



v. 14, Edição especial, março 2021

DOI: <https://doi.org/10.51206/e-legis.v14iEsp>

Revista E-Legis - Edição especial

Dossiê ações legislativas e enfrentamento à pandemia de Covid-19

Sumário

Editorial

[EDITORIAL](#) [PDF](#)
Antonio Teixeira Barros 4

Expediente

[EXPEDIENTE](#) [PDF](#)
5-9

Dossiê ações legislativas e enfrentamento à pandemia de Covid-19

[APRESENTAÇÃO DO
DOSSIÊ AÇÕES
LEGISLATIVAS E
ENFRENTAMENTO À
PANDEMIA DE
COVID-19](#) [PDF](#)
10-15

Luciana Santana, Helga
Almeida, Fatima
Anastasia

[TODOS PELA
POPULARIDADE:
COMO O APOIO DO
PRESIDENTE É CAPAZ
DE AFETAR O
POSICIONAMENTO
DOS
PARLAMENTARES
BRASILEIROS](#) [PDF](#)
16-35

Lucio Remuzat Renno,
Andeliton Soares

[REPERTÓRIOS DE](#) [PDF](#)

[ACÇÃO DOS
PARLAMENTOS
DIGITAIS DURANTE O
ENFRENTAMENTO DA
PANDEMIA](#)

Sérgio Soares Braga,
Fernando Wisse

36-56

[ORIGENS E
IMPLICAÇÕES DO
FUNCIONAMENTO
CONGRESSUAL EM
TEMPOS DE
PANDEMIA: NOTAS
SOBRE O SISTEMA DE
DELIBERAÇÃO
REMOTA \(SDR\) E O
PAPEL DAS NOVAS
TECNOLOGIAS](#)

Cristiane Corrêa Batista,
Fabiano Guilherme
Mendes Santos

[PDF](#)
57-69

[EMENDAS
PARLAMENTARES NO
CONTEXTO DA
PANDEMIA DE
COVID-19 NO BRASIL](#)

Raul Wesley Leal
Bonfim, Vítor Eduardo
Veras de Sandes-Freitas,
Bruno de Castro Rubiatti

[PDF](#)
70-84

[LEGISLAR EM
TEMPOS DE
PANDEMIA: COMO A
COVID-19 TEM
IMPACTADO A
PRODUÇÃO DOS
SENADORES
BRASILEIROS?](#)

Bárbara Tayanne
Oliveira, João Victor
Soares de Moura Costa,
Adrián Albala

[PDF](#)
85-
101

[ADAPTACIÓN Y
CONSENSO: EL
PARLAMENTO
URUGUAYO EN LA
PANDEMIA DEL
CORONAVIRUS](#)

[PDF](#)
102-
118

Daniel Chasquetti

[ACCIONES
LEGISLATIVAS PARA
ENFRENTAR LA
PANDEMIA COVID-19
EN LA REPÚBLICA
DOMINICANA](#) [PDF](#)
119-
163

Araceli Mateos, Ana
Belen Benito

[O CONGRESSO E A
RENDA
EMERGENCIAL](#) [PDF](#)
164-
181

Sergio Simoni Jr., Hellen
Guicheney, João Lucas
Sacchi Oliveira

[AUXÍLIO
EMERGENCIAL NA
PANDEMIA DA
COVID-19: ATUAÇÃO
DO LEGISLATIVO
PARA A REDUÇÃO DE
VULNERABILIDADES](#) [PDF](#)
182-
193

Ana Luíza Matos de
Oliveira

[COVID-19, JANELAS
DE OPORTUNIDADE E
POLÍTICAS PARA
MULHERES: ANÁLISE
SOBRE PROJETOS DE
LEI APRESENTADOS
NO CONGRESSO
NACIONAL](#) [PDF](#)
194-
234

Vinicius Ferreira Baptista

[NEM LOCALISTAS
NEM SETORIALISTAS,
AS ASSEMBLEIAS
ESTADUAIS SÃO
"CLASSE-MÉDISTAS":
GANHOS E PERDAS
DAS LEIS ESTADUAIS
DURANTE A CRISE DA
COVID-19](#) [PDF](#)
235-
249

Murilo de Oliveira
Junqueira

[O LEGISLATIVO E AS
OPORTUNIDADES DE
PARTICIPAÇÃO](#) [PDF](#)
250-
264

[ONLINE SOBRE A
PANDEMIA DO
CORONAVÍRUS: o
abismo entre as
iniciativas dos
parlamentos em nível
federal e estadual](#)

Tatiana Güenaga Aneas,
Samuel Barros, Juliana
Marinho

[ASSEMBLEIAS
LEGISLATIVAS DO
PARÁ E DO
AMAZONAS EM
ESTUDO
COMPARADO: AÇÕES
EFETIVAS DE
ENFRENTAMENTO À
PANDEMIA DE
COVID-19](#)

Rodolfo Silva Marques,
Breno Rodrigo Messias
Leite

[PANDEMIA DE
COVID-19 NO RIO
GRANDE DO SUL: O
CHOQUE EXÓGENO
GEROU MUDANÇAS
NA AÇÃO DO PODER
LEGISLATIVO?](#)

Maria Paula Escobar
Bins, Lidia Nicole Ten
Cate, Lucas dos Santos
Giacomel, Pedro Cemin,
Sara Sousa, Stephani
Schuetz

[FEDERALISMO E
PODER LEGISLATIVO
NA PANDEMIA DE
COVID-19: A
ATUAÇÃO DA
ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA DO
PARANÁ NO
ENFRENTAMENTO AO
NOVO
CORONAVIRUS.](#)

Eduardo Soncini Miranda,

[PDF](#)
265-
284

[PDF](#)
285-
300

[PDF](#)
301-
325

Roberta Picussa

Entrevistas

ENTREVISTA	PDF
FERNANDO LIMONGI	326-
Luciana Santana, Helga Almeida	345

ENTREVISTA SABINO	PDF
JOSÉ FORTES FLEURY	346-
Fatima Anastasia, Helga Almeida, Luciana Santana	361



EXPEDIENTE

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

Fabrcio 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



EDITORIAL

Antonio Teixeira de Barros¹

Esta edição especial da revista E-Legis apresenta o dossiê temático AÇÕES LEGISLATIVAS E ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DE COVID-19. O referido dossiê foi organizado pelas professoras Fátima Anastasia (PUC/MG), Luciana Santana (UFAL) e Helga Almeida (UNIVASF).

Os debates relativos às diferentes questões sobre a pandemia dominaram a agenda legislativa brasileira durante todo o ano de 2020 e o início de 2021. Até mesmo a dinâmica dos trabalhos do Congresso Nacional foi diretamente afetada, com a implantação do sistema virtual de votações pelos parlamentares.

Cientistas sociais de todo o país também se detiveram sobre as variadas facetas políticas da pandemia e suas interfaces com as políticas públicas, a proposição de medidas emergenciais, o funcionamento das instituições legislativas. Além disso, também foram analisados os impactos sociais de uma pandemia que afetou a vida de todos os cidadãos no Brasil e no mundo.

A partir de tal cenário, o dossiê apresenta 15 artigos e duas entrevistas. São reflexões fundamentadas sobre uma gama de questões de interesse acadêmico e político sobre o atual cenário gerado pelos impactos da Covid-19. Os textos abordam aspectos relativos aos legislativos em seus diferentes níveis, além de alguns estudos sobre parlamentos latino-americanos.

Agradecemos o empenho e a dedicação das organizadoras do dossiê, além da valiosa contribuição de todos os autores e dos entrevistados.

¹ Editor da revista E-Legis.



APRESENTAÇÃO DO DOSSIÊ: AÇÕES LEGISLATIVAS E ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DE COVID-19

Luciana Santana¹
Helga Almeida²
Fátima Anastasia³

No ano de 2020 uma crise sanitária mundial se abateu sobre todos. A pandemia do Covid-19 se alastrou pelo planeta e com ela vieram grandes desafios para os governos, instituições e organizações nacionais e internacionais. O primeiro caso de infecção pelo novo coronavírus foi registrado na cidade de Wuhan, na China, em dezembro de 2019. A partir daí, os governos - uns mais, outros menos - começaram a acompanhar a evolução dos casos e a se preparar para o que viria *a posteriori*.

A crise do novo coronavírus, que somente foi categorizada como pandemia pela Organização Mundial da Saúde em 11 de março de 2020, gerou graves problemas de políticas públicas, amplificadas por questões de gestão da saúde, por crises econômicas e pelo esgarçamento do tecido social de diversos países. Nesta *conjuntura crítica*, governos e demais poderes públicos tiveram que dar respostas assertivas e rápidas para adequar seus sistemas de saúde aos desafios do novo contexto, e para preservá-los, com o objetivo de evitar a propagação do vírus e minimizar os riscos de mortes causados pela Covid-19.

Para a concretização das ações de enfrentamento à pandemia nos Estados democráticos, uma requisição central foi colocada, ainda nos primeiros momentos, às instituições e atores políticos: a necessidade de coordenação horizontal e vertical. Dessa forma, Estados tiveram que lançar mão de suas Constituições, costurar planos, entre-poderes e intra-poderes, e definir estratégias para solucionar diferentes questões advindas da crise em curso.

¹ Luciana Santana – Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professora de Ciência Política na Universidade Federal de Alagoas - UFAL e do Programa de Pós-graduação em Ciência Política na UFPI. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0203-1594>. E-mail: lucianacsantana@yahoo.com.br

² Helga Almeida - Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professora na Universidade Federal do Vale do São Francisco - UNIVASF. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7245-4288>. E-mail: helgaalmeida@gmail.com

³ Fátima Anastasia – Doutora em Ciência Política (Ciência Política e Sociologia) pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (1992). Foi professora do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais no período compreendido entre 1988 e 2009 e professora voluntária - aposentada da mesma universidade (UFMG) até 2018. Atualmente é professora adjunto IV da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5839-9155>. E-mail: fatima.anastasia@gmail.com

Essa articulação demandou que representantes eleitos, burocratas e cidadãos construíssem rapidamente estratégias e projetos no âmbito das políticas públicas de saúde, de proteção social, educação, trabalhista, dentre outras, com os objetivos de distribuir recursos orçamentários, humanos e insumos médicos para o atendimento à população. A capacidade de iniciativa dos líderes dos Executivos, a sintonia entre os poderes e a confiança dos entes subnacionais no caminho escolhido pelo chefe do Poder Executivo foram variáveis importantes na condução desta crise.

No que se refere ao caso brasileiro, vale assinalar a inação e a omissão do Poder Executivo Nacional na gestão da pandemia. Ademais da postura negacionista - *é só uma gripezinha* - e do comportamento irresponsável de prescrever medicamentos sabidamente inócuos ou prejudiciais no combate ao vírus, no auge da crise, o governo achou por bem cortar verbas e leitos públicos, desincentivar a vacinação e desdenhar do sofrimento que se abateu sobre mais de 200 mil famílias que perderam seus entes queridos, demonstrando uma insensibilidade que não encontra paralelo em outros líderes mundiais, independentemente de suas persuasões políticas e ideológicas.

No espaço vazio deixado pelo Poder Executivo nacional, outros atores ocuparam a cena e ganharam protagonismo, como os governos subnacionais e o Poder Legislativo, nos níveis federal, estadual e municipal. Sua assertividade foi exercida na cobrança de ações e de procedimentos para viabilizar respostas rápidas do governo à pandemia, bem como na criação de inovações institucionais, como o sistema remoto de tomada de decisões, visando garantir o funcionamento das instituições legislativas no contexto adverso gerado pela pandemia.

Após um ano de pandemia, pode-se identificar um amplo espectro de padrões de atuação das diferentes casas legislativas brasileiras, com a predominância de duas tendências: na primeira, encontra-se um Legislativo mais passivo, por contraste com um chefe do Executivo mais atuante, responsivo e comprometido em seguir as recomendações da comunidade científica e das organizações de saúde. Nesse contexto, o Legislativo assumiu as prerrogativas de estar atento às iniciativas do líder do Executivo, trabalhar para a celeridade do processo, dada a urgência das medidas, e fiscalizar suas ações. Uma segunda tendência engloba os legislativos com maior protagonismo, em situações de inação de chefes do executivo na tomada de decisões, abrindo espaços para que lideranças parlamentares ocupassem vácuos tanto em relação à atividade legislativa, quanto no que se refere à comunicação acerca dos protocolos a serem seguidos pelos cidadãos.

Este dossiê especial, intitulado **Ações legislativas e enfrentamento à pandemia de Covid-19**, contém análises sobre legisladores e legislativos, suas decisões, suas ações e sua interação com outros poderes no enfrentamento da pandemia de Covid-19. O volume reúne quinze artigos escritos por pesquisadores brasileiros e estrangeiros, selecionados a partir de uma chamada pública e de um processo de revisão cega por pares. Além disso, foram realizadas duas

entrevistas com especialistas em estudos legislativos.

Para facilitar a leitura e a compreensão de todo o dossiê, ele está organizado em quatro seções de artigos e uma seção, que fecha o volume, contendo as entrevistas com os nossos convidados.

A primeira seção apresenta cinco artigos relacionados ao processo decisório e à produção legislativa na Câmara dos Deputados e no Senado Federal brasileiros. O primeiro texto desta seção, de autoria de Lucio Rennó e Andeliton Soares, intitulado *Todos pela popularidade: como o apoio popular do Presidente é capaz de afetar o posicionamento dos parlamentares brasileiros*, analisa as posições de deputados e senadores em relação ao enfrentamento da pandemia, matizado pela ideologia dos partidos e por sua proximidade com o governo federal. O artigo *“Repertórios de ação dos parlamentos digitais durante o enfrentamento da pandemia”*, dos pesquisadores Sérgio Braga e Fernando Wisse, busca mapear os repertórios de ação de enfrentamento da Pandemia pelos parlamentos digitais brasileiros, com destaque para sua atuação nas mídias digitais, especialmente o Facebook. Os principais resultados apontam para uma intensa atuação dos parlamentos digitais efetuando ações durante a Pandemia, especialmente nas mídias sociais. Cristiane Corrêa Batista e Fabiano Guilherme Santos, autores do artigo *“Origens e implicações do funcionamento congressual em tempos de pandemia notas sobre o sistema de deliberação remota (SDR) e o papel das novas tecnologias”*, têm por objetivo descrever o micro processo decisório que viabilizou a retomada das atividades de plenário da Câmara tão rapidamente. Através de respostas a questionários semiestruturados, aplicados a atores chaves no processo, Batista e Santos mostram que o investimento prévio em tecnologia e em informação dotou o parlamento de autonomia, garantindo a manutenção de suas atividades durante a pandemia.

A análise sobre o papel das emendas orçamentárias dos parlamentares brasileiros no combate à Covid-19 é o tema do artigo de Raul Wesley Leal Bonfim, Vítor Eduardo Veras De Sandes-Freitas e Bruno De Castro Rubiatti. Os autores analisaram as emendas individuais e de bancadas estaduais aprovadas pelo Congresso Nacional e pagas pelo Executivo entre os meses de março e setembro de 2020. Os resultados indicaram que os legisladores não apenas realocaram suas emendas para as ações indicadas pelo governo, mas, também, que destinaram esses recursos para a execução orçamentária do Ministério da Saúde nos primeiros meses da pandemia no Brasil.

O último artigo da primeira seção é de autoria de Barbara Tayanne Oliveira da Silva, João Vitor Costa e Adrián Albala. Intitulado *“Legislar em tempos de pandemia: como a Covid-19 tem impactado a produção dos senadores brasileiros?”*. Este texto afirma que, além de não ter produzido efeitos negativos sobre a produção legislativa, a pandemia parece ter tido um impacto positivo tanto no volume (quantidade) de propostas apresentadas, quanto na celeridade em aprovar as propostas. Segundo os autores, o teor (qualitativo) das propostas também foi

impactado por um incremento significativo das propostas relativas ao tema da saúde.

Duas experiências internacionais são objetos das análises da segunda seção. Nos dois artigos, os autores examinam o protagonismo do Poder Legislativo, no nível nacional, no que se refere ao combate à pandemia do Coronavírus. Daniel Chasquetti é o autor do texto intitulado *Adaptación y consenso: el parlamento uruguayo en la pandemia del coronavirus*, que examina a intensa atuação do parlamento do Uruguai durante a crise pandêmica e o consenso estabelecido pelos partidos políticos na arena legislativa, em relação às medidas de saúde, especialmente no que se refere ao isolamento social. No artigo *Acciones legislativas para enfrentar la pandemia covid-19 en la República Dominicana*, Araceli Mateos e Ana Belen Benito investigaram o Congresso Nacional da República Dominicana, incluindo a Câmara dos Deputados e o Senado, analisando suas ações normativas e fiscalizadoras no contexto da pandemia do coronavírus.

A terceira seção contém artigos que apresentam análises e discussões sobre ações emergenciais apreciadas no âmbito legislativo e sobre oportunidades para ação de grupos de interesses. O primeiro artigo aborda o protagonismo do Congresso Nacional relativamente ao tema da ajuda emergencial. A partir da análise de projetos de lei, emendas e debates parlamentares, Sérgio Simoni Jr, Hellen Guicheney e João Lucas Sacchi Oliveira argumentam que não se pode tomar o Congresso como um ator unitário. Antes, as deliberações revelam disputas ideológica-partidárias com implicações distributivas e, por conseguinte, disputas para a construção de bandeiras eleitorais.

Já a autora Ana Luíza Matos De Oliveira, em seu artigo *“Auxílio emergencial na pandemia da covid-19: atuação do Legislativo para a redução de vulnerabilidades”*, busca enfatizar a atuação do legislativo para a aprovação do auxílio e a situação de vulnerabilidade dos trabalhadores brasileiros, antes e durante a crise sanitária no país. O artigo *“Covid-19, janelas de oportunidade e políticas para mulheres: análise sobre projetos de lei apresentados no Congresso Nacional”*, de autoria de Vinícius Ferreira Baptista, analisa os projetos de lei apresentados no Congresso Nacional entre março e maio de 2020, no que se referem às políticas de enfrentamento à pandemia direcionadas para mulheres.

A quarta seção compreende artigos sobre ações e produções legislativas no âmbito subnacional. Murilo de Oliveira Junqueira, autor do artigo *“Nem localistas nem setorialistas, as assembleias estaduais são ‘classe-médistas’: ganhos e perdas das leis estaduais durante a crise da covid-19”*, analisa o conteúdo das leis aprovadas pelas assembleias legislativas estaduais no combate à crise econômica e social gerada pela Covid-19.

O artigo *“O Legislativo e as oportunidades de participação online sobre a pandemia do coronavírus: o abismo entre as iniciativas dos parlamentos em nível federal e estadual*, escrito por Tatiana Güenaga Aneas, Samuel Barros e Juliana Marinho, examina as iniciativas digitais de participação promovidas pelas casas legislativas brasileiras, em nível federal e estadual, em

resposta à pandemia provocada pela Covid-19 (Sars-CoV-2).

As ações de enfrentamento à pandemia nos estados do Pará e do Amazonas é o tema tratado por Rodolfo Silva Marques e Breno Rodrigo Messias. Os autores concluem que o poder legislativo estadual buscou adotar ações rápidas para o combate à crise, com uma relação mais equilibrada entre Executivo e Legislativo no Pará e conflitos entre os dois poderes no Amazonas.

Maria Paula Escobar Bins, Lidia Nicole Ten Cate, Lucas Dos Santos Giacomel, Pedro Cemim, Sara Sousa e Stephani Schuetz assinam o artigo “*Pandemia de covid-19 no Rio Grande do sul: O choque exógeno gerou mudanças na ação do poder Legislativo?*”. Os autores analisam a atuação legislativa relativamente à pandemia, a partir do conteúdo das proposições em tramitação na Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul (ALRS) e buscam identificar padrões de taxas de sucesso e áreas de proposição em relação aos projetos. Já o artigo intitulado *O federalismo e poder legislativo na pandemia de covid-19: a atuação da assembleia legislativa do Paraná no enfrentamento ao novo coronavírus*, de autoria de Eduardo Soncini Miranda e Roberta Picussa, aborda o esforço institucional e as ações da Alep durante a crise trazida pelo Coronavírus.

A quinta e última seção é composta por duas entrevistas. A primeira entrevista foi feita com Fernando Limongi e tratou das ações e das omissões do governo federal no enfrentamento da pandemia de covid-19 no Brasil, bem como das relações entre os poderes Executivo e Legislativo relativamente ao tema. Luciana Santana e Helga Almeida conduziram essa entrevista. A segunda entrevista foi concedida por Sabino José Fortes Fleury a Fátima Anastasia, Luciana Santana e Helga Almeida. Seu tema foi a atuação dos legislativos subnacionais no enfrentamento da Covid-19, destacando a atuação da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

A publicação deste dossiê ocorre em um contexto muito instigante da política brasileira. A eleição para novos presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em fevereiro de 2021, expressa uma nova correlação de forças no interior das duas casas legislativas e uma tentativa de organizar uma coalizão governativa, capitaneada por setores do Centrão, supostamente destinada a dar apoio ao governo Bolsonaro. Uma dúvida que se coloca refere-se a quem, afinal das contas, governará o país: Bolsonaro? O Centrão? Ambos? Nenhum dos dois? A ver! Outra pergunta que não quer calar é como é possível emergirem dessas eleições para presidentes da Câmara e do Senado duas Casas governistas, em um contexto de crise de governabilidade e de governança? Ou seja, em um contexto de desgoverno. Finalmente, cabe, ainda, perguntar, quais desafios espreitam os cidadãos brasileiros, considerando a persistência e o agravamento da pandemia, a crise econômica, a emergência social e, especialmente, a crise representação democrática que assola o país.

Nossos agradecimentos a todas as pessoas e instituições que cooperaram para a realização deste dossiê. Obrigado aos autores e aos pareceristas dos artigos. Obrigada aos nossos entrevistados. Obrigada, especialmente, a Antônio Barros, e em seu nome, à Câmara dos Deputados do Brasil e ao periódico E-Legis, por todo o suporte dado durante a produção deste volume.

Boa leitura!



**TODOS PELA POPULARIDADE: COMO O APOIO POPULAR DO
PRESIDENTE É CAPAZ DE AFETAR O POSICIONAMENTO DOS
PARLAMENTARES BRASILEIROS**

**RALLY 'ROUND THE POPULARITY: HOW THE PRESIDENTIAL POPULAR
SUPPORT IS CAPABLE OF AFFECTING BRAZILIAN PARLIAMETARY
MEMBERS' STANCE**

**TODOS POR LA POPULARIDAD: CÓMO EL APOYO POPULAR DEL
PRESIDENTE ES CAPAZ DE AFECTAR EL POSICIONAMIENTO DE LOS
PARLAMETARIOS BRASILEÑOS**

Lucio Remuzat Renno¹

Andeliton Soares²

Resumo: A pandemia do novo coronavírus estabelece forte choque exógeno. Os prejuízos são esperados e já observados, e a esquiva de culpabilidade e reivindicação de crédito são elementos importante do jogo político como um todo e da questão da pandemia em particular. O presente artigo tem como propósito analisar descritivamente os posicionamentos dos parlamentares nas duas casas legislativas brasileiras, segundo a ideologia e a proximidade ao Governo, a respeito do distanciamento social e das medidas tomadas pelo Presidente. Os resultados apontam para o fato de que a retomada da popularidade Presidencial acompanha maior apoio ao Presidente por partidos de Centro e de Direita. A Esquerda, por sua vez, possui posicionamento consistente ao enfrentamento ao Executivo Federal.

Palavras-chave: Coronavírus; Legislativo; Ideologia; Distanciamento; Responsabilidade.

Abstract: The new coronavirus pandemic established a strong exogenous shock. The losses are expected and already observed, presenting important questions about how politicians could insert themselves in an important game of dodging blame and claiming credit. The present paper aims to describe parliamentary positioning in both Brazilian legislative houses, by ideology and proximity with the Federal Government, about social distancing measures taken by the President. The results show that the support from the Right and Center received by the President grows while his popularity increases. The Left, in the other hand, has a consistent position of attacking the Federal Executive.

Keywords: Coronavirus; Legislative; Ideology; Isolation; Responsibility.

Resumen: El nuevo coronavirus ha traído fuerte choque exógeno. Las pérdidas son esperadas y ya observadas, dejando importante indagación acerca de cómo los políticos poden hacer parte de un importante juego de burla de responsabilidad o reivindicación de crédito. El presente artículo tiene por fin realizar un análisis descriptivo de los posicionamientos parlamentarios en las dos casas legislativas brasileñas, según la ideología y la proximidad con el Gobierno, a respecto del aislamiento social y de las decisiones tomadas por el Presidente, teniendo por objeto los discursos de los parlamentarios. Los resultados enseñan que el regreso de la popularidad del Presidente aumenta el apoyo de la Derecha e del Centro. Mientras que, para la Izquierda, no hay cambio en su postura que concentrase en ataques al Ejecutivo Federal palabras

Palabras clave: Coronavirus; Legislativo; Ideología; Aislamiento; Responsabilidad.

¹ Professor de Ciência Política no Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. É Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq e atualmente é Decano de Pós-Graduação da Universidade de Brasília. Fez doutorado em Ciência Política na University of Pittsburgh (2004).

² Bacharel em Ciência Política pelo Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (IPOL/UnB); Mestrando em Ciência Política (IPOL/UnB).

1 Introdução

Ainda há muito a se explorar acerca das implicações políticas do novo Coronavírus. A pandemia toca em diversas dimensões da análise política: comportamental, políticas públicas, federalismo, liderança, e, também, política legislativa. Para a saúde e gestão públicas, apresenta-se como um dos maiores desafios dos últimos tempos e, longe de limitar-se a gestores e especialistas, apresenta-se como grande problema aos pesquisadores.

Ademais, está relacionado a grandes temas sobre a capacidade da democracia de responder à crises (KAVANAGH; SINGH, 2020), as implicações geradas pela delimitação conceitual acerca dos óbitos em pesquisas comparadas (KARANIKOLOS; MONITOR, 2020), e a existência de desafios analíticos apresentados através das diversas estruturas de processo decisório, exposição midiática e organização de sistemas de saúde (BAL *et al.*, 2020). Relata-se a especificidade da condução de políticas de saúde em relação às demais áreas de políticas públicas, sendo até mesmo defendida a tese da necessidade de um campo específico dentro da Ciência Política para o seu debate (MORONE; JACOBS, 2005). Junta-se a isso o fato de ser área extremamente sensível a parâmetros de justiça e igualdade, produzindo complexo emaranhado de identidades através do trato com doenças e assistência (CARPENTER, 2012).

No que diz respeito ao enfoque político, é possível observar uma grande preocupação com dimensões de enfrentamento da crise. Analisa-se o quão capazes de produzir resultados são as ações tomadas, tendo por pano de fundo os diferentes regimes políticos, formas de estado, poderes estatais, e parâmetros de avaliação de políticas públicas (GREER *et al.*, 2020).

Porém, o enfoque político do fenômeno, como será defendido, não só torna possível maior compreensão das medidas tomadas e de seus efeitos, contribuindo para entendimentos de maior escala, senão que lança luz a uma importante dimensão do problema - a administração de prejuízos. Mais especificamente, como os problemas gerados pela pandemia podem inaugurar um importante cenário de reivindicação de crédito e de esquivas de responsabilidade. O choque existente entre a Presidência da República e governos estaduais já é relatado como embate de responsabilidades (MELO, 2020).

O presente artigo argumenta que a pandemia é um desafio político: é fonte de inevitáveis perdas, fazendo forças políticas não só se organizarem para o seu combate, mas, igualmente, para a administração do prejuízo político gerado. A literatura demonstra como pandemias anteriores concentram extrema sensibilidade através do caos e da crise gerados. A realidade é desastrosa e repleta de viés negativo, independente dos passos e da agilidade da ação governamental (FLINDERS, 2020). Tomando o enfoque da tendência ao maior impacto de perdas gerado pela maior sensibilidade a prejuízos do que ganhos (WEAVER, 1986), o produto acaba sendo a abertura para “jogos de culpa” que cria diferentes cenários de “esquiva de culpabilidade” (HOOD, 2010).

A pandemia, por outro lado, pode ser vista como choque exógeno, tendo a capacidade de criar oportunidades como fator unificador através do conceito de “Todos pela Pátria”, *rally-round-the-flag*³, como ocorre no caso dinamarquês e britânico (BAEKGAARD *et al.*, 2020; FLINDERS, 2020). Nesse sentido, teria um efeito moderador nas preferências políticas de elites e massa. Na massa, também, o medo da morte pode gerar incentivos para posturas críticas às soluções miraculosas e não científicas para o problema, projetando a população igualmente para um caminho de moderação (PEREIRA *et. al* 2020).

Por outro lado, pode ser também uma ferramenta para o aprofundamento de clivagens e da polarização política, principalmente em países governados por políticos populistas que adotam uma postura negacionista (MEYER, 2020). O Brasil, no caso, é um dos países (cinco no mundo) com uma liderança política que menospreza e reduz os impactos da pandemia, conforme aponta Meyer. Ressalta-se a importante comoção gerada por medidas contrárias ao distanciamento social por parte do Poder Executivo Federal, acompanhada de queda de popularidade nos momentos iniciais da pandemia. Após alguns meses, a popularidade do Presidente da República volta a crescer em um cenário agravante da pandemia do novo Coronavírus ao redor do mundo, existindo flexibilização do distanciamento social em diversas partes do Brasil. Bolsonaro se portou porta-voz da necessidade de flexibilização das restrições impostas à circulação de pessoas, defendendo a necessidade de abrir a economia. Fez questão de contrapor economia e pandemia, alertando para os problemas gerados no tratamento da segunda para a primeira.

Neste artigo, contribuimos com o debate através de uma análise das posições em relação ao enfrentamento da pandemia adotadas pelas duas casas do Poder Legislativo brasileiro, matizado pela ideologia dos partidos e sua proximidade com o governo. Colocamos algumas questões que iremos responder com dados dos discursos parlamentares proferidos em ambas as casas. Dessa forma, busca-se saber o posicionamento dos parlamentares com relação às ações e posturas do Governo Federal, e ao distanciamento social.

Para conduzir o presente trabalho, serão considerados os discursos proferidos pelos parlamentares das duas Casas legislativas brasileiras, de março até o fim de agosto de 2020. Os seus discursos serão avaliados de acordo com as críticas e elogios feitos ao Poder Executivo Federal, tendo por unidade de análise os partidos, contrastados por sua ideologia e participação no governo. Junta-se a isso o interesse em saber como os partidos se comportaram em relação ao distanciamento social, fortemente recomendado por autoridades internacionais e adotado por diversos países, e às ações de gasto público através da transferência de recursos a cidadãos em situação de vulnerabilidade.

³“Todos pela pátria”: Conceito sistematizado nos anos 70 para tratar dos efeitos sociais e políticos gerados por eventos de grande comoção nacional, como, por exemplo, guerras (MUELLER, 1973).

Por fim, observaremos o quanto o Poder Legislativo, se uniu entorno do enfrentamento da pandemia. Iremos investigar se partidos de matizes ideológicas distintas se aliaram em âmbito legislativo na defesa de medidas de enfrentamento à crise gerada pela pandemia da Covid-19. A validade teórica das correlações empíricas pode apontar para elementos acerca da gestão da crise, sendo o efeito da opinião pública entendido como variável de peso para os pronunciamentos do Parlamento. Assim, poderemos verificar o quão custoso seria defender o Presidente em momentos de queda de seu apoio popular e o quanto a oposição pode aproveitar-se da fragilidade Presidencial ou abster-se do conflito. Analisamos como governo e oposição dividem o peso da responsabilidade e/ou se aproveitam dela.

Os resultados demonstram que partidos de esquerda são críticas de forma consistente no tempo às posições do governo, de ataques e críticas a pedidos de abertura de processos de impeachment. Já partidos ao centro e à direita evitam o tema e a criticar o Presidente. Com o crescimento da popularidade presidencial, esses partidos passam a se expor mais em defesa das ações do Governo Federal, demonstrando certo grau de aversão ao risco em momentos de queda do apoio popular e oportunismo em cenários de retomada de popularidade.

Além desta introdução, o presente artigo possui uma seção que visa a discutir, brevemente, a dinâmica política do enfrentamento da crise. Em seguida, há uma apresentação das hipóteses, a discussão metodológica e dos resultados.

2 O que há em jogo com a pandemia?

A pandemia, atrelada a já existente discussão acerca da crise da democracia (KEANE, 2020), traz importantes desafios de confiança, culpabilidade e entendimento (FLINDERS, 2020). Existem debates acerca da capacidade democrática em responder a atual crise de saúde pública (KAVANAGH; SINGH, 2020), demonstrando que em comparação com regimes autoritários as democracias responderam pior ao começo da pandemia (CEPALUNI; DORSCH; BRANYICZKI, 2020).

