da criança, em obediência ao princípio contido na Declaração Universal dos Direitos da Criança.

Posteriormente, consigna-se que o “instituto mudou no decorrer dos séculos, perdendo o caráter do poder dos pais sobre os filhos para substituir um *mínus*, uma predominância dos deveres dos pais em benefício dos filhos”, autoridade parental ou poder-dever, uma responsabilidade de todos os pais (MATTA, 2004, p. 33).

A Constituição prevê o princípio da igualdade dos filhos em seu art. 226, § 5º, e o Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu art. 21, estabelecendo-se que o poder familiar será exercido igualmente pelo pai e pela mãe, seja qual for a denominação utilizada; em contrapartida, o CC/2002 preferiu utilizar denominação poder familiar, em substituição ao pátrio poder, que não poderia persistir.

Com a precípua distinção do poder familiar e da guarda, o Conselho Nacional de Justiça postula que

[...] o poder familiar não pode ser confundido com a guarda já que nem sempre quem detém o poder familiar possui a guarda da criança. Em caso de divórcio, por exemplo, a guarda pode ser concedida de forma unilateral para um dos pais, enquanto ambos continuam a ser detentores do poder familiar. Em caso de guarda compartilhada, ambos os pais detêm a guarda e o poder familiar.

De sorte que a guarda é o ato ou efeito de guardar e resguardar o filho enquanto menor, de manter vigilância no exercício de sua custódia e de prestar-lhe a assistência necessária. Quer dizer, a guarda “é a expressão que dá sempre a ideia de reunião de pessoas para execução de determinado objetivo” (SILVA.1993, p. 469).

Ainda, o Código Civil, em seu art. 1.644, § 1º, preceitua que a guarda compreende, independentemente da situação conjugal, os pais com o poder-dever de assegurar aos filhos os direitos fundamentais a eles atinentes, com o alvo de atender ao princípio da proteção integral. No que diz respeito à guarda nas relações multiparentais, o melhor interesse da criança e do adolescente sempre será analisado e sopesado, de maneira que seja observado o princípio da afetividade, sendo que não existe qualquer preferência ou distinção decorrente da parentalidade socioafetiva ou biológica, sendo perfeitamente possível estabelecer a guarda unilateral ou compartilhada – modelos permitidos na ordem nacional – em favor dos pais/mães quando da dissolução de uma relação multiparental.

Ato contínuo, verifica-se que a guarda compartilhada foi a melhor escolha em vários julgados, como aponta o referido Agravo de Instrumento

Ementa: AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE REGULAMENTAÇÃO DE GUARDA E ALIMENTOS. PEDIDO DE ALTERAÇÃO DA GUARDA UNILATERAL PARA A GUARDA COMPARTILHADA COM BASE NA LEI 13.058/2014. Na sociedade em que vivemos pai e mãe podem separar-se um do outro quando decidirem, mas devem ser inseparáveis dos filhos, sendo dever do Judiciário assegurar que esta será a realidade. **Fixar a guarda compartilhada é regulamentar que ambos os genitores são responsáveis em todos os sentidos por seus filhos, têm voz nas decisões e, portanto, participam ativamente das suas formações.** Assim, e não havendo negativa expressada por um dos genitores ou nenhuma outra conduta que deva ser especialmente avaliada, a guarda é compartilhada.

ALIMENTOS. Os alimentos são fixados de acordo com o binômio necessidade-possibilidade, não havendo situação excepcional nestes autos quanto às necessidades do menor de idade, tampouco superior possibilidade paterna, os alimentos são reduzidos para o percentual de 20% dos rendimentos que é normalmente adotado por esta Câmara para situações semelhantes. POR MAIORIA, DERAM PARCIAL PROVIMENTO AO AGRAVO DE INSTRUMENTO, VENCIDO O DES. LUIZ FELIPE BRASIL SANTOS, QUE NEGAVA PROVIMENTO AO RECURSO. (TJ-RS - AC: 70076484161 RS, Relator: Sérgio Fernando de Vasconcellos Chaves, Data de Julgamento: 25/04/2018, Sétima Câmara Cível, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 27/04/2018).

É uma modalidade de guarda que atende as perspectivas do desenvolvimento do filho, na medida em que os pais são responsáveis por seus filhos, de forma conjunta, acerca dos “potenciais dos filhos”, quanto aos interesses desses com igualdade e efetividade (SILVA, 2017).

A guarda compartilhada tem como fundamento manter os laços de afetividade, buscando diminuir os efeitos que a separação pode trazer aos filhos, e, ao mesmo tempo, tenta manter de forma igualitária a função parental, mantendo assim os direitos dos filhos e dos pais. Nesse sentido, a guarda compartilhada tem como objetivo fazer com que os pais estejam presentes de forma mais integral na vida de seus filhos. Apesar de que, “em caso de divergência dos pais, grande parte da doutrina e da jurisprudência não aceita o cabimento da guarda compartilhada, alegando a instabilidade emocional, a inconveniência de mais de um lar, e a diversidade de critérios de educação” (GRISARD FILHO, 2005).

Ademais, pela redação do art. 1.589 do Código Civil, “o pai ou mãe, em cuja guarda não estejam os filhos, poderá visitá-los e tê-los em sua companhia, segundo o que acordar com o outro cônjuge, ou for fixado pelo juiz, bem como fiscalizar sua manutenção e educação” (BRASIL, 2002). Nesse respeito, Cassettari (2017, p. 127) deixa claro que

[...] não há preferência para o exercício do direito de visita de uma criança ou adolescente em decorrência da parentalidade ser biológica ou afetiva, pois o que deve ser atendido é o melhor interesse da criança, lembrando que tal direito é extensivo, também, aos avós, não apenas biológicos, mas também, socioafetivos.

Sendo que a pluralidade de relações que se estabelecem após um recasamento podem ser tanto de natureza intrafamiliar, como interfamiliar, culminando com a pluralidade de novos pais e mães socioafetivos, juntamente com os outros familiares que irão compor a nova família, sem ignorar a filiação biológica. Assim, a multiparentalidade traz as famílias recompostas, a igualdade paterna ou materna, condicionando-os ao reconhecimento socioafetivo de forma voluntária para conviverem com os filhos, de modo que o benefício maior seja destinado a eles.

No caso de ser extinta a relação recomposta, o magistrado deve deferir a guarda a ambos, na modalidade compartilhada e, em não sendo isso possível, deferirá o direito a um, e regulamentará a visita aos dois de fora. Todavia, para que seja fixada a guarda do menor, deve-se realizar uma análise pormenorizada de cada caso em concreto, sendo que os Tribunais consideram

o direito de expressão da criança ou do adolescente, para que o juiz decida de acordo com o melhor interesse dos filhos.

Nesse sentido, “o melhor para a criança e para o adolescente é ficar ao lado das pessoas com quem possui mais afinidade, se forem várias o magistrado poderá optar pela guarda compartilhada, desde que haja um relacionamento harmonioso entre as partes” (SOUZA; FERNANDES, 2015). Além de que

[...] a guarda, decorrente do poder familiar, deve ser estabelecida com observância do preceito do melhor interesse da criança e do adolescente e levando em conta os anseios do menor sempre que sua idade e maturidade possibilitarem. Da mesma forma ocorre com o direito de visitas, que deve atender às necessidades e os interesses do filho, atendendo ao direito da convivência familiar. (VIEIRA, 2015, p. 94).

Ademais, a guarda dos filhos “pode coexistir simultânea e separadamente nas mãos de titulares diversos; ou seja, uma pessoa pode ser detentora do poder parental e outra da guarda da mesma criança ou adolescente” (SILVA, 2017). Logo, a manutenção do vínculo entre pais e filhos, conseqüentemente, conferirá o mesmo tratamento para todos os pais, de jeito que, reconhecida a multiparentalidade, quaisquer relações referentes ao filho obedecerão aos mesmos preceitos relativos à sistemática normativa do melhor interesse do menor e/ou adolescente, inclusive as disposições que dizem respeito às visitas.

No que diz respeito à guarda, o melhor interesse da criança e do adolescente sempre será analisado e sopesado, de maneira que seja observado o princípio da afetividade, sendo que não existe qualquer preferência ou distinção decorrente da parentalidade socioafetiva ou biológica. Ademais, “o melhor para a criança e para o adolescente é ficar ao lado das pessoas com quem possui mais afinidade, se forem várias o juiz poderá optar pela guarda compartilhada, desde que haja um relacionamento harmonioso entre as partes” (SOUZA; FERNANDES, 2015).

Além disso, pela redação do art. 1.589 do Código Civil, “o pai ou mãe, em cuja guarda não estejam os filhos, poderá visitá-los e tê-los em sua companhia, segundo o que acordar com o outro cônjuge, ou for fixado pelo juiz, bem como fiscalizar sua manutenção e educação” (BRASIL, 2002). Ressaltando-se que não deve existir qualquer preferência para o exercício do direito de visita de um menor decorrente “da parentalidade ser biológica ou afetiva, pois o que deve ser atendido é o melhor interesse da criança, lembrando que tal direito é extensivo, também, aos avós, não apenas biológicos, mas também, socioafetivos” (CASSETARI, 2017, p. 127).

Ainda nesse raciocínio,

[...] a guarda, decorrente do poder familiar, deve ser estabelecida com observância do preceito do melhor interesse da criança e do adolescente e levando em conta os anseios do menor sempre que sua idade e maturidade possibilitarem. Da mesma forma ocorre com o direito de visitas, que deve atender às necessidades e os interesses do filho, atendendo ao direito da convivência familiar. (VIEIRA, 2015, p. 94).

Logo, a manutenção do vínculo entre pais e filhos, conseqüentemente, conferirá o mesmo tratamento para todos os pais, de modo que, reconhecida a multiparentalidade, quaisquer relações referentes ao filho obedecerão aos mesmos preceitos relativos à sistemática normativa do melhor interesse do menor e/ou adolescente, inclusive as disposições que dizem respeito às visitas.

4.4 Dos Alimentos

Como já foi demonstrado, realizado o reconhecimento da filiação socioafetiva, todos os parentes decorrentes da multiparentalidade integram, de forma indiscriminada, o conjunto familiar do filho, haja vista que os laços de parentesco são estendidos. A obrigação de prestar alimentos decorre do poder familiar, compreendido como o “complexo de direitos e deveres quanto à pessoa e bens do filho, exercidos pelos pais na mais estreita colaboração, e em igualdade de condições” (PEREIRA, 2015, p. 500). Conseqüentemente, “o poder familiar seria irrenunciável, intransferível, inalienável e imprescritível, podendo decorrer da paternidade natural, filiação legal e até mesmo da socioafetiva” (DIAS, 2017, p. 316).

A respeito do poder familiar, importante mencionar que seu conteúdo

[...] sofreu modificação com a atual concepção do filho como sujeito de direito e não mais objeto de direito, devendo ser desempenhado em observância ao melhor interesse do filho e não mais de acordo com a supremacia da vontade paterna. Ou seja, atualmente **o poder familiar é visto como um poder-função ou direito-dever**, sendo um direito personalíssimo dos pais, mas que se encontra limitado na personalidade dos filhos, uma vez que deve servir aos seus interesses. (ELIAS, 2017, p. 54-55, grifo nosso).

Com isso, doutrinadores como Caio Mário da Silva Pereira, Maria Berenice Dias e Paulo Lôbo (ELIAS, 2017, p. 55), compreendem que a nomenclatura mais adequada seria **autoridade parental** em detrimento de poder familiar, sendo que, “por refletir menos um poder e mais um dever/múnus dos pais em relação aos filhos, assim como melhor representaria o princípio da proteção integral” (ELIAS, 2017, p. 55, grifo nosso).

Dessa forma, acerca da titularidade e exercício do poder familiar, o art. 1.631 do Código Civil disciplina que “durante o casamento e a união estável, compete o poder familiar aos pais; na falta ou impedimento de um deles, o outro o exercerá com exclusividade” (BRASIL, 2002), na medida em que “divergindo os pais quanto ao exercício do poder familiar, é assegurado a qualquer deles recorrer ao juiz para solução do desacordo” (BRASIL, 2002).

A respeito do exercício do poder familiar nas famílias reconstruídas, Paulo Lôbo dispõe que

[...] a autoridade parental do genitor permanece intacta. Não poderia o genitor separado abrir mão do poder familiar em detrimento do padrasto ou madrasta, uma vez que, conforme destacado, não se trata de direito disponível. Só haveria a concentração da autoridade parental aos padrastos e madrastas diante de uma eventual perda do poder familiar, de acordo com as hipóteses legais, seguida de uma adoção unilateral. (LÔBO, 2014, p. 81).

Em verdade, em decorrência da pluriparentalidade existirá, como consequência, a múltipla autoridade parental, haja vista que o exercício do poder familiar pelo pai/mãe socioafetivo não exclui o exercício do poder familiar que deve ser desempenhado pelo pai/mãe biológica. Quer dizer que, frente ao reconhecimento da multiparentalidade, todos os direitos e deveres inerentes à autoridade parental são aplicados aos pais afins e devem ser exercidos cumulativamente, salvo nas hipóteses de destituição da autoridade parental (DIAS, 2017).