Tomando o enfoque sociopolítico, as medidas de distanciamento social trouxeram maior apoio a governos europeus, aumentando até mesmo o grau de satisfação com a democracia (BOL *et al.*, 2020). Para o caso norte americano, pesquisadores apontam para o fato de que as crenças políticas podem afetar a percepção sobre os riscos existentes da pandemia (BARRIOS; HOCHBERG, 2020), dificultando, até mesmo, medidas de enfrentamento ao vírus (PAINTER; QIU, 2020). Já para o caso brasileiro, um estudo demonstra como o medo pode, inclusive, unir grupos ideologicamente afastados (PEREIRA; MEDEIROS; BERTHOLINI, 2020).

A pandemia gera enorme insegurança e instabilidade em seus momentos iniciais. As medidas de combate ao vírus baseiam-se no distanciamento social, com possíveis períodos de “*lockdown*”, o fechamento obrigatório de estabelecimentos públicos e a vedação de atividades

que promovam aglomeração. As medidas de enfrentamento são importante termômetro para a opinião pública, possivelmente levando a maior ou menor adesão às práticas recomendadas, como higienização contínua das mãos, distanciamento social e o uso de máscaras. Gestores passam a ser responsabilizados por suas ações e, no Brasil, a disputa entre Governo Federal de um lado, e governos estaduais e municipais de outro acirrou o conflito político nacional, impossibilitando qualquer efeito de união em torno de uma causa comum – não houve uma dinâmica de “*rally ‘round the flag’*”. Muito ao contrário: Bolsonaro, como fazem populistas, apostou no acirramento da polarização, defendendo posições controversas, muitas delas não apoiadas por evidências empíricas.

Do outro lado da moeda, países com muita desigualdade e pobres sofrem ainda mais, pois o distanciamento social é inviável para grande parte da população: os mais vulneráveis e pobres. Em estados federados, há a extrema pressão existente advinda da queda de arrecadação dos entes políticos e a recessão econômica potencial.

Aqueles no comando do Poder Executivo têm que lidar com escolhas de distanciamento, que impactam o gasto público e a arrecadação de tributos, e de flexibilização/encerramento do distanciamento, que geram a diminuição dos impactos econômicos negativos e aumentam a probabilidade de mortes que inevitavelmente serão atribuídas a cargo de tal medida. Esse é o grande dilema posto acerca da pandemia na política nacional.

É plausível supor que o Poder Executivo sofra em maior escala⁴, tendo como pressuposto o fato de ser linha de frente das medidas tomadas, a vitrine da gestão nacional, estadual e municipal e o principal afetado quando da recuperação econômica. Os eleitores julgarão os seus candidatos frente a um cenário de crise e que pode ser extremamente associado as ações daqueles no comando do Executivo. Já os parlamentares operam em um cenário de alto custo de entendimento e participação (NICOLAU, 2017) e possuem grande margem para evitar efeitos negativos.

Como exemplo disso, a literatura aponta que a reeleição de presidentes é sensível à situação econômica (CAMPELLO; ZUCCO, 2016; KRAMER, 1971), sendo considerada, inclusive, fator de peso para interrupção de mandatos (PÉREZ-LIÑÁN, 2007). No caso brasileiro, há evidência para a desvantagem existente nas reeleições para prefeito (KLAŠNJA; TITIUNIK, 2017).

No entanto, com relação aos deputados federais, trabalhos demonstram a vantagem na reeleição existente para incumbentes (MEIRELES, 2019) e a falha dos eleitores em punir condutas ilegais (BOAS; HIDALGO; MELO, 2019) e a corrupção, mitigada pelo grau de financiamento de campanha (JUCÁ; MELO; RENNÓ, 2016).

⁴ A pesar de a literatura que trata do efeito *rally- ‘round-the-flag* demonstrar aumento da popularidade presidencial em casos de crise, igualmente condiciona esse efeito a uma duração curta, circunscrita aos critérios da crise (HETHERINGTON; NELSON, 2003).

Dessa forma, pode se supor o baixo custo da crítica a medidas que flexibilizem o distanciamento e o elevado grau de retorno em posicionar-se a favor do distanciamento social, em detrimento da postura favorável da retomada econômica. Chefes do Executivo não podem se dar a esse luxo: estão impelidos a tomar decisões, de um lado ou de outro, levando em conta a opinião pública e as recomendações de especialistas.

Isso, obviamente, não implica reduzir a postura parlamentar a créditos e prejuízos, dado que é legítimo supor a preocupação e a ação em direção à “boa política”. Reduzir as ações dos deputados e senadores ao mero diálogo entre aproveitar-se de efeitos positivos e esquivar-se de efeitos negativos, seria, no mínimo, simplista. No entanto, antes de fragilizar as preferências individuais e coletivas dos parlamentares, o argumento tem por base o pressuposto teórico de que políticos são avessos ao risco (WEAVER, 1986) e que se encontram em um constante cálculo de ações com benefícios concentrados e custos dispersos (ARNOLD, 1990).

O quão endógena a ideologia é a preferência pelo distanciamento social? Ponto relevante, tomando o caso brasileiro, dado a existência de um grande embate a nível federal e estadual, demonstrando posição antagonista entre governadores e o Presidente e forte jogo de transferência de responsabilidade (MELO, 2020). Estar a favor do distanciamento significaria estar do mesmo lado de governadores, organizações internacionais, diversos países, especialistas e da opinião pública e contra o Governo Federal, especialmente nos momentos iniciais da pandemia.

O distanciamento social, em si, apesar de ter implicação econômica e à saúde pública claras, não possui posicionamento ideológico evidente. No entanto, não é de todo equivocado apontar para o fato de que, em última instância, a questão se reduz a: “O quanto vale expor vidas para salvar a economia?”. A resposta para a essa questão parece apontar para o fato de que o medo da morte aproxima ideologias distintas (PEREIRA; MEDEIROS; BERTHOLINI, 2020).

Se o medo da morte aproxima ideologias, é possível dizer que o medo da morte aproxima partidos? Seria problemático supor que partidos de oposição poderiam em algum momento apoiar medidas favoráveis ao Governo Federal no contexto do enfrentamento da pandemia, especificamente no que diz respeito ao encerramento do distanciamento social, por mais que o seu interesse fosse em direção a ações eficazes de combate em diálogo com o Governo Federal. Esse é um claro caso no qual sistemas multipartidários premiam posicionamentos fortes por parte de partidos em detrimento de posturas omissas (WEAVER, 1986).

Apoiar o distanciamento poderia ser entendido como importante ação da oposição ao Governo, não sendo surpreendente a sua constatação empírica. Não tão claro assim é se o engajamento em um conflito aberto varia de acordo com o a popularidade do Presidente. Mais especificamente: à medida que a popularidade do Presidente cresce, é possível observar o efeito previsto pela literatura de não confrontação (HETHERINGTON; NELSON, 2003)?

Com relação àqueles próximos ao Presidente, resta se perguntar qual seria o incentivo a apoiá-lo, tendo como pressuposto o radicalismo das condutas contra o distanciamento, e o

altíssimo custo de estar associado a elas. Por essa razão, seria plausível supor que os apoiadores do Presidente no parlamento escolhessem evitar a sua defesa, cuidar da pandemia em outros aspectos relevantes e com baixa exposição a temas polêmicos e impopulares.

É de se imaginar, igualmente, que o apoio do Presidente tenha um custo, e que os recursos federais enviados para âmbito local possuam forte poder explicativo para o posicionamento individual e coletivo dos parlamentares (PEREIRA; MUELLER, 2002, 2003). No entanto, o presente trabalho utilizará como variável explicativa a popularidade do Presidente, tentando se aproximar a troca de recursos através dos partidos que compõem sua base de apoio – ideia operacionalizada pela ocupação de ministérios no gabinete.

3 Hipóteses

Com base na discussão anterior, três hipóteses centrais serão testadas. Analisaremos as posições de partidos de esquerda, centro e direita condicionadas pela popularidade presidencial e sua posição no governo. Partiremos do pressuposto que partidos de esquerda serão opositores ao atual presidente, dado seu posicionamento ideológico e a disputa colocada pelas eleições de 2018. Já partidos de direita e, principalmente, centro, tem posturas que são possivelmente menos evidentes, podendo oscilar mais em seu apoio e condicioná-lo mais diretamente a terceiros elementos – fatores intervenientes – como a popularidade do presidente. Assim:

H1: À medida que a popularidade do Presidente diminui, aumentam ainda mais os ataques já realizados por partidos de esquerda.

Já para partidos de direita e centro, abster-se de defender o Presidente não significa postular-se como seu opositor, senão que demonstra comportamento estratégico em relação a esquivar-se da queda de popularidade, e de posteriores responsabilidades. Além disso, uma das estratégias tomadas pelos políticos em direção à esquiva de responsabilidade é simplesmente evitar o assunto (HOOD, 2010). Dessa forma, será testada a seguinte hipótese:

H2: A Direita é a única que defende o Presidente durante momentos mais sensíveis de sua popularidade, apesar de discutir menos a sua responsabilidade sobre o tema. Além disso, à medida que a popularidade presidencial cresce, esse espectro tende a discutir mais o tema e a apoiar mais intensamente o Presidente.

Com relação ao Centro, existe importante hipótese a ser testada a respeito de como possui mobilidade e é sensível a popularidade presidencial. Aproveitando-se, dessa forma, de importante elemento de pressão ao Governo quando de sua baixa popularidade, e usufruindo da possibilidade de apoiar medidas que agradem a população em igual medida. Sendo, dessa forma, mais sensível a popularidade presidencial para a mudança qualitativa de seu posicionamento:

H3: O Centro possui maior mobilidade qualitativa (ataque/defesa) de seus posicionamentos em função da popularidade presidencial.

4 Metodologia e Dados

Os discursos proferidos em plenário no período de março até o fim agosto de 2020 foram analisados para fins do presente trabalho, tendo por critério de seleção a pertinência com o tema da pandemia.⁵ Os pronunciamentos dos parlamentares foram extraídos da plataforma oficial de ambas as casas. Foram analisados mais de 4500 mil discursos que tratavam da pandemia do novo coronavírus, em ambas as casas (tabela 1 e 2). A composição da amostra dos discursos se deu através da busca por palavras-chaves sobre o tema da pandemia, havendo um processo posterior de limpeza da amostra para a eliminação de eventuais discursos duplicados.⁶

Tendo o propósito de avaliar o posicionamento dos discursos, sempre quando proferida menção expressa ao Governo Federal, em falas que tratavam da pandemia, considerou-se como ataque menções expressas ao Governo Federal seguida de avaliações negativas, e até mesmo insultos e exaltações a pedidos de impeachment. Já a defesa foi analisada em termos das contestações feitas, do apoio e do elogio expresso.

A preocupação foi avaliar os discursos de forma dicotômica segundo as categorias estipuladas. Sempre que houve menção expressa ao Governo quando do debate sobre a pandemia, seguida de avaliação positiva ou negativa, estabeleceu-se a classificação. O foco, dessa forma, não foi avaliar detalhes a respeito das proposições tratadas e das implicações das medidas defendidas para o combate a crise, mas sim o posicionamento em relação ao Governo Federal.

Os dados de opinião pública foram extraídos do Datafolha. Os dados serão apresentados tendo como referência ondas de pronunciamento com base nas pesquisas de opinião do DataFolha. Ou seja, para cada pesquisa realizada, se entenderá uma onda. Os resultados, dessa forma, serão divididos por ideologia e por onda, tendo como marco o aumento da popularidade entre a segunda e a terceira onda. Partidos são classificados por sua posição ideológica e participação no Governo, aplicado à ambas Casas. Apesar da literatura que enfoca no impacto das regras eleitorais sobre o comportamento legislativo tender a diferenciar os incentivos eleitorais para Senadores e Deputados Federais, há evidências de que Câmara e Senado tem semelhantes estruturas de organização partidária (DESPOSATO, 2006).

A ideologia dos partidos foi mensurada com base em dados de pesquisas de opinião pública no parlamento brasileiro (POWER JR, 2009). Como a última onda de entrevistas se deu em 2017 (ZUCCO; POWER, 2019), foram feitos ajustes para categorizar partidos que trocaram de nome de legenda. Em resumo, este modelo de mensuração das ideologias partidárias se baseia

⁵ Os discursos foram analisados de forma manual. A coleta e a análise se deram no mês de setembro de 2020. Através das buscas, os discursos foram estruturados em forma de tabela, lidos e classificados de acordo com as categorias que serão apresentadas.

⁶ As palavras-chaves foram: “pandemia”, “covid”, “coronavírus”, “isolamento”, “lockdown” e “auxílio econômico”. O processo de limpeza de duplicatas se deu através dos códigos identificadores de cada discurso, o seu autor e a data do pronunciamento.

em uma disposição espacial dos partidos de acordo com a própria opinião dos parlamentares. Através de suas respostas, os parlamentares recebem uma pontuação que se agrega coletivamente para compor a do partido. Dessa forma, optou-se pelo critério de composição dos espectros em três grupos (esquerda, centro e direita) com base em sua distribuição em uma “linha” de ideologia que vai dos mais à esquerda até os mais à direita.

O quadro 1 traz a distribuição dos partidos no contínuo ideológico proposto. Já o quadro 2 os reorganiza nos três campos analisados neste trabalho.

Quadro 1: Ideologia dos partidos segundo a onda de entrevistas de 2017, do mais à esquerda ao mais à direita.

								PROS	MDB		PSL	
PSOL	PCdoB	PT	REDE	PDT	PSB	PPS	PV	SD	PSDB	PRB	PP	DEM
								PTB	PSD			
								PODE	PR			

Fonte: “Brazilian Legislative Survey” (ZUCCO; POWER, 2019).

Quadro 2: Recorte ideológico para o presente trabalho

Esquerda	Centro	Direita
PSOL; PCdoB; PT; REDE; PDT; PSB; CIDADANIA; PV	PROS;MDB;SD;PSDB;PTB;PSD;PODE;P L; AVANTE;	PSL; REP.; PP; DEM; NOVO; PSC; PATRI

Fonte: Elaboração dos autores.

Para classificar o partido como sendo da base do governo, utilizamos a estratégia classificatório de identificar a composição ministerial do gabinete (NETO, 2006). Com base nessa informação, fica claro o isolamento político do Presidente em relação aos partidos com representantes no Congresso Nacional. Conforme apontam Amorim Neto e Pimenta (2020). Bolsonaro rejeitou a forma tradicional de construção de apoio parlamentar no Brasil, abdicando da partilha de ministérios.

Dessa forma, os únicos partidos que ocuparam alguma pasta em ministérios foram o PSDB, MDB, DEM, NOVO e, recentemente com a reabertura do então fechado Ministério da Comunicação, o PSD. Durante o período tratado, a única mudança PSB entrou na base e MDB saiu. Os partidos listados, com a exceção do MDB, serão considerados ‘próximos ao governo’

Todos pela popularidade: como o apoio popular do Presidente é capaz de afetar o posicionamento dos parlamentares brasileiros

que, com a exceção do NOVO e do DEM, pertencem ao Centro. Assim, há uma significativa sobreposição entre presença de partidos no governo e sua posição ideológica de centro.

Com base nessas classificações dos discursos e partidos, temos uma amostra com as características apontadas nas tabelas 1 e 2. Na Câmara dos Deputados e no Senado prevalecem discursos feitos por partidos de esquerda de forma geral, mas também sobre a Covid-19. Contudo, quando pensamos na parcela do total de discursos sobre Covid por cada agrupamento partidário com base no posicionamento ideológico, vemos que partidos de esquerda na Câmara são o grupo que mais se dedicam ao tema, com 57% dos discursos sobre a pandemia. Em um distante segundo lugar ficam os partidos de esquerda no Senado. Já a direita no Senado é quem menos fala sobre Covid, com apenas 15% tratando do tema. O centro se destaca, mas muito sutilmente, por tratar mais do tema sem mencionar o Poder Executivo.

Tabela 1: Descrição da amostra de discursos da Câmara dos Deputados (março a agosto de 2020)

Ideologia	Total	Covid	% Covid do total	% Covid	Covid e Executivo	% Covid e Executivo	% Covid sem Executivo	% Demais assuntos ⁷
Esquerda	5007	2444	48,8%	57,8%	938	38,40%	30,10%	32,50%
Direita	2227	932	41,9%	22,0%	243	26,10%	30,90%	47,20%
Centro	1934	854	44,2%	20,2%	210	24,60%	33,30%	45,00%
Total	9168	4230	46,1%	100,0%	1391	32,90%	31,00%	38,70%

Fonte: Dados da pesquisa e elaboração dos autores

⁷ Em ambas as tabelas, a classificação de “Demais assuntos” diz respeito a diferentes temáticas discutidas pelo parlamento, como, por exemplo: “segurança pública”, “educação”, “agricultura” etc. Dessa forma, o recorte mais importante é aquele dado a presença do debate sobre a pandemia, deixando discurso que não levantavam o tema fora da amostra analisada.

Tabela 2: Descrição da amostra de discursos do Senado Federal (março a agosto de 2020)

Ideologia	Total	Covid	% Covid do total	% Covid	Covid e Executivo	% Covid e Executivo	% Covid sem Executivo	% Demais assuntos
Esquerda	342	207	60,5%	48,9%	67	32,37%	40,94%	19,90%
Direita	150	65	43,3%	15,4%	21	32,31%	29,33%	42,70%
Centro	273	151	55,3%	35,7%	38	25,17%	41,39%	30,80%
Total	765	423	55,3%	100,0%	126	29,79%	38,82%	28,20%

Fonte: Dados da pesquisa e elaboração dos autores

Passamos agora à avaliação das três hipóteses com base no banco de dados coletados.

5 Resultados

Como mencionado previamente, os resultados principais serão apresentados em forma de “ondas” (1, 2 e 3) baseadas nas pesquisas de opinião realizadas no período, sendo a transição da segunda para a terceira onda o início da retomada da popularidade presidencial. As ondas estão definidas assim: a primeira transcorre entre 01/03 e 25/05; a segunda entre 26/05 e 23/06; e a terceira entre 24/06 e 31/08, sendo esta última data o fim do período analisado. Nas figuras existem as indicações das ondas por número. A título de esclarecimento, as tabelas 3 e 4 apresentam um resumo dos dados de opinião pública e do recorte feito por ondas, demonstrando a sua duração. Devido a disparidade dos períodos entre ondas e ao recesso parlamentar (de 18 a 31 de julho), os resultados serão analisados em termos proporcionais para cada uma delas.

Tabela 3: dados sobre as datas de realização e resultados das pesquisas de opinião realizadas no período

Data	Nº pesquisa realizada no período	% ótimo/bom	% regular	% ruim/péssimo
27/04/2020	1 ^a	33	26	38
26/05/2020	2 ^a	33	22	43
24/06/2020	3 ^a	32	23	44
12/08/2020	4 ^a	37	27	34

Fonte: Data Folha e elaboração dos autores

Tabela 4: descrição dos períodos referentes as ondas

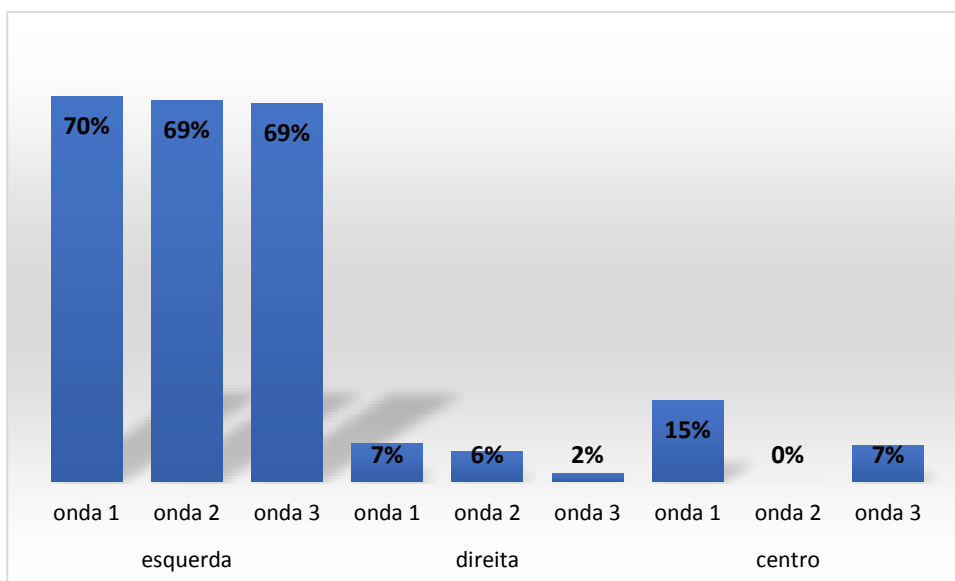
Onda	Data início	Data fim	Nº pesquisa de referência	Duração (dias)
1	01/03/2020	25/05/2020	1 ^a	85
2	26/05/2020	23/06/2020	2 ^a	28
3	24/06/2020	31/08/2020	3 ^a e 4 ^a	67

Fonte: Dados da pesquisa e elaboração dos autores

Os gráficos que seguem dizem respeito a amostra de discursos sobre a pandemia e que trazem menções ao poder Executivo.

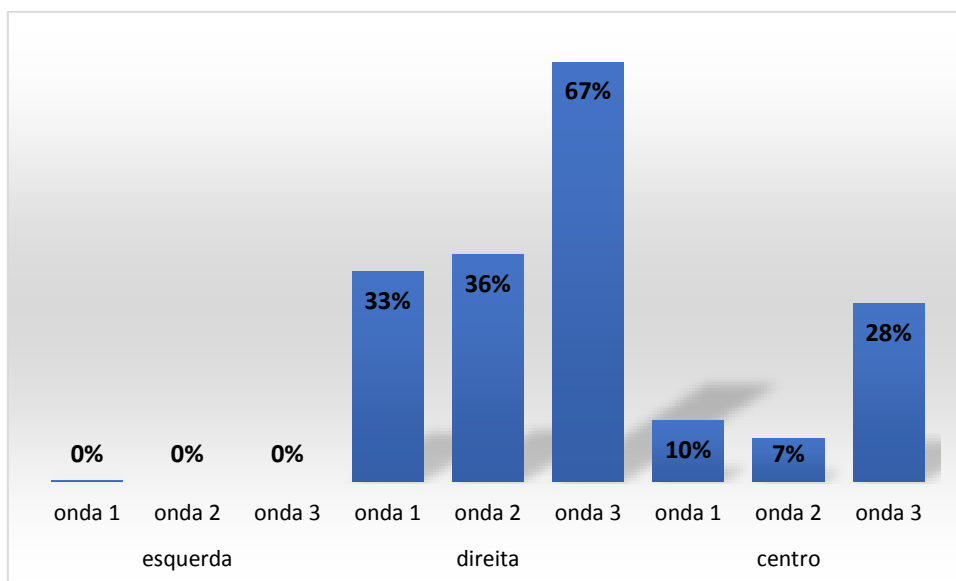
Como vimos, partidos de esquerda tratam do tema da pandemia com maior frequência. Estes tendem não só a falar mais sobre o covid-19, mas quando falam, mencionam o Governo Federal, apresentando críticas na maioria das vezes. Como fica claro nas figuras 1 e 2, esse posicionamento é consistente no período tratado, indicando que não há variação de acordo com a popularidade do Presidente, mantendo proporção de aproximadamente 70% de seus discursos sobre o covid-19 e Executivo com teor de críticas e nenhuma incidência de apoios. Esse padrão é relativizado no Senado Federal (figuras 3 e 4) onde o tema também é tratado em similar frequência pelos partidos de Centro.

Figura 1: Ataques ao Poder Executivo na Câmara dos Deputados por espectro e por onda nos discursos que tratam de pandemia e mencionam o Executivo



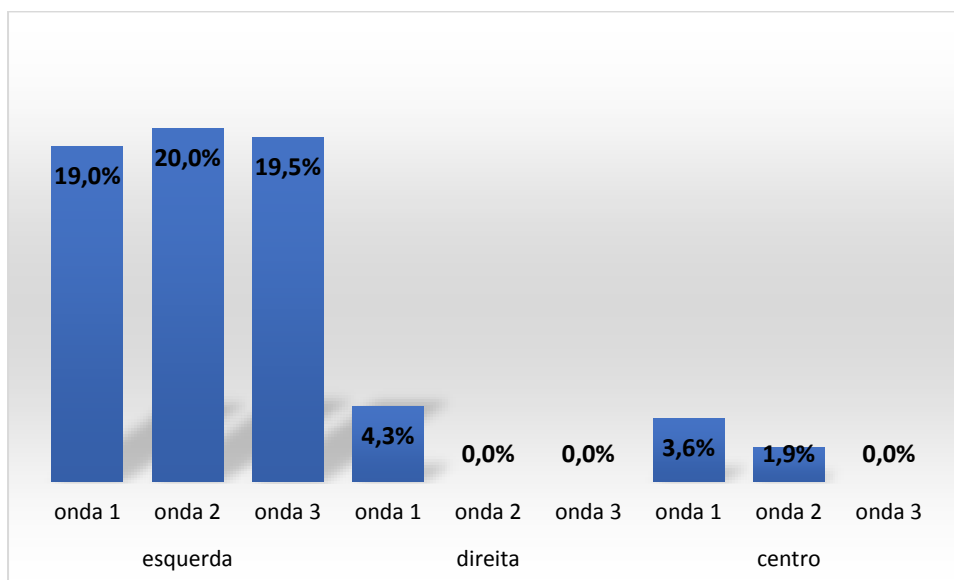
Fonte: Dados da pesquisa e elaboração dos autores.

Figura 2: Defesas ao Poder Executivo na Câmara dos Deputados por espectro e por onda nos discursos que tratam de pandemia e mencionam o Executivo.



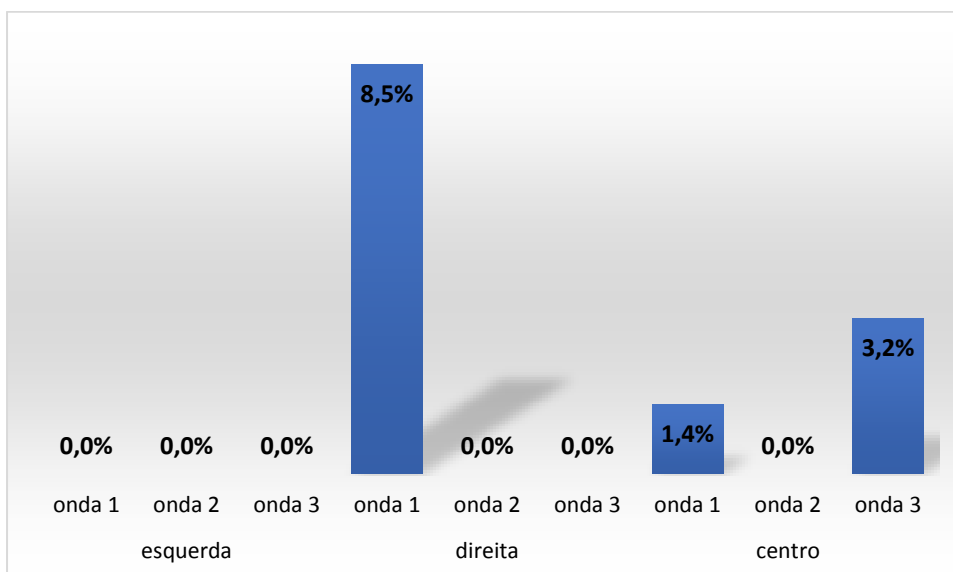
Fonte: Dados da pesquisa e elaboração dos autores.

Figura 3: Ataques ao Poder Executivo no Senado Federal por espectro e por onda nos discursos que tratam de pandemia e mencionam o Executivo.



Fonte: Dados da pesquisa e elaboração dos autores.

Figura 4: Defesas ao Poder Executivo no Senado Federal por espectro e por onda nos discursos que tratam de pandemia e mencionam o Executivo.



Fonte: Dados da pesquisa e elaboração dos autores.

Cabe destacar como o posicionamento dos partidos de centro e de direita na Câmara aumentam sua defesa do Poder Executivo no último momento da análise, quando de queda da popularidade do presidente, mostrando um certo desprendimento em relação à opinião pública.

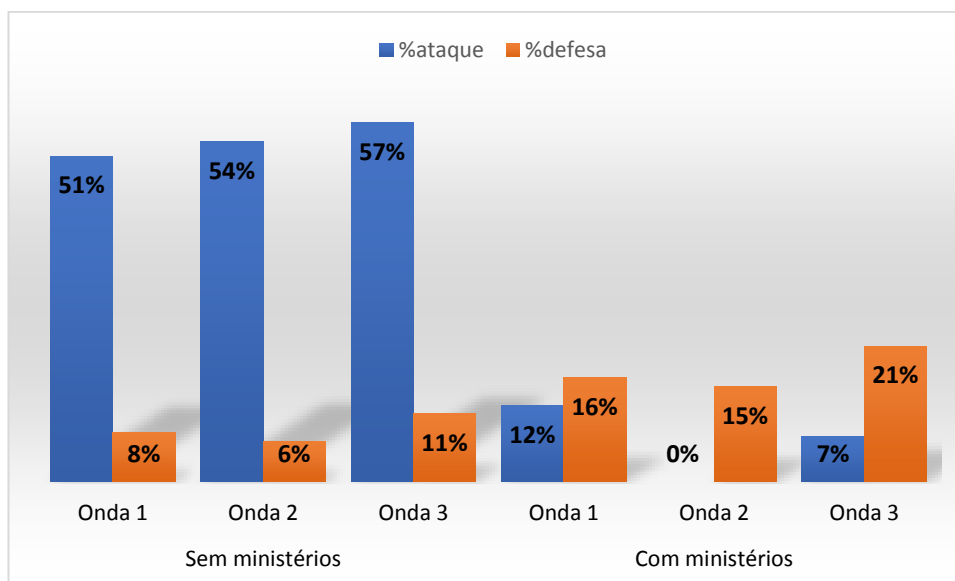
Esses dados sustentam em parte as hipóteses H1 e H2. Partidos de esquerda falam mais sobre o tema e discutem mais a responsabilidade do Governo, enquanto a Direita faz o oposto. No entanto, a Esquerda é consistente no período em termos do nível de ataques, o que demonstra que a popularidade, aparentemente, não afeta a consistência do seu grau de enfrentamento ao Governo Federal. Assim, o posicionamento dos partidos de esquerda não condicionados pela popularidade do presidente. A esquerda é consistentemente crítica do atual governo. Por outro lado, a direita e o centro se posicionam mais fortemente na defesa do presidente, mesmo quando sua popularidade cai.

A tendência de diminuição de menção ao Executivo é mais comum entre os partidos de centro e de direita.

A H3 é confirmada uma vez que o posicionamento do centro oscila mais nos três momentos do tempo.

Quando olhamos para a base do governo, vemos que o seu grau de pronunciamentos favoráveis ao Presidente aumentou consistentemente, ou que tendem a relativizar críticas e aspectos negativos. Ou seja, há uma clara relação de ataque e defesa com base nas posições de governo e oposição; como esperado. Infelizmente, os dados do Senado Federal são inconclusivos, há uma amostra muito pequena para avaliar os posicionamentos em termos de ataques ou defesas.

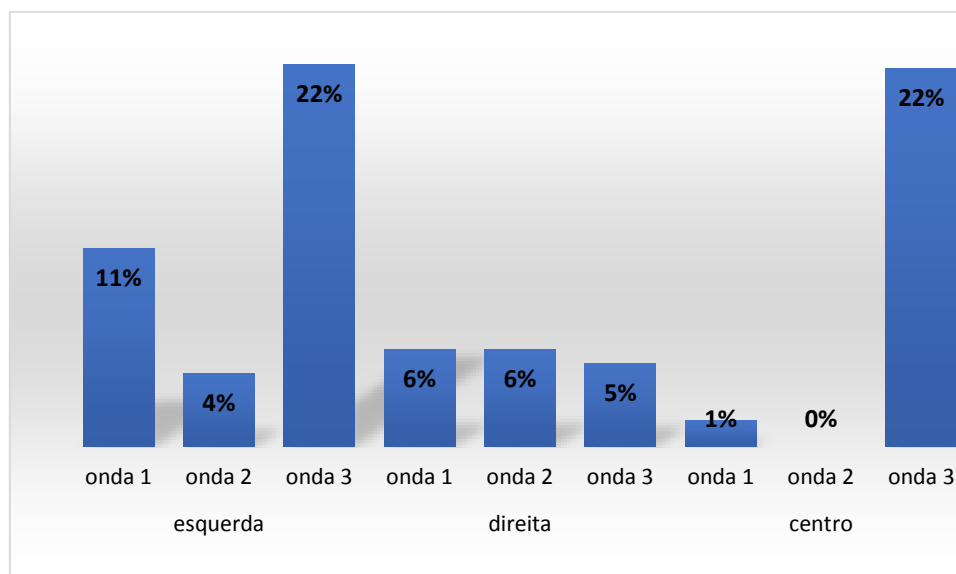
Figura 5: Apoio de partidos com ministério na Câmara dos Deputados por espectro e por onda nos discursos que tratam de pandemia e mencionam o Executivo.