Nesse sentido, caso haja a existência simultânea de pai/mãe biológico com socioafetivo, apenas ocorrerá a perda ou a suspensão do poder familiar nas seguintes hipóteses:

Art. 1.637. Se o pai, ou a mãe, abusar de sua autoridade, faltando aos deveres a eles inerentes ou arruinando os bens dos filhos, cabe ao juiz, requerendo algum parente, ou o Ministério Público, adotar a medida que lhe pareça reclamada pela segurança do menor e seus haveres, até suspendendo o poder familiar, quando convenha.

Parágrafo único. Suspende-se igualmente o exercício do poder familiar ao pai ou à mãe condenados por sentença irrecorrível, em virtude de crime cuja pena exceda a dois anos de prisão.

Art. 1.638. Perderá por ato judicial o poder familiar o pai ou a mãe que:

I - castigar imoderadamente o filho;

II - deixar o filho em abandono;

III - praticar atos contrários à moral e aos bons costumes;

IV - incidir, reiteradamente, nas faltas previstas no artigo antecedente.

V - entregar de forma irregular o filho a terceiros para fins de adoção. (BRASIL, 2002).

Dessa maneira, como não há diferenciação da origem da paternidade e/ou maternidade socioafetiva com a biológica, o poder familiar deve ser exercido por todos os pais paralelamente, e, do mesmo modo, o dever de prestar alimentos também ocorrerá de forma cumulativa, sem distinção da origem de ascendência de primeiro grau. Assim, “podem os parentes, os cônjuges ou companheiros pedir uns aos outros os alimentos de que necessitem para viver de modo compatível com a sua condição social, inclusive para atender às necessidades de sua educação” (BRASIL, 2002).

Dessarte, como não existe nenhuma diferenciação quanto às relações de parentesco por afinidade ou por biogenicidade, respeitado o binômio necessidade e possibilidade, é devida a prestação de alimentos, pois “o direito à prestação de alimentos é recíproco entre pais e filhos, e extensivo a todos os ascendentes, recaindo a obrigação nos mais próximos em grau, uns em falta de outros” (BRASIL, 2002).

Além de que,

[...] o Conselho da Justiça Federal (CJF) determina em seu Enunciado 341 da IV Jornada de Direito Civil que a relação socioafetiva pode ser geradora da obrigação alimentar, atualmente são várias as decisões judiciais que têm reconhecido essa obrigação, e ocorrerá também com a multiparentalidade, já que sua base está no vínculo socioafetivo. (CASSETTARI, 2017, p. 210).

Nesse respeito, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, antes do entendimento

consolidado pelo CNJ através do Provimento n. 63, de 2017, já havia proferido decisão estabelecendo o pagamento de pensão alimentícia em decorrência da afinidade, cuja ementa teve a seguinte redação:

Direito de família – Alimentos – pedido feito pela enteada – Art. 1.595 do Código Civil – Existência de parentesco – Legitimidade passiva. O código civil atual considera que as pessoas ligadas por vínculo de afinidade são parentes entre si, o que se evidencia pelo uso da expressão “parentesco por afinidade”, no parágrafo 1º de seu artigo 1.595. O artigo 1.694, que trata da obrigação alimentar em virtude do parentesco, não distingue entre parentes consanguíneos e afins (TJMG. AP. Cível 1.0024.04.533394-5/001(1); 4ª C.C., Des. Rel. Moreira Diniz; pub. 25.10.2005).

De mais a mais, devido à alteração na árvore genealógica do indivíduo,

[...] há também um aumento no elenco de pessoas que podem prestar alimentos, visto que o art. 1.694 do Código Civil determina de maneira ampla que os parentes podem pleitear alimentos uns aos outros. A obrigação alimentícia funcionará de maneira idêntica ao que ocorre nas relações de biparentalidade, com observância do binômio necessidade/possibilidade e existência de reciprocidade da obrigação entre pais e filhos. (VIEIRA, 2015, p. 94).

Por essas preposições, infere-se que não existe nenhuma diferenciação quanto ao dever de prestar alimentos pelos pais biológicos e afetivos, haja vista a equiparação do estado de filiação, , sendo todos solidários com a obrigação alimentar. Isto porque, reconhecida a multiparentalidade, o direito de se pleitear alimentos será estendido ao filho reconhecido, de modo que ele pode “pleitear o seu direito, na medida de sua necessidade. Esse direito é um desdobramento do princípio da igualdade jurídica entre os filhos e o da não discriminação. Ou seja, o direito aos alimentos seria uma consequência da filiação multiparental reconhecida. (PAIANO, 2017, p, 151).

Além de que, em frente à inexistência de regramento normativo específico que regulamente as relações de parentesco plurais, no caso da pluriparentalidade, são a ela aplicáveis os mesmos dispositivos regentes das relações singulares, previstas no ordenamento jurídico. E, por isso, “resta claro que as regras dos artigos 1.694 e seguintes do Código Civil são aplicáveis também à multiparentalidade, podendo o filho demandar alimentos de qualquer de seus pais, sejam biológicos ou socioafetivos, na medida de sua necessidade” (PAIANO, 2017, p. 89).

Logo, diante da múltipla filiação, depreende-se que ao filho subsiste o direito de

[...] pleitear alimentos do pai socioafetivo, uma vez que é dever daquele que desempenha as funções parentais a prestação alimentícia, não anulando a responsabilidade do pai biológico, que persistiria concomitantemente e em complementação à verba alimentar ou ainda em decorrência de uma impossibilidade dos pais afetivos. (ELIAS, 2017, p. 63).

Assim, infere-se que, quando do reconhecimento de estado de filiação afetiva, a obrigação alimentar será exercida entre os parentes de forma indiscriminada, e, especificamente sobre o filho, este poderá demandar os alimentos de ambos os pais de forma solidária, respeitado

o binômio da necessidade e da possibilidade quando de sua fixação. Isso deve ser aplicado igualmente às famílias multiparentais, a “solidariedade mútua entre pais e filhos, o que implica em uma responsabilidade alimentar dos filhos para com os pais (biológicos e/ou afetivos), independentemente de quantos sejam” (ELIAS, 2017, p. 65).

Tendo em vista o que foi discriminado acima, infere-se, claramente, que a prestação de alimentos dos pais aos filhos, bem como dos filhos aos pais, e as demais situações que justifiquem tal prestação, corresponde ao mesmo tratamento conferido às obrigações alimentares em geral, de maneira que não existe nenhuma diferenciação no que se refere a este tratamento, até porque, como se suscitou neste trabalho, não existe alteridade alguma decorrente da origem da filiação.

4.5 Da Multi-hereditariedade

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabeleceu plena igualdade entre os filhos, sendo que “os filhos, havidos ou não da relação do casamento, ou por adoção, terão os mesmos direitos e qualificações, proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação” (BRASIL, 1988). Da mesma forma, o art. 1.596 do Código Civil confirmou tal premissa, razão pela qual não existe impedimento algum quanto à participação na sucessão decorrente da multiparentalidade (BRASIL, 2002).

Além disso, o direito à herança é direito fundamental do ser humano e, como tal, não pode sofrer qualquer restrição ou discriminação, tampouco em virtude das situações decorrentes da multiparentalidade. Essa premissa encontra-se prescrita no art. 5º, inciso XXX, da CRFB/88, e respalda-se, ainda, na legislação infraconstitucional, nos arts. 1.784 e 1.845, ambos do Código Civil. Considera-se, pois, que não há distinção jurídica entre a paternidade biológica e a socioafetiva, e, por isso, sendo reconhecida a multiparentalidade, no momento da transmissão da herança (*saisine*), todos os filhos possuem direitos iguais, figurando como herdeiro necessário de todos os pais que tiver.

A ordem da vocação hereditária encontra-se nos arts. 1.829 a 1.844 do Código Civil e deverá ser seguida sem que se faça qualquer distinção de parentesco, seja ele biológico ou afetivo, com observância dos princípios constitucionais, entre eles, o princípio da igualdade entre filhos e da afetividade. Nesse ínterim, Lima (2011) disciplina que

[...] deve-se outorgar o direito à sucessão, pois, a filiação socioafetiva conforme demonstrado anteriormente, gera efeitos jurídicos por si só, desde que esteja presente na relação o nome, o trato e a fama. Devendo subsistir o direito mesmo que não haja o reconhecimento por via judicial, e sobrevenha o falecimento do pretense pai. Cabendo, assim, ao Judiciário julgar conforme o caso concreto, protegendo a relação paterno-filial.

No mesmo raciocínio, Zeno Veloso (203, p. 240) leciona que

[...] a sucessão independe do vínculo de parentesco e sim do vínculo de amor, pois sua relevância na atual sociedade deve fazê-la seguir as mesmas normas sucessórias vigentes no Código Civil, onde os descendentes (em eventual

concorrência com o cônjuge ou companheiro sobrevivente) figuram na primeira classe de chamamento, sendo que os mais próximos excluem os mais remotos. Existindo, portanto, filhos do de cujus, estes concorrem entre si em igualdade de condições, recebendo cada qual por cabeça a sua quota do quinhão hereditário.

Tauã Lima Verdán Rangel (2016), corroborando essa linha de compreensão, em seu artigo intitulado “Multi-hereditariedade no direito sucessório: reflexos da multiparentalidade e o princípio da *saisine*”, preconiza que

[...] com o reconhecimento da multiparentalidade no registro de nascimento, os filhos passarão a ter, com efeito, todos os direitos advindos de uma relação parental. No que toca aos direitos não-patrimoniais – nome, estado, parentesco -, estes já são reconhecidos e garantidos pelo ordenamento jurídico. No que atina aos direitos patrimoniais, cuida fazer alguns esclarecimentos, sobretudo no que concerne à herança. Em relação ao direito sucessório, inexistente sustentação jurídica para tratamento diverso, devendo, assim, admitir a possibilidade de multi-hereditariedade, estabelecendo-se tantas linhas sucessórias quanto fossem os pais, devendo, porém, ter a ressalva de não se estabelecer a multiparentalidade com vistas exclusivas para atender a interesses patrimoniais.

Assim, na multiparentalidade há a coexistência dos vínculos parentais afetivos e biológicos com mais de duas pessoas, sendo que, nesse sentido, o filho socioafetivo tem direito à herança de quantos pais ou mães tiver, sendo recíproco tal direito aos pais, posto que, na ausência de descendentes, todos os pais serão herdeiros em pé de igualdade, concorrendo com eventual cônjuge sobrevivente.

À vista dos argumentos apresentados, pode-se concluir que os pais socioafetivos são equiparados aos pais biológicos em deveres e direitos na multiparentalidade, e serão aplicadas todas as regras sucessórias no que diga respeito a todos os pais envolvidos.

5 Conclusão

À vista do conjunto de ideias apresentadas neste artigo, em uma ótica, verifica-se que os arranjos familiares passaram por constantes evoluções, como se pôde constatar, especialmente no que diz respeito à influência direta e demasiada do Estado sobre a instituição analisada. Por outro lado, sem embargos, vislumbra-se que a contemporaneidade se vê marcada pelas mais variadas formas de se constituir família no contexto social brasileiro, nitidamente oriundas da própria concepção humana sobre o estreitamento de laços de parentalidade decorrentes das famílias que se reconstróem.

Assim, o avanço da concepção das diversas formas de se estabelecer uma entidade familiar, tanto pelo Estado como pela sociedade, resultou em um dissenso sobre o reconhecimento da multiparentalidade no Brasil. Isto porque, como os arranjos familiares hodiernos são – e podem - ser plurais, a multiparentalidade se mostra como a fidedigna realidade vivenciada pela

sociedade, razão pela qual não se pode olvidar do seu reconhecimento e, da mesma forma, da proteção dos indivíduos que vivem em tais arranjos.

Portanto, consoante a demonstração feita neste trabalho, a multiparentalidade, que diz respeito à possibilidade da coexistência da filiação biológica e afetiva ao filho, mostra-se perfeitamente válida no território pátrio ao considerarmos os preceitos constitucionais. Além disso, com a edição do Provimento n. 63, de 2017, do CNJ, não existe mais a possibilidade de se discutir a existência ou não da parentalidade múltipla, tendo em vista que, por essa norma, a dupla paternidade e/ou maternidade consiste, em verdade, na efetivação dos preceitos e das garantias constitucionais, razão pela qual, o reconhecimento da paternidade e/ou maternidade socioafetiva representa, indiscutivelmente, a supremacia do melhor interesse da criança ou do adolescente.

Ademais, conforme se suscitou nesta análise, o reconhecimento do estado de filiação socioafetiva pode ocorrer em concomitância com a filiação biológica, inexistindo, com base no princípio da isonomia, diferenciação entre os filhos, merecendo destaque as consequências jurídicas advindas do reconhecimento da multiparentalidade.

Sendo assim, não restam dúvidas de que quaisquer situações que digam respeito ao estado de filiação devem ser interpretadas de maneira indistinta, na medida em que todos os deveres, bem como todos os direitos que decorrem da relação familiar, tais como o nome, a extensão de parentalidade, guarda/visitas e a multi-hereditariedade, devem ser conferidos de maneira equânime.

Referências

ALMEIDA, Renata Barbosa de; RODRIGUES JÚNIOR, Waldir Edson. **Direito Civil: Famílias**. 2. ed. Editora: ATLAS, 2012.

AMARAL, Francisco. **Direito Civil: Introdução**. Rio de Janeiro: RENOVAR, 2008.

BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. **Teoria geral do Direito Civil**. São Paulo: Atlas, 2010.

BORIS, Georges Daniel Janja Bloc. **As múltiplas facetas do poder nas relações conjugais**. Fortaleza: Universidade De Fortaleza, 2012.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Provimento nº 63 de 14/11/2017. Institui modelos únicos de certidão de nascimento, de casamento e de óbito, a serem adotadas pelos escritórios de registro civil das pessoas naturais, e dispõe sobre o reconhecimento voluntário e a averbação da paternidade e maternidade socioafetiva no Livro “A” e sobre o registro de nascimento e emissão da respectiva certidão dos filhos havidos por reprodução assistida. **Diário Oficial da União**, 14 nov. 2017,

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, 5 de out. 1988, sem paginação.

BRASIL. Lei n.º 13.105 de 16 de março de 2015. **Diário Oficial da União**, 16 mar. 2015b.

BRASIL. Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002. **Diário Oficial da União**, 10 de jan. 2002.

BRASIL. Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 13 jul. 1990.

BRASIL. Tribunal de Justiça do estado de Minas Gerais. **CRP realiza reconhecimento de paternidade socioafetiva**. Belo Horizonte, 30 maio 2018. Disponível em: <http://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/crp-realiza-reconhecimento-de-paternidade-socioafetiva.htm#WyO-cadKjIU>. Acesso em: 12 jun. 2018.

BRASILEIRO, Aline Moreira; RIBEIRO, Jefferson Calili. Multiparentalidade no contexto da família reconstituída e seus efeitos jurídicos. **FADIVALE**, v. 9, n. 13, 2016. Disponível em: http://www.fadivale.com.br/portal/revista-online/revistas/2016/Artigo_Aline_Brasileiro.pdf. Acesso em: 12 jun. 2018.

CASSETTARI, Christiano. **Multiparentalidade e Parentalidade Socioafetiva: Efeitos Jurídicos**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**. 2. ed. São Paulo: Editora Martin Claret, 2007.

DIAS, Maria Berenice. **Manual de Direito das Famílias**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

DIAS, Maria Berenice; PEREIRA, Rodrigo da Cunha. **Direito de família e o novo Código Civil**. 4. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: DEL REY, 2006.

DIAS, Sofia Alexandra; SANTOS, Filomena. **Dois Lares, O Bem Dos Brinquedos: vozes e olhares de crianças sobre a residência alternada em famílias recompostas**. Lisboa: [s.n.], 2016. Disponível em: http://historico.aps.pt/ix_congresso/docs/final/COM0165.pdf. Acesso em: 12 maio 2018.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: direito de família**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. v. 5.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: direito das famílias**. 9. ed. rev. e atual. Salvador: Editora JusPODIVM, 2017.

GERSÃO, Eliana. **A criança, a família e o direito**. Lisboa, 2014. Disponível em: http://historico.aps.pt/ix_congresso/docs/final/COM0165.pdf. Acesso em: 12 maio 2018.

GRISARD FILHO, Waldir. Quem ainda tem medo da guarda compartilhada? **Boletim Jurídico do Instituto Brasileiro de Direito de Família**, v. 8, n. 51, jul./ago. 2008,

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO DE FAMÍLIA. **Provimento nº 63 da CNJ auxilia trâmites de multiparentalidade**. Disponível em: <http://www.ibdfam.org.br/noticias/6526/Provimento+n%C2%BA+63+da+CNJ+auxilia+tr%C3%A2+mites+de+multiparentalidade>. Acesso em: 12 jun. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. 2010. Disponível em: http://www.INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/resultados_dou/default_resultados_dou.shtm. Acesso em: 12 jun. 2018.

JUSTO, A. Santos. **Direito civil constitucional e outros estudos em homenagem ao Prof. Zeno Veloso**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

LEANDRO, Engrácia. **Sociologia da Família nas Sociedades Contemporâneas**. Universidade Aberta: Lisboa, 2001.

LÔBO, Paulo. **Direito Civil: família**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MADALENO, Rolf. **Manual de direito de família**. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

MATTA, Ronaly Cajueiro de Melo da. **GUARDA COMPARTILHADA: da exceção à regra**. 2004. 133 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Minas Gerais, 2004.

MIRANDA, Pontes de. **Tratado de direito privado**. Campinas: Bookseller, 2000. t.7

MOURA, Paulo Dias de. **Nome da pessoa natural**. Rio de Janeiro: JC, 2013. Disponível em: <http://www.editorajc.com.br/nome-da-pessoa-natural/>. Acesso em: 24 maio 2018.

PAIANO, Daniela Braga. **A família atual e as espécies e filiação: da possibilidade jurídica da multiparentalidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004. v. 1

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil: direito de família**. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

PEREIRA, Rodrigo da Cunha. **Dicionário de família e sucessões: ilustrado**. São Paulo: Saraiva, 2015.

PÔVOAS, Mauricio Cavallazzi. **Multiparentalidade: a possibilidade de múltipla filiação e seus efeitos**. Florianópolis: Conceito, 2012.

RANGEL, Tauã Lima Verdan. Multi-hereditariedade no direito sucessório: reflexos da multiparentalidade e o princípio da saisine. **Âmbito Jurídico**, v. 19, n. 151, ago. 2016. Disponível em: http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=17587. Acesso em jun: 12 jun. 2018.

RIZZARDO, Arnaldo. **Direito de família**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

RODRIGUES, Silvio. **Direito Civil: Direito de Família**. v. 6. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

RODRIGUES, Silvio. **Direito Civil: direito de família**. v. 6. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1985.

SILVA, Daniel Vinícius Ferreira da. Modalidades de guarda existentes no ordenamento jurídico brasileiro. **Jus.com**, 2017. Disponível: <https://jus.com.br/artigos/56157/modalidades-de-guarda-existent-no-ordenamento-juridico-brasileiro>. Acesso em: 12 maio 2018.

SOUZA, K. G. Q.; FERNANDES, D. B. Multiparentalidade: a possibilidade de coexistência da filiação biológica e socioafetiva e seus efeitos jurídicos. **FADIVALE**, v. 8, n. 11, 2015.

TARTUCE, Flávio. O Princípio da Afetividade no Direito de Família. **Jus Brasil**, 2012. Disponível em: <https://flaviotartuce.jusbrasil.com.br/artigos/121822540/o-principio-da-afetividade-no-direito-de-familia>. Acesso em: 12 maio 2018.

TEIXEIRA, Ana Carolina Brochado. Novas entidades familiares. **Revista Trimestral de Direito Civil**, v. 16, p. 3-30, out./dez., 2003.

TEIXEIRA, Ana Carolina Brochado; RODRIGUES, Renata de Lima. **O Direito das famílias entre a norma e a realidade**. São Paulo: Atlas, 2010.

VALADARES, Maria Goreth Macedo. **Pluriparentalidade: uma releitura das relações parentais**. 2013. 168 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Minas Gerais, 2013.

VELOSO, Zeno. **Direito de família, alimentos, bem de família, união estável, tutela e curatela**. In: AZEVEDO, Álvaro Villaça (Coord.). Código Civil comentado. São Paulo: Atlas, 2003.

VIEIRA, Carla Eduarda de Almeida. multiparentalidade: benefícios e efeitos jurídicos do seu reconhecimento pelo direito. **Revista Curso Direito UNIFOR**, v. 6, n. 2, p. 78-98, jul./dez. 2015. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/357-2159-1-pb.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2018.

WALD, Arnoldo. **O novo Direito de Família**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

WELTER, Belmiro Pedro. Teoria tridimensional do direito de família: reconhecimento de todos os direitos das filiações genética e socioafetiva. **Revista Brasileira de Direito das Famílias e Sucessões**, v. 10, n. 8, p. 113, fev./mar. 2009.

WELTER, Belmiro Pedro. Igualdade entre a Filiação Biológica e Socioafetiva. **Revista de Direito Privado**. v. 14, abr./jun. 2003.

Artigo recebido em: 2018-09-21

Revisado em: 2018-12-07

Aceito em: 2018-12-13



**AValiação DO CUSTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELO CONGRESSO
NACIONAL: O CASO DO PROGRAMA DE SUSTENTAÇÃO DO
INVESTIMENTO**

**POLICY COSTING BY THE NATIONAL CONGRESS: THE CASE OF THE
INVESTMENT SUPPORT PROGRAM**

**EVALUACIÓN DEL COSTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS POR EL CONGRESO
NACIONAL: EL CASO DEL PROGRAMA DE SUSTENTACIÓN DE LA
INVERSIÓN**

Paulo Roberto Simão Bijos *

Resumo: Mediante estudo de caso sobre o Programa de Sustentação do Investimento (PSI), o artigo busca conhecer em que extensão e sob que condições o Congresso Nacional avalia o custo de políticas públicas submetidas à sua apreciação. De início, o artigo apresenta uma visão geral do PSI, seguida da análise sobre condicionantes normativas à avaliação do custo de políticas. Ato contínuo, o estudo analisa criticamente as estimativas de custos apresentadas pelo Executivo, bem como a atuação do Legislativo em relação a essas estimativas. A pesquisa se utiliza do enfoque institucionalista, centrada no conceito de conjunturas críticas, e conclui que o Congresso Nacional, em regra, não atuou com rigor na avaliação dos custos do PSI, tendo desempenhado papel relevante quanto a esse quesito somente no bojo da crise política e econômica experimentada às vésperas de encerramento do programa.

Palavras-Chave: Custo de políticas públicas; Programa de Sustentação do Investimento; conjunturas críticas; espaço fiscal; subsídios creditícios.

Abstract: Through a case study on the *Programa de Sustentação do Investimento* (PSI), the article aims to understand in what extent and under what circumstances the National Congress evaluates the cost of public policies submitted to its appreciation. At first, the

* Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Mestrando em Poder Legislativo pelo Cefor.

article presents an overview of the PSI, followed by the analysis of normative constraints to policy costing. Then, the study critically analyzes the cost estimates presented by the Executive, as well as the Legislative stance in relation to these estimates. The research uses the institutionalist approach, centered on the concept of critical junctures, and concludes that the National Congress, as a rule, did not act rigorously in the costing of the PSI, playing a relevant role in this field only in the context of the political and economic crisis experienced on the eve of program closure.

Keywords: Policy costing; Programa de Sustentação do Investimento; critical junctures; fiscal space; credit subsidies.

Resumen: Mediante estudio de caso sobre el Programa de Sustentación de la Inversión (PSI), el artículo busca conocer en qué extensión y bajo qué condiciones el Congreso Nacional evalúa el costo de políticas públicas sometidas a su apreciación. En principio, el artículo presenta una visión general del PSI, seguida del análisis sobre condicionantes normativos a la evaluación del costo de políticas. A continuación, el estudio analiza críticamente las estimaciones de costos presentadas por el Ejecutivo, así como la actuación del Legislativo en relación a esas estimaciones. La investigación se utiliza del enfoque institucionalista, centrada en el concepto de coyunturas críticas, y concluye que el Congreso Nacional, por regla general, no actuó con rigor en la evaluación de los costos del PSI, habiendo desempeñado un papel relevante en cuanto a ese tema sólo en el seno de la crisis política y económica experimentada en las vísperas de cierre del programa.

Palabras clave: Costo de políticas públicas; Programa de Apoyo a la Inversión; coyunturas críticas; espacio fiscal; subvenciones crediticias.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo trata do aspecto fiscal de políticas públicas. Busca-se conhecer em que extensão e sob que condições o Congresso Nacional avalia o custo de novas políticas antes da sua implementação. Para alcançar esse objetivo, recorre-se a estudo de caso sobre o Programa de Sustentação do Investimento, a fim de fundamentar empiricamente a produção de conhecimento proposta.

A escolha da abordagem temporal *ex ante*, isto é, previamente à implementação da política, justifica-se por princípio republicano, pois, na gestão da coisa pública, intervenções do Estado não deveriam ser aprovadas sem que fosse dada transparência, de antemão, sobre o seu custo estimado para os cofres públicos.

Além disso, como não há espaço fiscal para a agregação ilimitada de novas políticas, estas devem ser previamente julgadas não apenas pelo seu mérito, em termos de benefícios esperados, mas também pela sua conformidade com a capacidade financeira do Estado. Sem essa conformação, o setor público se expõe à sobrecarga e não se criam condições de antevisão para prevenir crises fiscais. Esse é, afinal, o entendimento positivado na Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual estatui, em seu art. 1º, § 1º, que a responsabilidade na gestão fiscal “pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas” (BRASIL, 2000).

A avaliação *ex ante* do custo de políticas públicas (*policy costing*), ademais, revela-se essencial como ponto de controle para a realização de fiscalizações *ex post*, ou seja, durante ou após a implementação da política. Do contrário, não há como avaliar se os custos da política superaram ou não suas expectativas.