Fonte: Dados da pesquisa e elaboração dos autores.

Por último, destrinchamos alguns posicionamentos temáticos dos parlamentares, a fim de ratificar se as posições acima são confirmadas pelo conteúdo substantivo das falas acerca do distanciamento social, com auxílio econômico e sobre impeachment. Fica claro que a esquerda é muito mais vocal no que tange o tema de distanciamento social nas fases iniciais da pandemia, mas perde esse papel de destaque no desenrolar da crise, compartilhando-o com o centro.

Figura 6: Apoio ao distanciamento social e auxílio econômico na Câmara dos Deputados por espectro e por onda.



Fonte: Dados da pesquisa e elaboração dos autores.

6 Conclusão

O estudo descritivo do posicionamento do Congresso Nacional mostra uma significativa preocupação desse poder com a pandemia, dominando a agenda de falas dos parlamentares, principalmente os de partidos de esquerda. Já a discussão dos temas por partidos de centro e direita está um pouco mais sujeita à popularidade do Presidente. Embora, nos momentos de queda de popularidade, esses dois grupos defenderam abertamente o presidente.

O retorno da popularidade do Presidente não confirma o que a literatura prevê sobre o não confronto com a oposição, podendo apontar para o fato de que exista uma estratégia no sentido de coletar os benefícios do enfrentamento e afastar-se dos prejuízos gerados pela crise.

Por último, os dados mostram como a divisão governo/oposição, com base na ocupação de ministérios é extremamente definidora das posições dos partidos políticos na Câmara e Senado. A oposição é extremamente crítica do governo.

Dessa forma, confirmamos nossas hipóteses, mesmo que o efeito da popularidade do presidente não seja tão evidente. Mas há claramente uma organização das falas em plenário de acordo com a posição ideológica do partido e de sua posição na base, demonstrando que há uma clivagem de elites que marca os posicionamentos acerca da pandemia.

Referências

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

BAEKGAARD, M. *et al.* Rallying around the flag in times of COVID-19: Societal lockdown and trust in democratic institutions. **Journal of Behavioral Public Administration**, v. 3, n. 2, p. 1-28, 2020.

BAL, R. *et al.* Practicing Corona – Towards a research agenda of health policies. **Health Policy**, v. 124, n. 7, p. 671-673, 2020.

BARRIOS, J. M.; HOCHBERG, Y. V. Risk Perception Through the Lens of Politics in the Time of the COVID-19 Pandemic. **SSRN Electronic Journal**, 2020.

BOAS, T. C.; HIDALGO, F. D.; MELO, M. A. Norms versus Action: Why Voters Fail to Sanction Malfeasance in Brazil. **American Journal of Political Science**, v. 63, n. 2, p. 385-400, 2019.

BOL, D. *et al.* The effect of COVID-19 lockdowns on political support: Some good news for democracy? **European Journal of Political Research**, p. 1-9, 2020.

CAMPELLO, D.; ZUCCO, C. Presidential success and the world economy. **Journal of Politics**, v. 78, n. 2, p. 589-602, 2016.

CARPENTER, D. Is Health Politics Different? **Annual Review of Political Science**, v. 15, p. 287-311, 2012.

CEPALUNI, G.; DORSCH, M.; BRANYICZKI, R. Political Regimes and Deaths in the Early Stages of the COVID-19 Pandemic. **SSRN Electronic Journal**, 2020.

DESPOSATO, S. W. The impact of electoral rules on legislative parties: Lessons from the Brazilian Senate and Chamber of Deputies. **Journal of Politics**, v. 68, n. 4, p. 1018-1030, 2006.

FLINDERS, M. Democracy and the Politics of Coronavirus: Trust, Blame and Understanding. **Parliamentary Affairs**, 2020.

GREER, S. L. *et al.* The comparative politics of COVID-19: The need to understand government responses. **Global Public Health**, 2020.

HETHERINGTON, M. J.; NELSON, M. Anatomy of a Rally Effect: George W. Bush and the War on Terrorism. **Political Science and Politics**, v. 36, n. 1, p. 37-42, 30 jan. 2003.

HOOD, C. **The Blame Game**. Princeton: Princeton University Press, 2010. v. 35.

JUCÁ, I.; MELO, M. A.; RENNÓ, L. The political cost of corruption: Scandals, campaign finance, and reelection in the Brazilian chamber of deputies. **Journal of Politics in Latin America**, 2016.

KARANIKOLOS, M.; MONITOR, M. M. **How comparable is COVID-19 mortality across countries**. Disponível em: <<https://analysis.covid19healthsystem.org/index.php/2020/06/04/how-comparable-is-covid-19-mortality-across-countries/>>. Acesso em: 12 set. 2020.

KAVANAGH, M. M.; SINGH, R. Democracy, Capacity, and Coercion in Pandemic Response- COVID 19 in Comparative Political Perspective. **Forthcoming in an issue of Journal of Health Politics**, 2020.

KEANE, J. **The New Despotism**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2020. v. 1.

KLAŠNJA, M.; TITIUNIK, R. The Incumbency Curse: Weak Parties, Term Limits, and Unfulfilled Accountability. **American Political Science Review**, v. 111, n. 1, p. 129-148, 2017.

KRAMER, G. H. Short-Term Fluctuations in U.S. Voting Behavior, 1896–1964. **American Political Science Review**, v. 65, n. 1, p. 131-143, 1 mar. 1971.

MEIRELES, F. Carreiras Políticas na Câmara dos Deputados: uma análise quase-Experimental. **Dados**, v. 62, n. 4, p. 1-38, 2019.

MELO, M. A sobrevida dos governadores. **Folha de São Paulo**. 2020.

MEYER, B. Pandemic Populism: An Analysis of Populist Leaders' Responses to Covid-19. **Tony Blair Institute for Global Change**, 2020.

MORONE, J. A.; JACOBS, L. R. **Healthy, Wealthy, and Fair**. USA: Oxford University Press, 2005.

MUELLER, J. **War, presidents, and public opinion**. USA: : University Press Of America, 1973.

NETO, O. A. The Presidential Calculus. **Comparative Political Studies**, v. 39, n. 4, p. 415-440, 2006.

NICOLAU, J. **Representantes de quem?: Os (des) caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

PAINTER, M.; QIU, T. Political Beliefs affect Compliance with COVID-19 Social Distancing Orders. **SSRN Electronic Journal**, 2020.

PEREIRA, C.; MEDEIROS, A.; BERTHOLINI, F. Fear of death and polarization: political consequences of the COVID-19 pandemic. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 952-968, ago. 2020.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento Estratégico em Presidencialismode Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. **Dados**, 2002.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados**, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

PÉREZ-LIÑÁN, A. **Presidential impeachment and the new political instability in Latin America**. USA: Cambridge University Press, 2007.

POWER, T. J.; JR, C. Z. Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990-2005. **Latin American Research Review**, v. 44, n. 1, p. 218-246, 2009.

WEAVER, K. R. The Politics of Blame Avoidance Author. **Journal of Public Policy**, v. 6, n. 4, p. 371-398, 1986.

ZUCCO, C.; POWER, T. Brazilian Legislative Surveys (Waves 1-8, 1990-2017). **Harvard Dataverse**, 2019.

Lista de abreviações

AVANTE - AVANTE
CIDADANIA - CIDADANIA
DC - DEMOCRACIA CRISTÃ
DEM - DEMOCRATAS
MDB - MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO
NOVO - PARTIDO NOVO
PATRIOTA - PATRIOTA
PCB - PARTIDO COMUNISTA BRASILEIRO
PCdoB - PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL
PCO - PARTIDO DA CAUSA OPERÁRIA
PDT - PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
PL - PARTIDO LIBERAL
PMB - PARTIDO DA MULHER BRASILEIRA
PMN - PARTIDO DA MOBILIZAÇÃO NACIONAL
PODE - PODEMOS
PP - PROGRESSISTAS
PROS - PARTIDO REPUBLICANO DA ORDEM SOCIAL
PRTB - PARTIDO RENOVADOR TRABALHISTA BRASILEIRO
PSB - PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO
PSC - PARTIDO SOCIAL CRISTÃO
PSD - PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO
PSDB - PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA
PSL - PARTIDO SOCIAL LIBERAL
PSOL - PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE
PSTU - PARTIDO SOCIALISTA DOS TRABALHADORES UNIFICADO
PT - PARTIDO DOS TRABALHADORES
PTB - PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO
PTC - PARTIDO TRABALHISTA CRISTÃO
PV - PARTIDO VERDE
REDE - REDE SUSTENTABILIDADE
REPUBLICANOS - REPUBLICANOS
SOLIDARIEDADE – SOLIDARIEDADE



REPERTÓRIOS DE AÇÃO DOS PARLAMENTOS DIGITAIS BRASILEIROS DURANTE O ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA

REPERTORIES OF ACTION OF BRAZILIAN DIGITAL PARLIAMENTS DURING THE FACING OF THE PANDEMIC

REPERTORIOS DE ACCIÓN DE LOS PARLAMENTOS DIGITALES BRASILEÑOS DURANTE EL ENFRENTAMIENTO DE LA PANDEMIA

Sérgio Braga¹

Fernando Wisse²

Resumo: Este artigo busca mapear os repertórios de ação de enfrentamento da Pandemia pelos parlamentos digitais brasileiros, com destaque para sua atuação nas mídias digitais, especialmente o *Facebook*. Para tanto, efetuamos uma análise de conteúdo dos portais parlamentares e das postagens do *Facebook* durante o período da Pandemia, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, de 27 Assembléias Legislativas e de 26 Câmaras Municipais das capitais brasileiras, buscando analisar os repertórios de ação disponíveis nesses parlamentos digitais para o enfrentamento da Pandemia. No tocante às postagens do *Facebook*, foram analisadas ao todo 15.996 postagens entre os meses de fevereiro a setembro de 2020. Os principais resultados apontam para uma intensa atuação dos parlamentos digitais efetuando ações durante a Pandemia, especialmente nas mídias digitais.

Palavra-chave: Covid-19; Parlamentos Digitais Brasileiros; Repertórios de ação de enfrentamento da Pandemia; Mídias digitais; *Facebook*.

Abstract: This article seeks to map the repertoires of action against Pandemic by Brazilian digital parliaments, with emphasis on their performance in digital media, especially Facebook. To this end, we conducted a content analysis of the parliamentary portals and Facebook posts during the period of Pandemic, the Federal Senate and the Chamber of Deputies, 27 Legislative Assemblies and 26 Municipal Councils in Brazilian capitals, seeking to analyze the available action repertoires in these digital parliaments to face the Pandemic. With regard to *Facebook* posts, a total of 15.996 posts were analyzed between February and September 2020. The main results point to an intense performance by digital parliaments during the Pandemic, carrying out several actions, especially in digital media.

Keywords: Covid-19; Brazilian Digital Parliaments; Repertoires of action to confront Pandemic; Digital media; Facebook.

Resumen: Este artículo busca mapear los repertorios de acción para combatir la pandemia de los parlamentos digitales brasileños, con énfasis en su desempeño en los medios digitales, especialmente Facebook. Para ello, realizamos un análisis de contenido de los portales parlamentarios y publicaciones de Facebook durante el período de Pandemia, el Senado Federal y la Cámara de Diputados, 27 Asambleas Legislativas y 26 Concejos Municipales en las capitales brasileñas, buscando analizar los repertorios de acción disponibles. en estos parlamentos digitales para hacer frente a la Pandemia. En cuanto a las publicaciones de *Facebook*, se analizaron 15.996 publicaciones entre febrero y septiembre de 2020. Los principales resultados apuntan a un intenso desempeño de los parlamentos digitales que llevan a cabo acciones durante la Pandemia, especialmente en los medios digitales.

¹ Sérgio Braga é Doutor em Desenvolvimento Econômico pelo IE Unicamp, Professor de Ciência Política do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da UFPR, e bolsista produtividade nível 2 do CNPq. E-mail: sssbraga@gmail.com.

² Fernando Wisse é doutorando em Ciência Política pelo PPGCP-UFPR. E-mail: fernandowisse@gmail.com.

Palavra chave: Covid-19; Parlamentos digitais brasileiros; Repertórios de ação para enfrentar a pandemia; Meios digitais; Facebook.

1 Introdução: os parlamentos digitais no contexto de enfrentamento da Pandemia³.

A conjuntura de enfrentamento ao Coronavírus tem sido objeto de uma série de estudos abordando os mais diferentes aspectos da questão. Entretanto, apesar da grande quantidade de trabalhos sobre o assunto e seus impactos na administração pública, ainda são poucas as pesquisas abordando especificamente a questão de como os parlamentos estão lidando com o tema, especialmente os parlamentos digitais⁴. Esse problema é especialmente importante num contexto onde o parlamento tem servido como anteparo para medidas de enfrentamento e gerenciamento da crise por lideranças políticas e chefes de governo que, de uma perspectiva negacionista, muitas vezes adotam modalidades populistas no enfrentamento da pandemia, buscando utilizá-la como uma janela de oportunidade para o acúmulo de capital político, visando a disputas políticas e eleitorais futuras⁵. Como observado por esses estudos recentes, a pandemia afetou múltiplos aspectos da vida social, colocando a digitalização das atividades humanas em geral, e da administração pública em particular, em novos patamares (MEDEIROS *et al.*, 2020; PEREIRA, *et al.*, 2020). No caso dos parlamentos digitais, isso não é diferente. Consolidando tendências anteriores de digitalização das atividades parlamentares (BRAGA, MITOZO; TADRA, 2016), os parlamentos brasileiros rapidamente se adaptaram ao novo contexto, tendo sido os primeiros parlamentos do mundo a realizar sessões remotas para organizar suas atividades (PEIXOTO, 2020). Esse comportamento ágil também foi adotado nas esferas subnacionais de governo e de representação política, com diversas Assembleias Legislativas em escala subnacional realizando sessões remotas, dentre outras atividades de enfrentamento da Pandemia (MITOZO, 2020). Como também constata esses estudos, os

³ Este artigo foi elaborado no âmbito do projeto de pesquisa “Profissionalização política, tecnologias digitais e as funções desempenhadas pelos e-parlamentos: um estudo comparado das Assembleias e Câmaras Legislativas brasileiras (2019-2023)”, financiado pelo CNPq (Chamada CNPq 06/2019 - Bolsas de Produtividade em Pesquisa, processo 311675/2019-0). Agradecemos aos bolsistas Rafael Linhares (PIBIT- UFPR), Maria Cristina Gomes Cassaro (PIBIC-UFPR), Hanna Marcon (PIBIT-UFPR), João Felipe Kahali (Fundação Araucária-UFPR) e Mayara Gomes (pesquisadora voluntária-UFPR) que auxiliaram no processo de coleta de dados para elaboração deste artigo no período de junho a setembro de 2020. Gostaríamos, por fim, de agradecer às meticulosas observações ao texto feita pelos pareceristas anônimos da revista E-legis.

⁴ Cf. o número especial organizado pela *Revista de Administração Pública* da FGV contendo diversos estudos sobre as estratégias de enfrentamento e gerenciamento da Covid-19 por vários órgãos da Opinião Pública: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/issue/view/4511> (acesso em: setembro de 2020). O site da ABCP/Associação Brasileira de Ciência Política, publicou uma importante sequência de estudos sobre as medidas para o enfrentamento da Covid-19 tomadas pelos governos estaduais brasileiros; entretanto, salvo engano, não abordou a questão dos parlamentos estaduais: <https://cienciapolitica.org.br/noticias/2020/06/especial-abcp-governos-estaduais-e-aco-es-enfrentamento> (acesso em: setembro de 2020). Sobre as medidas tomadas pelo parlamento, com foco no problema das sessões remotas, conferir os trabalhos de Mitozo (2020), Peixoto (2020) e Santos (2020)

⁵ Para uma análise das modalidades de enfrentamento da Pandemia por líderes políticos populistas, de esquerda e de direita, conferir o trabalho de Brett Meyer (MEYER, 2020) Para um estudo sobre a possibilidade dos parlamentos digitais de “achatarem” a “curva autoritária” de líderes plebiscitários, cf. o instigante texto de Tiago Peixoto, em quem nos inspiramos grandemente para a feitura desta pesquisa.

parlamentos digitais foram importantes para a busca de soluções negociadas e consensuais para o enfrentamento da Pandemia, muitas vezes retificando ou alterando medidas tomadas pelos órgãos governamentais, que tiveram elevado impacto social. O caso mais notório é o da aprovação, pelo Congresso Nacional, do auxílio de R\$ 600,00 aos atingidos pela pandemia, em contraposição à medida mais restritiva inicialmente projetada pelo Governo Federal de conceder apenas R\$ 200,00 de auxílio, onde as sessões remotas organizadas pelo Congresso Nacional desempenharam papel fundamental, ao lado de outros fatores (BRASIL, 2020).

Nesse contexto de elevação da digitalização das atividades parlamentares para novos patamares, cujo aspecto mais visível é a realização de sessões deliberativas remotas, o objetivo deste artigo é aprofundar a abordagem desse tema, com foco em dois aspectos específicos: a) Como os parlamentos digitais utilizaram suas plataformas (portais e mídias digitais) para divulgar ações contra a Pandemia; b) Como os parlamentos digitais usaram uma mídia digital específica (no caso, o *Facebook*), para divulgar ações de enfrentamento e quais dessas ações reverberaram nas redes. Procuramos analisar os portais dos órgãos parlamentares e as redes digitais conjuntamente, porque nossa intenção neste artigo não é apenas fazer uma prospecção descritiva do conjunto de iniciativas efetuadas nos portais dos órgãos parlamentares, mas, principalmente, a de mapear as ações mais importantes que reverberaram na esfera pública digital e avaliar seu impacto, tal como mensurado pelo engajamento gerado nas postagens do *Facebook*.

Para concretizar esses objetivos, efetuamos uma análise de conteúdo dos websites de 2 parlamentos federais (Câmara dos Deputados e Senado Federal), 27 assembleias legislativas, e 26 câmaras municipais das capitais dos estados. Além disso, analisamos 15.988 postagens no *Facebook* desses órgãos entre o dia 26 de fevereiro (data da primeira confirmação de que a doença havia chegado ao país) e 1º de setembro de 2020, respectivamente data de início das medidas tomadas pelos órgãos parlamentares para enfrentar a pandemia e data do encerramento da coleta de dados para nossa pesquisa. Analisaremos as plataformas digitais dos órgãos nacionais e subnacionais conjuntamente porque um dos objetivos centrais deste texto é o de verificar se as iniciativas empreendidas em escala nacional pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados, que possuem maior impacto e repercussão junto à opinião pública, também reverberaram ou foram reproduzidas em nível dos estados e municípios. Por este motivo, analisamos os parlamentos nacionais em conjunto com os estaduais e das capitais dos estados.

Nas páginas seguintes, após uma breve discussão teórico-metodológica, apresentamos as evidências coletadas sobre o tema.

2 E-parlamentos e governança digital.

Desde, pelo menos, os anos 1990, uma crescente literatura tem analisado os parlamentos online, abordando o problema em múltiplas dimensões. Apesar das percepções vigentes no senso comum e da ampla literatura científica surgida recentemente sobre o “desengajamento cívico em relação aos partidos e à política” (DANTON; WATTENBERG, 2000) sobre a “crise de representação” (CASTELLS, 2018) e, em sua versão mais recente e pessimista, sobre a “morte das democracias” (PERSILY, 2017; LEVITSKY; ZIBLATT, 2018), o fato observável é que, pelo menos até o momento da redação deste texto, os parlamentos têm funcionado de maneira regular nos sistemas políticos do mundo (inclusive em países que não podem ser considerados plenamente democráticos). E as plataformas digitais dos órgãos parlamentares têm se tornado, inclusive, pelo menos até aqui, universalmente difundidas, contribuindo para o aumento da visibilidade e da importância destas instituições nos sistemas políticos contemporâneos (ALCÁNTARA SAEZ; GARCÍA MONTERO, 2013; COLEMAN, 2017).

Neste novo contexto de instabilidade das instituições democráticas tradicionais, mais do que uma “crise” final das democracias representativas, onde as instituições representativas tradicionais são substituídas por instituições inteiramente novas ou mesmo por regimes autoritários e iliberais, o que observamos é uma nova metamorfose da democracia representativa, para usar a terminologia de Bernard Manin, onde a “democracia de público” tradicional dá lugar a novas modalidades de instituições representativas, caracterizadas por alguns autores como “democracia monitorada”, ou “democracia híbrida” (KEANE, 2013; CHADWICK, 2017), com uma crescente plataformação dos atores e instituições políticos, que torna possível e necessário o surgimento de novos repertórios de ação política e coletiva por parte não apenas dos atores sociais, mas também de instituições representativas como partidos políticos e órgãos legislativos (GERBAUDO, 2018; MENDONÇA; FREITAS, 2019).

Nesse contexto, as experiências de gerenciamento da atividade parlamentar e o processo de digitalização e “plataformização” crescentes das instituições representativas colocam aos pesquisadores envolvidos nesse campo múltiplos desafios, apontando para uma ampla agenda de reflexão e de pesquisa, abrangendo estudos de caso e comparados, tanto qualitativos como quantitativos. Esses desafios se tornam ainda mais prementes de serem enfrentados no recente contexto de crise sanitária global do Coronavírus, quando parlamentos do Brasil e de vários países do mundo usaram intensivamente as tecnologias digitais para implementarem um amplo repertório de ações que contribuíram decisivamente para o enfrentamento da pandemia (PEIXOTO, 2020; WILLIAMSON, 2020). Desse modo, favoreceram um contexto de afirmação das instituições democráticas, contribuindo para a visibilidade das instituições parlamentares, assim como para sua integração com outros órgãos da administração pública. Podemos mesmo afirmar que os parlamentos digitais estão entre os atores mais importantes para o enfrentamento

da Pandemia, tomando várias medidas de elevado impacto social para o enfretamento da Covid-19, ao lado de outros atores das esferas política e civil (WILLIAMSON, 2020).

Nesse contexto, hospedar um parlamento remoto é um desafio. Não existem soluções digitais instantâneas que façam um parlamento funcionar virtualmente. Os parlamentos são, historicamente, lugares onde os representantes debatem e aprovam leis de forma presencial, onde a deliberação e os encontros face-a-face têm importante papel para o desempenho de suas funções parlamentares (NORTON, 1990; LESTON-BANDEIRA, 2007). Mesmo assim, a utilização de plataformas digitais mostrou-se fundamental para a continuidade do trabalho parlamentar em tempos de pandemia, tendo sido amplamente utilizadas pela maior parte dos parlamentos do mundo para a implementação de várias decisões e estratégias de comunicação pelos órgãos legislativos. Essas estratégias têm se concentrado no compartilhamento de informações vitais sobre saúde, inclusive por meio do uso de media digitais para ajudar a publicitar as decisões do parlamento, como veremos neste artigo. Como as tecnologias digitais, incluindo ferramentas eletrônicas, sistemas, dispositivos e recursos que geram, armazenam ou processam dados, têm o potencial de transcender as barreiras físicas e, até certo ponto, financeiras, ao fornecer informações em tempo real, elas foram adotadas em vários setores, inclusive na comunicação institucional via redes sociais digitais, como *Facebook*, *Twitter* e *YouTube* e, mais recentemente, *Instagram* e *WhatsApp*.

Nesse sentido, foram realizadas uma série de ações para o enfretamento da Covid-19 em diversas unidades de governo. A mais visível delas são as sessões remotas utilizando plataformas de transmissão digital, que já foram objeto de estudos por outros pesquisadores (MITOZO, 2020; PEIXOTO, 2020; SANTOS, 2020). Entretanto, esses trabalhos se concentram em órgãos de maior visibilidade, tais como a Câmara dos Deputados e algumas assembleias legislativas (tais como a Assembleia Legislativa do Paraná), onde os parlamentos já atingiram há tempos critérios de excelência no processo de digitalização de suas atividades⁶. As questões que colocamos aqui são de natureza um pouco diferente e, de certo modo, complementares às colocadas por esses pesquisadores. Perguntamos: esses processos de digitalização das atividades para o enfretamento da Pandemia estão se difundindo para outros legislativos subnacionais, inclusive as câmaras municipais? Esses parlamentos estão usando as mídias digitais para engajar o cidadão em medidas de combate à Covid-19 e informá-los das ações e iniciativas efetuadas para o enfretamento da Pandemia?

Para abordar essas questões mais gerais, este artigo busca mapear os repertórios de ação de enfretamento da Pandemia pelos parlamentos digitais brasileiros, com destaque para sua atuação nas mídias digitais, especialmente o *Facebook*. Para tanto, efetuamos uma análise de

⁶ Para um estudo estabelecendo um ranqueamento das diferentes funções desempenhadas pelos parlamentos digitais brasileiros nas esferas estaduais e municipais cf. os trabalhos de Braga, Mitozo e Tadra (2016) e Mitozo, Braga &

conteúdo dos portais e das postagens do *Facebook* durante o período da Pandemia, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, de 27 Assembleias Legislativas e de 26 Câmaras Municipais das capitais brasileiras, buscando analisar os repertórios de ação disponíveis nesses parlamentos digitais para o enfrentamento da Pandemia⁷. No tocante às postagens do *Facebook*, foram analisadas ao todo 15.996 postagens entre os meses de fevereiro a setembro de 2020. No item seguinte, procuraremos apresentar alguns dos principais resultados da pesquisa efetuada

Sendo assim, o presente artigo possui as seguintes questões de pesquisa:

Q01: Como os portais parlamentares em escala nacional e subnacional usaram suas plataformas digitais para divulgar diferentes ações e iniciativas para o enfrentamento da covid-19?

Q02: Os parlamentos subnacionais (Assembleias e Câmaras Legislativas) replicaram e reproduziram as ações dos parlamentos nacionais (Senado Federal e Câmara dos Deputados)?

Para respondermos a essas questões, desenvolvemos a seguinte metodologia: a) inicialmente, efetuamos uma análise de conteúdo dos portais dos parlamentos mencionados, procurando verificar quais ações de enfrentamento da Pandemia foram divulgadas em tais plataformas, durante os meses de junho a setembro de 2020; b) em seguida, efetuamos uma análise de uma das mídias digitais mais utilizadas pelos parlamentos e pelos cidadãos (no caso, o *Facebook*), para verificar se esses repertórios reverberaram além dos portais parlamentares e com qual intensidade.

Como o objetivo central deste texto não é realizar uma prospecção que mapeie todas as ações desenvolvidas pelos parlamentos digitais, escolhemos inicialmente um total de 10 variáveis para analisar o conteúdo dos portais parlamentares. Os critérios de seleção das variáveis foram algumas ações mais relevantes mencionadas em matérias da mídia e nos portais das duas casas legislativas brasileiras mais importantes (Senado Federal e Câmara dos Deputados). Essa análise de conteúdo foi efetuada pela equipe de pesquisadores citada no início deste artigo e submetida a uma checagem pelos autores do artigo. Em seguida, coletamos todas as postagens efetuadas nos *Facebooks* das casas legislativas examinadas e efetuamos uma busca por termos-chave para verificar a menção a termos associados à Pandemia. Cabe esclarecer que, dado o caráter exploratório deste estudo, destinado a mapear repertórios de ação e iniciativas

Tadra (2016a).

⁷ Definimos “Parlamento Digital” como o uso das plataformas digitais pelos órgãos parlamentares para gerenciar múltiplos aspectos de suas atividades e de sua governança, tanto “internos” e não visíveis ao público, como abertos e transparentes a ele. O aspecto mais visível dos parlamentos digitais são os *portais parlamentares*, que usamos como unidade de análise básica deste artigo. Estes portais parlamentares, por sua vez, tornam possíveis vários *repertórios de ação*, conceito inicialmente elaborado por Charles Tilly para a análise do ativismo social, mas que tem sido empregado recentemente por diversos autores para analisar as iniciativas e atividades dos atores políticos num contexto de democracia digital e de plataformação da ação coletiva (MENDONÇA; FREITAS, 2019).

implementadas pelos legislativos, não procuramos testar hipóteses sobre os possíveis fatores determinantes da frequência e da intensidade de tais iniciativas, ou mesmo sobre os impactos ou efeitos de cada uma delas. Dados os limites de espaço e o escopo do presente artigo, acreditamos que as respostas a essas indagações seriam motivo para outros estudos mais aprofundados a serem ulteriormente empreendidos no âmbito da presente investigação.

Feitos esses esclarecimentos sobre o desenho de nossa pesquisa, podemos passar à exposição de alguns de seus resultados.

3 Análise dos Resultados

Neste item, procuraremos apresentar algumas evidências que nos permitam responder às seguintes indagações: a) quais as principais ações divulgadas pelos parlamentos através de suas páginas e com qual frequência e intensidade?; b) qual a relação entre números de postagens no *Facebook* durante o período da Pandemia e o engajamento obtido por tais plataformas, entendido como o número de reações provocadas por cada postagem durante o período examinado; c) do conjunto de postagens efetuadas pelas casas legislativas durante a pandemia, quais delas tratam da Covid-19?; d) Quais os principais temas tratados e iniciativas tomadas nas redes digitais pelos parlamentos durante a Pandemia e quais provocaram maior engajamento e impacto nas redes sociais?

Em relação ao primeiro ponto, fizemos uma análise de conteúdo dos portais de 55 parlamentos digitais durante a Pandemia com o objetivo de mapear o repertório de ações divulgados pelos mesmos para o enfrentamento do Covid-19, chegando aos seguintes resultados:

Tabela 1 – Principais ações divulgadas nos e-parlamentos durante a pandemia

		Abrangência			
		Federais e Estaduais		Municipais	
		N	%	N	%
Banner informativo sobre Covid-19	Não	11	37,9	18	69,2
	Sim	18	62,1	8	30,8
Notícias sobre Covid na página inicial	Não	8	27,6	11	42,3
	Sim	21	72,4	15	57,7
Realização de Sessão Remota	Não	1	3,4	4	15,4
	Sim	28	96,6	22	84,6
Mudanças no Regimento	Não	16	55,2	18	69,2
	Sim	13	44,8	8	30,8
Transmissão online sobre Covid-19	Não	10	34,5	13	50,0
	Sim	19	65,5	12	46,2
Leis aprovadas sobre Covid	Não	6	20,7	7	26,9
	Sim	23	79,3	19	73,1
Aprovação de Fundo de Amparo à Pobreza	Não	21	72,4	25	96,2
	Sim	8	27,6	1	3,8
Audiências Públicas Remotas	Não	1	3,4	9	34,6
	Sim	28	96,6	17	65,4
Uso de mídias sociais para divulgar campanhas	Não	1	3,4	1	3,8
	Sim	28	96,6	25	96,2
Anúncio de Retomada das Sessões	Não	21	72,4	18	69,2
	Sim	8	27,6	8	30,8
Total		29	100	26	100,0

Fonte: Base de Dados do Grupo de Pesquisa.

A tabela acima nos informa a frequência de algumas das principais iniciativas veiculadas nos portais parlamentares para o enfrentamento da Pandemia durante o período pesquisado. Deve-se observar que muitas das assembleias empreenderam tais ações, entretanto estas não foram divulgadas em seus portais. Em nosso trabalho, mapeamos apenas aquelas que foram objeto de divulgação em suas plataformas digitais. As casas legislativas de abrangência federal e estadual, de maneira geral, apresentaram mais informações sobre as ações parlamentares para combater à pandemia. Uma iniciativa importante foi o uso de banners pelas Assembleias para divulgar as ações de enfrentamento da Covid como, por exemplo, esta figura divulgada no site da Assembleia Legislativa do Paraná durante praticamente todo o período da Pandemia resumindo as principais iniciativas implementadas pelo órgão no período da Covid-19⁸.

⁸ Banners digitais são ferramentas de divulgação de iniciativas e ações que podem ser criadas para publicação em sites e portais na internet. Especialistas afirmam que, no contexto do banner digital, os banners na internet podem ser

Figura 1 — “Banner” da ALEP divulgando ações sobre pandemia em sua página inicial.

Fonte: Portal da ALEP.

Com efeito, nesse banner estão enumeradas diversas iniciativas tomadas pela Assembleia Legislativa do Paraná para o enfrentamento da Pandemia, muito além da realização das mais visíveis “sessões remotas”, tais como: a) aprovação de diversas leis e medidas para o enfrentamento do Coronavírus; b) decretação de estado de calamidade pública em municípios; c) adoção da votação nominal remota; d) ampliação do Fundo de Combate à Pobreza; e) isenção de taxas para exames e consultas, dentre outras medidas de apoio ao usuário e cidadão comum que vão muito além de meras ações de gerenciamento da atividade parlamentar cotidiana por meio de plataformas digitais. Essas atividades, ao lado de outras, tiveram amplo impacto social no estado, contribuindo para o aumento visibilidade do órgão parlamentar, e muitas vezes questionando e “problematizando” medidas tomadas pelo governo, afetando a vida de milhares de pessoas muito além da esfera digital.