Em relação a esse aspecto, o caso do Programa de Sustentação do Investimento (PSI) é revelador. As estimativas de impactos fiscais inicialmente disponíveis, por serem limitadas a apenas uma parcela das despesas associadas ao programa, não representaram uma base de comparação adequada em relação ao custo total apurado após o seu encerramento. Não bastasse isso, verificou-se, no bojo de auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) atinente às chamadas “pedaladas fiscais”, que o governo federal passou a postergar os pagamentos das despesas com o PSI (BRASIL, 2015c), as quais vinham sendo suportadas por instituição financeira federal, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Nesse cenário, o PSI restou atraído ao centro das discussões que culminaram: (i) no parecer prévio do TCU, emitido em 2015, que opinou pela rejeição¹ das contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2014 (BRASIL, 2015d); e (ii) na

¹ Cabe ao TCU emitir parecer prévio sobre as contas do Presidente da República. O julgamento dessas contas compete ao Congresso Nacional.

denúncia por crime de responsabilidade que ensejou, em 2016, o *impeachment* do Presidente da República (BRASIL, 2016c)².

Independentemente dos desfechos políticos advindos dessas discussões, e não é disso que este estudo se ocupa, os episódios mencionados corroboram o entendimento de que políticas públicas devem ser julgadas não apenas pelo seu mérito, mas também pela sua conformidade com a capacidade financeira do Estado, cabendo ao Poder Legislativo tutelar essa conformação na qualidade de titular do controle externo³.

Por esse prisma, a presente pesquisa se detém à investigação da forma de atuação do Congresso Nacional em relação à avaliação do custo de políticas públicas, por meio de estudo de caso. Dado esse escopo, o artigo apresenta, de início, uma visão geral do PSI, a fim de retratar sua lógica de geração de custos. Ato contínuo, analisa as condicionantes normativas à avaliação *ex ante* do custo de políticas públicas, procedendo-se à tabulação e análise crítica das estimativas apresentadas pelo Executivo sobre os custos do PSI. De posse desses elementos, o artigo examina a forma atuação do Congresso Nacional em relação à avaliação *ex ante* dos custos do programa. Por fim, são tecidas considerações quanto aos resultados obtidos e potenciais identificados para estudos futuros.

Metodologicamente, o artigo é amparado em fontes documentais que acompanharam a tramitação, no Congresso Nacional, das proposições legislativas concernentes ao PSI. Complementarmente, a pesquisa se utiliza do enfoque institucionalista a fim de avaliar se alterações no padrão de comportamento do Congresso Nacional, no tocante à avaliação do custo de políticas públicas, podem ser interpretadas à luz de conjunturas críticas (*critical junctures*) subjacentes ao período histórico examinado. A hipótese é a de que o Congresso Nacional passa a atuar de forma mais rigorosa no controle do custo de políticas públicas apenas em momentos de crise, em especial quando implicam deterioração fiscal e revitalizam a noção de escassez.

² As postergações de pagamento concernentes ao PSI foram mencionadas na contextualização do parecer do Senado que concluiu pela procedência da denúncia, mas não consistiram em objeto específico de julgamento, já que o corte temporal do processo de *impeachment* se limitou ao segundo mandato presidencial, iniciado em 2015. Por esse motivo, no que tange a postergações de pagamentos, o julgamento ao final se limitou às operações realizadas no âmbito do *Plano Safra*, junto ao Banco do Brasil, apontadas pela denúncia como extensíveis a 2015.

³ Destaca-se nesse sentido que, nos termos do art. 70, *caput*, da Constituição de 1988, cabe ao Congresso Nacional, no âmbito federal, o exercício de “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial”, mediante controle externo.

2. O CASO DO PSI: VISÃO GERAL DO PROGRAMA E LÓGICA DE CUSTOS

Para efeitos deste estudo, o PSI pode ser definido como um conjunto de medidas fiscais de natureza anticíclica, instituídas pelo governo federal com o objetivo de estimular a economia nacional por intermédio da disponibilização, em caráter temporário, de crédito subsidiado ao setor produtivo. A base legal para a instituição do programa foi dada pela Medida Provisória 465, de 29 de junho de 2009 (MP 465/2009), editada em contexto de crise econômica, conforme exposto no seguinte fragmento de sua exposição de motivos:

5. A urgência e a relevância da Medida ora proposta se justificam pela necessidade da implementação, no curto prazo, de ações governamentais capazes de arrefecer os impactos da crise mundial sobre a economia brasileira, em especial evitar danos à produção e à indústria, com consequente reflexo sobre os postos de trabalho, bem como de medidas que promovam condições para retomada do crescimento econômico (BRASIL, 2009c).

Convém esclarecer, todavia, que a MP 465/2009 não instituiu de forma expressa o “Programa de Sustentação de Investimento”, e nem houve lei ou decreto presidencial que o fizesse. No que importa para este estudo, o que a MP 465/2009 realizou de mais importante foi autorizar as subvenções econômicas que caracterizaram o programa. O conjunto de medidas que aqui se denominam PSI, na esteira da utilização desse título pelo próprio governo federal, consistia na oferta de “crédito barato” em financiamentos concedidos pelo BNDES para a aquisição e produção de bens de capital⁴. Nessas operações, para que o referido banco público pudesse ofertar crédito subsidiado ao setor privado, cabia à União, em compensação, conceder subvenção ao BNDES. E para que isso fosse juridicamente possível – em observância ao art. 167, VIII, da Constituição, e ao art. 26 da LRF – foi necessária autorização legislativa específica, concedida justamente pela MP 465/2009 (convertida na Lei 12.096, de 24 de novembro de 2009), nos seguintes termos:

Art. 1º Fica a União autorizada a conceder subvenção econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, sob a modalidade de equalização de taxas de juros, nas operações de financiamento contratadas até 31 de dezembro de 2009, destinadas à aquisição e produção de bens de capital e à inovação tecnológica.

[...]

⁴ Inicialmente ao BNDES e, posteriormente (por força da Lei 12.453, de 2011), também à Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), neste caso nas operações de financiamentos destinadas exclusivamente para a modalidade de inovação tecnológica.

§ 1º O valor total dos financiamentos subvencionados pela União fica limitado ao montante de até R\$ 44.000.000.000,00 (quarenta e quatro bilhões de reais).

§ 2º A equalização de juros de que trata o caput corresponderá ao diferencial entre o encargo do mutuário final e o custo da fonte dos recursos, acrescido da remuneração do BNDES e dos agentes financeiros por este credenciados (BRASIL, 2009d).

De posse dessas informações, depreende-se que a estrutura básica de custos do PSI gravita em torno da necessidade de “equalização de taxas de juros”, sob a seguinte lógica: (i) de um lado, o BNDES é instituição financeira oficial, e seu custo básico de captação correspondia (BRASIL, 2018c) à Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP); (ii) de outro, na qualidade de agente operador do PSI, o BNDES se sujeitou, por força de política pública, a conceder financiamentos ao setor produtivo em condições determinadas pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Ministério da Fazenda, a taxas inferiores ao seu custo de captação; e (iii) o BNDES passou a receber, em contrapartida, recursos federais a título de equalização de taxas de juros, razão pela qual as leis orçamentárias anuais da União têm previsto ação orçamentária específica⁵ para esse fim.

Nesse caso, pelo fato de tais despesas figurarem nos orçamentos anuais e implicarem desembolsos por parte da União, tais subsídios são chamados de “explícitos”, ou então “financeiros”. Ocorre que, em acréscimo a esses subsídios explícitos, ainda há outra parcela de custos do programa, relativa aos denominados subsídios “creditícios”, também chamados de subsídios “implícitos”. Isso porque, para viabilizar o volume de financiamentos concedidos no âmbito do PSI, a União passou a emitir títulos da dívida pública a fim de capitalizar o BNDES. Tal expediente foi viabilizado, por exemplo, pela Medida Provisória 453, de 22 de Janeiro de 2009, convertida na Lei 11.948/2009, que autorizou a União a conceder crédito ao BNDES no montante de até R\$ 100,0 bilhões (BRASIL, 2009b). Nesse tipo de situação, a União incorria em custos de captação de mercado, *grosso modo* à taxa Selic⁶, e era remunerada pelo BNDES, *grosso modo*, com base na TJLP. A cobertura de tal “*spread* negativo” coube aos cofres públicos e, ao contrário do que ocorre com os subsídios financeiros, não há rubrica orçamentária explícita para esse fim⁷. Os custos, afinal, são apenas implicitamente apurados, conforme

⁵ Ação 000K – “Subvenção Econômica em Operações de Financiamento no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento e do Programa Emergencial de Reconstrução de Municípios Afetados por Desastres Naturais (Leis nº 12.096, de 2009 e nº 12.409, de 2011)” (BRASIL, 2015b).

⁶ Taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic).

⁷ Muito embora em um lado da equação – o das despesas – o orçamento preveja o pagamento das despesas com juros.

exposição pormenorizada apresentada por Júnior e Bijos (2017).

O seguinte exemplo ajuda a ilustrar, de forma simplificada, a lógica de custos totais do PSI, sob as seguintes premissas hipotéticas: (i) a União captava recursos no mercado à taxa de 14% ao ano (taxa Selic) e disponibilizava recursos ao BNDES à taxa de 7% ao ano (TJLP); (ii) o BNDES, por seu turno, concedia financiamentos à taxa de 3% ao ano (taxa do PSI); e (iii) o volume de recursos captados e de financiamentos concedidos era de R\$ 44,0 bilhões. Nessa situação, as despesas anuais com subsídios explícitos corresponderiam a R\$ 1,7 bilhão $[(7\% - 3\%) \times R\$ 44,0 \text{ bilhões}]$. Os subsídios implícitos anuais, em acréscimo, seriam de R\$ 3,1 bilhões $[(14\% - 7\%) \times R\$ 44,0 \text{ bilhões}]$. O custo anual do programa, portanto, seria de R\$ 4,8 bilhões.

Demonstrada a lógica dos custos fiscais do PSI, passa-se à análise das condicionantes normativas à avaliação *ex ante* do custo de políticas públicas, aplicáveis à época de instituição e vigência do programa.

3. CONDICIONANTES NORMATIVAS PARA A AVALIAÇÃO EX ANTE DO CUSTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Considerando que o PSI foi instituído por intermédio de medida provisória editada pelo Presidente da República, importa observar, em primeiro lugar, que essa espécie legislativa deve observância à Lei Complementar 95, de 1998, que é a norma nacional responsável por disciplinar a elaboração das leis, em cumprimento ao disposto art. 59, parágrafo único, da Constituição. Durante o período compreendido entre a instituição, prorrogação e encerramento do PSI (2009-2015), a citada lei era regulamentada, no âmbito do Poder Executivo Federal, pelo Decreto 4.176, de 2002. No que importa ao escopo deste estudo, convém reproduzir as seguintes disposições nele contidas:

DECRETO Nº 4.176, DE 28 DE MARÇO DE 2002

Estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

[...]

ANEXO I

QUESTÕES QUE DEVEM SER ANALISADAS NA ELABORAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO

[...]

2.3. Quais os instrumentos de ação que parecem adequados, considerando-se os seguintes aspectos: [...]

- custos e despesas para o orçamento público;

[...]

12. Existe uma relação equilibrada entre custos e benefícios?

[...]

12.3. As medidas pretendidas impõem despesas adicionais ao orçamento da União, dos Estados e dos Municípios? Quais as possibilidades existentes para enfrentarem esses custos adicionais?

12.4. Procedeu-se à análise da relação custo-benefício? A que conclusão se chegou? (BRASIL, 2002a).

Em que pese conter referência expressa à necessidade de análise de custos e de benefícios de políticas públicas⁸, a norma em exame não fazia menção à metodologia a ser adotada para esse fim. Abordagem recente desenvolvida pelo governo federal sugere que uma análise dessa natureza envolve os seguintes aspectos:

3 ANÁLISE DE CUSTO-BENEFÍCIO

Um fluxo de trabalho usual na análise de custo-benefício (ACB) compreende: i) definição de custos e benefícios relevantes; ii) seleção de programas alternativos; iii) catalogação e previsão quantitativa dos impactos; iv) monetização de custos e benefícios; v) desconto e cálculo do valor presente líquido do programa; e vi) análise de sensibilidade. Após estas etapas, o gestor deve ser capaz de decidir entre uma das alternativas analisadas (BRASIL, 2018e, p. 173).

Imprescindível ressaltar, entretanto, que em função do escopo essencialmente fiscal deste artigo, a presente pesquisa não se ocupa com a identificação dos custos mais amplos de políticas públicas⁹, típicos de análises de custo-benefício, a exemplo das apresentadas por Meneguín e Silva (2017). O que se pretende examinar, tão somente, é o dimensionamento dos custos brutos do PSI para as finanças públicas. No caso vertente, como visto, o custo fiscal do programa corresponde à soma das despesas com subsídios explícitos e implícitos.

⁸ Cabe registrar que, mais recentemente, foi editado o Decreto 9.203, de 2017, o qual inclui – como diretriz da governança pública federal – a aferição, sempre que possível, dos “custos e benefícios” das propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas (art. 4º, VII).

⁹ Tais como os custos incidentes sobre a parcela da iniciativa privada atingida pela política pública.