Outro exemplo de “boa prática” do uso de banners para divulgação de iniciativas relacionadas ao enfrentamento da Pandemia, que também serviu de base para definirmos nossas variáveis de análise, foi o do programa “Plantão permanente contra o coronavírus”, implementado pela Assembleia Legislativa da Bahia, que serviu de ferramenta para a veiculação de diversas ações de controle do Coronavírus, conforme ilustrado pela figura abaixo.

estáticos, animados, interativos ou seguir o padrão de Pop-Up (não propriamente um banner, mas ainda assim uma peça eletrônica). Dentre estes, os banners animados e/ou interativos são os que chamam mais a atenção e consequentemente trazem mais resultados (cf. o site: <https://conceitoideal.com.br/>. Acesso em outubro de 2020).

Figura 2 – Banner do “Plantão permanente contra o Coronavírus”, divulgado pela ALEBA



Fonte: Portal da ALEBA.

Como pode ser visto na tabela 1 acima, uma atividade de destaque empreendida pelos parlamentos foi o uso das mídias digitais para a promoção de campanhas de engajamento do público em ações de combate à Covid-19. Com efeito, a literatura sobre parlamentos digitais tem observado o crescente uso das mídias digitais para estimular o engajamento dos cidadãos nas atividades do parlamento, ao lado do amplo uso das redes digitais pelos próprios parlamentares (LESTON-BANDEIRA, 2013; 2018). Nesse sentido, *Facebook*, *Twitter*, *Instagram* e *Canais do Youtube* foram intensamente utilizados por diferentes parlamentos, com graus diferentes de intensidade, para engajar o público em ações de combate ao Covid-19. Para este texto, nos concentramos nas postagens do *Facebook*, na medida em que praticamente todos os órgãos legislativos examinados possuem presença nessa mídia digital.

Como pode ser verificado no anexo 01 a este artigo, apenas a Câmara Municipal de Rio Branco não teve *Facebook* ativo durante o período de nossa pesquisa. Como mostra a tabela a seguir, o *Facebook* foi a segunda mídia digital mais utilizada no mesmo período, em seguida ao *Youtube*, que teve grande número de visualizações no período, especialmente os canais dos parlamentos nacionais.

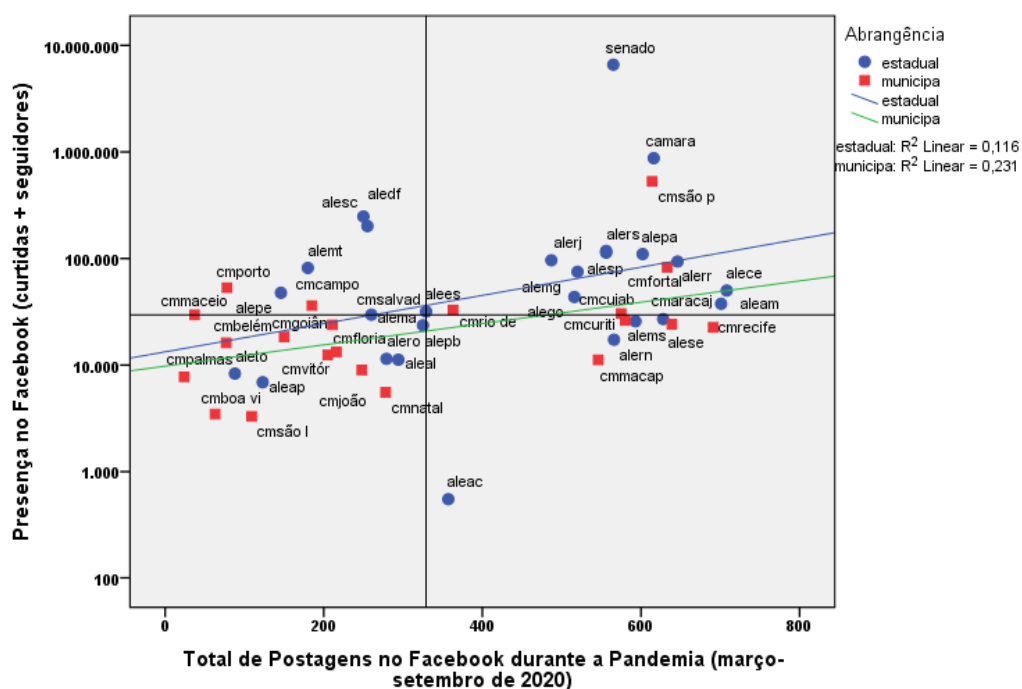
Tabela 2 — Uso das principais mídias digitais pelos legislativos brasileiros durante a pandemia (média e desvio padrão de usuários).

Abrangência		Seguidores no Facebook	Seguidores no Twitter	Visualizações no Youtube	Seguidores no Instagram
Federal	Média	3.729.155	978.272	76.435.814	847.863
	N	2	2	2	2
	Desvio Padrão	4.037.740	34.032	35.624.646	1.063.683
Estadual	Média	57.097	13.990	2.416.024	15.917
	N	27	26	25	26
	Desvio Padrão	60.899	24.380	4.101.966	12.573
Municipal	Média	38.400	6.043	448.559	6.318
	N	26	20	25	21
	Desvio Padrão	101.843	6.933	1.134.874	11.088
Total	Média	181.788	50.857	4.317.042	45.760
	N	55	48	52	49
	Desvio Padrão	890.080	196.384	15.699.733	227.321

Fonte: Base de Dados do Grupo de Pesquisa

Um primeiro dado relevante sobre a atuação dos parlamentos no *Facebook* pode ser dado pelo diagrama abaixo, ilustrando a relação entre as postagens no *Facebook* e o engajamento obtido no período, tal como mensurado pelo número de seguidores e “curtidas” nas páginas do *Facebook* das casas legislativas que estiveram ativas no período (RECUERO, 2010). É importante esclarecer que ao longo deste texto utilizaremos a quantidade de postagens e reações nos *Facebooks* dos parlamentos como proxy da intensidade do comprometimento das assembleias no desencadeamento de ações sobre a Pandemia.

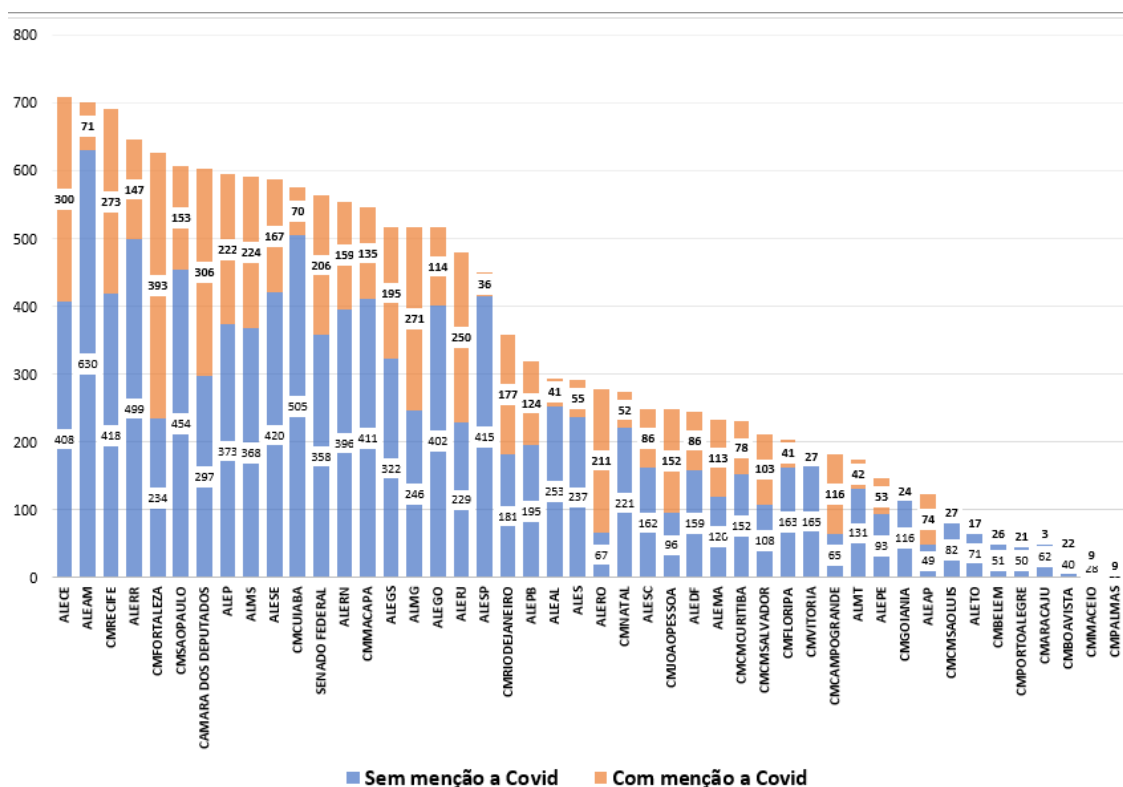
Figura 3 – Relação entre postagens e presença no *Facebook*.



Fonte: Base de Dados do Grupo de Pesquisa.

No tocante a esse ponto, podemos detectar quatro subgrupos de parlamento, localizados em cada lado do quadrante: a) aqueles que postaram muito no período e conseguiram elevado índice de engajamento, localizados no primeiro quadrante, destacando-se o Senado Federal, a Câmara dos Deputados, a Câmara Municipal de São Paulo e outros órgãos; b) aqueles parlamentos que postaram acima da média, mas tiveram fraco engajamento no período em tela; c) os órgãos legislativos que postaram pouco e tiveram pouco engajamento, no terceiro quadrante; d) e, por fim, aqueles que postaram abaixo da média, mas obtiveram elevado índice de engajamento das postagens, tais como a ALESC e a ALEDF.

Outra questão relevante é a de se temas relacionados à Covid-19 foram abordados nas postagens efetuadas pelos *Facebooks* das Assembleias durante o período pesquisado (final de fevereiro de 2020 à primeira semana de setembro). Para verificar essa questão, realizamos uma busca com os termos “Covid-19”, “coronavírus”, “pandemia”, “vírus” e outros termos associados, nas postagens realizadas nos *Facebooks* das diferentes Assembleias. Os resultados estão apresentados na figura abaixo:

Figura 4 — Postagens sobre a Covid do total de postagens

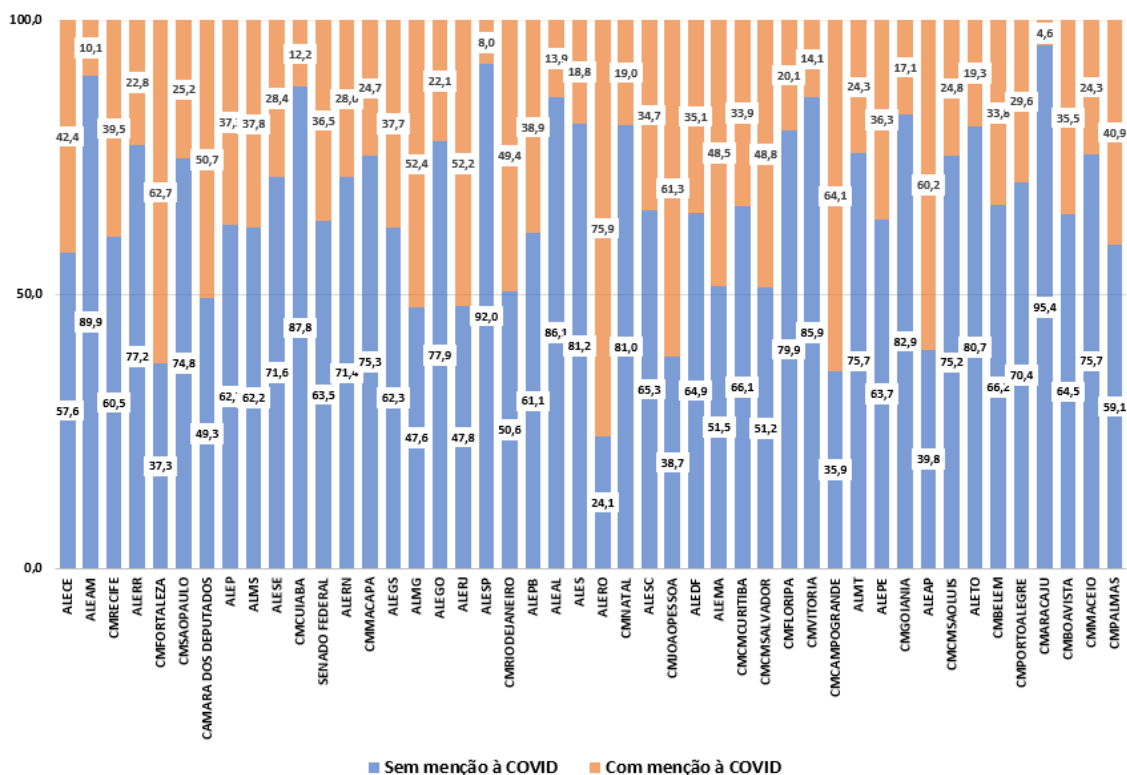
Fonte: Elaboração própria.

Observamos que, do total de 15.996 postagens realizadas pelos diversos parlamentos no período (Senado Federal e Câmara dos Deputados, Assembleias e Câmaras Municipais das capitais), cerca de 5.484 delas referiam-se à Pandemia, o que pode ser considerado um percentual relevante, dado que indica a intensa presença de postagens sobre o tema na *timeline* dos parlamentos durante o período de isolamento social. Do ponto de vista absoluto, os parlamentos que mais postagens fizeram sobre medidas de enfrentamento a Covid-19 sobre a pandemia foram, respectivamente, Câmara Municipal de Fortaleza (393), a Câmara dos Deputados (306), Assembleia Legislativa do Ceará (300) e Câmara Municipal de Recife (273), não por acaso parlamentos situados em regiões fortemente afetadas pelo Coronavírus ou então órgãos nacionais com maior visibilidade nacional que divulgaram intensamente medidas de combate à Pandemia. No espaço do presente texto, cabe observar estas diferentes, ficando para estudos posteriores uma análise mais aprofundada sobre as possíveis causas destes padrões diferenciados.

Do ponto de vista relativo, ou seja, em termos de percentual de postagens elas estão informadas na tabela abaixo, com padrões um pouco diferentes do anteriores, pois em termos relativos a Assembléias Legislativas do Amapá e de Roraima, e as Câmaras Municipais de Campo Grande, de São Luís e João Pessoa, foram as que mais postaram. Entretanto, no âmbito do presente artigo, cabe apenas detectar estes diferentes padrões, ficando para estudos

posteriores uma reflexão de suas eventuais causas. Entretanto, optamos por manter estes dados, pois eles ilustram uma das proposições centrais do artigo de que diferentes órgãos parlamentares repercutiram de forma diversa as medidas de enfrentamento sobre a Pandemia adotadas em nível nacional.

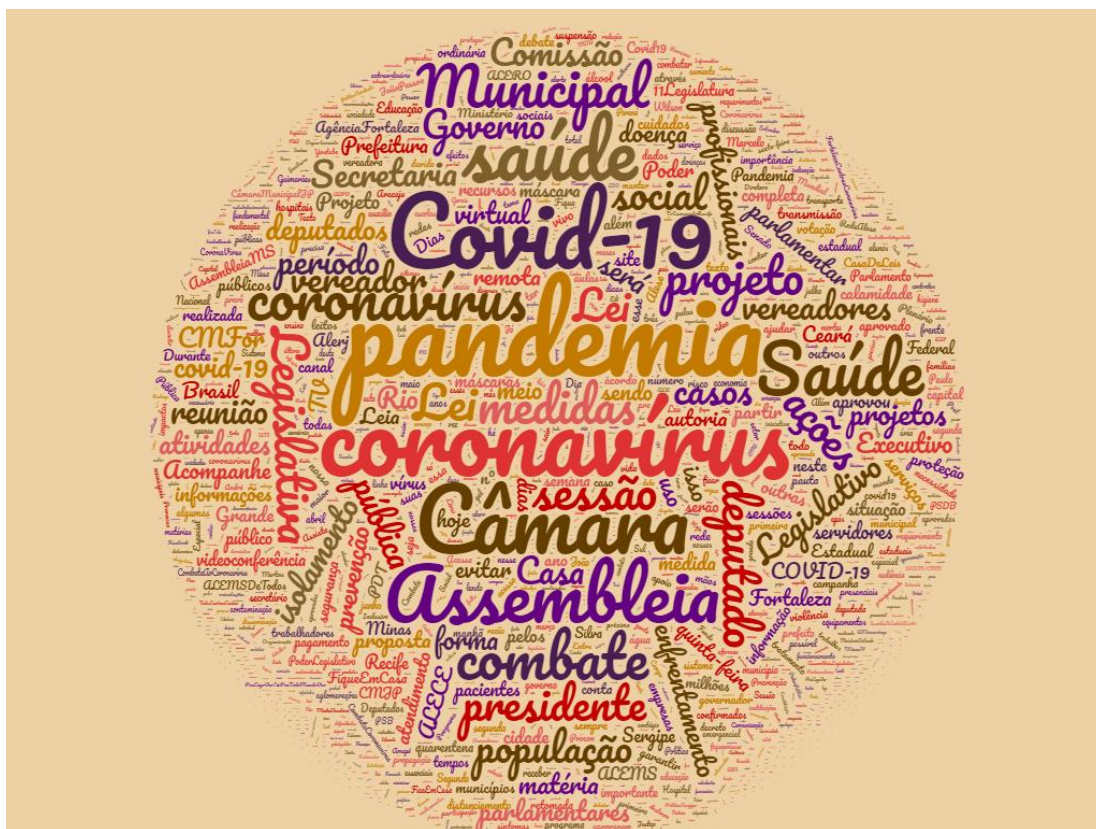
Figura 5 — Postagens sobre a Covid do total de postagens (%).



Fonte: Base de Dados do Grupo de Pesquisa (GAP).

Por fim, podemos fazer uma análise de cunho qualitativo dos principais temas abordados nas postagens durante o período da Pandemia, a partir da nuvem de palavras formada a partir dos temas mais relevantes tratados nas postagens sobre o Covid-19 no período analisado.

Figura 6 — Temas tratados no *Facebook* (nuvem de palavras).



Fonte: Elaboração própria.

A partir da nuvem de palavras das postagens sobre o Covid-19 no Facebook dos parlamentos examinados, podemos mapear algumas das ações desencadeadas e de maior impacto sobre os cidadãos nas redes sociais. Podemos observar os termos “sessão”, “remota”, “medidas”, “lei” associados de maneira mais forte às expressões relacionadas ao Covid-19. Além do perfil informativo sobre o vírus e a doença, o foco das postagens estava na atividade legislativa empreendida nas reuniões parlamentares modificadas, principalmente em categorias como: (1) a aprovação de medidas fiscais regulares e (2) a aprovação de alterações legislativas emergenciais relacionadas ao COVID. As medidas fiscais incluíram orçamentos e atualizações fiscais, aprovação de estimativas e a autorização de iniciativas fiscais. A legislação de emergência relacionada ao COVID-19 incluiu mudanças na legislação trabalhista e legislação de medidas de emergência em resposta aos impactos da pandemia. As postagens de maior impacto durante o período da Pandemia foram postagens do Senado e da Câmara dos Deputados informando o resultado de sessões deliberativas virtuais. Destaca-se como postagem de maior impacto o post: “Acompanhe ao vivo a sessão do #PlenárioVirtual da Câmara dos Deputados. Na pauta, projetos de enfrentamento ao #CoronavírusNoBrasil.” (https://www.Facebook.com/watch/live/?v=211619416572835&ref=watch_permalink), de 31/03/2020, que teve 31.500 curtidas, 32.700 comentários e mais de 12.000 compartilhamentos,

anunciando logo no início da Pandemia as medidas de combate ao Covid-19 aprovadas pelo órgão.

No tocante às Assembleias Legislativas, a postagem de maior impacto foi o post da Assembleia Legislativa da Paraíba intitulado: “Mais um Projeto de Lei apresentado pela Assembleia no combate aos efeitos da pandemia foi sancionado pelo governador João Azevêdo. Para assegurar a saúde e o sustento alimentar de famílias carentes durante esse período atípico, a distribuição de cestas básicas para 260 mil alunos da rede estadual de ensino está aprovada. Quem tem fome tem pressa e a ALPB está trabalhando remotamente, todos os dias, para continuar beneficiando os paraibanos agora e sempre. #ALPBumnovotempo”. (<https://www.Facebook.com/165715306870834/posts/2717514811690858/>), de 06/05/2020, que obteve 4553 reações, 492 comentários e 513 compartilhamentos, indicando mais uma vez a relevância dos órgãos parlamentares para a aprovação de medidas de impacto social, especialmente junto à população mais carente. Por fim, em relação às Câmaras Municipais, a postagem com maior impacto foi uma divulgada em 24/03/2020 pela Câmara Municipal de Fortaleza, também lançando uma campanha para arrecadar cestas básicas para população carente atingida pela Pandemia (<https://www.Facebook.com/160008874053393/posts/2728209670566621/>), que obteve 5300 reações, 733 comentários e 1688 compartilhamentos até o momento da redação deste texto.

Em suma: as redes sociais serviram para divulgar um amplo repertório de ação, especialmente no campo social, muitas vezes flexibilizando políticas de ajuste fiscal dos executivos estaduais tendo em vista o contexto de Pandemia.

4 Conclusão

Podemos concluir o artigo inicialmente reiterando aquilo que já foi observado por outros autores, ou seja, a Pandemia marcou um salto qualitativo no processo de digitalização das atividades parlamentares, com o desenvolvimento de um amplo repertório de ações visando o combate à Pandemia, do qual a realização de sessões e votações remotas é apenas a dimensão mais visível. Verificamos também que tal processo se difundiu de maneira desigual em diversos parlamentos, com algumas casas legislativas apresentando baixo grau de uso das tecnologias digitais para a divulgação de suas atividades. Observamos ainda que os portais dos parlamentos federais, das assembleias legislativas e das câmaras municipais utilizaram amplamente as redes sociais, especialmente do *Facebook*, para divulgarem ações de enfrentamento ao Covid-19 com um número elevado de postagens sobre o tema divulgando suas atividades.

Todos esses fatores colocam inúmeros desafios aos parlamentos digitais num contexto do pós-Covid 19. Se, por um lado, o enfrentamento da Pandemia mostrou a importância da

digitalização das atividades parlamentares e da logística digital anteriormente desenvolvida pelos parlamentos (sessões remotas, votação digital, informatização dos processos operacionais do parlamento), por outro lado, revelou também a debilidade de alguns parlamentos, ainda sem condições de enfrentar os desafios colocados aos órgãos parlamentares na nova era digital. Não obstante, a ampla atividade exercida pelos parlamentos digitais durante o período da Pandemia mostra que estes podem servir com um contrapeso às medidas do Executivo, de certa forma “atenuando” as tendências ao populismo autoritário observadas em algumas democracias modernas (PEIXOTO, 2020). No entanto, observamos também que muitos parlamentos digitais em escala subnacional ainda são pouco atuantes. Ainda segundo o texto de Tiago Peixoto, três fatores podem explicar a resposta desigual dos parlamentos: a) responsividade política; b) capacidade administrativa; c) capacidade digital. No âmbito do presente estudo, procuramos apenas constatar esta desigualdade a partir de algumas evidências. Verificar a incidência destes três fatores em cada casa legislativa, é o programa de toda uma agenda de pesquisa a ser realizada em outros estudos posteriores.

Todos os fatores elencados e sobre os quais os dados deste artigo desenvolveram reflexão mostram que há diversas maneiras para os parlamentos inovarem se apropriando do digital para, ao contrário do que julga a percepção corrente em amplos setores da opinião pública e mesmo da literatura especializada, para os quais há uma tendência inexorável ao declínio dos parlamentos, reforçar valores democráticos, aumentando sua eficiência e credibilidade junto aos cidadãos a partir de uma aproximação entre a esfera de representação e a esfera civil. Nesse sentido, os parlamentos modernos estão colocados perante o dilema de ampliarem a digitalização de suas atividades, acompanhando o desenvolvimento da sociedade, ou se verem ultrapassados pelos acontecimentos, tornando-se menos relevantes por serem pouco permeáveis às mudanças e aos reclamos da sociedade e da esfera civil.

4 Referências

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel; GARCÍA MONTERO, Mercedes. **¿Parlamentos abiertos? Análisis** comparado de la probidad y transparencia parlamentaria en América Latina. Inter-American Development Bank, 2013.

BRAGA, Sérgio S.; MITOZO, Isabele B.; TADRA, Júlia. As funções desempenhadas pelos websites parlamentares brasileiros e o papel dos programas educativos. **Educação & Sociedade**, v. 37, n. 136, p. 793-819, 2016.

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

BRASIL. Senado Federal. Coronavirus: Senado aprova auxílio emergencial de R\$600. **Agência Senado**, 30 mar. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/30/coronavirus-senado-aprova-auxilio-emergencial-de-r-600>. Acesso em: 10 ago.2020

CHADWICK, Andrew. **The hybrid media system: Politics and Power**. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2017.

COLEMAN, Stephen. **Can the internet strengthen democracy?** London: John Wiley & Sons, 2017.

DALTON, Russell. **Democratic Challenges, Democratic Choices: the erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies**. Oxford: Oxford University Press, 2004.

FARIA, Cristiano F. **O Parlamento aberto na era da internet: Pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?** Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

GERBAUDO, Paolo. **The digital party: Political organisation and online democracy**. Pluto Press, 2019.

KEANE, John; ALONSO, Sonia; MERKEL, Wolfgang (org.). **The future of representative democracy**. Cambridge University Press, 2011.

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

LESTON-BANDEIRA, Cristina; BENDER, David. How deeply are parliaments engaging on social media? **Information Polity**, v.18, p. 281-297, 2013.

LESTON-BANDEIRA, Cristina; THOMPSON, Louise. **Exploring Parliament**. Oxford University Press, 2018.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **How democracies die**. New York: Broadway Books, 2018.

MEDEIROS, B. P., GOLDONI, L. R. F., BATISTA JUNIOR, E., & ROCHA, H. R. D. O uso do ciberespaço pela administração pública na pandemia da COVID-19: diagnósticos e vulnerabilidades. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 650-662, 2020.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; FREITAS, Viviane Gonçalves. Fake News e o Repertório Contemporâneo de Ação Política. *In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES EM COMUNICAÇÃO E POLÍTICA*, 8, 2019. **Anais [...]**. Disponível em: http://compolitica.org/novo/wp-content/uploads/2019/05/gt1_mendonca_freitas.pdf. Acesso em: 10 ago. 2020.

MEYER, Brett. **Pandemic Populism: an analysis of Populist Leaders' Responses to Covid-19**. London: Tony Blair Institute for Global Change. 2020. Disponível em: <https://institute.global/policy/pandemic-populism-analysis-populist-leaders-responses-covid-19>. Acesso em: 10 ago. 2020.

MITOZO, Isabele B. A utilização de sistemas deliberativos remotos pelas Assembleias Legislativas brasileiras durante a pandemia de Covid-19: características e prospectos. **Revista do Legislativo Paranaense**, Curitiba, n. 4, p.9-24, 2020.

NORTON, Philip. Parliaments: A framework for analysis. **West European Politics**, v. 13, n. 3, p. 1-9, 1990.

PEIXOTO, Tiago. **Virtual parliaments in Times of Coronavirus: Flattening the Authoritarian Curve?** 2020. Disponível em: <https://democracyspot.net/2020/04/21/virtual-parliaments-in-times-of-coronavirus-flattening-the-authoritarian-curve/>. Acesso em: 10 maio 2020.

PEREIRA, A. K., OLIVEIRA, M. S., & SAMPAIO, T. D. S. Heterogeneidades das políticas estaduais de distanciamento social diante da COVID-19: aspectos políticos e técnico-administrativos. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 678-696, 2020.

PERSILY, Nathaniel. The 2016 US Election: Can democracy survive the internet? **Journal of democracy**, v. 28, n. 2, p. 63-76, 2017.

RECUERO, Raquel. **Introdução à análise de redes sociais online**. Salvador: UFBA, 2017

SANTOS, Fabiano. O processo legislativo na deliberação remota. **Congresso Remoto Boletim**, n. 1, 2020. Disponível em: https://olb.org.br/wp-content/uploads/2020/06/Boletim-OLB-Regimento-Remoto_versaofinal.pdf. Acesso em: 15. ago. 2020.

WILLIAMSON, Andy. How are parliaments responding to the coronavirus pandemic? **Hansard Society Blog**, 2020. Disponível em: <https://www.hansardsociety.org.uk/blog/how-are-parliaments-responding-to-the-coronavirus-pandemic?>. Acesso em: 15 abr. 2020.

Anexo 1: Mídias Digitais utilizadas pelas casas legislativas brasileiras durante o período da Covid-19.

N	Casa Legislativa	Facebook	Twitter	Youtube	Instagram
1	Senado Federal	1	1	1	1
2	Camara dos Deputados.	1	1	1	1
3	Assembleia Legislativa do Paraná	1	1	1	1
4	Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul	1	1	1	1
5	Assembleia Legislativa de Santa Catarina	1	1	1	1
6	Assembleia Legislativa de Espírito Santo	1	1	1	1
7	Assembleia Legislativa de Minas Gerais	1	1	1	1
8	Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro	1	1	1	1
9	Assembleia Legislativa de São Paulo	1	1	1	1
10	Assembleia Legislativa do Acre	1	0	0	0
11	Assembleia Legislativa do Amazonas	1	1	1	1
12	Assembleia Legislativa do Amapá	1	0	1	1
13	Assembleia Legislativa do Pará	1	1	1	1
14	Assembleia Legislativa de Rondônia	1	1	1	1
15	Assembleia Legislativa de Roraima	1	1	1	1
16	Assembleia Legislativa de Alagoas	1	1	1	1
17	Assembleia Legislativa da Bahia	1	1	1	1
18	Assembleia Legislativa do Ceará	1	1	1	1
19	Assembleia Legislativa do Maranhão	1	1	1	1
20	Assembleia Legislativa da Paraíba	1	1	1	0
21	Assembleia Legislativa de Pernambuco	1	1	1	1
22	Assembleia Legislativa do Piauí	1	0	1	0
23	Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte	1	1	1	1
24	Assembleia Legislativa de Sergipe	1	1	1	1
25	Assembleia Legislativa do Distrito Federal	1	1	1	1
26	Assembleia Legislativa de Goiás	1	1	1	1
27	Assembleia Legislativa do Mato Grosso do Sul	1	1	1	1
28	Assembleia Legislativa do Mato Grosso	1	1	1	1
29	Assembleia Legislativa do Tocantins	1	1	1	1
30	Câmara Municipal de Rio Branco	1	0	1	1
31	Câmara Municipal de Maceió	1	1	1	1
32	Câmara Municipal de Manaus	1	1	1	0
33	Câmara Municipal de Macapá	1	1	1	1
34	Câmara Municipal de Salvador	1	1	1	1
35	Câmara Municipal de Fortaleza	1	1	1	1
36	Câmara Municipal de Vitória	1	1	1	1
37	Câmara Municipal de Goiânia	1	1	1	0
38	Câmara Municipal de São Luis	1	1	1	1
39	Câmara Municipal de Belo Horizonte	1	n	0	0
40	Camara Municipal de Campo Grande	1	1	1	1
41	Câmara Municipal de Cuiabá	1	1	1	1
42	Câmara Municipal de Belém	1	1	1	1
43	Câmara Municipal de João Pessoa	1	1	1	1
44	Câmara Municipal de Recife	1	1	1	1
45	Câmara Municipal de Teresina	1	0	1	1
46	Câmara Municipal de Curitiba	1	1	1	1
47	Câmara Municipal de Rio de Janeiro	1	1	1	1
48	Câmara Municipal de Natal	1	1	1	1

49	Camara Municipal de Porto Velho	0	0	1	0
50	Câmara Municipal de Boa Vista	1	0	1	0
51	Câmara Municipal de Porto Alegre	1	1	1	0
52	Câmara Municipal de Florianópolis	1	1	1	1
53	Câmara Municipal de Aracaju	1	1	1	1
54	Câmara Municipal de São Paulo	1	1	1	1
55	Câmara Municipal de Palmas	1	1	1	1



ORIGENS E IMPLICAÇÕES DO FUNCIONAMENTO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS EM TEMPOS DE PANDEMIA: NOTAS SOBRE O SISTEMA DE DELIBERAÇÃO REMOTA (SDR) E O PAPEL DAS NOVAS TECNOLOGIAS

ORIGINS AND IMPLICATIONS OF HOUSE OF REPRESENTATIVES ACTIVITY IN PANDEMIC TIMES: NOTES ON THE REMOTE DELIBERATION SYSTEM (SDR) AND THE ROLE OF NEW TECHNOLOGIES

ORÍGENES E IMPLICACIONES DEL FUNCIONAMIENTO DE LA CÁMARA DE LOS DIPUTADOS EM TIEMPOS DE PANDEMIA: NOTAS SOBRE EL SISTEMA DE DELIBERACIÓN REMOTA (SDR) Y EL PAPEL DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS

Cristiane Corrêa Batista¹
Fabiano Guilherme Mendes Santos²

Resumo: O dia 13 de março marca o início do afastamento social no Brasil por conta da pandemia causada pela Covid-19. Quatro dias depois, a Câmara dos Deputados institui o Sistema de Deliberação Remota (SDR), realizando sua primeira sessão virtual no dia 25 do mesmo mês. O artigo tem por objetivo descrever o micro processo que viabilizou a retomada das atividades de plenário da Câmara tão rapidamente. Através de respostas a questionários semi-estruturados aplicados a atores chaves no processo, mostramos que o investimento prévio em tecnologia e em informação dotou o parlamento de autonomia visando manter suas atividades.

Palavra-chave: Pandemia; Funcionamento Congregual; Câmara dos Deputados; Novas Tecnologias; Sistema de Deliberação Remota.

Abstract: March 13 marks the beginning of social withdrawal in Brazil due to the pandemic caused by Covid-19. Four days later, the House of Representatives institutes the Remote Deliberation System (SDR), holding its first virtual session on the 25th of the same month. The article aims to understand the micro process that enabled the resumption of plenary activities of the House so quickly. Through qualitative research and semi-structured questionnaires applied to key actors in the process, we showed that the previous investment in technology and information on the institution provided the parliament with autonomy in order to maintain its activities.

Keywords: Pandemic Times; Congressional Functioning; House of Representatives; New Technologies; Remote Deliberation System.

¹ É Professora/Pesquisadora Associada dos Cursos de Graduação e Pós-Graduação em Ciência Política da UNIRIO. Doutora em Ciência Política pelo antigo IUPERJ e pós-doutora pelo CILAS/UCSD. Tem experiência nas áreas de Instituições e Políticas Públicas.

² É mestre e doutor em Ciência Política pelo antigo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj), com estágio pós-doutoral em ciência política na Universidade da Califórnia, San Diego (UCSD). É professor/pesquisador do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), onde coordena o Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB), o Núcleo de Estudos sobre o Congresso (Necon) e o Grupo de Estudos de Economia e Política (GEEP). Tem publicações na área de estudos legislativos em periódicos nacionais e internacionais.

Resumen: El 13 de marzo marca el inicio del retiro social en Brasil debido a la pandemia causada por Covid-19. Cuatro días después, La Cámara de los Diputados instituyó el Sistema de Deliberación Remota (SDR), realizando su primera sesión virtual el día 25 del mismo mes. El artículo tiene como objetivo comprender el microproceso que permitió retomar tan rápidamente las actividades plenas de la Cámara. A través de investigaciones cualitativas y cuestionarios semiestructurados aplicados a actores claves del proceso, mostramos que La inversión previa en tecnología e información ha dotado AL parlamento de autonomía para mantener SUS actividades.

Palabras clave: Pandemia; Funcionamiento del Congreso; Cámara de los Diputados; Nuevas tecnologías; Sistema de Deliberación Remota.

1 Introdução

A experiência legislativa brasileira durante a atual crise pandêmica não apenas configura elemento político básico de conjuntura. É também fenômeno de grande interesse no debate acadêmico sobre a inserção do Congresso no processo mais denso de produção de políticas. Desde os estudos iniciais de Figueiredo e Limongi (1999), passando pelo diagnóstico do funcionamento das comissões de Pereira e Mueller (2000) e análise da produção endógena de leis ao Congresso de Amorim Neto e Santos (2003), algum consenso existia sobre a liderança do Executivo, o presidente e seus ministros, na organização do processo decisório em torno de políticas públicas centrais para o país³. A proposta do trabalho parte do artigo clássico de Abranches (1988), segundo o qual o funcionamento do sistema depende da iniciativa do presidente em formar uma base de apoio operacional no parlamento, girando em torno de coalizões com os principais partidos. Uma vez decidida a formação da coalizão, Legislativo, Executivo, partidos e ministros teriam os instrumentos institucionais necessários à boa condução do governo. O contrafactual seria a entropia, paralisia decisória ou, no limite, a destituição do presidente. Ou seja, não havia no horizonte de hipóteses prováveis a possibilidade de o Congresso, ele mesmo, tornar-se o *locus* central de produção de políticas públicas para o país.

Não obstante, já de algum tempo o Congresso Nacional vem tornando-se o principal legislador no Brasil, como indica o excelente trabalho de Almeida (2018), e suas atividades fortemente ancoradas nas capacidades informacionais das Comissões permanentes e da estrutura de assessoria e consultoria legislativas (SANTOS; CANELLO, 2016). O que veremos neste artigo reforça essa tese. Ou seja, no momento em que se instalou a crise sanitária da Covid-19 o Legislativo brasileiro contemporâneo, mais especificamente, a Câmara dos Deputados, assumiu um protagonismo no processo de tomada de decisão, *vis-à-vis* o Executivo, que viabilizou as atividades legislativas de forma remota, servido, inclusive, de inspiração para parlamentos em todo o mundo. É sobre esse ponto que versa o artigo que se segue.⁴

³ Para uma resenha recente da enorme e boa bibliografia que surge a partir dos anos 1990 em torno do Legislativo, ver Figueiredo e Santos (2016).

⁴ Para mais informações sobre o funcionamento do Legislativo brasileiro durante o período remoto, tais como temas

2 Primeiros Passos.

Nosso objetivo no artigo é explicitamente descritivo e não explicativo. Buscamos apoio na hipótese de ter havido uma evolução institucional envolvendo o Legislativo brasileiro no sentido de torná-lo mais pró-ativo no processo decisório em políticas públicas (ALMEIDA, 2018), tendo o contexto da pandemia como objeto de investigação, e, além disso, de ser tal evolução institucional resultado, entre outros fatores, do investimento em assessoria e informação (SANTOS; CANELLO, 2016). Nesse sentido, não haverá teste de hipótese, nem nova explicação sobre o funcionamento da Câmara dos Deputados e estranho seria caso houvesse, uma vez que a experiência da pandemia tem início faz apenas alguns meses. Acreditamos, contudo, que a crônica da reação de deputadas e deputados ao novo ambiente político gerado pela crise sanitária fornece material rico para futuras explanações, mais rigorosas e dotadas de contornos “científicos” mais bem definidos. Senão vejamos.

A ação legislativa número 1 no Brasil da pandemia foi a própria decisão de manter em funcionamento o Congresso Nacional. No fim do ano de 2019 e início de 2020 o mundo começou a tomar conhecimento do poder devastador do SARS-CoV-2, vírus causador da Covid-19, também conhecido como Coronavírus⁵. Os primeiros casos da doença ocorreram na cidade de Wuhan, na China, no início de dezembro de 2019, sendo enviada notificação à Organização Mundial de Saúde (OMS) no final daquele mês. O Brasil iniciou o ano de 2020 solicitando à OMS esclarecimentos sobre a notificação e, dias depois, a Organização publicou seu primeiro comunicado de alerta sobre o surto e anunciou mais de 40 casos de “pneumonia por causas desconhecidas” na China, com uma morte, além de dois casos de pacientes com passagem em Wuhan, um na Tailândia e outro no Japão. No dia 10 de janeiro, o Comitê de Monitoramento de Eventos do Ministério da Saúde brasileiro foi acionado e, seis dias depois, este mesmo ministério publicou a primeira informação sobre seu conhecimento da doença. No dia 20 de janeiro a OMS e a Organização Panamericana de Saúde (OPAS) se reuniram para definir uma estratégia internacional de resposta, sendo divulgado no dia seguinte, o primeiro Boletim Epidemiológico da OMS com a indicação de risco moderado. No dia 22 foi ativado o Comitê de Operações de Emergência (COE) em nível 1 de alerta, sendo elevado para o nível 2 cinco dias depois. No dia 24, o número de casos da doença já superava os 800, com 25 mortes, incluindo a primeira fora da China. No penúltimo dia do mês de janeiro, a OMS alterou seu posicionamento e elevou a indicação de risco para “alto”, declarando Emergência Internacional.

Na sequência dos acontecimentos, o Brasil acionou no dia 31 de janeiro, o Grupo Executivo Interministerial, com a primeira reunião realizada no dia 3 de fevereiro, mesmo dia

abordados e quantitativo de matérias, ver análises do Congresso Remoto (www.congressoremoto.org.br/analises).

⁵ Ver <https://coronavirus.saude.gov.br/linha-do-tempo/#dez2019>

http://corona.dourados.ms.gov.br/index_admin.php?class=NeaArtigoView&id=4

em que o país declarou Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN). Um dia depois, no dia 4, o Ministério da Saúde enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei de Quarentena, sendo aprovado em dois dias pelo Congresso Nacional. No dia 5 do mesmo mês foi realizada a missão de repatriamento dos 34 brasileiros que viviam na cidade de Wuhan, ocorrendo, um dia depois, uma reunião da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) com secretários de saúde de estados e capitais. Três eventos importantes acontecem no dia 7 de fevereiro. O primeiro deles foi a sanção presidencial do projeto de lei da quarentena aprovado pelo Congresso no dia anterior; o segundo, a decolagem do voo trazendo os brasileiros da China; e o terceiro, a capacitação técnica de representantes de nove países das Américas do Sul e Central, realizada pelo Ministério da Saúde e pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), para diagnóstico laboratorial do novo vírus. No dia 9 de fevereiro desembarcam no Brasil as 58 pessoas envolvidas na Operação de Regresso dos brasileiros da China.

Até o dia 10 de fevereiro já tinham sido registrados mais de 40 mil casos no mundo, com 454 deles em outros 24 países, e mais de mil mortes, sendo as duas primeiras fora da China, em Hong Kong e nas Filipinas.⁶ Com a avaliação da ocorrência de poucos casos fora do território chinês e número de infectados crescendo menos, a OMS definiu, no dia 14 de fevereiro, o surto da Covid como ‘controlado’, posição alterada 10 dias depois, quando se observou um aumento exponencial de casos externos à China, com os maiores números sendo registrados na Itália – que passou de 79 casos para 222 em apenas dois dias – e no Irã – que contabilizou 12 mortes e fechou as fronteiras. Ao todo, nesse período, quase 80 mil casos foram confirmados, sendo mais de 2 mil em outros 31 países, e 2.600 mortes, 35 delas fora da China. Diante desses números, a OMS declarou, então, que os países deveriam se preparar para uma possível pandemia.

No Brasil, foram apresentadas ações de enfrentamento ao vírus durante a reunião dos ministros da Saúde do MERCOSUL, em Assunção, no Paraguai, no dia 19 de fevereiro. No dia 21, o alerta para casos suspeitos da doença no mundo atingiu mais 7 países além da China, subindo para 16 países três dias depois. O primeiro caso de coronavírus no país foi confirmado no dia 26 de fevereiro, na cidade de São Paulo, em um paciente de 61 anos com histórico de passagem pela Itália. No mês seguinte, dia 9 de março, o Ministério da Saúde passou a adotar as novas recomendações da OMS, como realização de testes de Covid em pacientes internados com síndrome respiratória grave. Em 11 do mesmo mês, a Organização definiu o surto como pandemia, período no qual o número de casos subiu para 118 em 114 países, com mais de quatro mil mortes, sendo 90% dos casos localizados na China, Itália, Irã e Coreia do Sul. Um dia depois, o Ministério da Saúde brasileiro, seguindo a orientação da OMS, regulamentou e

⁶ O primeiro caso da doença nos Estados Unidos, país líder no número de casos e mortes, foi anunciado no dia 21 de janeiro.

publicou no Diário Oficial da União (DOU) os critérios de isolamento e quarentena a serem aplicados e seguidos pelas autoridades de saúde locais. O objetivo era evitar a dispersão do vírus pelo país e o colapso o Sistema Único de Saúde (SUS) por superlotação nos hospitais públicos. Posteriormente, no dia 13, recomendou a antecipação de férias escolares, a suspensão de eventos e o isolamento de viajantes internacionais. Quatro dias depois foram anunciadas as primeiras mortes por Covid no país, primeiro um homem de 62 anos no estado de São Paulo, e, horas depois, uma mulher de 63 anos e um homem de 69 anos, no estado do Rio de Janeiro.

Como vimos, o dia 13 de março marca o início do afastamento social no Brasil. Quatro dias depois, no dia 17, a Câmara dos Deputados publica a Resolução nº 14/2020 e institui o Sistema de Deliberação Remota (SDR)⁷. O SDR foi criado para viabilizar o funcionamento da Casa durante a crise sanitária e econômica relacionada ao Covid-19, permitindo a discussão e votação de matérias, preferencialmente voltadas à emergência de saúde pública, sujeitas à apreciação do plenário de forma remota. As plataformas digitais que serviram de base para o sistema permitiram os debates entre os parlamentares por áudio e vídeo, inclusive por *smartphones*, via aplicativo chamado Infoleg. A ferramenta previu ainda a publicação desses áudios e vídeos, de forma simultânea ou gravada, nos canais de mídia institucional, TV, Youtube ou através das mídias sociais dos parlamentares.⁸ Todas as informações sobre as matérias a serem votadas, a orientação de voto das lideranças partidárias, e, finalmente, o voto do parlamentar, são viabilizados pelo aplicativo. Para ter acesso a esse aplicativo, foi necessária a realização de novos cadastros pelos parlamentares, com registros de novos e-mail e senha, diferentes daqueles utilizados na plataforma interna da Câmara. A convocação das sessões acontece com antecedência mínima de vinte e quatro horas, salvo se realizadas em sequência. As sessões realizadas por meio do SDR são consideradas sessões deliberativas extraordinárias, constando em ata a informação expressa de que as deliberações foram tomadas em ambiente virtual.⁹

Uma das principais preocupações tecnológicas em torno da criação do Sistema de Deliberação Remota foi a garantia da segurança dos trabalhos virtuais, tanto para os deputados, quanto para a legitimidades das decisões, desde o debate até o voto final. Pensando nisso, a Resolução 14 previu, e o sistema do aplicativo Infoleg garantiu, os seguintes procedimentos: sigilo do voto do parlamentar até a totalização da votação e anúncio do resultado;

⁷<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2020/resolucaodacamaradosdeputados-14-17-marco-2020-789854-publicacaooriginal-160143-pl.html>.

⁸ A transmissão das seções e/ou da sua gravação nos ambientes virtuais é vedada nos casos de sessões secretas, que são aquelas que deliberam sobre projeto de fixação ou modificação dos efetivos das Forças Armadas; declaração de guerra ou acordo de paz; e passagem ou permanências de forças estrangeiras pelo território nacional (Incisos I, II e III do parágrafo único do Art. 92 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados).

⁹ A média do quórum em sessões deliberativas na Câmara dos Deputados subiu de 445 para 503 no período remoto, com a ressalva de que o quórum é medido duas horas antes da sessão, sem verificação posterior. (www.congressoremoto.org.br/analises)

irretratibilidade do voto uma vez encerrada a votação; garantia do sigilo dos dados biométricos dos parlamentares; proclamação do processo de votação, totalização dos votos e registro dos resultados de votação através dos sistemas institucionais da Câmara dos Deputados; possibilidade de soluções ao gerenciamento de áudio e vídeo das sessões por meio de plataformas comerciais, desde que estas atendessem aos requisitos definidos pela Resolução; utilização dos sistemas operacionais IOS ou Android nos *smartphones*, bem como habilitação prévia dos mesmos; verificação em duas etapas para a primeira autenticação do dispositivo; acesso simultâneo de todos os deputados e da Secretaria Geral da Mesa à sessão, mediada pelo presidente da Casa; e, finalmente, funcionamento ininterrupto da sessão virtual, supervisionada pela Diretoria de Inovação e Tecnologia da Informação da Câmara.

O artigo tem por objetivo daqui por diante fornecer uma descrição do micro processo, em vários momentos, propriamente tecnológico e informacional, que viabilizou a retomada das atividades de plenário da Câmara dos Deputados tão rapidamente, desde a decretação do afastamento social em todo o território nacional, no dia 13 de março, até a realização da sua primeira sessão virtual, 12 dias depois, dia 25 de março¹⁰ Quando exatamente e por que houve a clareza, na Câmara dos Deputados, da necessidade de se avançar com o sistema de deliberação remota? De que maneira, e se ocorreu, a experiência internacional influenciou o processo brasileiro de realização do sistema remoto? Houve autonomia nesse processo ou se seguiu experiências internacionais já em andamento? A criação e uso do sistema de deliberação remota resultaram de iniciativas e sugestões feitas aos políticos pela Diretoria de Tecnologia e Informação da Câmara dos Deputados; resultaram de uma demanda dos políticos ocupantes da Mesa Diretora e/ou lideranças partidárias; ou foram uma via de mão dupla, com intensa cooperação e coordenação entre essas duas instâncias? Ao entrevistar atores chaves no processo e, assim, conseguir as respostas para tais questões, nossa reflexão visa não ao teste sistemáticos de novas e velhas hipóteses, mas apenas apontar direções possíveis para o debate político e acadêmico em torno do Legislativo nos tempos de pandemia. Acreditamos que por essa via também estaremos lançando luzes sobre a dinâmica institucional da Câmara no mais longo prazo (ALMEIDA, 2018).

¹⁰ A ciência política brasileira não tem se debruçado com a devida atenção sobre o tema do uso das mídias digitais como forma de preencher as atividades de representação política. Exceção importante encontra-se no trabalho desenvolvido por Sérgio Soares Braga e sua equipe na Universidade Federal do Paraná (UFPR). Já são vários artigos publicados e teses defendidas. Cito aqui duas produções recentes Carlomagno, Braga e Wisse (2019) e Carlomagno e Braga (2019). Outra exceção importante encontra-se em Faria (2015), um dos nossos informantes.

3 Entrevistas e Depoimentos de Atores Chaves no Processo

Realizamos entrevistas semi-estruturadas por e-mail com atores-chaves da Câmara dos Deputados envolvidos na execução do Sistema de Deliberação Remota, ferramenta que viabilizou as atividades legislativas no período da quarentena. São eles: Patricia Gomes Rego de Almeida, diretora adjunta da Diretoria de Inovação e Tecnologia da Informação, Cristiano Ferri Soares Faria, executor de projetos em inovação cívica, Marcus Vinícius Chevitarese Alves, também da Diretoria de Inovação e pesquisador do Centro de Formação e Aperfeiçoamento dos Recursos Humanos da Câmara dos Deputados (CEFOR), e Marcelo Calero, Deputado Federal, pelo Cidadania, do Rio de Janeiro. As entrevistas foram compostas por perguntas abertas cujo conteúdo fora previamente discutido com os respondentes. A escolha desta e destes respondentes decorreu da posição que ocupam no processo de sofisticação tecnológica da Casa Legislativa (no caso de Almeida, Alves e Faria), no debate acadêmico e institucional sobre tal processo (casos de Almeida, Alves e Faria) e na participação como representante na decisão final sobre políticas (caso de Calero).

Com relação ao momento em que ficou clara a necessidade de se avançar em um sistema de deliberação remota para garantir as atividades legislativas da Câmara dos Deputados, nossos entrevistados informaram que foi a partir da observação do avanço da discussão sobre o assunto em democracias acometidas pela Covid antes do Brasil. Nesse momento, ainda no mês de fevereiro, o Secretário-Geral da Mesa da Casa começou a analisar a possibilidade e amadurecer a ideia. Desta forma, de acordo com um dos entrevistados, a Câmara dos Deputados agiu tão rapidamente na realização do sistema de deliberação remota que é possível afirmar que as experiências internacionais foram influenciadas pelo processo brasileiro, e não o contrário. A partir de então, o modelo da normatização, a tecnologia utilizada e a adaptação ao novo formato de atividade legislativa foram construídas conjuntamente, com base em muita troca de informações entre o Legislativo brasileiro e os parlamentos internacionais.

A agilidade da Câmara na execução do SDR, do ponto de vista comparado com outras democracias, pode ser explicada, segundo as entrevistas, por alguns fatores. Em primeiro lugar, pela existência de recursos humanos tecnológicos especializados, além de recursos materiais substanciais (o orçamento anual da Câmara é um dos maiores dentre parlamentos do mundo). Em segundo lugar, pela vontade política por parte do Presidente da Casa e da Mesa Diretora, “tendo em vista o papel essencial do Poder Legislativo dentro do sistema de freios e contrapesos no atual contexto político institucional brasileiro, sendo o presidente Rodrigo Maia o líder desse processo”. Por último, a certa tradição de iniciativas de inovação tecnológica pela Câmara desde os anos 2000, através dos núcleos tecnológicos espalhados pela Casa.

Uma das principais preocupações da utilização do sistema remoto, como já narrado anteriormente, era com o arcabouço legal que amparasse a validade das deliberações das sessões

virtuais. Foi apontado como grande desafio viabilizar tecnologicamente o trabalho remoto, com mais de 500 participantes, cuja dinâmica se aproximasse de uma sessão presencial. Como se tratava de uma realidade totalmente nova, as adaptações e ajustes em torno da comunicação com os parlamentares, seja para instruções, seja no suporte às sessões, eram ajustadas diariamente, a cada nova versão. “Nosso processo de construção tecnológica foi incremental, o que nos permitiu oferecer uma solução integrada que contemplasse, em um aplicativo, desde o registro de presença, consulta da orientação dos líderes de partido, o voto, inscrição em lista de oradores para diferentes momentos da sessão, até o painel de resultados”.

Para assegurar a transparência, os dados continuaram a ser publicados no portal de dados abertos da Câmara, respeitando-se os mesmos formatos originais. O processo de gestão de mudanças requereu o envolvimento de equipes multidisciplinares, desde servidores experientes do rito legislativo aos profissionais da área de tecnologia, que se alternavam em turnos durante todo o dia e realizavam testes quando não havia sessão. Com relação à garantia da segurança e a legitimidade do processo decisório remoto, foi criada, então, a Resolução nº 14/2020, que, como vimos, instituiu o Sistema de Deliberação Remota da Câmara. A equipe técnica, segundo entrevista, discutiu exaustivamente o tema da legalidade das decisões em ambiente virtual, dentro do tempo que dispunha, e foram tomadas medidas no sentido de garantir a autoria do voto. Assim, uma das medidas incorporada pela Resolução 14 foi o cadastro de identificação do celular de cada parlamentar para que o sistema pudesse identificar com segurança se aquele dispositivo estaria ou não autorizado a emitir voto. Com relação à adaptação dos deputados ao sistema, nos foi informado que não pareceu ter havido grandes dificuldades, uma vez que já se utilizava o Infoleg, aplicativo para *smartphones* e *tablets* que traz informações sobre as atividades legislativas da Câmara. Além disso, foram feitas algumas rodadas de testes e simulações como treinamento, no intuito de antecipar eventuais dificuldades na manipulação do sistema.

Pelas informações coletadas a partir das entrevistas podemos afirmar que a criação do Sistema de Deliberação Remota da Câmara dos Deputados não partiu do zero. A necessidade de se viabilizar um processo legislativo digital já fazia parte da estratégia digital da Casa. Encontrava-se em tramitação, desde dezembro de 2019, a Resolução nº 12/2019¹¹, que estabelece o processo legislativo digital na Câmara. Tal matéria foi apontada como base para as decisões que vieram a ser executadas. Quando o afastamento social foi deflagrado e a importância de se manter as atividades deliberativas da Casa no período de isolamento detectada, a Secretaria Geral da Mesa e a Presidência da Casa solicitaram à Diretoria de Inovação e Tecnologia da Informação avaliação sobre viabilidade técnica de se acelerar

¹¹ Originalmente, PRC 113/2019: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=826D98BB91EF1EA5D42CD343E65A2AF5.proposicoesWebExterno2?codteor=18

algumas ações previstas na transformação digital da Casa. Como essa diretoria já contava com vários módulos tecnológicos de sistemas dirigidos a automação do processo legislativo, frutos de planejamento estratégico anterior, tal como o Infoleg, a construção de uma solução para deliberações remotas viabilizou-se de maneira natural. O que não havia era a possibilidade de se votar remotamente, adaptação feita em um prazo bastante exíguo (cerca de dez dias). Em outras palavras, o SDR já estava engatilhado como projeto antes da pandemia. A quarentena foi apenas, como relatado, uma janela de oportunidade que se abriu. “Certamente, sem a estratégia e o investimento dos servidores em um modelo digital que permitisse agilidade, transparência, rastreabilidade e alcance nacional, não seria possível ter implantado o contingenciamento do funcionamento da democracia representativa nesse momento de pandemia”, relata um de nossos entrevistados.

Na entrevista com Cristiano Ferri Faria, executor de projetos em inovação cívica da Câmara dos Deputados e que esteve envolvido no laboratório de inovação cidadã da Casa, o LabHacker¹², foi perguntado se a experiência teria servido com uma espécie de origem tecnológica do SDR. Sua resposta foi que não diretamente e nos informou que o LabHacker surgiu no contexto dos movimentos de junho de 2013 como uma resposta do Congresso ao clamor popular por maior abertura e participação no processo legislativo federal. Além disso, serviu como um instrumento hacker para abrir uma outra frente de desenvolvimento tecnológico à parte do departamento tecnológico da Câmara, hoje responsável pelo SDR. Nesse sentido, continua, o LabHacker incorporou mecanismos de inovação aberta e desenvolvimento em rede (com a participação de parlamentares, inclusive) para projetos tecnológicos e outras inovações não tecnológicas voltadas a um objetivo bem específico: a política de parlamento aberto. Por outro lado, contribuiu para gerar uma tensão em relação ao Departamento de Tecnologia e Inovação, como uma competição construtiva, como se esse Departamento perdesse o monopólio do desenvolvimento tecnológico.

Além da visão técnica sobre a experiência brasileira no processo de execução do sistema de deliberação remota, é importante destacarmos também a visão política. Na percepção do deputado Marcelo Calero, questionado sobre o tipo de preocupação política que teria surgido entre os parlamentares com o SDR, destacou a capacidade de influência, com isonomia, dos partidos sobre os mais diversos processos legislativos. Seu relato indica que essa preocupação foi sendo mitigada na medida em que se intensificaram as reuniões de líderes, que permaneceram presenciais, e em que se tornava claro que a distância física não impediria as

[15743&filename=PRC+113/2019](#)

¹² “O LABHacker é o laboratório de inovação cidadã da Câmara dos Deputados e atua em três temas: transparência, participação e cidadania, com projetos colaborativos e experimentais. O laboratório também tem o objetivo de articular uma rede entre parlamentares, servidores públicos, hackers cívicos e sociedade civil que contribua para a cultura da transparência e da participação social por meio da gestão de dados públicos”. (<http://labhackercd.leg.br/>)

negociações em torno das matérias, a princípio, relacionadas apenas ao combate à pandemia do novo coronavírus, prioridade essa que, chama atenção, começa a ser revista com a deliberação de outras matérias não relacionadas à crise sanitária. Perguntado sobre o posicionamento das organizações da sociedade civil no processo de execução do SDR, relatou que houve uma percepção rápida da importância da deliberação remota nesse momento, uma vez que a alternativa seria a interrupção do funcionamento do parlamento, “algo que somente aconteceu durante o governo militar e que se configura como inaceitável no período atual”.

Finalmente, questionado sobre se houve consciência do grau de centralização das atividades na Mesa e nos líderes no que diz respeito às informações essenciais para tomada de posicionamento e voto, Calero respondeu que sim, houve esta consciência: “Esse aspecto foi repisado pela presidência da Câmara e discutido internamente nos partidos. Os gabinetes tiveram de se reinventar, para que suas assessorias também pudessem centralizar a variedade de debates internos dos partidos sobre as matérias em pauta. Com efeito, muito do trabalho de análise feito originalmente pelas lideranças passou a ser feito, em certa medida, pelo próprio gabinete dos parlamentares, especialmente em matérias que tradicionalmente se identificam divergências entre o gabinete e o posicionamento do partido. Contribuiu para essa centralização o fato de as comissões parlamentares não estarem funcionando. Como se sabe, as comissões são espaços de pulverização temática, na medida em que abrigam discussões mais detidas e específicas e, por isso, é o *locus* onde os parlamentares conseguem maior protagonismo em sua atuação, independentemente do tamanho das bancadas que integram”.

Sobre cenários futuros para os trabalhos legislativos pós-pandemia, alguns foram vislumbrados, como a consolidação do parlamento virtual, com deliberações de plenário e comissões, debates (*lives*), assessoria e atendimento de gabinete ocorrendo em plataforma remota. Além disso, essa nova prática atenderia à narrativa pública em relação à redução de gastos com o trabalho legislativo, como eletricidade, água, café, limpeza etc. Por outro lado, aponta um dos entrevistados, a transformação para o ambiente digital pode encontrar resistência natural da “velha política”, que enfrenta dificuldade de adaptação ao mundo *online*, além da resistência política em virtude de potencial diminuição de recursos de viagem semanais dos parlamentares.

Em síntese, retomando as perguntas do artigo, as entrevistas nos permitiram concluir que, em primeiro lugar, a necessidade de se avançar com o sistema de deliberação remota na Câmara dos Deputados foi confirmada com a recorrente observação de iniciativas tomadas nesse sentido por outras democracias já acometidas pela pandemia e pelo distanciamento social. Sobre esse ponto, houve uma aproximação entre os parlamentos espalhados pelo mundo e os trabalhos passaram a ser construídos em conjunto, com troca de informações e experiências. Contudo, e já remetendo à segunda pergunta do artigo, a Câmara dos Deputados brasileira encontrava-se, naquele momento, em um estágio bastante adiantado de construção de

ferramentas tecnológicas que permitissem o trabalho remoto. Apenas alguns ajustes tornaram-se necessários para colocá-las em prática, o que foi feito em curto espaço de tempo. Desta forma, o Brasil, embora acometido pela pandemia tardiamente, é visto mais como influenciador das experiências internacionais do que o contrário. No que se refere à terceira pergunta, sobre se o legislativo brasileiro teria atuado com autonomia nesse processo ou teria seguido experiências internacionais já em andamento, houve parceria na troca de experiências entre parlamentos de diversas democracias, como sinalizou um dos entrevistados, mas as iniciativas tecnológicas brasileiras encontravam-se em estágio mais adiantado, o que nos permitiu atuar com autonomia. Finalmente, sobre o protagonismo da criação do SDR na Câmara, se da Diretoria de Tecnologia e Informação, dos políticos ocupantes da Mesa Diretora e/ou lideranças partidárias, ou uma via de mão dupla, pelas entrevistas entendemos que os ocupantes da Mesa, centrada na figura do seu presidente, solicitaram a execução do sistema remoto à Diretoria de Tecnologia que, por sua vez, atendeu à demanda em curto espaço de tempo pelo fato de, como narrado, já dispor de ferramentas.

4 Conclusão

A crônica do processo de criação e institucionalização do SDR, com foco na Câmara, reforça a hipóteses de um Legislativo dotado de forte estrutura informacional, capaz de, autonomamente, se organizar de forma a manter ininterrupto o processo decisório em torno da agenda pública. Várias e centrais políticas válidas durante a pandemia foram ali gestadas, aparentemente, à revelia das preferências do presidente da República e seus ministros. Os exemplos do auxílio emergencial e do FUNDEB são apenas os mais gritantes dentro de um conjunto massivo de proposições e emendas constitucionais. Ademais, o atual o presidente foi o que, desde Fernando Collor e com exceção do curto segundo mandato de Dilma Rousseff, mais derrotas sofreu em plenário, sendo que este cenário só piora após a SDR¹³.

Fica claro, portanto, que o SDR foi um desdobramento institucional, embora não pré-determinado e necessário, ex ante bastante provável, dadas as capacidades tecnológicas instaladas na Câmara dos Deputados e as inclinações e ambições políticas das lideranças legislativas eleitas para presidir esta Casa. Sendo assim, a experiência legislativa brasileira na pandemia poderá ter como consequência a revisão conceitual da ciência política sobre a inserção e dinâmica institucional do Congresso no processo político brasileiro. Mas essa experiência coloca desafios para além do debate conjuntural e acadêmico. Basicamente duas são as questões, obviamente entrelaçadas, de muito interesse: qual o modelo a ser seguido no

¹³ Para análises das diversas mudanças ocorridas no processo decisório legislativo a partir do SDR, ver os sites do Congresso Remoto (www.congressoremoto.org.br) e do Observatório do Legislativo Brasileiro (www.olb.org.br).

momento pós pandemia? Como se dará o relacionamento da sociedade com o parlamento?¹⁴

Como sabemos, em relação ao primeiro ponto, a composição individual do Congresso é distinta do efeito agregado de seu funcionamento, resultado de fatores que escapam ao perfil das pessoas que ocupam a instituição. A capacidade tecnológica do Legislativo é fruto de um investimento secular da sociedade em sua democracia, sendo os donos das cadeiras resultantes de escolhas eleitorais feitas em circunstâncias históricas específicas. Até que ponto os e as parlamentares donas dos atuais e futuros mandatos manterão a trajetória institucional de autonomia tão evidente durante a pandemia é questão a se acompanhar de perto. Com relação à segunda pergunta, cabe pensar se a atual experiência legislativa de fato tem representado melhor a sociedade, a despeito do cancelamento das comissões e de que maneira as organizações da sociedade civil podem aumentar sua intervenção no processo decisório. Embora a decisão de manter o funcionamento da Câmara (e, logo em seguida do Senado) em março de 2020 tenha sido crucial para a democracia, e a capacidade tecnológica e informacional instalada variável crucial nesta direção, escassos ainda são os elementos para um diagnóstico a respeito de eventual aumento em sua representatividade.