Comentadas as disposições contidas no Decreto 4.176, de 2002, que incidiu durante a vigência do PSI, convém registrar que a norma regulamentadora da matéria, atualmente em vigor, é o Decreto 9.191/2017, o qual repete a disciplina já examinada e agrega duas novas previsões: (i) passa a requerer a demonstração da compatibilidade da proposta com os tetos de gastos instituídos pelo “novo regime fiscal” (item 16.7); e (ii) exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário-financeiro da proposição, no exercício em que a norma entrar em vigor e nos dois subsequentes (BRASIL, 2017a). Essa última exigência, em particular, é pertinente ao presente estudo porque repisa determinação imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000, já aplicável no período de vigência do PSI. Trata-se da exigência de estimativa demandada pelos arts. 16 e 17 da LRF, *verbis*:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; [...]

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas. [...]

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio (BRASIL, 2000).

Esse é, por sinal, o principal comando normativo que incide sobre a atuação do Congresso Nacional no que tange à avaliação da repercussão fiscal de políticas públicas, em especial no âmbito da Comissão de Finanças e Tributação (CFT) da Câmara dos Deputados¹⁰. O Senado Federal, embora não conte com instância dotada de atribuição semelhante, ainda assim participa desse tipo de análise no caso específico de medidas provisórias, já que a Constituição de 1988 prevê, em seu art. 62, § 9º, que cabe à “comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional” (BRASIL, 1988).

¹⁰ De acordo com o art. 32, inciso X, alínea “h”, e art. 54, inciso II, da Resolução 17, de 1989, que aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, compete à CFT emitir parecer, em caráter terminativo, sobre a adequação financeira ou orçamentária de proposições legislativas proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública (BRASIL, 1989).

Ao disciplinar a matéria, a Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002 (Resolução 1/2002-CN), dispõe que comissão mista responsável por emitir parecer sobre medida provisória deve examinar a respectiva compatibilidade e adequação orçamentária e financeira respectiva (BRASIL, 2002b). Essa norma se aplica diretamente ao presente estudo, já que o PSI foi instituído com base na já citada MP 465/2009, e que as alterações no programa, ao longo de sua vigência, também foram implementadas por medidas provisórias.

Portanto, a norma de apreciação do impacto fiscal dessas medidas exige que o Congresso Nacional considere as projeções de médio prazo relativas ao ano em curso e aos dois exercícios subsequentes (lógica “1+2”), tal como definido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Essa sistemática, se por um lado é útil para captar o impacto fiscal mais imediato das inovações em políticas públicas, por outro pode se revelar insuficiente como instrumento de aferição do custo fiscal global de novas políticas, em especial para políticas com efeitos fiscais de longa duração.

4. ABORDAGEM TEÓRICA

De posse das condicionantes normativas concernentes à avaliação do custo de políticas públicas, os tópicos seguintes passam a analisar criticamente as estimativas de custos apresentadas pelo Executivo, bem como a atuação do Legislativo em relação a essas estimativas.

Como pano de fundo, a análise empreendida prestigia o papel do Poder Legislativo como instrumento republicano de freios e contrapesos (*checks and balances*). Adota-se, portanto, a premissa de que o nível de rigor aplicado pelo Legislativo, na avaliação do custo de políticas públicas submetidas à sua apreciação, também reflete a propensão do Legislativo, como um todo, de se contrapor ao Executivo.

Essa propensão, no Brasil, é influenciada pela lógica do presidencialismo de coalizão. Conforme salientado por Bittencourt (2012), o Executivo brasileiro dispõe de uma “caixa de ferramentas” efetiva para gerenciar coalizões em prol da governabilidade, a qual inclui, entre outros instrumentos¹¹, a possibilidade de repartição de cargos de

¹¹ As emendas parlamentares ao orçamento também são apontadas, tradicionalmente, como ferramentas importantes de gestão do presidencialismo de coalizão (BITTENCOURT, 2012). Considerando, porém, que a Emenda Constitucional 86, de 2015, tornou obrigatória a execução dessas emendas, caberá a estudos futuros a demonstração de que tais instrumentos ainda se mostram relevantes para esse fim.

direção política a parlamentares que apoiam o governo. De acordo com o mesmo autor, essa lógica de interação entre Legislativo e Executivo condiciona fortemente a atuação dos agentes políticos.

A compreensão desse arcabouço político é especialmente útil para elucidar por que a propensão de fiscalização do Legislativo tem se demonstrado pouco expressiva na prática, salvo em momentos de crise. De fato, embora caibam ao Legislativo, na teoria e no ordenamento jurídico, as funções de legislar e fiscalizar, o que se tem observado é a hipertrofia da primeira atribuição em detrimento da segunda. No ciclo orçamentário, por exemplo, conquanto o Congresso Nacional tenha cumprido a cada ano seu dever de autorizador de gastos (ao apreciar e votar a lei orçamentária anual), pouca atenção tem sido devotada ao julgamento das contas anuais prestadas pelo Presidente da República. Evidência disso é que desde 2002 não há contas presidenciais julgadas (BRASIL, 2018a), em que pese a exigência gravada no art. 49, inciso IX, da Constituição de 1988.

Já em contextos de crise, quando o Legislativo passa a se contrapor ao Executivo, a atuação fiscalizadora do parlamento tende a ser acionada com maior evidência. Basta notar o esforço atípico do Congresso Nacional, empregado no bojo do processo de *impeachment*, com o objetivo de apreciar as contas do Presidente da República: em 2016, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) aprovou cinco pareceres pendentes sobre as contas presidenciais, relativas aos anos de 2009 a 2013 (BRASIL, 2018a). Uma conjuntura crítica, em suma, provocou tensão entre os Poderes a ponto de motivar a alteração do padrão de comportamento do Legislativo que seria esperado em momentos de estabilidade no presidencialismo de coalizão.

A noção de conjuntura crítica, portanto, contribui para o propósito deste estudo de conhecer a forma de atuação do Congresso Nacional na avaliação do custo de políticas públicas submetidas à sua apreciação, na medida em que abrange variáveis contextuais que influenciam os padrões de comportamento do Legislativo¹².

Sem qualquer pretensão de esgotar o significado de “conjuntura crítica” (*critical juncture*), neste estudo o referido conceito é particularizado, em consonância com a abordagem fiscal de Benz e Sonnicksen (2016), como uma janela para mudanças

¹² Embora essa interpretação também pudesse ser associada à abordagem de fiscalização legislativa do tipo “fire alarm”, teorizada por McCubbins e Schwartz (1984), adota-se neste artigo a premissa de que cabe ao legislativo exercer uma postura menos reativa no tocante à avaliação dos custos de políticas públicas.

institucionais, aberta por crises. No caso concreto em exame, ademais, a conjuntura crítica considerada decorre da crise econômico-fiscal e política experimentada em 2015. Em face desse recorte, não são analisados aspectos mais amplos comportados pelo referido conceito, tal como se observa nas abordagens da *narrativa analítica* (BATES *et al*, 2000; PRAÇA, 2009), que combinam, com maior profundidade e rigor metodológico, elementos do institucionalismo histórico com análises centradas na racionalidade individual, inerentes ao institucionalismo da escolha racional.

Nada obstante, o conceito de conjuntura crítica, neste artigo, dialoga com os modelos de dependência de trajetória (*path dependency*) e de equilíbrio pontuado que se extraem do institucionalismo histórico. No primeiro caso, a associação se justifica porque o modelo de dependência de trajetória¹³, segundo Procopiuck (2012, p. 128), ao mesmo tempo em que dedica atenção à narrativa de sequenciamentos históricos, para compreender trajetórias de eventos posteriores, também “mantém o foco nas contingências e na aleatoriedade para explicar a dinâmica causal de conjunturas críticas que dão origem àquelas trajetórias em evolução”. O modelo de equilíbrio pontuado, por seu turno, é apontado pelo mesmo autor como uma concepção de descontinuidade do tempo político em que períodos de mudanças institucionais moderadas são “interrompidas por rápidos e intensos períodos de transformação”, de modo que, durante esses períodos, “há tendência de crescimento de frustrações com os paradigmas em que se sustentam governos e seus padrões de decisão, e o despertar quanto à necessidade de alternativas” (PROCOPIUCK, 2012, p. 131-132).

Dois fatores essenciais, portanto, concorrem para a análise teórica centrada de conjunturas críticas com amparo na abordagem do institucionalismo histórico: (i) o reconhecimento de trajetórias de padrões político-decisórios relativamente estáveis; e (ii) a identificação da descontinuidade desses padrões institucionais, motivada por crises. Os tópicos seguintes se dedicam justamente a identificar se os elementos empíricos detectados no microcosmo da situação examinada permitem concluir pela ocorrência de eventos desse tipo.

¹³ O conceito de dependência de trajetória está ligado à noção de que as instituições “tendem a incorporar rotinas e convenções e, por isso, são de difícil mudança” (PROCOPIUCK, 2012, p. 128).

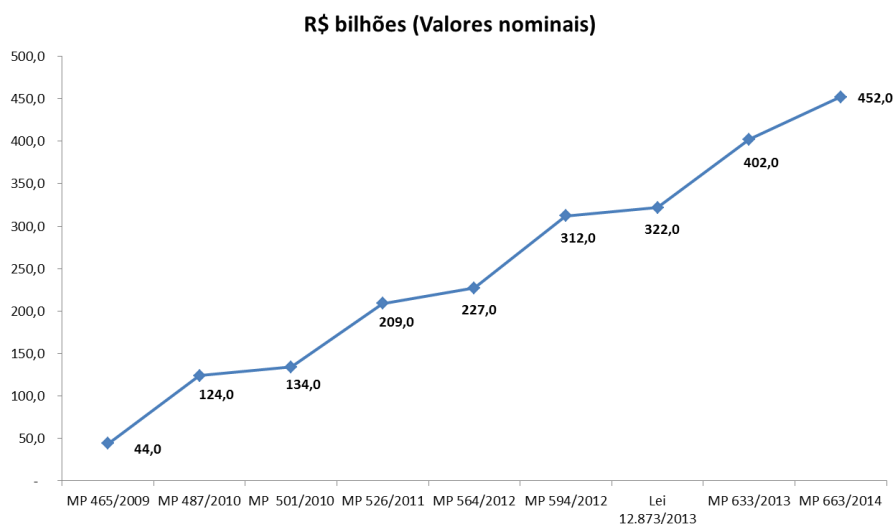
5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise empírica do caso concreto em estudo, desenvolvida adiante, parte do levantamento das medidas provisórias que inauguraram e alteraram o Programa de Sustentação do Investimento, com o mapeamento crítico das estimativas de custos informadas pelo Executivo, seguido da avaliação sobre a forma de atuação legislativa em relação a essas informações.

5.1. Estimativas do Executivo sobre os custos do PSI

A instituição do PSI ocorreu por intermédio da MP 465/2009 e foi seguida de sucessivas prorrogações e ampliações de escala do programa. Desse modo, a vigência do PSI, inicialmente limitada a 31 de dezembro de 2009, ao final se estendeu até 31 de dezembro de 2015, e o volume de financiamentos subsidiados, originariamente limitado a R\$ 44,0 bilhões, por fim alcançou R\$ 452,0 bilhões. Para que isso fosse possível foram editadas diversas medidas provisórias, conforme ilustrado no gráfico seguinte.

Gráfico 1 – Limite de financiamentos¹⁴ subsidiados pelo PSI



Fontes: MP 465/2009, Lei 12.096/2009 e alterações. SILEG/CD. Elaboração própria.

Em suas exposições de motivos, essas medidas provisórias traziam informações

¹⁴ Mesmo se fosse apurada em valores reais, atualizados até dezembro de 2014 (data de edição da última medida provisória em análise – MP 663/2014), a expansão de limites do programa também se revelaria expressiva. O valor inicial de R\$ 44,0 bilhões, por exemplo, corresponde a R\$ 60,2 bilhões quando atualizado pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de junho de 2009 a dezembro de 2014. Sob essa ótica, o limite final do PSI ainda seria 7,5 vezes superior ao valor inicial.

sobre custos estimados dos subsídios explícitos com ênfase na lógica “1+2”, ou seja, considerando-se o exercício em que cada norma entrou em vigor e os dois seguintes, tal como exigido pela LRF. Transcreve-se adiante, a título exemplificativo, excerto da exposição de motivos à MP 465/2009, que inaugura o programa:

6. [...] Quanto ao cumprimento dos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, temos que as despesas do Tesouro Nacional com o pagamento da equalização dos juros no âmbito dos financiamentos foram calculadas no valor de R\$ 1.365.000.000,00, a serem pagos em 2010 e R\$ 1.277.000.000,00, em 2011. Observe-se que, para o presente exercício, não haverá despesas com o pagamento de equalização (BRASIL, 2009c).

Essa era, em síntese, a informação disponibilizada pelo Executivo sobre os custos do PSI, quando da edição da MP 465/2009 e, das nove normas constantes do Gráfico 1, a única que deixou de apresentar esse tipo de informação foi a Lei 12.827/2013¹⁵. Feita essa ressalva, a agregação das informações disponíveis nas exposições de motivos examinadas são consolidadas na Tabela 1 adiante.