Referências

ABRANCHES, Sergio. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista Dados**, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ALMEIDA, Acir. Governo Presidencial Condicionado: delegação e participação legislativa na Câmara dos Deputados. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ, 2018.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. The Inefficient Secret Revised: The Legislative Input and Output of Brazilian Deputies. **Legislative Studies Quarterly**, v. 28, n. 4, p. 449-479, 2003.

CARLOMAGNO, Márcio; WISSE, Fernando; BRAGA, Sérgio. Gabinetes digitais: o papel da comunicação online na rotina parlamentar. **E-Legis: Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, v. 11, n. 26, p. 104-132, 2019.

CARLOMAGNO, Márcio; BRAGA, Sérgio. As assessorias de mídias digitais dos parlamentares brasileiros: organização e profissionalização na Câmara dos Deputados. **Teoria & Sociedade**, Belo Horizonte, v. 26, p. 150-178, 2019.

FARIA, Cristiano. **Parlamento Aberto na Era da Internet: Pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração de leis?**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015.

¹⁴ Alguns “gargalos” do processo de deliberação remota são: agilidade na aprovação das matérias em plenário, resultando em escassez de debate; pouca circulação de informação sobre a matéria, partindo-se logo para a votação; ausência de presença física nos gabinetes, plenário e comissões para aprofundamento das discussões; votações simbólicas sempre que há consenso no Colégio de Líderes, sem que haja debate sobre a matéria; ausência de participação social, ainda que virtual. (Ver Boletim 1 – congressoremoto.org.br/analises)

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina; SANTOS, Fabiano. Estudos Legislativos no Brasil. *In*: AVRITZER, Leonardo; MILANI, Carlos; BRAGA, Maria do Socorro. **A Ciência Política no Brasil, 1960-2015**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2016.

PEREIRA, Carlos; MULLER, Bernardo. Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira De Ciências Sociais**, v.15, n. 43, p. 45-67, 2000.

SANTOS, Fabiano; CANELLO, Júlio. Comissões Permanentes, Estrutura de Assessoramento e o Problema Informacional na Câmara dos Deputados. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 59, n.4, p. 1127-1168, 2016.



EMENDAS PARLAMENTARES NO CONTEXTO DA PANDEMIA DE COVID-19 NO BRASIL

PARLIAMENTARY AMENDMENTS IN CONTEXT OF COVID-19 PANDEMIC IN BRAZIL

ENMIENDAS PARLAMENTARIAS EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA DEL COVID-19 EN BRASIL

Raul Bonfim¹

Vítor Eduardo Veras de Sandes-Freitas²

Bruno de Castro Rubiatti³

Resumo: O objetivo desse artigo é analisar o papel das emendas orçamentárias dos parlamentares brasileiros no combate a Covid-19. O contexto da pandemia exigiu um esforço inédito do governo federal no manejo de recursos para políticas de enfrentamento ao vírus, fazendo com que algumas dotações orçamentárias fossem realocadas para ações específicas. Mas, afinal, o Legislativo brasileiro foi capaz de reorientar suas prioridades e remanejar suas emendas para ações de enfrentamento ao novo coronavírus? Para responder essa pergunta foram analisadas todas as emendas individuais e de bancadas estaduais aprovadas pelo Congresso Nacional e pagas pelo Executivo entre os meses de março e setembro de 2020. Nossos resultados indicam que os legisladores não apenas realocaram suas emendas para as ações indicadas pelo governo, mas que esses recursos foram um dos pilares de execução orçamentária do Ministério da Saúde nos primeiros meses da pandemia no Brasil.

Palavras-chave: Legislativo; Executivo; Emendas Orçamentárias; Pandemia; Covid-19.

Abstract: The aim of this paper is to analyze the role of budgetary amendments proposed by Brazilian parliamentarians to combat Covid-19. The pandemic demanded an unprecedented effort from the federal government in managing resources in fighting the virus, leading to the relocation of budgetary allocations for specific actions. However, was the Brazilian Legislative able to reorient its priorities and reallocate its budgetary amendments for actions to fight the new Coronavirus? To answer this question, all individual and state benches' amendments approved by the National Congress and paid by the Executive between the March and September 2020 were analyzed. Our results indicate that not only did the legislator reallocate their amendments to the specific actions indicated by the government, but also these resources were one of the pillars of the Ministry of Health's budgetary execution in the first months of the pandemics in Brazil.

Keywords: Legislative; Executive; Budgetary Amendments; Pandemics; Covid-19.

¹ Doutorando em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. Bolsista CNPq (processo nº 140566/2018-0). E-mail: raulbonfim16@gmail.com

² Professor Adjunto da Universidade Federal do Piauí da UFPI. Professor dos Programas de Pós-graduação de Ciência Política, de Gestão Pública e de Administração da mesma Universidade. E-mail: vitorsandes@ufpi.edu.br

³ Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e da Faculdade de Ciências Sociais da UFPA. E-mail: bcubiatti@ufpa.br

Resumen: El propósito de este artículo es analizar el papel de las enmiendas presupuestarias de los parlamentarios brasileños en la lucha contra el Covid-19. El contexto de la pandemia requirió un esfuerzo sin precedentes por parte del gobierno federal para administrar recursos para políticas de combate al virus, lo que provocó que algunas asignaciones presupuestarias fueran reasignadas para acciones específicas. Pero, después de todo, ¿pudo la legislatura brasileña reorientar sus prioridades y reorientar sus enmiendas a acciones para combatir el nuevo coronavirus? Para responder a esta pregunta se analizaron todas las enmiendas individuales y de las bancas estatales aprobadas por el Congreso Nacional y pagadas por el Ejecutivo entre marzo y septiembre de 2020. Nuestros resultados indican que los legisladores no solo reasignaron sus enmiendas a las acciones señaladas por el gobierno, pero que estos recursos fueron uno de los pilares de la ejecución presupuestaria del Ministerio de Salud en los primeros meses de la pandemia en Brasil.

Palabras clave: Legislativo; Ejecutivo; Enmiendas presupuestarias; Pandemia; Covid-19.

1. Introdução

O tema das emendas orçamentárias parlamentares é recorrente no debate público, sendo atribuídas a elas, entre outros, a função de garantir apoio às proposições de interesse do Executivo. As emendas parlamentares são vistas, com frequência, como moeda de troca e naquilo que, popularmente, ficou conhecido como “toma-lá-dá-cá”, que seria caracterizado como a simples troca de recursos para as bases dos parlamentares, por meio de emendas, com o fim de viabilizar apoio legislativo à agenda do Executivo. Esta visão do senso comum, reproduzida pela imprensa, atribui às emendas parlamentares a função de atender interesses não republicanos, o que afetaria, inclusive, sobre a qualidade da democracia do país.

As pesquisas na área de Ciência Política têm mostrado que o processo orçamentário é complexo a ponto de não tornar as emendas parlamentares como objeto de uso discricionário do chefe do Executivo com o fim de garantir apoio a sua agenda. As emendas parlamentares aparecem como forma de deputados federais e senadores (e também deputados estaduais e vereadores que também podem possuir emendas) influenciarem, diretamente, sobre a alocação de recursos para determinadas localidades, conforme necessidades locais, expressadas por suas bases.

No entanto, o processo orçamentário não permite a inclusão indiscriminada de qualquer política pública por parte dos parlamentares para suas bases, pois as emendas são alocadas levando em conta as programações definidas no Plano Plurianual (PPA), que é um instrumento de planejamento e gestão de médio prazo que estabelece as diretrizes, objetivos e metas definidas pelo governo para quatro anos. Logo, as emendas são utilizadas pelos parlamentares como recursos para participarem do processo de implementação de políticas públicas. É por isso que é fundamental analisarmos a participação dos deputados federais e senadores no combate à pandemia de Covid-19 no Brasil, particularmente, por meio das emendas destinadas para ações do Executivo Federal a este fim.

A pandemia de Covid-19 é um tipo de fenômeno raro na história da humanidade que demanda dos Estados ações enérgicas e direcionadas para o combate à doença. Para isso, os governos necessitam

incrementar seus orçamentos, realocar recursos e instrumentalizar seus sistemas de saúde de condições para o seu enfrentamento. Nesse sentido, o foco da análise deste artigo serão as emendas parlamentares destinadas e pagas ao Ministério da Saúde no orçamento federal desde o estabelecimento da situação de emergência de saúde pública no Brasil em março de 2020. Para tanto, foram utilizados dados do orçamento federal, visando verificar em que medida as emendas foram mobilizadas como forma de combater a pandemia de Covid-19 no Brasil.

O artigo está organizado em três partes, além desta introdução e das conclusões. A primeira faz um breve balanço da literatura na área de Ciência Política sobre o papel das emendas parlamentares na implementação de políticas públicas, pondo em debate duas vertentes: a distributivista e a partidária. A segunda apresenta as fontes, as evidências e demais procedimentos metodológicos da pesquisa. Por fim, são apresentados os resultados e os dados sobre a alocação e execução de emendas parlamentares por deputados federais e senadores na área de saúde de março a setembro de 2020, com a finalidade de entendermos em que medida as emendas parlamentares foram direcionadas, neste período, para combater a pandemia de Covid-19 no país.

2. Duas perspectivas sobre as emendas parlamentares: distributivista e partidária

Nos estudos sobre emendas ao orçamento no Brasil é possível notar duas grandes abordagens: de um lado, análises que se baseiam no princípio de que a construção do apoio ao Executivo se dá a partir da distribuição de recursos para os parlamentares, que privilegiariam a destinação de emendas orçamentárias para suas bases eleitorais (AMES, 2003; PEREIRA; MULLER, 2003; PEREIRA; RENNÓ, 2001; 2007; RAILE; PEREIRA; POWER, 2011), e, de outro, as abordagens que partem do papel exercido pelos partidos políticos sobre o comportamento do parlamentar individual (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002; 2005; MESQUITA, 2008).

Fortemente influenciada pelo modelo distributivista formulado por Mayhew (2004) para a análise do Congresso norte-americano, a primeira vertente busca explicar o funcionamento do Legislativo a partir da conexão eleitoral. Nesse modelo explicativo os parlamentares seriam movidos pela lógica eleitoral e suas ações seriam voltadas exclusivamente para a aprovação de políticas de cunho localista para seus respectivos distritos eleitorais⁴. As políticas desenvolvidas no interior do Congresso seriam, nesse sentido, resultado da capacidade dos parlamentares em identificar e localizar as demandas tangíveis de seus constituintes. Com isso, teríamos um Legislativo motivado por políticas de caráter local em detrimento de políticas nacionais.

⁴ Para Mayhew (2004) as estratégias adotadas pelos parlamentares consistiriam em 1) *credit claiming* (estratégias usadas pelos parlamentares para se fazer conhecidos), 2) *adversing* (reivindicar crédito pelas políticas adotadas) e 3) *position taking* (tomar posição pública sobre matéria de interesse de seus eleitores).

A premissa por trás dessa ideia também está relacionada à independência mútua entre o Executivo e o Legislativo existente no sistema presidencialista. Nesse modelo, o presidente e os parlamentares são eleitos de forma independente e por eleitorados distintos – o Executivo, por um eleitorado nacional e o Legislativo, por um eleitorado local – denotando assim em agendas políticas específicas, em que os agentes institucionais competiriam por recursos escassos (MAINWARING, 1993; LINZ, 1994). Em outros termos, para a vertente distributivista, Executivo e Legislativo não encontrariam razões para estimular a cooperação e o compromisso para a aprovação de uma agenda única de políticas.

Partindo disso, uma parte da literatura convencionou associar a distribuição de recursos políticos e orçamentários pelo Executivo à construção do apoio legislativo a sua agenda de políticas (AMES, 2003). Em outras palavras, os presidentes seriam obrigados a negociar constantemente o apoio de maiorias mutáveis mediante a distribuição de patronagem. As emendas ao orçamento seriam, assim, a principal “moeda de troca” utilizada pelo Executivo para conseguir aprovar sua agenda de políticas (PEREIRA; MULLER, 2003). Tendo em vista que presidentes necessitam construir maiorias no Congresso Nacional, a liberação desses recursos funcionaria como o fio condutor do apoio parlamentar durante as votações no interior do Legislativo.

Sob a perspectiva parlamentar, as emendas representariam a oportunidade ideal para que deputados e senadores direcionem recursos para suas bases eleitorais, o que resultaria em retornos eleitorais para os mesmos. Pereira e Muller (2002, p. 274) afirmam que “não admira que alguns parlamentares votem sistematicamente nos projetos do governo, porque sabem que tal comportamento aumenta a probabilidade de os seus pedidos serem atendidos pelo chefe do Executivo”.

Por outro lado, Figueiredo e Limongi (2002, 2005) partem de uma crítica a essa perspectiva e apontam que o apoio legislativo não se dá de forma individualizada, mas sim em bases partidárias. Apesar dos possíveis estímulos gerados pelo sistema eleitoral, o comportamento parlamentar seria disciplinado por causa da própria organização das instituições políticas. Esse comportamento derivaria de dois traços institucionais principais: 1) os poderes de agenda do Executivo e 2) a centralização do processo legislativo nos líderes partidários (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998).

No presidencialismo brasileiro do pós-1988, o processo de elaboração do orçamento se mostra centralizado, diminuindo as chances de ser utilizado como moeda de troca na relação entre o Executivo e o Legislativo. Mesmo no processo orçamentário, haveria uma delegação de poderes dos parlamentares para os líderes partidários, neste caso, representados pelos relatores do orçamento (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2005). Somado a isso, “a lógica das emendas é menos localista e distributivista e mais filiada às prioridades do Executivo” (MESQUITA, 2008, p. 17).

Ao analisar a execução das emendas, Figueiredo e Limongi (2005, p. 741) mostram também que não há diferenças entre as prioridades do Executivo e do Legislativo, isto é, não há agendas

conflitantes, uma vez que “o Executivo é capaz de canalizar as demandas dos parlamentares e acomodá-las no interior do seu programa. Por isso mesmo, executa também emendas de parlamentares da oposição e/ou da situação que não votam segundo os interesses do governo”.

Ao contrário do que acredita a vertente distributivista, os autores da vertente partidária observam que, mesmo no que tange a execução das emendas individuais ao orçamento, o viés partidário e a lógica de delegação para as lideranças partidárias se mantêm e não há uma agenda conflitante entre o Executivo e o Legislativo, pelo contrário, o que se observa é uma complementariedade da alocação de recursos feita pelo Legislativo.

Partindo disso, este artigo testa os pressupostos das correntes distributiva e partidária quanto à alocação e a execução das emendas parlamentares no contexto da pandemia do Covid-19. Mais especificamente, buscamos observar se de fato as emendas orçamentárias dos membros do Legislativo são signatárias de uma agenda política local construída em oposição às demandas nacionais do Executivo.

É importante destacar que até 2013 a liberação das emendas individuais possuía um caráter autorizativo, ou seja, o Executivo não era obrigado a executá-las tais como foram aprovadas na Lei Orçamentária Anual (LOA). Em 2014, em decorrência da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) daquele ano, as emendas individuais passaram a ser de execução obrigatória. Essa mudança se tornou permanente em março de 2015 quando foi promulgada a Emenda à Constituição (EC) do orçamento impositivo pelo Congresso Nacional.⁵ Essa mudança garante a obrigatoriedade de execução das emendas individuais aprovadas pelos deputados federais e senadores na LOA, podendo o Executivo deixar de executar apenas aquelas que contenham erros de ordem técnica. Outra importante mudança nas regras de execução do orçamento está relacionada às emendas de bancada estadual. Em junho de 2019, o Congresso Nacional aprovou a Emenda à Constituição n° 100 de 2019 que tornou impositiva a execução desse tipo de emenda. Nos termos da regra, o governo é obrigado a pagá-las em até 1% da Receita Corrente Líquida (RCL) do ano anterior. Destaca-se que desde 2016 a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) vinha amparando a obrigatoriedade de execução das emendas de bancada. Em 2019, com a aprovação da PEC n° 39, essas regras passaram apenas a ter um caráter definitivo.

Em tese, com essas mudanças, o Legislativo não precisa atender as demandas do Executivo para ter seus recursos liberados⁶. Os parlamentares podem destinar suas emendas para qualquer ação presente na LOA sem riscos de constrangimento. No entanto, é válido ressaltar que as emendas parlamentares

⁵ A Emenda Constitucional n°86, de 2015, denominada de PEC do orçamento impositivo, estabelece a obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares individuais, no máximo de até 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) prevista no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) encaminhado pelo Poder Executivo. Metade desses recursos deve ser destinado para a área de saúde.

⁶ Isso não quer dizer que o Executivo não tenha nenhuma margem de manobra. Conforme destacado, as emendas devem ser aprovadas em até 1,2% da RCL do ano anterior. Entretanto, quando as emendas ultrapassam esse limite, cabe ao Executivo decidir sobre quais emendas serão executadas. Entre 2016 e 2020, as emendas aprovadas representam, respectivamente, 1,35%, 1,28%, 1,21%, 1,14% e 1,05%.

são alocadas em ações e programas definidos pelo PPA. Logo, as emendas orçamentárias, ainda que alocadas por parlamentares, devem ser destinadas a programações previamente elaboradas pelo Executivo e aprovados pelo Legislativo. O processo de elaboração e aprovação segue, portanto, bases coletivas, necessitando de um consenso mínimo entre os Poderes.

Considerando que as emendas parlamentares são aprovadas no ano anterior a sua execução, as prioridades do Legislativo em relação a esses recursos foram definidas antes da pandemia de Covid-19. Assim, para que as emendas sejam, de fato, utilizadas no combate ao coronavírus, elas devem ser, necessariamente, realocadas a partir das novas prioridades estabelecidas pelo Executivo, em virtude da necessidade de recursos específicos para ações do governo. Em geral, as emendas só podem ser realocadas pelos parlamentares dentro dos prazos estabelecidos pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) durante a fase de aprovação da LOA. Mais especificamente, caso haja algum problema de ordem técnica na fase de aprovação da emenda, é permitido ao parlamentar remanejar o valor desta para outra ação ou ente beneficiado. Uma vez que o orçamento anual é aprovado, os parlamentares ficam impedidos de realocar esses valores.

Todavia, devido ao estado de calamidade pública decorrente da pandemia do novo Coronavírus, o Poder Executivo, por meio do Ministério da Saúde, publicou a portaria nº 545 de 25 de março de 2020 permitindo ao Congresso Nacional realocar suas emendas aprovadas no orçamento anual para as ações de combate ao Covid-19 nos estados e municípios: ação 21C0 (Enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus), 2E89 (Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Atenção Básica em Saúde para Cumprimento de Metas) e 2E90 (Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Assistência Hospitalar e Ambulatorial). Postas estas ponderações, pergunta-se: os parlamentares realocaram suas emendas visando o combate à pandemia de Covid-19? Esse processo seguiu uma lógica puramente individual dos parlamentares ou foi definido conjuntamente pelo Executivo e Legislativo?

3. Metodologia

A coleta e a análise foram realizadas em duas etapas. Em um primeiro momento foram analisadas as emendas orçamentárias pagas pelo Executivo em 2020 até o dia 2 de setembro. É importante destacar que as emendas são subdivididas em duas modalidades: individuais e coletivas. O primeiro tipo refere-se às emendas apresentadas por deputados federais e senadores, já o segundo tipo engloba as emendas das bancadas estaduais e das comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Além disso, os relatores também podem apresentar emendas que tenham o objetivo de corrigir erros e omissões.

Para este artigo selecionamos apenas as emendas individuais de deputados e de senadores e as de bancada estadual. Justificamos essa escolha pelo fato de que ambos os tipos de emenda são de

execução de obrigatória, o que permite verificar se elas seguem ou não uma lógica puramente individual ou partidária.

Inicialmente, foram verificados os valores agregados das emendas apresentadas para todos os Ministérios. O objetivo foi observar o lugar que o Ministério da Saúde ocupa durante essa etapa do processo orçamentário. Posteriormente foram verificados para quais ações na área de saúde os parlamentares realocaram suas emendas após as diretrizes apresentadas pelo governo federal diante dos desafios impostos pela pandemia de Covid-19. Por conseguinte, foram comparadas as taxas de execução das emendas destinadas ao Ministério da Saúde em relação aos outros Ministérios. Todos esses dados foram coletados no Siga Brasil (Senado Federal).

No segundo momento, foi feito o levantamento dos dados desagregados referentes às emendas parlamentares individuais pagas para os partidos com representação no Congresso Nacional. Esses dados foram coletados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) do Governo Federal. Para isso, buscamos abranger todas as emendas dos deputados federais e senadores aprovadas e executadas no período analisado, de março a setembro de 2020. Os dados foram apresentados de forma descritiva, com a finalidade de verificar os alcances e os limites das vertentes distributivista e partidária para explicar o processo de alocação e pagamento de emendas parlamentares individuais e de bancadas no contexto da pandemia de Covid-19.

4. Resultados e discussão

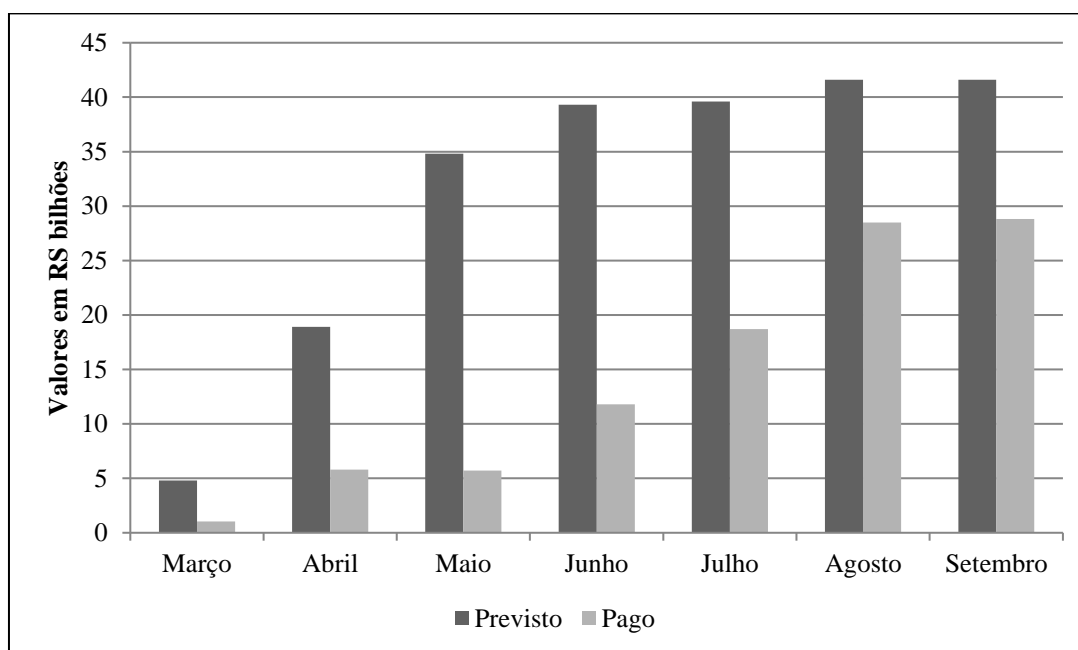
No dia 16 de março de 2020, o governo federal anunciou uma série de medidas voltadas para o combate à crise da Covid-19 no Brasil. No dia seguinte, 17 de março, o Poder Executivo solicitou ao Congresso Nacional a decretação do estado de calamidade pública, possibilitando, assim, a autorização de créditos extraordinários via medida provisória (MP) para financiar essas despesas. Até o dia 02 de setembro de 2020, o governo tinha apresentado 32 MPs direcionando recursos para 12 ações de combate à pandemia.⁷ Ao todo, foram autorizados R\$ 523,98 bilhões. Destes, foram pagos até o momento R\$ 379,18 bilhões, isto é, 72,36% do valor.

Uma das principais medidas adotadas pelo governo para tentar conter o avanço da pandemia no país foi o remanejamento de recursos para a ação 21C0, referente ao enfrentamento da situação de emergência em saúde pública, centralmente vinculada ao Ministério da Saúde. Até o momento, foi autorizado para esse Ministério o valor de R\$ 41,6 bilhões, o equivalente a aproximadamente 8% dos recursos totais destinados para o combate à pandemia. Em relação ao seu pagamento, até o dia 2 de setembro tinham sido pagos R\$ 28,9 bilhões, uma proporção de 69,5% do total.

⁷ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/raio-x-do-orcamento-previdencia/raio-x-do-combate-a-covid-19> Acesso em: 10 set 2020.

É importante destacar, no entanto, que os níveis de pagamento da ação 21C0 pelo Ministério da Saúde mantiveram-se baixos nos quatros primeiros meses após o governo decretar estado de calamidade pública. Mais especificamente, a média de pagamento desta ação entre os meses de março e julho representou uma taxa mensal de 29% do total previsto autorizado. Porém, nos meses de agosto e setembro essa proporção ficou acima de 60%. O gráfico 1 apresenta a evolução das despesas pagas pelo Ministério da Saúde referente à ação 21C0.

Gráfico 1 - Evolução do pagamento das despesas referentes à ação 21C0 – 2020.



Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados do Tesouro Nacional Transparente.

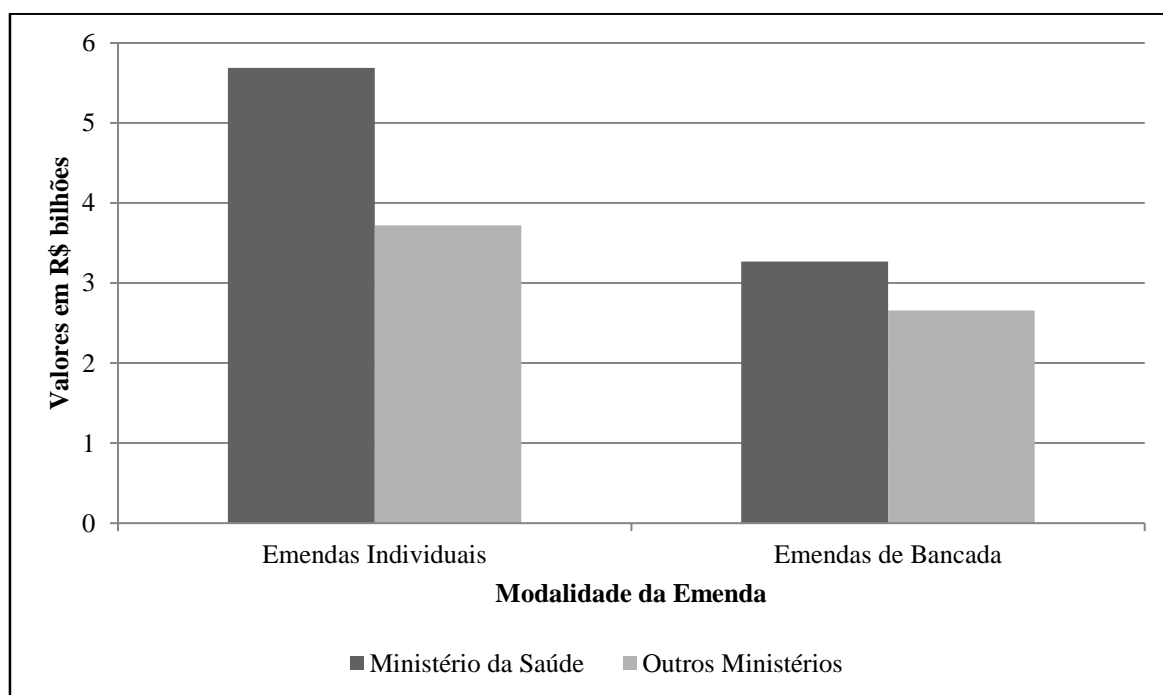
Obs: os valores previstos e pagos são acumulados.

É importante destacar que, além das medidas provisórias (MPs) autorizando despesas para as ações de combate a Covid-19, o Poder Executivo também remanejou recursos de outras despesas do orçamento para a ação 21C0. No dia 20 de março de 2020, durante uma videoconferência com empresários, o presidente Jair Bolsonaro (sem partido) anunciou o acordo costurado com o Congresso Nacional para priorizar as transferências vinculadas ao Ministério da Saúde e direcionar os recursos diretamente para o combate à pandemia.⁸ O governo também garantiu a oportunidade para que os parlamentares realizassem alterações orçamentárias em suas indicações de emendas individuais e de bancada estadual – aprovadas no ano anterior – para ações de enfrentamento ao coronavírus.

⁸ Matéria disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/647338-emendas-para-combate-ao-coronavirus-podem-ultrapassar-r-78-bilhoes>. Acesso em: 10 set 2020.

Após o anúncio, o Ministério da Saúde publicou a portaria nº 488 de 2020, dispondo sobre as regras para a aplicação de emendas parlamentares que adicionarem recursos ao Sistema Único de Saúde (SUS), para transferência do Fundo Nacional de Saúde aos Fundos de Saúde dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Dois dias depois, essa normativa foi alterada pela portaria nº 545 de 25 de março de 2020, que ressaltava que todos os recursos transferidos a Estados, Municípios e Distrito Federal em decorrência de emendas parlamentares deveriam ser aplicados, preferencialmente, em medidas necessárias ao enfrentamento da situação de emergência de saúde pública decorrente do coronavírus. O gráfico 2 apresenta os valores de emendas de bancadas e individuais para o Ministério da Saúde em relação aos demais ministérios.

Gráfico 2 - Valores de emendas para o Ministério da Saúde em relação ao total aprovado aos demais Ministérios – 2020.



Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados do Siga Brasil.
N = 8.170 emendas individuais e 347 emendas de bancadas.

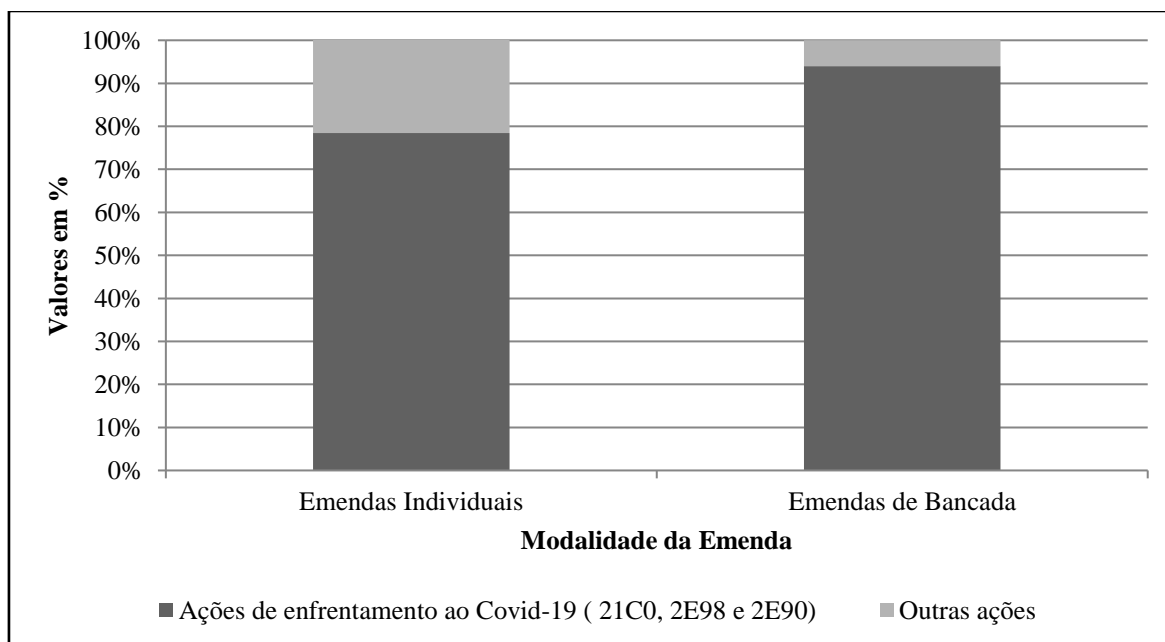
De acordo com gráfico 2, podemos observar que a maior parte das emendas individuais e de bancada dos membros do Legislativo foi destinada para o Ministério da Saúde. Esses valores representam, respectivamente, 60% e 55% do total autorizado⁹. No caso das emendas individuais, a porcentagem de valores destinados para esse Ministério ficou acima do piso estabelecido pela EC nº 86/2015, que determina que 50% dos valores devem ser inseridos exclusivamente na área de saúde. No

⁹ Esses valores são superiores aos autorizados no ano de 2019, em que as emendas individuais para a saúde representaram 56,5% do total aprovado e as emendas de bancada representaram 40%.

caso das emendas de bancada, a EC nº100/2019 não definiu nenhum valor mínimo a ser destinado à área da saúde.