Tabela 1 – Estimativas Iniciais do Executivo sobre custos com subsídios explícitos

Norma	Custos adicionais anuais (lógica "1+2")							I. Total "1+2"	II. Custos adicionais futuros	III. Total (I + II)
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015			
MP 465/2009	0,0	1,4	1,3	-	-	-	-	2,6	N/D	2,6
MP 487/2010	-	0,0	4,7	3,1	-	-	-	7,8	N/D	7,8
MP 501/2010	-	0,0	3,7	4,1	-	-	-	7,8	N/D	7,8
MP 526/2011	-	-	0,0	1,3	0,7	-	-	2,0	2,1	4,1
MP 564/2012	-	-	-	0,0	0,0	1,0	-	1,0	5,8	6,8
MP 594/2012	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	30,5	30,5
Lei 12.873/2013	-	-	-	-	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
MP 633/2013	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	12,3	12,3
MP 663/2014	-	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0	N/D	0,0
Soma	0,0	1,4	9,7	8,5	0,7	1,0	0,0	21,2	50,7	71,9

Fontes: Elaboração própria com base nas exposições de motivos (BRASIL, 2009c, 2010a, 2010c, 2011a, 2012a, 2012d,

¹⁵ Essa lei resultou da conversão da Medida Provisória 619/2013, a qual, no entanto, não continha previsão de aumento dos limites de financiamentos subsidiados no âmbito do PSI. A previsão de ampliação de limite para R\$ 322,0 bilhões, promovida pela Lei 12.873/2013, na realidade surgiu no projeto de lei de conversão da matéria. Não houve a identificação, contudo, da proposição específica que originou essa ampliação de limite, tampouco da correspondente estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

2013f, 2014c) da legislação elencada na tabela (BRASIL, 2009d, 2010b, 2010d, 2011b, 2012b, 2012e, 2013c, 2013g, 2014d). N/D = Não Disponível.

Da análise da tabela, destaca-se o fato de que as parcelas de custos adicionais anuais, que totalizaram R\$ 21,2 bilhões de 2009 a 2015 (coluna I. Total “1 + 2”), só foram computadas durante as cinco primeiras medidas provisórias. Os valores “zerados”, observados a partir da MP 564/2012 e seguintes, de acordo com as respectivas exposições de motivos, deveram-se à “metodologia adotada para o pagamento de equalização”¹⁶ (BRASIL, 2012a, 2012d, 2013f, 2014c). Trata-se, em resumo, da sistemática de pagamentos consagrada pela Portaria 122, de 10 de abril de 2012, do Ministério da Fazenda¹⁷, tal como segue:

Art. 5º [...]

§4º Os pagamentos das equalizações relativas aos saldos médios diários das aplicações em operações de financiamento de que trata esta Portaria, contratadas a partir de 16 de abril de 2012 serão devidos após decorridos 24 meses do término de cada semestre de apuração, e atualizados, desde o último dia do semestre de apuração até a data do efetivo pagamento pelo Tesouro Nacional (BRASIL, 2012c).

Depreende-se, de imediato, que as estimativas de despesas com equalização de taxas de juros não se pautaram pelo regime de competência, pois, fosse esse o caso, os valores teriam sido informados independentemente da sistemática de pagamento. Esse aspecto contábil mais particular, entretanto, não constitui objeto do presente estudo, que, neste quesito, se limita à ressalva de que o fato apontado pode representar um elemento de precariedade no tocante à evidenciação do custo de políticas públicas, merecedor de estudos específicos.

No mesmo diapasão, merece menção o fato de que a postergação de pagamentos pelo período de 24 meses, conforme já antecipado, esteve na gênese das discussões relativas às chamadas “pedaladas fiscais” apontadas pelo TCU na relação entre a União e o BNDES. Segundo entendimento firmado da Corte de Contas da União (BRASIL, 2015c, 2015d), tal sistemática teria configurado operação de crédito vedada pela LRF¹⁸, na medida em que, pelo período de 24 meses, o BNDES financiaria a União ao suportar

¹⁶ A MP 564/2012 também apresentou esse efeito nos dois primeiros exercícios.

¹⁷ Editada para disciplinar os pagamentos de equalização, pelo Tesouro Nacional, ao BNDES e à Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP).

¹⁸ De acordo com o art. 36 da LRF, é “proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo” (BRASIL, 2000).

despesas de responsabilidade desta, com a equalização de juros.

Reitere-se, contudo, que o presente estudo não se dirige a esse tipo de análise, já minuciosamente realizada pelo TCU. O que importa questionar, em face dos dados levantados, é se a referida postergação de pagamentos implicou o subdimensionamento dos cálculos do impacto fiscal do programa. Afinal, o “bypass” de 24 meses, aplicado à estimativa de custos pela lógica “1+2” da LRF, ao menos poderia ter sido compensado pela evidenciação dos custos deslocados para o futuro, mitigando-se fragilidades típicas do regime de caixa. Essa abordagem, na realidade, já havia passado a ser adotada pelo Executivo em 2011, época em que o TCU, no âmbito de outro processo de fiscalização (BRASIL, 2012g), passou a demandar projeções de despesas com subsídios correlacionados ao PSI ao Executivo.

Na Exposição de Motivos que acompanhou a MP 526/2011, com efeito, as estimativas de custos futuros foram informadas considerando-se todo o período dos financiamentos, destacando-se as parcelas distribuídas entre os três primeiros exercícios, conforme demonstrado no seguinte excerto:

8. [...] Quanto ao cumprimento dos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, temos que o custo adicional com o pagamento da equalização dos juros no âmbito dos financiamentos, além daqueles já calculados quando da edição da Lei nº 12.096, de 2009, e da Medida Provisória nº 501, de 2010, está estimado em R\$ 4,1 bilhões até o final do período de financiamento, sendo R\$ 1,3 bilhão em 2012 e R\$ 748 milhões em 2013. Observe-se que, para o presente exercício, não haverá despesa adicional de equalização, dentro da atual sistemática de pagamento estabelecida para o caso (BRASIL, 2011a).

Na Tabela 1 em comento, esses custos diferidos, informados nas exposições de motivos examinadas, totalizaram R\$ 50,7 bilhões (coluna “II. Custos adicionais futuros”). A consistência dessa informação, todavia, é questionável, a começar pela sua descontinuidade, ilustrada pela ausência de estimativa de impacto fiscal da MP 663/2014, que ampliou o limite de financiamentos subsidiados para R\$ 452,0 bilhões. A referida ampliação de limite, nos termos informados pelo Executivo, não traria qualquer custo para a União, nem presente, nem futuro, já que a exposição de motivos à MP 663/2014 se limitou à seguinte justificativa:

7. [...] Quanto ao cumprimento dos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, temos que, por meio da presente proposta, para o presente exercício, bem como para os dois subsequentes, não haverá impacto orçamentário-financeiro, devido à atual sistemática de pagamento de equalização (BRASIL, 2014c).

Outro ponto a ser ressaltado é o de que, nos casos em que os custos futuros foram informados, não houve esclarecimento sobre a metodologia de cálculo adotada. Não foi dada transparência, portanto, à extensão temporal dos impactos fiscais futuros, nem à forma de agregação de custos, de modo que não se esclareceu se houve cálculos a valor presente ou se foram informados apenas os somatórios dos valores nominais estimados¹⁹.

Verifica-se, em síntese, que as orientações normativas atinentes à avaliação *ex ante* de custos e benefícios de políticas públicas, mapeadas neste estudo, não têm sido atendidas, e tampouco têm sido adotadas boas técnicas de mensuração de custos a valor presente. Corrobora-se, portanto, o diagnóstico de que as prescrições veiculadas pelos decretos regulamentadores da Lei Complementar 95/1998, tradicionalmente, não têm sido acolhidas pela Administração Pública (SALINAS, 2008, *apud* MENEGUIN; SILVA, 2017).

Demais disso, observa-se que nenhuma das normas editadas foi complementada por estimativas de custos com subsídios implícitos do PSI, já que as exposições de motivos examinadas se referiam expressamente aos custos com “o pagamento da equalização dos juros”, que dizem respeito aos subsídios explícitos do programa. E por nenhum outro meio as despesas com subsídios implícitos das operações entre União e BNDES vinham sendo divulgadas pelo Executivo, exceto para fins de prestação de contas ao TCU, por força de exigência desta Corte de Contas, comentada mais adiante.

Como parte desse quadro, há de se pontuar a existência de uma fragmentação estrutural subjacente à análise de custos do PSI. Isso porque, além das medidas provisórias constantes da Tabela 1, que tratam essencialmente da concessão de “subvenção econômica” ao BNDES, também há o grupo de medidas provisórias que autorizam a União a “conceder crédito” ao referido banco, a exemplo da MP 453/2009. O primeiro grupo trata de subsídios explícitos associados à “área-fim” do PSI; o segundo, de subsídios implícitos decorrentes das formas de financiamento, ou “área-meio”, do programa.

Não se trata, contudo, de classificação absolutamente estanque, pois há situações de interseção entre esses conjuntos. É o que se verifica no caso da MP 526/2011, a qual

¹⁹ A ausência de premissas e metodologia de cálculo das estimativas apresentadas, por certo, não se coaduna com o disposto no art. 16, § 2º, da LRF.

autoriza a União a “conceder subvenção econômica” (art. 1º) e, simultaneamente, “conceder crédito” (art. 2º) ao BNDES. Mesmo nesse caso, contudo, a exposição de motivos respectiva (BRASIL, 2011a), ao apresentar a estimativa de impacto fiscal da medida, limita-se a informar custos com equalização de taxas de juros, restando silente quanto ao impacto dos subsídios implícitos decorrentes da concessão de crédito ao BNDES.

Ao informar suas estimativas sobre os custos do PSI, o Executivo poderia contemplar não apenas as despesas relativas à “subvenção econômica”, mas também as despesas concernentes aos subsídios implícitos do programa. Proceder em sentido contrário, afinal, equivale a desconsiderar as consequências fiscais das fontes de financiamento da política pública. Nesse contexto, destaca-se o fato de que as concessões de crédito ao BNDES eram autorizadas em caráter genérico, sem que se especificasse em que medida os recursos seriam destinados ao PSI, razão pela qual não foi possível inventariar, com precisão, quais medidas provisórias relativas aos subsídios implícitos diziam respeito ao PSI propriamente dito. Apesar dessa restrição, foram consideradas as seguintes medidas provisórias associadas à geração de subsídios implícitos correlacionáveis com o financiamento do PSI: 414/2008, 439/2008, 453/2009, 472/2009, 526/2011, 618/2013, 628/2013 e 661/2014. (BRASIL, 2008a, 2008c, 2009b, 2009g, 2011b, 2013b, 2013e, 2014b).

Em todos esses casos, das exposições de motivos respectivas (BRASIL, 2007, 2008b, 2009a, 2009f, 2011a, 2013a, 2013d, 2014a), apenas as que acompanharam as MPs 414/2008 e 439/2008, que na realidade antecederam o PSI, fizeram menção a impacto fiscal, e ainda assim considerando-o neutro, sem que houvesse qualquer consideração sobre os custos implícitos nessas operações²⁰. Nas demais medidas provisórias, o Poder Executivo simplesmente deixou de se pronunciar quanto ao impacto fiscal das concessões de crédito ao BNDES, ainda que a União aumentasse seu endividamento para esse fim. Trata-se de fato grave, que demanda uma profunda reflexão sobre a forma com que se tem gerado despesa pública nos últimos anos.

A precariedade de informações quanto aos subsídios creditícios, conforme

²⁰ Seja em função: (i) do custo de oportunidade a utilização do *superavit* financeiro da União (caso da MP 414/2008); ou (ii) do custo da emissão de títulos (caso da MP 439/2008).

antecipado, já havia sido constatada por auditoria da Corte de Contas da União²¹ (BRASIL, 2012g). Particularmente em relação à estimativa de despesas com subsídios implícitos, o relatório produzido pela equipe de auditoria consignara uma reflexão digna de registro, pertinente a este estudo:

110. Ao não serem realizadas e divulgadas estimativas oficiais, restou prejudicada, no caso em análise, a transparência nas ações públicas. Assim como estudos sobre os potenciais benefícios foram divulgados pelo Ministério da Fazenda e pelo BNDES, também os custos das operações devem ser evidenciados, pois apenas dessa forma será possível conhecer a relação entre os benefícios gerados e os custos incorridos com os empréstimos concedidos. Em outras palavras, ainda que haja para a sociedade numerosas vantagens provenientes de uma política, programa ou projeto de governo, nunca será possível dissociar os resultados dos recursos consumidos para alcançá-los (BRASIL, 2012g).

Retratado o panorama de atuação do Executivo em relação à demonstração de custos do PSI, sumariamente sopesado pela ação da Corte de Contas da União, passa-se à análise da atuação do Congresso Nacional, no que concerne à avaliação dos custos do programa, quando da tramitação das medidas provisórias elencadas neste estudo.