Um pouco mais de um mês depois da publicação da portaria nº 545 de 2020, em 24 de abril do mesmo ano, a Secretaria Especial de Relações Institucionais do Governo (SRI) encaminhou para os órgãos setoriais, um documento contendo as regras e esclarecimentos acerca da realização de alterações orçamentárias pelos autores de emendas. O documento solicitava que o remanejamento de dotações referente a emendas individuais e de bancadas fosse efetuado, preferencialmente, para a ação 21C0 (Enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus). O documento indicava também que seriam aceitos os pedidos de remanejamento de dotações para as ações 2E89 (Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Atenção Básica em Saúde para Cumprimento de Metas) e 2E90 (Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Assistência Hospitalar e Ambulatorial). O gráfico 3 apresenta os valores realocados em emendas de acordo com o tipo de ação.

Gráfico 3 - Porcentagem de emendas alocadas para o Ministério da Saúde de acordo com o tipo de ação – 2020.



Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados do Siga Brasil.
N = 2098 emendas parlamentares analisadas.

Podemos observar que os parlamentares remanejaram a maior parte de suas emendas para as ações de enfrentamento a Covid-19 destacadas pelo Ministério da Saúde. Quase 80% das emendas individuais dos deputados e senadores foram realocadas para essas ações. No caso das emendas de bancada, esses valores são ainda mais representativos, englobando mais de 90% do valor total das

emendas para esse Ministério. Destaca-se que, até o dia 2 de setembro de 2020, o governo federal pagou R\$ 7,841 bilhões do total de emendas individuais e de bancada solicitadas pelos membros do Legislativo no ano, sendo que 82% desse valor (R\$ 6,466 bilhões) eram referentes às emendas destinadas exclusivamente ao Ministério da Saúde¹⁰.

Esses dados nos mostram que, ao contrário do que argumenta uma parte da literatura, as emendas individuais dos parlamentares brasileiros não representam uma agenda exclusiva do Legislativo, construída em oposição aos interesses do Executivo. Caso fosse, o Legislativo não mudaria suas prioridades para atender as demandas do governo, especialmente em um contexto de escassez de recursos. Ao contrário disso, a crise desencadeada pela pandemia de Covid-19 nos mostra que a agenda de políticas do governo envolve um consenso mínimo entre ambos os Poderes.

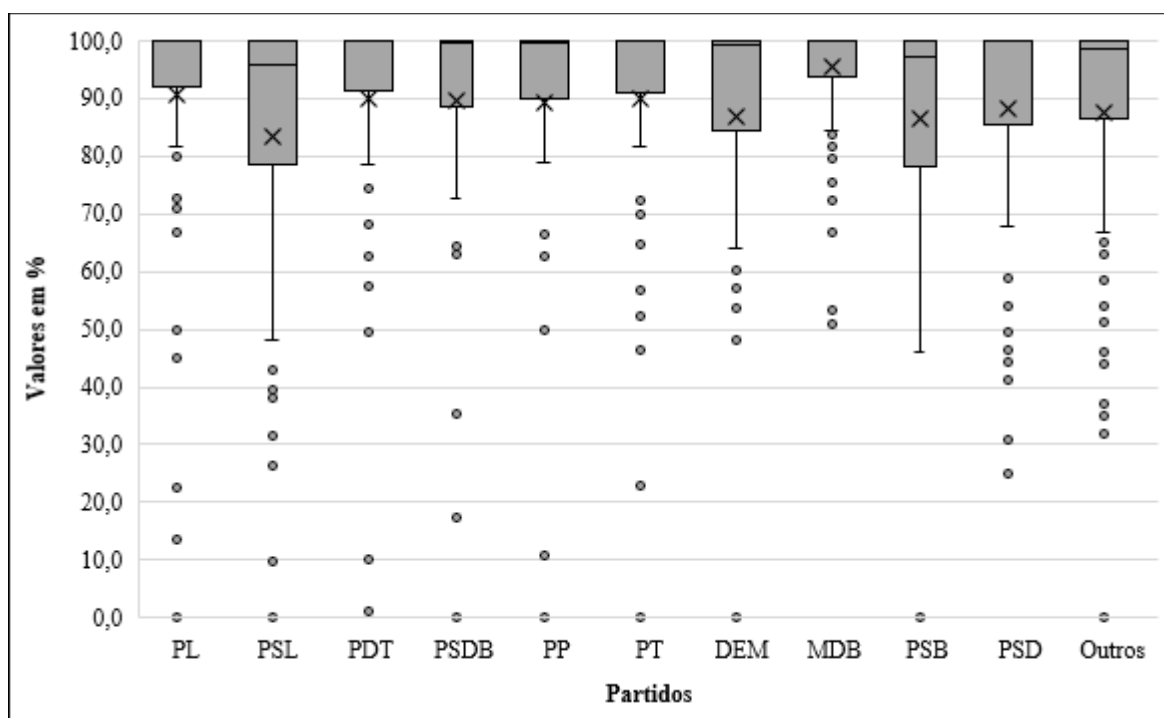
Ainda que os resultados apresentados não nos permitam afirmar que os legisladores não possuem interesses em destinar os recursos das emendas para seus redutos eleitorais, eles nos permitem concluir que as prioridades do Legislativo não podem ser construídas sem que haja um consenso mínimo com o Poder Executivo. Ainda que os parlamentares tenham liberdade para destinar suas emendas para localidades específicas, esses recursos são inseridos em programações construídas pelo Executivo e debatidas pelo Congresso Nacional. Esse compartilhamento de agenda fica mais nítido nas ações de combate ao Covid-19.

Além disso, os dados relativos às emendas destinadas para o Ministério da Saúde nos permitem questionar se de fato as emendas são utilizadas com foco exclusivo nos interesses eleitorais dos parlamentares. Conforme apontamos inicialmente, entre os meses de abril e julho a média de despesas pagas pelo Ministério da Saúde para as ações de combate a pandemia girou em torno de 31% daquilo que foi destinado (gráfico 1). No entanto, se avaliarmos a origem dos recursos pagos, veremos que as emendas individuais foram essenciais para garantir o funcionamento do sistema de saúde no contexto da pandemia. Até o final do mês de julho, o governo havia pagado R\$ 18,7 bilhões de um total de R\$ 41,6 bilhões previstos. Do total pago, R\$ 6,01 bilhões eram referentes às emendas individuais e de bancada, correspondendo a 32% do valor total executado.

Por fim, apresentamos o gráfico 4, em que comparamos a distribuição dos valores pagos por partido em relação ao total de emendas alocadas, considerando somente as ações exclusivas para o combate à pandemia de Covid-19. Para isso, escolhemos os 10 maiores partidos do Congresso, que juntos representam 71,5% dos parlamentares das duas Casas. Os demais legisladores foram organizados na categoria “outros”.

¹⁰ Em termos comparativos, até setembro de 2019 haviam sido pagos R\$ 6,316 bilhões em emendas individuais e de bancadas estaduais. Deste total, R\$ 3,892 bilhões são referentes a valores pagos ao Ministério da Saúde, que representa 62% do valor total. Esse dado aponta que houve um incremento de valores pagos para área da saúde durante a pandemia.

Gráfico 4 - Porcentagem dos valores pagos de emendas parlamentares para ações exclusivas de combate a Covid-19 por partido político - 2020.



Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados do Siga Brasil.
N= 1119 emendas parlamentares analisadas.

Conforme os dados, não há diferenças no padrão de pagamento de emendas para os parlamentares de diferentes partidos políticos. O pagamento de recursos de emendas a deputados e senadores do Partido dos Trabalhadores (PT), principal partido de oposição ao Governo Bolsonaro, foi similar ao do Progressistas (PP), um dos principais aliados do governo, e contou com valores superiores aos pagamentos de emendas realizadas a parlamentares do Partido Social Democrático (PSD), partido que ocupa, inclusive, o Ministério das Comunicações. Conforme o teste realizado por meio da análise de variância (ANOVA), as diferenças entre as médias dos grupos (partidos) não são estatisticamente significativas (p-valor de 0,0661), o que demonstra que o pagamento das emendas parlamentares é realizado de forma similar entre os diferentes partidos.

Assim sendo, não se pode afirmar que existe uma lógica individualista e nem partidária na execução das emendas voltadas para ações de combate à Covid-19. Logo, Executivo e Legislativo parecem convergir em suas prioridades, buscando direcionar recursos a ações específicas, bem como realizando a execução e pagamento de emendas, independentemente do partido o qual pertence o deputado ou senador.

5. Conclusão

A literatura que trata sobre emendas parlamentares no contexto da relação Executivo-Legislativo é dividida em duas interpretações, a partir de suas vertentes teóricas: a distributivista e a partidária. De um lado, os parlamentares alocariam as emendas seguindo uma estratégia puramente individual, a partir das demandas de suas bases eleitorais. Por conseguinte, o Executivo não diferenciaria os parlamentares no momento da liberação das emendas, utilizando as votações nominais no Congresso Nacional como termômetro para a execução desses recursos. De outro, eles atuariam a partir de uma lógica partidária, ou seja, as emendas parlamentares seriam pagas preferencialmente aos parlamentares membros dos partidos da coalizão de governo. O elemento central para se compreender a liberação de recursos orçamentários via emendas individuais seria, nesse sentido, a filiação partidária. Fazer parte do governo seria condição *sine qua non* para se ter acesso a esses recursos.

Recentemente, as emendas parlamentares individuais e de bancada passaram a ser de execução obrigatória. Com isso, independentemente do partido, os políticos devem, em tese, ter suas demandas sobre o orçamento atendidas. Isso não implica, no entanto, que as emendas serão pagas de forma homogênea ao longo do ano. O Executivo ainda possui a prerrogativa de definir o *timing* de liberação desses recursos no decorrer do exercício financeiro, podendo, assim, concentrá-los em determinados meses.

Os dados apresentados no artigo evidenciaram que grande parte dos parlamentares remanejaram suas emendas para ações definidas como prioritárias pelo Executivo para o combate à pandemia de Covid-19, seguindo a orientação formal dada pelo governo federal. As emendas destinadas para tais ações foram, em grande parte, pagas até o início de setembro de 2020, indicando a existência de uma agenda conjunta entre o Executivo e o Legislativo no combate à pandemia, via execução de emendas parlamentares. Além disso, não foram encontradas diferenças no pagamento de emendas considerando os partidos aos quais os parlamentares estão vinculados.

Logo, essa parte do processo orçamentário, especificamente a alocação e o pagamento das emendas no contexto da pandemia, deve ser compreendido a partir da formação de uma agenda que é estabelecida conjuntamente entre os Poderes Executivo e Legislativo, visando atender e responder a desafios da administração pública na resolução de problemas sociais. Assim, o Executivo, por um lado, necessita que as emendas parlamentares sejam pagas para que suas políticas públicas sejam implementadas. Por outro, os deputados e senadores utilizam esses recursos como forma de se tornarem atores relevantes no processo de implementação de políticas públicas, atendendo localidades de seu interesse. Por isso, a possibilidade de realocação de recursos para ações específicas de combate ao coronavírus atendeu interesses de ambos os Poderes que cooperaram entre si para a construção de uma agenda política comum.

A partir dos resultados obtidos, podemos afirmar que o Poder Legislativo não apenas tem contribuído de forma assídua para o combate à pandemia a partir da realocação de suas emendas, mas também que esses recursos foram um dos pilares da execução orçamentária do Ministério da Saúde na atual situação de emergência de saúde pública.

Referências

AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Editora FGV, Rio de Janeiro, 2003.

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

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.

LINZ, Juan. Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference? *In*: LINZ, Juan; VALENZUELA, Arturo (ed.). **The failure of presidential democracy: the case of Latin America**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.

MAINWARING, Scott. Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 28-29, p. 21-74, 1993.

MAYHEW, David R. **Congress: the electoral connection**. New Haven: Yale University Press, 2004.

MESQUITA, Lara. **Emendas ao orçamento e conexão eleitoral na Câmara dos Deputados Brasileira**. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral no Brasil. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. O que é que o Reeleito Tem? Dinâmicas Político-institucionais Locais e Nacionais nas Eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 44, n. 2, p. 133-172, 2001.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. O que é que o reeleito tem? O Retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 108, n. 4, p. 664-683, 2007.

RAILE, Eric D.; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy. J. The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. **Political Research Quarterly**, v. 64, n. 2, p. 323-334, 2011



LEGISLAR EM TEMPOS DE PANDEMIA: COMO A COVID-19 TEM IMPACTADO A PRODUÇÃO DOS SENADORES BRASILEIROS?

LEGISLATING IN TIMES OF PANDEMIC: HOW DID COVID-19 IMPACT THE PRODUCTION OF BRAZILIAN SENATORS?

LEGISLAR EN TIEMPOS DE PANDEMIA: ¿CÓMO IMPACTÓ EL COVID-19 EN LA PRODUCCIÓN DE SENADORES BRASILEÑOS?

Barbara Tayanne Oliveira da Silva¹

João Vitor Costa²

Adrián Albala³

Resumo: A pandemia produzida pelo Covid-19 colocou os diversos poderes frente a dois objetivos: 1) conseguir se organizar e ser eficiente apesar da quarentena; e, sobre tudo 2) responder de forma eficiente e rápida às necessidades e urgência sanitária e social. Realizamos aqui uma análise do desempenho dos senadores, em termo de apresentação (produção) e aprovação (efetividade) de projetos de lei durante a pandemia, e comparamos esses dados com os de uma período normal. Os resultados indicam que a pandemia não só não impactou negativamente em nenhum dos dois aspectos, como que, pelo contrário, parece ter tido um impacto positivo tanto no volume (quantidade) de propostas apresentadas e na celeridade em aprovar as propostas. O teor (qualitativo) das propostas também ficou impactado com um incremento significativo das propostas de saúde.

Palavra-chave: Senado; Covid-19; Produção legislativa.

Abstract: The pandemic produced by Covid-19 placed the various powers in front of two objectives: 1) to be able to organize and be efficient despite the quarantine; and, above all, 2) respond efficiently and quickly to health and social needs and urgency. Here we perform an analysis of the senators' acting, in terms of presentation (production) and approval (effectiveness) of bills during the pandemic, and we compare these data with those of unnatural periods. The effects denote that the pandemic not only did not hurt either aspect but that on the contrary, it seems to have had a positive impact both on the volume (quantity) of proposals submitted and on the speed with which the proposals were approved. The (qualitative) content of the proposals was also impacted by a significant increase in health proposals.

Keywords: Senate; Covid-19; Legislative Production.

Resumen: La pandemia producida por la Covid-19 colocó a los distintos poderes frente a dos objetivos: 1) poder organizarse y ser eficiente a pesar de la cuarentena; y, sobre todo, 2) responder con eficacia y rapidez a las necesidades y urgencias sanitarias y sociales. Realizamos aquí un análisis de la actuación de los senadores, en términos de presentación (producción) y aprobación (vigencia) de proyectos de ley durante la pandemia, y comparamos estos datos con los del período antinatural. Los efectos denotan que la pandemia no solo no afectó ninguno de los dos aspectos sino que, por lo contrario, parece haber tenido un impacto positivo tanto en el volumen (cantidad) de propuestas presentadas como en la rapidez con la que

¹ Graduanda em Gestão de Políticas Públicas (GPP), Universidade de Brasília.

² Graduando em Ciência Política, Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília

³ Doutor em Ciência Política, Universidade de Sorbonne, Paris III (França). Professor no Instituto de Ciência Política (IPOL), Universidade de Brasília (UnB), Contato: aalbala@unb.br

se aprobaron. El contenido (cualitativo) de las propuestas también se vio afectado por un aumento significativo en las propuestas de salud.

Palabras clave: Senado; Covid-19; legislativo; Producción legislativa.

1 Introdução

O surto da Covid-19 no cenário internacional colocou os decisores políticos frente à necessidade urgente de mobilização, a fim de conter a disseminação do vírus. Se a responsabilidade e a visibilidade dessa ação é, teoricamente, principalmente o feito do governo federal, os legislativos têm tido atuações destacadas. Assim, no Brasil, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, adequaram suas atividades e têm trabalhado remotamente desde o início da pandemia, tendo como uma das aprovações mais importantes nas casas o Decreto nº 6/2020, do qual pedia o reconhecimento de Estado de Calamidade Pública - permitindo que o Executivo gaste mais do que o previsto e a possibilidade de extrapolação das metas fiscais estabelecidas anualmente, a fim de custear ações de combate à pandemia do COVID-19.

No entanto, o debate e avaliação de projetos oriundos de outros poderes, geralmente o executivo, é apenas uma das prerrogativas do Congresso Nacional. A outra, não menos relevante, é a de propor e produzir leis. Neste quesito, existe um bom entendimento da literatura brasileira em ciências políticas olhando para a Câmara dos Deputados, enquanto ao processo e a produção legislativa, e na efetividade das propostas em se tornarem lei (CERDEIRA *et al.*, 2018; AMORIM NETO; SANTOS, 2003; MIRANDA, 2008; LIMONGI; FIGUEIREDO, 1995). Já no que diz respeito à produção legislativa do Senado, o entendimento é muito menor. Chama, de fato, a atenção a falta de consideração do desempenho dos senadores pela literatura brasileira (RUBIATTI, 2017) e internacional (ALBALA, 2017), sendo essa câmara essencialmente considerada como câmara revisora quando não “carimbadora”.

O estudo do acionador do Senado Brasileiro é particularmente relevante sendo o bicameralismo “a la brasileira” um dos mais incongruentes e simétricos do mundo ⁴ (LIJPHART 2019), combinado com um federalismo descentralizado. Esses elementos combinados impactam dramaticamente na atuação dos senadores (ARAUJO, 2010). De fato, estudos recentes têm mostrado que os senadores não só apresentam, proporcionalmente, mais projetos de lei do que os deputados federais, como conseguem uma taxa de efetivação maior desses projetos (ALBALA *et al.* 2021).

⁴ A Simetria está relacionada aos poderes constitucionais que cada Casa Legislativa possui, serão considerados bicameralismos simétricos os casos em que as Câmaras (alta e baixa) possuem igualdade ou semelhança no poder de intervenção do processo legislativo e a Incongruência está relacionada aos métodos de formação de ambas as Câmaras, sendo que são incongruentes os bicameralismos que apresentem diferentes métodos de formação dos corpos legislativos.

Assim sendo, e buscando contribuir com uma ainda escassa literatura sobre o Senado Federal, o objeto dessa pesquisa foca na produção legislativa dos senadores nesse contexto particular de pandemia. O objetivo principal consiste em analisar o potencial impacto da pandemia, e as dificuldades atreladas ao fechamento do Congresso Nacional, sobre a produção legislativa dos senadores brasileiros, e sua efetividade em transformar projetos em lei.

Para isso, iremos comparar o volume quantitativo de projetos de lei ordinária apresentado pelos senadores durante a pandemia, com o mesmo período em sessões legislativas anteriores, correspondendo ao segundo ano das legislaturas desde 2000-2020. Também consideramos a dimensão qualitativa, ou seja, os tópicos dos projetos apresentados e aprovados, comparando-os com os dos períodos anteriores. Finalmente, analisaremos a efetividade dos senadores em aprovar seus projetos em leis. Os dados analisados proveem do repositório oficial do Senado ⁵, o repositório do Senado sobre a atividade durante a pandemia ⁶, bem como informações adicionais via Secretaria de Gestão de Informação e Documentação (SGIDOC)⁷. Dessa forma, a pergunta central desta pesquisa plateia se e como a pandemia tem afetado o desempenho dos Senadores em termos de produção e efetividade legislativa?

A continuação faremos uma breve apresentação do processo legislativo de tramitação de projetos de leis. Logo, apresentamos nossas hipóteses e metodologia. Depois, apresentamos os resultados para concluir com potenciais desdobramentos dessa pesquisa.

2 As alternativas no processo legislativo

As proposições legislativas representam uma parte significativa do processo de produção de políticas aos parlamentares por oferecer ganhos com um custo baixo, visto que, possuem diversos recursos para a sua produção. A tramitação dessas proposições pode ser dividida em três etapas, a (i) iniciação, quando é apresentado a matéria legislativa para inserir determinada política por uma via legislativa; (ii) a fase da apreciação se dá na deliberação pelos demais parlamentares, com a possibilidade do auxílio de caráter opinativo de outros atores políticos; (iii) e a conclusão, ou seja, o resultado final da proposição, caracterizada no pela aprovação ou arquivamento da proposta ⁸ (GOMES, 2011; 2012; SOUZA, 1998).

⁵ Acessível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>

⁶ Acessível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materia/covid-19>

⁷ Acessível em: <https://www12.senado.leg.br/transparencia/formtransparencia>

⁸ Como apontado por Gomes (2013), é necessário que as características de sucesso ou falha sejam relativizados, uma vez que o objetivo pode não estar concentrado somente na aprovação de projeto semelhante ou mesmo ser um objetivo simbólico para debater o tema.

Alguns estudos apontam que as condicionantes para o sucesso de uma proposição podem variar conforme a via legislativa optada pelo parlamentar e outros fatores, como o tema abordado e se o autor compõe ou não a coalizão. Apesar disso, os ganhos para os parlamentares no processo legislativo já podem ser percebidos e mensurados na apresentação da matéria, uma vez que admite um posicionamento sobre determinado assunto em certo período e assim presta serviço ao seu eleitorado. A literatura aponta esse tipo de ganho como simbólico, já que na apresentação, não há uma garantia factual de que a proposta se concretizará (ARAÚJO, 2010; GOMES, 2012; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1996).

Caso o parlamentar opte pela opção ordinária, ou seja, apresente um projeto de lei ordinária (PL), a nível estratégico, se encontraria em uma posição melhor do que se optasse por outro tipo de proposição, dada a menor necessidade de apoio e possibilidade de apresentação de matérias correlatas⁹. Apesar disso, essa via legislativa também possui limitações, como a possibilidade de veto presidencial e o arquivamento por tempo ou preferência¹⁰. Vale ressaltar ainda que no Brasil existem diferenças regimentais em relação ao processo legislativo entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, que podem influenciar substancialmente o processo desde a apresentação (GOMES, 2011).

Ainda assim, não existem muitos estudos que diferenciam ou mesmo abordam a apresentação de proposições somente pelo Senado Federal, apenas tipificando-o como uma casa meramente revisora das matérias vindas da Câmara dos Deputados. No entanto, os poucos estudos existentes que demonstram a proatividade dos senadores frente a câmara baixa, o reconhecem como um órgão relevante na produção de políticas sobre determinados temas sanitários e de resposta a problemas econômico-financeiros¹¹ (GOMES; CARVALHO; REIS, 2009; ALBALA *et al.*, 2021).

⁹ Os projetos de lei ordinária são aprovados com a maioria dos votos (maioria simples), desde que esteja presente no Plenário a maioria absoluta dos deputados (257).

¹⁰ O arquivamento por tempo se dá ao fim de cada legislatura a todas aquelas matérias em tramitação exceto nos casos de: autoria da Câmara dos Deputados; de senadores que permanecem no mandato ou foram reeleitos; apresentadas no último ano do mandato; que tenha parecer favorável das comissões; de competência exclusiva do Congresso Nacional; de competência privativa do Senado Federal; ou de sustação de processo contra Senador em andamento no Supremo Tribunal Federal. Já o arquivamento por preferência se dá quando a matéria é apensada a outra, passando assim a um status secundário. Caso a matéria principal seja aprovada, as matérias secundárias, se não incluídas por meio de substitutivo, serão arquivadas.

¹¹ Alguns estudos já apontaram as instituições brasileiras possuem um importante papel na agilidade de responder sobre assuntos relacionados a saúde, educação e crises econômico-financeiras como apontado por Melo (2008) e Langoni (2010).

3 A produção de projetos de lei

Como apontado em outros estudos, as motivações políticas podem extrapolar a questão da saúde, quando esta envolve diversos estímulos, principalmente internacionais, e assim é provocando um constrangimento para que sejam tomadas decisões (BAPTISTA, 2010). Desta maneira, como em outras situações que exigiram respostas rápidas sobre assuntos relativos ao setor da saúde, o Legislativo possui uma motivação maior para atuar do que em momentos de maior estabilidade sanitária. O presente estudo optou por observar apenas o Senado Federal, com a intenção de comprovar um maior interesse de atores do legislativo em atuar do que em outros períodos e desassociar da instituição o papel de mero carimbador ¹². Além disso, o contexto excepcional derivado da pandemia oferece uma janela de oportunidade (KINGDON, 1995) extremamente valiosa para os senadores, em termos de visibilidade de ação para, posteriormente, prestação de contas (CAREY, 2009), constituindo assim bons resultados em vista à reeleição (PAPP; RUSSO, 2018) Dito isso, colocamos a primeira hipótese a ser testada:

H1- Devido ao contexto de maior exposição midiática derivado da pandemia, espera-se um aumento expressivo do número de PL apresentado pelos Senadores no primeiro período da pandemia do COVID-19 em comparação com mesmo período dos segundos anos das legislaturas anteriores.

4 Classificação dos Projetos de Lei Ordinária

O estudo do teor qualitativo dos projetos de lei consiste numa ferramenta relevante para entender as intenções dos parlamentares brasileiros, porém existem entraves metodológicos. Lemos (2001) já observou o fenômeno, demonstrando que os dois assuntos menos apresentados pelos parlamentares seriam assuntos fiscais e orçamentários - o segundo se trata de competência privativa do Executivo a sua apresentação. Além disso, existem outras barreiras constitucionais explicam essa postura do legislativo quanto a esses dois assuntos, visto que, são temas cruciais para consecução de políticas públicas e podem beneficiar regiões e clientelas específicas (NETO; SANTOS, 2003; LEMOS, 2001). Assim, as temáticas de teor social, econômico, jurídico e administrativo tomam força nas apresentações dos parlamentares.

As temáticas sociais se apresentam, tradicionalmente como predominantes na produção legislativa dos Deputados entre 1985-1999, correspondendo a quase metade das leis

¹² Vale ressaltar que a literatura aponta o primeiro ano de cada legislatura como o de maior produção legislativa já que possui maiores incentivos e um campo mais favorável para o sucesso de matérias, principalmente econômicas, e que nos demais anos espera-se uma redução significativa.

transformadas em lei: 129 leis sociais de autoria dos deputados federais brasileiros promulgadas nesse período tratam de temática de i) regulamentação das vendas a prazo; ii) definição do que são relações estáveis entre homem e mulher; iii) distribuição gratuita de medicamentos a pessoas portadoras do vírus do HIV; iv) isenção de impostos para a aquisição de automóveis por deficientes físicos; v) regulamentação da doação de órgãos humanos, etc. Já as proposições administrativas e econômicas juntas perfizeram quase um terço de todos os projetos de lei ordinária da amostra. Esse número se explica pela necessidade de apresentar projeto que tenham impacto direto sobre os cidadãos, com o objetivo de maximizar a visibilidade do parlamentar e, dessa forma, a chance de ser reeleito (AMORIM NETO; SANTOS, 2003).

Baptista (2010) analisou a produção legislativa em saúde aprovado nos anos de 1990-2006 evidenciando o papel central do poder executivo nessa área. As propostas de autoria do Legislativo nesse período, quando não encontraram respaldo no Executivo, seguiram trâmites mais lentos e estiveram pautadas pela agenda Executiva (BAPTISTA, 2010). Com isso, é importante destacar a atuação dos parlamentares na apresentação de propostas com temáticas importantes, não somente de forma simbólica, mas que se encaixam no momento e preenchem a agenda do executivo para combate da pandemia.

Como mencionado anteriormente, existem poucos estudos que abordam a produção legislativa do Senado. Dessa forma, em base aos estudos sobre a Câmara, podemos esperar que a crise sanitária decorrente da pandemia, não somente tenha levado a um aumento na produção legislativa, bem como uma alteração das temáticas apresentadas, reverberando intenções setoriais dos senadores. Desta maneira, podemos assumir que os parlamentares se encontram com janelas de oportunidades abertas para legislar sobre diversos temas nesse período (GOTTEMS, 2013). Ainda mais que um contexto emergencial tende a favorecer a apresentação e adoção de projetos alocados à solução ou mitigamento dos efeitos derivados desse contexto. Esse comportamento seria, assim, parecido ao comportamento de management emergencial ou de desastre ambiental (FARAZMAND, 2014; GLASSER *et al.*, 2011; BOIN, 2009; JANIS, 1989). Assim a nossa segunda hipótese postula:

H2- O contexto emergencial derivado da pandemia teve um impacto nos tópicos apresentados nos PL, em termos qualitativos, com crescimento de temáticas de cunho sanitário, quando comparado com o mesmo período das legislaturas anteriores.

5 Da apresentação à aprovação

O momento de deliberação de uma matéria é importante para mensurar a atuação dos parlamentares e preocupação com o eleitorado, principalmente no momento de calamidade pública. Dessa forma, o contexto da pandemia constitui um marco extraordinário pela questão de grande urgência em que diversos setores que estão sendo afetados pela pandemia, e para o qual

são necessárias soluções céleres de políticas públicas para lidarem, entre outro, com o aspecto de saúde pública e a paralisação de setores da economia.

Além disso, com o início da pandemia, os regimentos internos de ambas as casas do Congresso Nacional receberam flexibilizações para proporcionar que os parlamentares conseguissem realizar as atividades de maneira remota utilizando do Sistema de Deliberação Remota (SDR) ¹³. Dessa forma, e seguindo o modelo de management emergencial (SYLVES, 2019), podemos assumir que um contexto de crise ou de emergência sanitária impacta no processo de tomada de decisão, sendo propício para uma aceleração dos prazos legislativos. A nossa terceira hipótese estipula então:

H3 - O caráter emergencial decorrente da pandemia tendeu a acelerar o processo deliberativo levando a um aumento expressivo na taxa de aprovação de projetos de lei ordinária durante o primeiro período da pandemia.

6 Dados e Metodologia

A estruturação metodológica do presente artigo visa focar na análise dos projetos de lei ordinária do Senado (PL), não restringindo o papel de iniciação do processo legislativo somente a Câmara dos Deputados como de costume. Decidiu-se observar somente esse tipo de proposição pela sua posição positiva na tramitação em nível estratégico, podendo levar sua aprovação mais rápida, uma vez que pode ainda ser concretizado com o poder conclusivo e terminativo das comissões em ambas as casas ¹⁴ (ARAÚJO, 2009). Assim essa via legislativa se diferencia dos projetos de lei complementar (PLP) e propostas as emendas constitucionais (PEC) que se tornam mais inflexíveis quanto à sua tramitação.

Em vista disto, foram coletados os projetos de lei ordinária (PL) de 2020, correspondendo ao período de 23 de março até 23 de julho, que foi concretizado pelo Decreto nº 6/2020 da pandemia causada pelo Novo Coronavírus (COVID-19) ¹⁵. Esses dados foram, então, comparados com os segundos anos das legislaturas anteriores, correspondendo da 51ª legislatura até 55ª legislatura (1999-2018). Além disso, optamos por utilizar uma variável *dummy*, com o objetivo de identificar as proposições que tinham ou não relação com o COVID-19.

¹³ Vale ressaltar que todas as comissões no Senado Federal estavam suspensas, desta maneira, os senadores passaram a proferir o relatório sobre as proposições apenas no Plenário. Assim, a tramitação nos primeiros meses da pandemia se concentram no uso do Sistema de Deliberação Remota (SDR) exclusivamente no Plenário do Senado.

¹⁴ Mesmo quando há necessidade de deliberação no Plenário, o texto poderá ser aprovado em maioria simples com os presentes.

¹⁵ É importante ressaltar que esse período pode compreender o recesso parlamentar.

A análise do conteúdo dos projetos de lei ordinária para observar as intenções temáticas dos senadores é uma solução metodológica possível, que possui um custo ao necessitar de uma interpretação com nível de subjetividade e ad hoc. Porém, optamos por utilizar um dicionário baseado na codificação realizada pela Secretaria de Informação Legislativa, chegando nos seguintes temas: i) administrativo, ii) jurídico, iii) social, iv) educação, v) saúde e vi) honorífico. O tema orçamentário foi excluído por dois motivos, primeiro se trata de competência privativa do Executivo, como já apontado nesse e outros estudos, e segundo o assunto comportou-se de forma nula nas amostragens realizadas — alguns estudos já apontaram uma insignificância do assunto na produção legislativa (DE LIMA; SILVA, 2017).

Ao analisar os temas dos projetos de lei apresentados pelos Senadores, os assuntos relacionados à saúde e educação, geralmente inseridos no assunto social foram observados separadamente. O objetivo é analisar o assunto de saúde de uma perspectiva individual, por se tratar de uma das áreas mais afetadas pela pandemia do COVID-19, retirando as mudanças em outros setores provocados pela situação sanitária. Além disso, a educação que necessitou se adequar a um novo cenário devido a medidas que paralisaram aulas presenciais — quando não foram suspensas — até que tomadas novas medidas para retorno gradual de forma virtual ou presencial.