5.2. Avaliação *ex ante*, realizada pelo Congresso Nacional, sobre os custos do PSI

De plano, registra-se a seguir qual foi o pronunciamento da comissão mista designada para apreciar a MP 465/2009 (primeira das nove medidas provisórias elencadas na Tabela 1), especificamente no tocante à adequação financeira e orçamentária das subvenções econômicas ao BNDES, afetas ao PSI:

[...] A subvenção aqui tratada não traz impacto na execução orçamentária e financeira no presente exercício, o que significa que não pressionará as metas fiscais neste ano. Em cumprimento ao disposto nos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, haverá tempo suficiente para que as despesas com a equalização dos juros possam ser convenientemente abrigadas na programação orçamentária dos dois próximos anos: parte dos encargos, no montante estimado de R\$ 1,365 bilhão, será paga em 2010 e a restante, no valor de R\$ 1,277 bilhão, será paga em 2011. Tais encargos podem ser mais facilmente assimilados pelo Tesouro Nacional nos próximos anos, especialmente diante da firme recuperação da arrecadação da União favorecida pela expectativa de crescimento do produto acima de 4,5%, já a partir de 2010 (BRASIL, 2009h, p. 10).

Na esteira desse posicionamento inicial, a Comissão Mista destinada a apreciar

²¹ A citada auditoria foi realizada no âmbito do Processo TCU 022.684/2010-7. Tal como consignado no relatório de autoria, esse trabalho “não teve como objetivo avaliar a oportunidade e a conveniência da concessão de subvenções econômicas e subsídios implícitos [...] Os propósitos deste trabalho consistem em aumentar a transparência sobre as questões analisadas e contribuir para qualificar a produção das informações sobre os benefícios financeiros e creditícios” (item 244).

a MP 487/2010 (segunda medida provisória) também aprovou parecer com a seguinte conclusão acerca da adequação financeira e orçamentária da matéria:

[...] Em cumprimento ao disposto nos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, haverá tempo suficiente para que as despesas com a equalização dos juros possam ser convenientemente abrigadas na programação orçamentária dos dois próximos anos: parte dos encargos, no montante estimado de R\$ 4,7 bilhões, será paga em 2011 e a restante, no valor de R\$ 3,1 bilhões, será paga em 2012. Tais encargos podem ser mais facilmente assimilados pelo Tesouro Nacional nos próximos anos, especialmente diante da firme recuperação da arrecadação da União favorecida pela expectativa de crescimento do produto acima de 7% em 2010 e 4,5%, para os exercícios subsequentes (BRASIL, 2010e, p. 18).

Esses excertos demonstram que o Poder Legislativo, nas ocasiões em análise, restringiu-se ao exame formal da matéria, pois não promoveu crítica legislativa aos valores informados pelo Executivo e considerou o PSI como intervenção pública praticamente isenta de riscos para o equilíbrio fiscal da União. A referência a “custos facilmente assimilados”, em particular, sugere que, à época, o Congresso Nacional atuou com pouco rigor em relação à prevenção de riscos capazes de afetar o equilíbrio intertemporal das contas públicas, uma vez que não houve a demonstração de qualquer outra fundamentação analítica robusta para essa projeção otimista.

Tal comportamento pode ter sido influenciado pela conjuntura econômica relativamente favorável à época, na medida em que a economia doméstica se descolou da crise internacional de 2008, com queda do PIB de apenas 0,1% em 2009, e apresentou rápida retomada do crescimento, com o aumento do PIB de 7,5% em 2010. Ao mesmo tempo, quando da emissão dos pareceres comentados, ou seja, em 2009 e 2010, o setor público ainda gerava *superavits* primários, de 3,33% e 1,94% do PIB, respectivamente (BRASIL, 2018b).

Nesse panorama, o histórico de tramitação da matéria revela um padrão de comportamento segundo o qual Congresso Nacional não buscava conhecer as premissas e metodologia de cálculo das estimativas de custos informadas pelo Executivo, o que poderia ter sido feito, por exemplo, por meio de pedido escrito de informações, com fundamento no art. 50, § 2º, da Constituição de 1988. No padrão identificado, em regra também não eram adotadas providências para que o Congresso Nacional tomasse conhecimento sobre os custos implícitos (creditícios) do programa.

Partindo-se da análise desses casos iniciais, foi possível avaliar a atuação do

Congresso Nacional em relação a cada uma das medidas provisórias editadas em favor do PSI, com base nos seguintes critérios: (1) posicionamento legislativo quanto ao impacto fiscal do programa, conforme consubstanciado no parecer da Comissão Mista designada para apreciar a matéria; e (2) manifestação ou intervenção crítica em relação (i) às estimativas de custos com subsídios explícitos, considerando-se todo o período dos financiamentos, e não apenas o horizonte de três anos, (ii) às premissas e metodologia de cálculo utilizadas em suas estimativas e (iii) às despesas com subsídios implícitos. Os resultados consolidados são apresentados na tabela adiante, sendo que os excertos das exposições de motivos e dos pareceres legislativos utilizados na análise crítica da matéria constam do Anexo a este estudo.

Tabela 2 – Atuação do Congresso Nacional em relação às medidas provisórias editadas em favor do PSI

Norma	Parecer da Comissão Mista quanto à adequação orçamentária da norma: Aprovação (+) Rejeição (-)	Manifestação ou Intervenção Crítica do CN em relação a:			
		Estimativas de custos futuros, quando não informados	Estimativas de custos com subsídios explícitos	Premissas e metodologia de cálculo das estimativas	Estimativas de custos com subsídios implícitos
MP 465/2009	+	N	N	N	N
MP 487/2010	+	N	N	N	N
MP 501/2010	+	N	N	N	N
MP 526/2011	+	N/A	N	N	N
MP 564/2012	+	N/A	N	N	N
MP 594/2012	+	N/A	N	N	N
Lei 12.873/2013	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
MP 633/2013	+	N/A	N	N	N
MP 663/2014	+	S	S	S	S

Fontes: Elaboração própria com base nas exposições de motivos e pareceres legislativos (BRASIL, 2009h, 2010e, 2010f, 2011c, 2012f, 2013h, 2014e, 2015a) sobre as normas elencadas na tabela. N/A = Não se Aplica. N/D = Não Disponível. N = Não. S = Sim.

Conforme sumariado na Tabela supra, verificou-se que: (1) em todas as situações a Comissão Mista designada emitiu parecer favorável em termos de compatibilidade e adequação financeira e orçamentária da matéria; (2) em nenhuma das oito primeiras ocorrências foram solicitadas ao Executivo, quando ausentes, as estimativas de custos futuros das subvenções, considerando-se todo o período dos financiamentos, e não apenas o horizonte de três anos; (3) em nenhuma das oito primeiras situações o Congresso

Nacional requisitou informações sobre as premissas e metodologia de cálculo que fundamentaram as estimativas de custos explícitos constantes das exposições de motivos; (4) em nenhum dos oito primeiros casos o Congresso Nacional requisitou informações sobre o valor das despesas com subsídios implícitos; e (5) apenas na nona ocorrência, ou seja, na apreciação da última medida provisória, o Congresso Nacional se posicionou de maneira crítica em relação ao impacto fiscal do PSI, passando a exigir maior transparência em relação à divulgação dos custos globais do programa.

De fato, quando da tramitação da MP 663/2014, que ampliou para R\$ 452,0 bilhões o valor total dos financiamentos subvencionados pela União, o Congresso Nacional passou a exigir – por força de emenda parlamentar²² de inclusão de texto à citada MP – maior transparência sobre os custos do PSI, tal como registrado no seguinte excerto do parecer datado de 5/5/2015, da comissão mista que apreciou a matéria:

Entendemos que maior transparência fiscal a respeito dos recursos obtidos pelo Banco [BNDES] com o Tesouro é fundamental para que a sociedade brasileira possa realizar adequado controle das políticas públicas em prol do desenvolvimento econômico nacional [...].

[...]

A emenda acolhida caminha no sentido de aumentar a transparência da atuação do BNDES, que passa em grande medida ao largo do processo orçamentário da União (BRASIL, 2015a).

Do ponto de vista macroeconômico, essa alteração de comportamento do Congresso Nacional pode ser creditada ao fato de que, quando da apresentação da emenda parlamentar em comento, em fevereiro de 2015, o país já contava com claros sinais de que a economia passaria por sérias dificuldades. Embora as projeções de mercado à época ainda não tivessem sido capazes de captar a magnitude da crise que se aproximaria, já se sabia que o crescimento do PIB havia se desacelerado significativamente, passando de 3,5% em 2013 para 0,5% de 2014. Em adição, a mediana das projeções de mercado²³ indicava estagnação econômica em 2015, com projeção de crescimento do PIB de 0,03% no ano. Do lado fiscal, também já se sabia, àquela altura, que em 2014, pela primeira vez desde o advento da LRF, o setor público passaria a gerar *deficit* primário, que de fato atingiu 0,56% do PIB naquele ano.

²² Emenda 26, de autoria do Senador José Serra, apresentada em 4/2/2015. Trata-se da única emenda acolhida pela Comissão Mista pertinente, no universo das 48 emendas apresentadas à MP 663/2009 (BRASIL, 2015a).

²³ Constantes do Relatório Focus de 30 de janeiro de 2015, do Banco Central do Brasil.

Esse agravamento do quadro de deterioração fiscal pode ser interpretado como parte da conjuntura crítica (*critical juncture*) que induziu o Congresso Nacional a demandar maior transparência em relação aos custos de subsídios governamentais associados ao BNDES. O quadro fiscal deteriorado, afinal, coexistia com um panorama político conturbado, cabendo destacar que, à época de emissão do parecer pela comissão mista que apreciou a MP 663/2014, isto é, em 5/5/2015, a popularidade do Chefe do Poder Executivo já se encontrava bastante fragilizada²⁴, ao mesmo tempo em que a trajetória discursiva das manifestações de rua, em março de 2015, havia desaguado no apelo ao *impeachment* da Presidente da República (PINTO, 2017). Por fim, tanto o autor da emenda quanto o relator da MP 663/2014 pertenciam a partido de oposição ao governo²⁵.

Esse foi, em síntese, o contexto estrutural que contribuiu para que o Congresso Nacional encontrasse seu ponto de inflexão, a ponto de determinar ao Ministério da Fazenda, por meio da intervenção legislativa supracitada, que fossem publicados na internet, bimestralmente, demonstrativos sobre o impacto fiscal das operações do Tesouro Nacional com o BNDES. Tal previsão, ainda em vigor, consta do art. 1º, § 17, da Lei 12.096, de 2009, *verbis*:

Art. 1º [...]

§ 17. O Ministério da Fazenda publicará, até o último dia do mês subsequente a cada bimestre, na internet, os seguintes demonstrativos: (Incluído pela Lei nº 13.132, de 2015)

I - do impacto fiscal das operações do Tesouro Nacional com o BNDES, juntamente com a metodologia de cálculo utilizada, considerando o custo de captação do Governo Federal e o valor devido pela União; (Incluído pela Lei nº 13.132, de 2015)

II - dos valores inscritos em restos a pagar nas operações de equalização de taxa de juros, no último exercício financeiro e no acumulado total. (Incluído pela Lei nº 13.132, de 2015) (BRASIL, 2009e).

A primeira publicação destinada a cumprir esse comando legal foi o Relatório de Subsídios do Tesouro Nacional ao BNDES, referente ao 6º bimestre de 2015. Nesse documento foi finalmente detalhada a metodologia de cálculo dos custos associados ao PSI, considerando-se tanto os subsídios explícitos como os implícitos²⁶. De acordo com

²⁴ De acordo com a pesquisa Datafolha, em 21/10/2014, a avaliação do governo da Presidente como “Ruim/Péssimo” era de 20%. Em 10/4/2015, esse percentual já havia alcançado 60% (FOLHA DE SÃO PAULO, 2015).

²⁵ O Relator da MP 663/2014, na Comissão Mista, foi o Senador Ataídes Oliveira, e o autor da emenda o Senador José Serra, ambos pertencentes ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), tradicionalmente identificado como opositor ao Partido dos Trabalhadores (PT), ao qual era filiada a Presidente da República.

²⁶ Em relação aos subsídios implícitos, entretanto, permanece a imprecisão relativa à parcela diretamente associada ao

o relatório em comento (BRASIL, 2016b), os subsídios explícitos, com efeitos fiscais até 2041, foram estimados em R\$ 61,9 bilhões, considerados os fluxos trazidos a valor presente²⁷. Não houve razões para surpresas, portanto, em relação aos subsídios explícitos do programa, pois essas despesas haviam sido inicialmente informadas e, apesar das fragilidades observadas, não houve discrepâncias de impacto fiscal em magnitude preocupante²⁸.

De outro lado, tornou-se preocupante a revelação dos custos com subsídios implícitos, estimados pelo relatório em comento em R\$ 261,8 bilhões a valor presente, com efeitos fiscais até 2060. Contra esse valor, havia a ausência de estimativa inicial nas proposições legislativas examinadas. Essa parcela de custos, afinal, passara ao largo da apreciação parlamentar das medidas provisórias que sustentaram o PSI e, só de custos incorridos até o final de 2015, já haviam sido computados R\$ 86,8 bilhões com subsídios implícitos.

Agregadas as despesas com subsídios explícitos e implícitos, tornou-se pública a informação oficial de que o custo total associado ao PSI, por aproximação, poderia ser estimado pelo próprio Executivo, no início de 2016, em R\$ 323,7 bilhões²⁹. A gravidade da informação, mais uma vez, se concentra no fato de que, no dimensionamento *ex ante* do custo do PSI, não foram avaliados os impactos fiscais decorrentes dos subsídios implícitos respectivos, como se a fonte de financiamento fosse quesito alheio à política pública.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo de caso logrou demonstrar que a abordagem institucionalista, centrada em conjunturas críticas, se mostrou pertinente para a compreensão dos padrões de comportamento do Congresso Nacional no tocante à avaliação *ex ante* do custo do PSI.

PSI, deduzida apenas por aproximação. De acordo com o documento supracitado, embora os montantes emprestados ao BNDES sejam muito próximos aos limites autorizados para aplicação de recursos no âmbito do PSI, os empréstimos da União ao BNDES financiam diversos programas de responsabilidade do banco.

²⁷ Apenas os valores incorridos de 2009 a 2015, por simplificação, foram nominalmente agregados.

²⁸ Essas despesas haviam sido originalmente estimadas em R\$ 71,9 bilhões, conforme registrado na Tabela 1 deste estudo. A diferença, não abordada no citado relatório, pode ser explicada tanto por limitações de estimativa quanto por distinções de critérios.

²⁹ Com a ressalva de que, no caso dos subsídios implícitos, não houve especificação quanto à parcela relativa ao PSI propriamente dito. Também vale o registro de que, segundo publicação mais recente, relativa ao 1º bimestre de 2018 (BRASIL, 2018d), essa estimativa de custo total foi reduzida para R\$ 246,8 bilhões. Tal queda se justifica tanto em função da revisão de parâmetros, em especial da queda das taxas de juros, quanto em razão das operações de liquidação antecipada, pelo BNDES, de empréstimos tomados junto à União.

Tanto foi possível reconhecer padrões político-decisórios relativamente estáveis, como foi possível identificar a alteração desses padrões, deflagrada por crises.

Desde a instituição do programa, em 2009, até o seu encerramento, em 2015, o Congresso Nacional em regra não dedicou atenção detida à avaliação dos custos do programa. Na maior parte do tempo, restringiu-se ao exame essencialmente formalista da matéria, na medida em que não promoveu crítica legislativa aos custos parcialmente informados pelo Executivo e considerou o PSI como intervenção pública praticamente isenta de riscos para o equilíbrio fiscal da União. Foi somente às vésperas do encerramento do programa, no bojo de um processo de crise política e econômica, que o Congresso Nacional desempenhou um papel relevante em relação ao aumento da transparência e consistência no dimensionamento do custo do PSI.

A identificação do fenômeno de conjuntura crítica, no caso concreto estudado, revela-se útil para elucidar que a qualidade da avaliação dos custos de políticas públicas, por parte do Congresso Nacional, está sujeita a flutuações de conjuntura e, portanto, demanda a incorporação de estratégias capazes de mitigar esses efeitos. Em termos práticos, significa dizer que a internalização dos achados deste estudo pode contribuir para que o Congresso Nacional alcance maior sustentabilidade em sua capacidade institucional de atuar ativamente na avaliação *ex ante* do custo de políticas públicas.

Nessa esteira, estudos futuros poderiam expandir a presente pesquisa com o aprofundamento da caracterização da *critical juncture* nela apontada, de modo a perquirir se houve a formação de novos padrões de comportamento legislativo, por exemplo, após o advento do novo regime fiscal instituído pela Emenda Constitucional 95, de 2016 (BRASIL, 2016a), o qual, ao impor tetos de gastos para União, criou um novo ambiente fiscal, mais restritivo para a geração de despesas. Desse modo, com o uso mais intensivo do ferramental institucionalista, mais precisamente por meio da identificação de dependências de trajetórias (*path dependency*) e de reprodução de legados (FERNANDES, 2002), estudos vindouros poderiam refinar o diagnóstico deste estudo, apresentando observações mais generalizáveis sobre a forma de atuação do Congresso Nacional no tocante à avaliação do custo de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

BATES, Robert H.; GREIF, Avner; LEVI, Margaret; ROSENTHAL, Jean-Laurent; WEINGAST, Barry R. The analytic narrative project. **American Political Science Review**, v. 94, n. 3, p. 696-702, 2000.

BENZ, Arthur; SONNICKSEN, Jared. Continuity despite Critical Juncture: Dynamics in Germany's Federal System during the Economic Crisis. *In*: EUROPEAN CONSORTIUM FOR POLITICAL RESEARCH, 2016, Prague. **Anais [...]**. Prague: [s.n.], 2016. 15 p.

BITTENCOURT, Fernando. **Relações Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão**: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle. *In*: CENTRO DE ESTUDOS DA CONSULTORIA LEGISLATIVA, 112, 2012, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: Senado Federal, 2012.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Série Histórica das Necessidades de Financiamento do Setor Público**: 2018. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/infecon/seriehistdivliq-p.asp>. Acesso em 16 maio 2018.

BRASIL. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Taxa de Juros de Longo Prazo**: 2018. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/guia/custos-financeiros/taxa-juros-longo-prazo-tjlp>. Acesso em 28 ago. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Resolução nº 17, de 21 de setembro de 1989. **Diário Oficial da União**, Seção 1, p. 3, 22 set. 1989.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei Orçamentária de 2015**: Volume IV. Disponível em: http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2015/re_d_final/vol4/71_enc_fin_uniao.pdf. Acesso em: 28 ago. 2018.

BRASIL. Congresso Nacional. Resolução nº 1, de 8 de maio de 2002. **Diário Oficial da União**, Seção 1, p. 2, 10 maio 2002b.

BRASIL. Congresso Nacional. **Parecer da Comissão Mista destinada à apreciação da MP 465/2009**. Brasília: [s.n.], 2009h.

BRASIL. Congresso Nacional. **Parecer da Comissão Mista destinada à apreciação da MP 487/2010**. Brasília: [s.n.], 2010e.

BRASIL. Congresso Nacional. **Parecer da Comissão Mista destinada à apreciação da MP 501/2010**. Brasília: [s.n.], 2010f.

BRASIL. Congresso Nacional. **Parecer da Comissão Mista destinada à apreciação da MP 526/2011**. Brasília: [s.n.], 2011c.

BRASIL. Congresso Nacional. **Parecer da Comissão Mista destinada à apreciação da MP 564/2012**. Brasília: [s.n.], 2012f.

BRASIL. Congresso Nacional. **Parecer da Comissão Mista destinada à apreciação da MP 594/2013**. Brasília: [s.n.], 2013h.

BRASIL. Congresso Nacional. **Parecer da Comissão Mista destinada à apreciação da MP 633/2013**. Brasília: [s.n.], 2014e.

BRASIL. Congresso Nacional. **Parecer da Comissão Mista destinada à apreciação da MP 663/2014**. Brasília: [s.n.], 2015a.

BRASIL. Congresso Nacional. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. **Diário Oficial da União**, 15 dez. 2016a.

BRASIL. Congresso Nacional. **Histórico da Tramitação das Prestações de Contas Presidenciais**. Brasília: [s.n.], 2018a.

BRASIL. Constituição (1988). **Diário Oficial da União**, Seção 1, p. 1, 5 out. 1988.

BRASIL. Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Seção 1, 1 abr. 2002a.

BRASIL. Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017. **Diário Oficial da União**, 3 nov. 2017a.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**. Brasília: Ipea, 2018e. v. 1.

BRASIL. Lei nº 12.096, de 24 de novembro de 2009. **Diário Oficial da União**, 25 nov. 2009e.

BRASIL. Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013. **Diário Oficial da União**, 25 out. 2013c.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Seção 1, 5 maio 2000.

BRASIL. Medida Provisória nº 414, de 4 de janeiro de 2008. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, 7 jan. 2008a.

BRASIL. Medida Provisória nº 439, de 29 de agosto de 2008. **Diário Oficial da União**, 29 ago. 2008c.

BRASIL. Medida Provisória nº 453, de 22 de janeiro de 2009. **Diário Oficial da União**, 23 jan. 2009b).

BRASIL. Medida Provisória nº 465, de 29 de junho de 2009. **Diário Oficial da União**, 10 jun. 2009d.

BRASIL. Medida Provisória nº 472, de 15 de dezembro de 2009. **Diário Oficial da União**, 16 dez. 2009g.

BRASIL. Medida Provisória nº 487, de 23 de abril de 2010. **Diário Oficial da União**, 26 abr. 2010b.

BRASIL. Medida Provisória nº 501, de 8 de setembro de 2010. **Diário Oficial da União**, 8 set. 2010d.

BRASIL. Medida Provisória nº 526, de 4 de março de 2011. **Diário Oficial da União**, 4 mar. 2011b.

BRASIL. Medida Provisória nº 564, de 3 de abril de 2012. **Diário Oficial da União**, 4 abr. 2012b.

BRASIL. Medida Provisória nº 594, de 6 de dezembro de 2012. **Diário Oficial da União**, 7 dez. 2012e.

BRASIL. Medida Provisória nº 618, de 5 de junho de 2013. **Diário Oficial da União**, 6 jun. 2013b.

BRASIL. Medida Provisória nº 628, de 28 de novembro de 2013. **Diário Oficial da União**, 29 nov. 2013e.

BRASIL. Medida Provisória nº 633, de 26 de dezembro de 2013. **Diário Oficial da União**, 26 dez. 2013g.

BRASIL. Medida Provisória nº 661, de 2 de dezembro de 2014. **Diário Oficial da União**, 3 dez. 2014b.

BRASIL. Medida Provisória nº 663, de 19 de dezembro de 2014. **Diário Oficial da União**, 19 dez. 2014d.

BRASIL. Ministério da Educação. **Exposição de Motivos Interministerial nº 26/2010**. 2010c.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Exposição de Motivos Interministerial nº 194/2007**. 2007.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Exposição de Motivos Interministerial nº 135/2008**. 2008b.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Exposição de Motivos Interministerial nº 4/2009**. 2009a.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Exposição de Motivos Interministerial nº 92/2009**. 2009c.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Exposição de Motivos Interministerial nº 180/2009**. 2009f.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Exposição de Motivos Interministerial nº 41/2010**. 2010a.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Exposição de Motivos Interministerial nº 33/2011**. 2011a.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Exposição de Motivos Interministerial 22/2012**. 2012a.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria nº 122, de 10 de abril de 2012. **Diário Oficial da União**, 12 abr. 2012c.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Exposição de Motivos Interministerial nº 247/2012**. 2012d.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Exposição de Motivos Interministerial nº 203/2013**. 2013d.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Exposição de Motivos Interministerial nº 4/2013**. 2013f.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Exposição de Motivos Interministerial nº 162/2014**. 2014a.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Exposição de Motivos EM nº 175/2014**. 2014c.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Exposição de Motivos Interministerial nº 23/2013**. 2013a.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório de Subsídios do Tesouro Nacional ao BNDES: 6º Bimestre de 2015**. 2016b.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório de Subsídios do Tesouro Nacional ao BNDES: 1º Bimestre de 2018**. 2018d.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer aprovado na Comissão Especial do Impeachment: 2 de agosto de 2016**. Brasília: Senado Federal, 2016c).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Levantamento: acórdão 3071/2012**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2012g.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Representação: Acórdão 825/2015**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2015c.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Contas do Presidente da República: Acórdão 2461/2015**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2015d.

CARVALHO JÚNIOR, Antonio Carlos Costa d'Ávila; BIJOS, Paulo Roberto Simão. **Novo Regime Fiscal: análise de impacto e compatibilidade de proposições legislativas: estudo técnico nº 11/2017**. Brasília: Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, 2017. 13 p. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/ET11_2017.pdf. Acesso em: 25 jun. 2019.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. Path dependency e os estudos históricos comparados. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 53, p. 79-102, 2002.

FOLHA DE SÃO PAULO. Avaliação Datafolha da presidente Dilma. 2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/infograficos/2015/02/118652-avaliacao-datafolha-da-presidente-dilma.shtml>. Acesso em: 22 mai. 2018.

MCCUBBINS, Mathew D.; SCHWARTZ, Thomas. Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. **American Journal of Political Science**, v. 28, n. 1, p. 165-179, February 1984.

MENEGUIM, Fernando Boarato; SILVA; Rafael Silveira e (Org.). **Avaliação de Impacto Legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação**. Brasília: Senado Federal, 2017. 123 p. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/535244>. Acesso em: 25 jun. 2019.

PINTO, Céli Regina Jardim. A trajetória discursiva das manifestações de rua no Brasil (2013-2015). **Lua Nova**, v. 100, p. 119-153, 2017.

PRAÇA, Sérgio. Narrativa analítica de instituições orçamentárias: prerrogativas de emendamento: 1964-2006. **Revista Liberdade e Cidadania**, v. 2, n. 5, p. 1-21, 2009.

PROCOPIUCK, Mario. **Políticas Públicas e Fundamentos da Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 2012. 400 p.

Artigo aceito em: 2018-06-28

Reapresentado em: 2018-10-10

Aceito em: 2018-10-29