No processo de votação optamos em dividir em três etapas básicas a (i) aprovação, (ii) deliberação e (iii) não-deliberação em relação ao Plenário do Senado Federal. A primeira etapa se concentra em todos os projetos de lei ordinária que foram apresentados e aprovados durante o período, excluindo aqueles que apesar de aprovados no intervalo de análise foram iniciados em outras datas, o objetivo é estabelecer condições parecidas para a tramitação. É comum no legislativo que as proposições se comportem de maneiras diferentes ao longo da tramitação, frequentemente é possível observar que proposições podem demorar de 7 dias para a aprovação até 1500 dias a contar de sua apresentação.

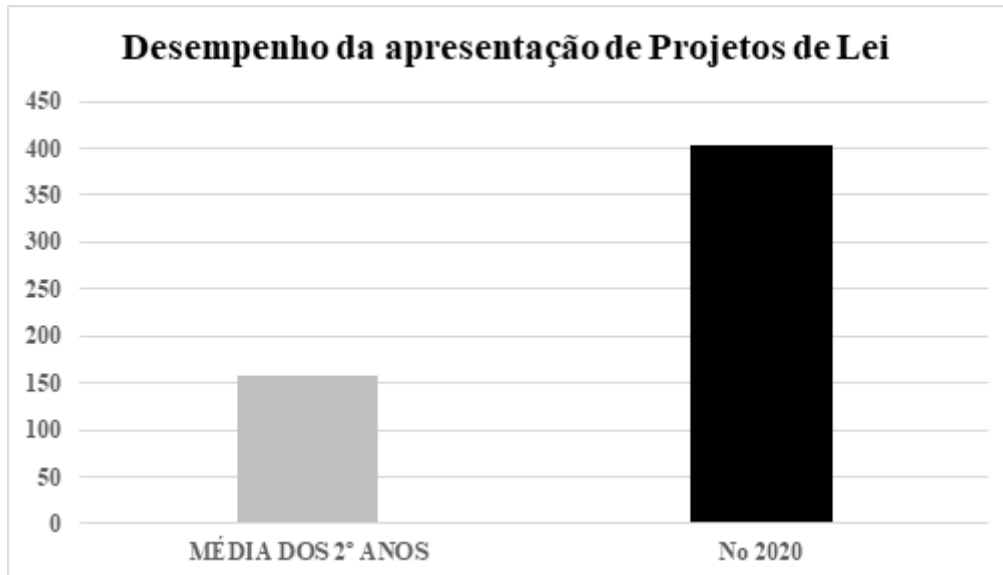
Já a segunda etapa se restringe a todos aqueles projetos que receberam alguma decisão sobre a matéria que não seja a de aprovação, isso aglomera todas matérias que foram rejeitadas, arquivadas ou retiradas no período. A deliberação simboliza apenas uma vontade de se concretizar o projeto, porém não acarreta em resultados factuais. A terceira etapa se resume em todos os projetos que foram apresentados e não receberam nenhuma decisão no Plenário, nesse ponto o senador apenas possui os frutos simbólicos de se posicionar sobre determinado assunto. Vale ressaltar que optamos por incluir nesse ponto as matérias com autoria dos deputados federais que foram apresentadas e enviadas ao Senado, a fim de observar a ação de aprovação e deliberação dos senadores.

7 Resultados

Araújo (2009) mostrou que os primeiros anos iniciais de uma legislatura é marcado por uma crescente apresentação de projetos pelos senadores e elevada aprovação de proposição, já nos anos eleitorais há uma redução significativa nas apresentações e aprovações, ou seja, o segundo e quarto anos de cada legislatura. O gráfico 1 mostra um aumento expressivo na apresentação de proposições no período de março a julho de 2020 (segundo ano da 56ª legislatura), um total de 403 proposições legislativas de lei ordinária com relação com a COVID-19 que, em comparação com a média de 157,2 dos segundos anos das legislaturas anteriores (1999-2018), houve um aumento expressivo de 256%.

Com isso, o total de projetos de lei ordinária apresentados nesse período de 2020 corresponde a 637, cerca de 403 possuíam alguma relação com o COVID-19, correspondendo a 63% do volume total dos apresentados. Desta forma, podemos observar que o volume absoluto da apresentação somente relacionados com a COVID-19, parece confirmar nossa primeira hipótese, que postula um acréscimo na de apresentação de projetos de lei ordinária, mesmo em um ano eleitoral, por conta do caráter emergencial.

Gráfico 1 - Produção de projetos de lei no Senado Federal (2000-2020).

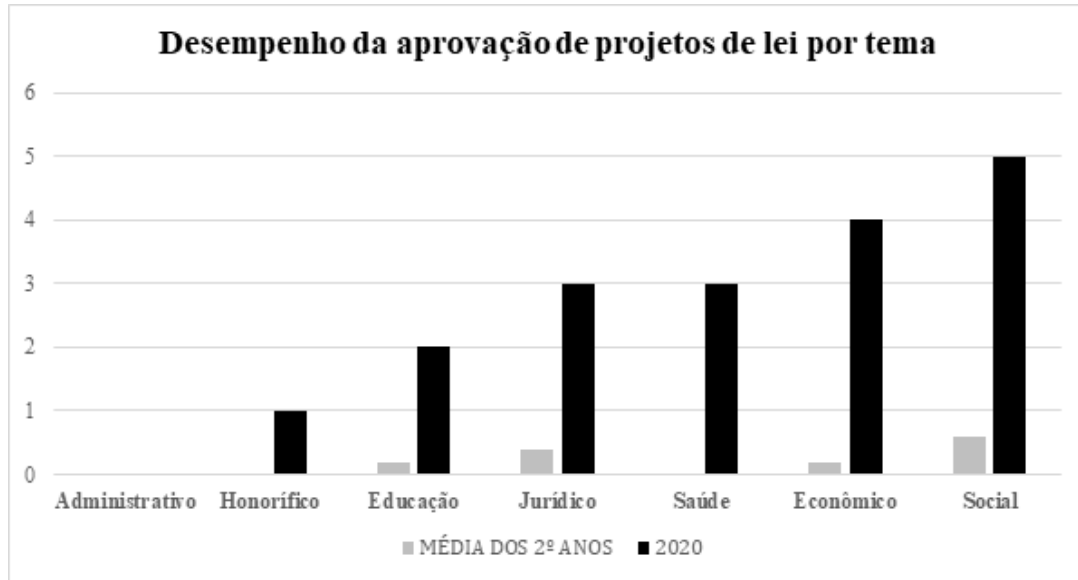


Fonte: Elaborado pelos autores com dados do portal Senado Federal.

O gráfico 2 mostra os tópicos dos projetos de lei apresentados pelos Senadores brasileiros no período de março a julho dos segundos anos da 50ª até 54ª legislatura em comparação com o mesmo período de 2020, com os projetos que possuíam uma relação com a pandemia. De início, é possível visualizar que a iniciativa legislativa da câmara alta aumentou progressivamente em 2020 em comparação os segundos anos das legislaturas anteriores, como explicitado anteriormente. Os projetos com assuntos jurídicos, sociais e econômicos são os mais apresentados em ambos os cenários analisados — com e sem a pandemia, porém analisado um crescimento muito expressivo nos assuntos econômicos em relação aos demais. Os projetos de educação e honoríficos foram os menos apresentados no período de 2020, porém, nos anos anteriores, os temas honoríficos e de saúde foram os menos apresentados, mostrando um crescimento expressivo na apresentação de projetos de cunho sanitário. Essa alteração no padrão dos projetos de saúde, chamou atenção ao ultrapassar o número absoluto das proposições apresentadas do tema administrativo, demonstrando uma clara preocupação por parte dos senadores com a temática sanitária nesse período.

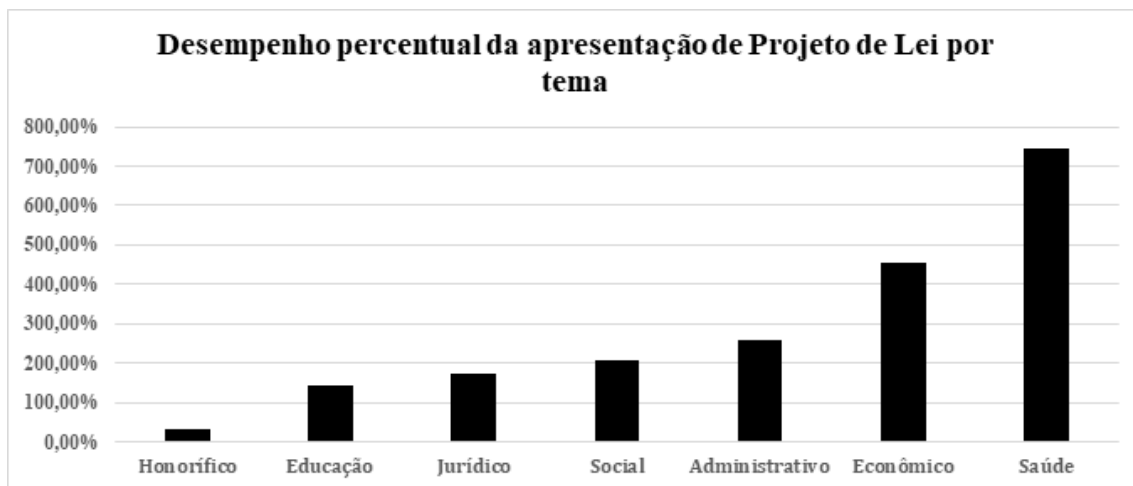
Já o gráfico 3, que demonstra o aumento de produção por tema em forma percentual, é observado um maior aumento nas proposições apresentadas dos setores da saúde e da economia e também um aumento expressivo nos temas de social e administrativo. Já o tema jurídico e de educação não se apresentaram distante da média das legislaturas anteriores e o honorífico se comportou negativamente. Vale ressaltar que todos os setores foram atingidos de alguma forma, mas o aumento expressivo em um tema específico traduz as intenções setoriais dos senadores naquele período, onde se concentra os esforços. Dessa forma, a nossa segunda hipótese se verifica.

Gráfico 2 - Padrão de temas dos projetos de lei mais apresentados no Senado Federal (Média dos segundos anos das legislaturas entre 2000-2016 comparado com 2020).



Fonte: Elaborado pelos autores com dados do portal Senado Federal.

Gráfico 3 - Aumento da apresentação por temas dos projetos de lei.



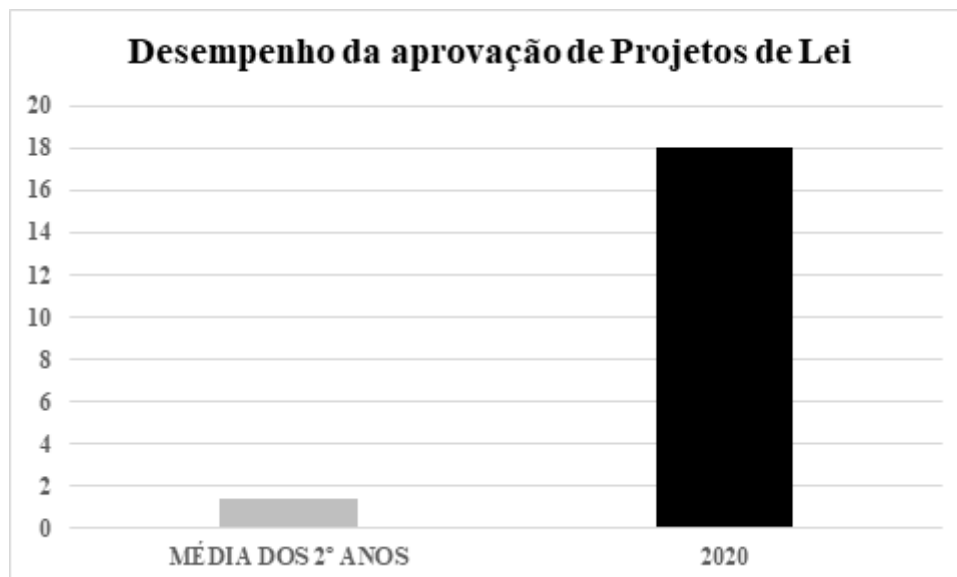
Fonte: Elaborado pelos autores com dados do portal Senado Federal.

No que atinge a nossa terceira hipótese, o gráfico 4 mostra um aumento significativo na aprovação de proposições em 1286% durante o período da pandemia. O aumento percentual da aprovação dos projetos pode indicar maior mobilização por parte dos senadores de não somente obter resultados simbólicos com a apresentação, mas de concretizar as proposições e lograr

respostas mais factuais na pandemia (GOMES, 2012). Além disso, o presente estudo reforça ainda que um maior índice de aprovação dos senadores em um prazo estreito pode se dá pelos diversos grupos de interesses envolvidos e atingidos de alguma maneira pela pandemia com o constrangimento na tramitação de ensejo urgente de medidas paliativas que mitiguem os efeitos. Assim os senadores são estimulados em concretizar os pleitos que poderão ser específicos (BAPTISTA, 2010).

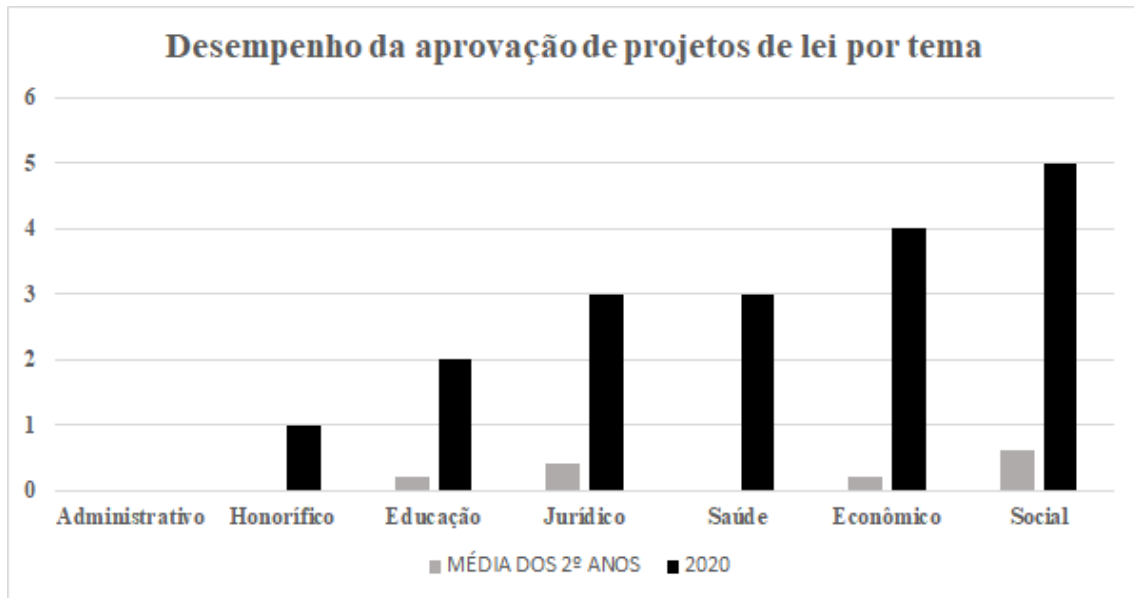
Não obstante, os gráficos 5 e 6 trazem o desempenho da aprovação dos Projetos de Lei Ordinária (PL) por tema em números absolutos e percentual, respectivamente. Assim, é observado a concentração de aprovação dos senadores em determinados temas, como Econômico e Educação, com aumentos de 2000% e 1000%, nessa ordem. Ainda assim, os temas Social, Jurídico, Saúde e Honorífico também apresentaram aumento por essa ordem, apenas o tema Administrativo não apresentou nenhum aumento. Vale ressaltar que, embora o tema possa compreender uma maior parcela da aprovação em números absolutos, não necessariamente resulta no maior aumento de aprovação, podendo se tratar de um tema com uma taxa de deliberação significativa.

Gráfico 4 - Aprovação dos projetos de lei apresentados no Senado Federal.



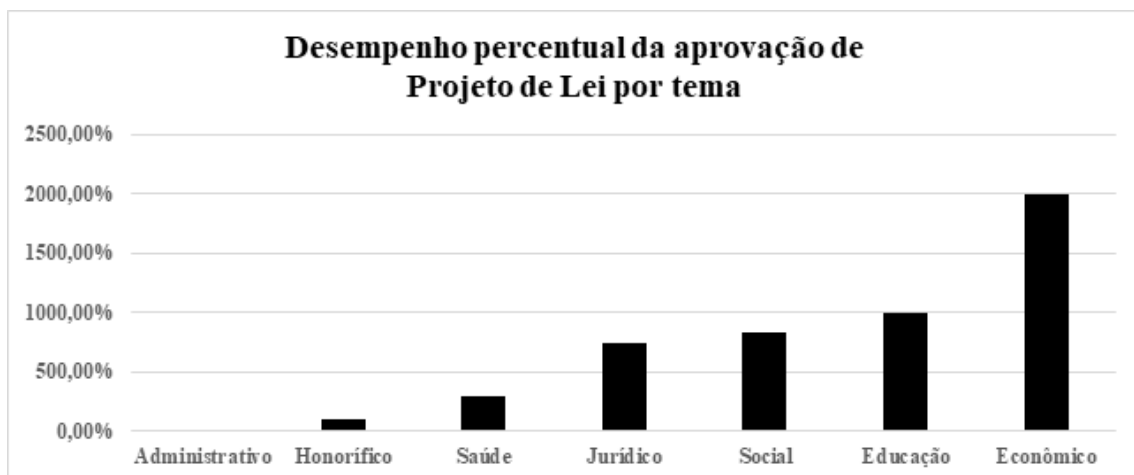
Fonte: Elaborado pelos autores com dados do portal Senado Federal.

Gráfico 5 - Desempenho da aprovação dos projetos de lei apresentados por tema no Senado Federal.



Fonte: Elaborado pelos autores com dados do portal Senado Federal.

Gráfico 6 - Desempenho da aprovação dos projetos de lei apresentados por tema no Senado Federal.



Fonte: Elaborado pelos autores com dados do portal Senado Federal.

Finalmente, a tabela 1 mostra a relação entre a apresentação e aprovação por tema dos projetos. Para isso, realizamos um teste de teoria usando o teste t de Student, que serve para medir as diferenças de médias entre duas bases. O teste mostra que apenas o tema Saúde apresentou a não rejeição de H_0 , ou seja, embora haja um incremento na apresentação de projetos com temática

na saúde, esse incremento não é estatisticamente significativo. Para todos os demais temas, os testes indicam que existe uma diferença significativa entre as médias de apresentação e aprovação, confirmando, então, parcialmente, nossas Hipóteses 2 e 3.

Tabela 1 – Teste de hipóteses para a apresentação e aprovação dos Projetos de Lei (PL) por tema.

Tema	Média de apresentação	Média de aprovação	Teste-T	Resultado do Teste T
Jurídico	48,8333	0,8333	0,0002047141701	Rejeita H0
Administrativo	17,1667	0	0,004873478843	Rejeita H0
Econômico	39,8333	0,8333	0,02347420553	Rejeita H0
Social	57,3333	1,3333	0,001095424648	Rejeita H0
Saúde	16,1667	0,5000	0,05401574352	Não rejeita H0
Educação	13,3333	0,5000	0,002902811886	Rejeita H0
Honorífico	5,5000	0,1667	0,01356940732	Rejeita H0

Fonte: Elaborado pelos autores com dados do portal Senado Federal.

8 Conclusão

Em meio a uma pandemia, o objetivo do Poder legislativo é, a curto prazo, apresentar e aprovar proposições que possam ajudar no combate. Preocupações com proposições no geral referente a outros assuntos são deixados em segundo plano. No caso brasileiro, o período de Março a Julho de 2020 - que corresponde ao segundo ano da 55ª legislatura -, primeiro período de Calamidade Pública causada pelo Covid-19, demonstrou um crescimento significativo na apresentação e na deliberação de Projetos de Lei por parte dos Senadores, em comparação com os segundos anos das legislaturas anteriores (2000-2016), crescimento esse que pode ser explicado pela urgência de legislar em um momento crítico de Saúde pública no país, demonstrando a força dessa casa e a interferência nas decisões políticas através da apresentação e aprovação de leis para a população.

Nos resultados apresentados, ao comparar o primeiro período de pandemia com os segundos anos das legislaturas anteriores, foi percebido um aumento significativo tanto na

apresentação quanto na deliberação e aprovação dos projetos de lei. Esse impacto na produção legislativa dos senadores confirmou as hipóteses apresentadas que, apesar de legislarem mais sobre saúde, apresentaram também um aumento expressivo nas apresentações de outros assuntos, verificando a relação de maior produção como um todo dos senadores no período de Calamidade Pública.

Apesar disso, o presente estudo não analisou os Estados, os Partidos dos Senadores, a relação com o Poder Executivo e os deputados federais, elementos importantes para uma análise mais aprofundada e compreender perguntas como: A atuação dos senadores e suas relações com Estado que o elegeram foram impactadas pela pandemia? Uma relação com o Executivo proporcionou um impacto na aprovação de projetos durante o período de pandemia? Os projetos de temáticas da saúde representaram a maior fração dos projetos aprovados?

Por fim, é necessário que estudos futuros possam analisar a atuação dos senadores e levem em conta a importância da câmara alta no processo legislativo e promoção de políticas públicas em períodos de crise sanitária. Como também, possam realizar pesquisas que incluam outros países, e seus respectivos sistemas bicamerais, observando o desenvolvimento da pandemia no mundo com o processo de produção de legislações sobre o COVID-19.

Referências

ALBALA, A. Coalition Presidentialism in Bicameral Congresses: How does the Control of a Bicameral Majority Affect Coalition Survival?, **Brazilian Political Science Review**, v. 11, n. 2, 2017.

ALBALA, A.; COUTO, L.; LOPES, A.; LIVRAMENTO, B. **Uma Câmara Só Para Carimbar?:** Produção Legislativa do Senado Brasileiro. 2021. [No prelo].

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.

ARAÚJO, P. M. Câmara alta e bicameralismo no Brasil: análise da produção legislativa a partir do senado federal (1989-2004). **Revista de informação legislativa**, v. 47, n. 187, p. 245-268, 2010

ARAÚJO, P. M. O bicameralismo no Brasil: argumentos sobre a importância do Senado na análise do processo decisório federal. **Política & Sociedade**, v. 11, n. 21, p. 83-135, ago. 2012

ARAÚJO, P. M. **O bicameralismo no Brasil:** as bases institucionais e políticas do desempenho legislativo do Senado Federal (1989-2004). 2009.

BAPTISTA, T. W. F. Análise da produção legislativa em saúde no Congresso Nacional brasileiro (1990-2006). **Cadernos de Saúde Pública**, v. 26, n. 1, p. 97-109, 2010.

BOIN, Arjen. The new world of crises and crisis management: Implications for policymaking and research. **Review of Policy research**, v. 26, n. 4, p. 367-377, 2009.

CAREY, J. **Legislative Voting and Accountability**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

CARVALHO, E. L. D.; GOMES, F. D. B. C. Projetos de lei ordinária apresentados na câmara dos deputados entre 1999 e 2006: tramitação geral e dos relacionados à saúde. **E-Legis: Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, v. 2, n. 2, p. 32-44, jan./jun. 2009.

CERDEIRA, P. *et al.* **Congresso em Números: a produção legislativa do Brasil 1988- 2017**. Rio de Janeiro: FGV, 2018.

DE LIMA, E.D.; SILVA, S. S. Os limites do Poder Legislativo para atuar sobre políticas públicas. **Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas**, v. 3, p. 101-118, 2017.

GLASSER, G. *et al.* Modeling and public health emergency responses: Lessons from SARS. **Epidemics**, v. 3, n. 1, p. 32-37, 2011.

FARAZMAND, A. **Crisis and Emergency Management**. Boca Raton: CRC Press, 2014.

FIGUEIREDO, A; LIMONGI, F. Congresso Nacional: organização, processo legislativo e Produção Legal. **Caderno de Pesquisas CEBRA**, São Paulo, n. 5, 1996.

GOMES, F. B. C. **Interações entre o Legislativo e o Executivo federal do Brasil na definição de políticas de interesse amplo: uma abordagem sistêmica, com aplicação na saúde**. 2011 Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

GOMES, F. B. C. Cooperação, liderança e impasse entre o Legislativo e o Executivo na produção legislativa do Congresso Nacional do Brasil. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, p. 911-950, dez. 2012.

GOTTEMS, L. B. D. *et al.* O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. **Saúde Soc.**, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 511-520, jun. 2013.

JANIS, I. **Crucial Decisions: Leadership in Policymaking and Crisis Management**. New York: The Free Press, 1989.

KINGDON, J. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2.ed. New York: Longman, 1995.

LEMOS, L.; RANINCHESKI, S. O perfil sociopolítico dos senadores brasileiros. **Senatus**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 33-39, 2001.

LEMOS, L. B. S. O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994: Uma Análise Distributivista. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 561-605, 2001.

LIJPHART, A. **Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

LIMONGI, F. e FIGUEIREDO, A. C. **Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 497-524, 1995.

MIRANDA, G. L. O comportamento dos partidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (1991-2007). 2008.

PAPP, Z; RUSSO, F. Parliamentary Work, Re-Selection and Re-Election: In Search of the Accountability Link. **Parliamentary Affairs**, v. 71, n. 4, p. 853–867, 2018.

RUBIATTI, B. C. Sistema de resolução de conflitos e o papel do Senado como Câmara revisora no bicameralismo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 23, p. 35-74, 2017.

SOUZA, H. **Processo Legislativo**. Porto Alegre: Sulina, 1998.

SYLVES, R. **Disaster Policy and Politics: Emergency Management and Homeland Security**. Londres: Sage, 2008.



ADAPTACIÓN Y CONSENSO: EL PARLAMENTO URUGUAYO EN LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS

ADAPTATION AND CONSENSUS: THE URUGUAYAN PARLIAMENT IN THE CORONAVIRUS PANDEMIC

ADAPTAÇÃO E CONSENSO: O PARLAMENTO URUGUAIO NA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS

Daniel Chasquetti¹

Resumen: Las asambleas legislativas de los países democráticos han tenido graves dificultades para cumplir con sus prerrogativas constitucionales durante la pandemia del coronavirus. Los estudios recientes muestran que los problemas más dramáticos están vinculados con la deliberación pública del proceso legislativo y el control de los poderes ejecutivos. El Parlamento uruguayo puede ser observado como un outlier debido al posicionamiento asumido por los principales actores. Ante la situación de riesgo, los partidos políticos establecieron un sólido consenso en la arena parlamentaria en apoyo a la estrategia de confinamiento voluntario del gobierno. A medida que el virus fue controlado, el país ingresó en una etapa de nueva normalidad política en la que el Parlamento incrementó sus actividades y el tratamiento de iniciativas que reactivaron el debate entre el gobierno y la oposición.

Palabras clave: Coronavirus; Pandemia; Legislaturas; Parlamento; Uruguay.

Abstract: The legislative assemblies of democratic countries have had serious difficulties in fulfilling their constitutional prerogatives during the coronavirus pandemic. Recent studies show that the most dramatic problems are linked to public deliberation of the legislative process and the control of executive powers. The Uruguayan Parliament can be seen as an outlier due to the position assumed by the main actors. Faced with the risk situation, the political parties established a solid consensus in the parliamentary arena in support of the government's strategy of voluntary confinement. As the virus was controlled, the country entered a stage of new political normality in which Parliament increased its activities and the treatment of initiatives that reactivated the debate between the government and the opposition.

Key words: Coronavirus; Pandemic; Legislatures; Parliament; Uruguay.

Resumo: As assembleias legislativas de países democráticos tiveram sérias dificuldades em cumprir suas prerrogativas constitucionais durante a pandemia do coronavírus. Estudos recentes mostram que os problemas mais dramáticos estão ligados à deliberação pública do processo legislativo e ao controle dos poderes executivos. O Parlamento uruguaio pode ser visto como um outlier devido à posição assumida pelos atores principais. Diante da situação de risco, os partidos políticos estabeleceram um sólido consenso na arena parlamentar em apoio à estratégia do governo de confinamento voluntário. Com o controle do vírus, o país entrou em uma fase de nova normalidade política em que o Parlamento intensificou suas atividades e o tratamento de iniciativas que reativaram o debate entre o governo e a oposição.

Palavras-chave: Coronavírus; Pandemia; Legislaturas; Parlamento; Uruguai.

¹ Prof. Titular. Doctor en Ciencia Política (Udelar). Contacto: daniel.chasquetti@cienciassociales.edu.uy, dchasquetti@gmail.com

Introducción

La aparición del coronavirus en el mundo impuso desafíos cruciales a los poderes legislativos. En muchas democracias, los parlamentos dejaron de sesionar por varias semanas y sólo retomaron sus funciones mediante la introducción de nuevas tecnologías no siempre eficientes. En otros casos, los parlamentos perdieron espacio ante el avance de poderes ejecutivos con vocación dominante. Los estudios recientes sobre estos problemas muestran que la pandemia ha erosionado fundamentalmente dos dimensiones del trabajo parlamentario: la deliberación legislativa y la capacidad de control sobre el gobierno. Los parlamentos de Bélgica e Israel fueron sorprendidos en medio de una crisis política y su capacidad de reacción fue lenta y poco consistente (BAR-SIMAN-TOV, 2020) (POPELIER, 2020). Los parlamentos de Hungría y Polonia fueron incapaces de reaccionar ante la estrategia de los ejecutivos de aprovechar el nuevo escenario para introducir reformas antiliberales en la constitución (DRINÓCZI; BIEŃ-KACAŁA, 2020) (SEROWANIEC; WITKOWSKI, 2020). Las legislaturas de Brasil y Suiza tampoco pudieron influir sobre la estrategia sanitaria de su respectivos gobiernos pese a la introducción de nuevas tecnologías para sesionar o votar en forma remota (PINHEIRO; ILARRAZ; MESTRINER, 2020; UHLMANN; SCHEIFELE, 2020).

El presente ensayo analiza la experiencia de la legislatura de Uruguay durante la crisis sanitaria del COVID-19. Este estudio muestra que, a diferencia de los casos antes mencionados, el Parlamento uruguayo no sufrió un déficit de deliberación legislativa como tampoco perdió la capacidad de control sobre el gobierno. En cierto modo, la legislatura uruguaya puede ser observada como un caso outlier del comportamiento típicamente marginal mostrado por los poderes legislativos democráticos durante la pandemia.

El proceso parlamentario uruguayo marzo-agosto puede dividirse en dos etapas bien diferentes. La primera va desde la aparición del virus en marzo hasta el tratamiento parlamentario de la ley de urgente consideración (LUC) presentada por el gobierno, un proyecto omnibus con más de 500 artículos que modificaban más de 30 políticas públicas. En ese período, los partidos establecieron un sólido consenso en la arena parlamentaria en apoyo a la estrategia de confinamiento promovida por el gobierno. La segunda etapa se extiende desde ese momento hasta el ingreso a comienzos de setiembre del proyecto de Presupuesto 2020-2025. Durante ese lapso el gobierno procesó una lenta pero sostenida apertura de la economía y la sociedad, al tiempo que se incrementaron las disputas entre el gobierno y la oposición en torno a las políticas del gobierno para enfrentar las consecuencias de la pandemia.

El trabajo está ordenado en cuatro secciones. La primera describe las características institucionales del sistema político uruguayo. La segunda analiza la etapa de consenso en el

Parlamento mostrando cómo estaba el país a la llegada del virus, las decisiones adoptadas por el gobierno y la cooperación alcanzada por los actores en un marco de incertidumbre. La tercera sección analiza la etapa de apertura y la emergencia de la confrontación gobierno-oposición a partir del ingreso a la arena parlamentaria de las principales iniciativas legislativas del poder ejecutivo. La cuarta sección presenta algunas conclusiones finales sobre el desempeño del Parlamento en el marco de la pandemia.

1. Nuevo gobierno, nueva legislatura.

Uruguay cuenta con un régimen de gobierno presidencial atenuado. El presidente tiene poderes legislativos moderados y sus ministros son responsables ante un poder legislativo bicameral con capacidad de interpelación y censura ministerial. Esta distribución de prerrogativas constitucionales transforma al Parlamento en una institución central del proceso de gobierno pues la aprobación de leyes es el único camino para modificar las políticas públicas. La Cámara de Senadores está integrada por 30 miembros, electos por representación proporcional en una circunscripción única nacional, más la Vicepresidenta de la República. La Cámara de Representantes cuenta con 99 diputados electos por representación proporcional en diecinueve circunscripciones plurinominales². La alta proporcionalidad del Parlamento combinada con la doble vuelta presidencial, incentiva la emergencia de pequeños partidos que normalmente logran pequeñas representaciones en la cámara baja (BUQUET; CHASQUETTI; MORAES, 1998). El diseño institucional se complementa con institutos de democracia directa que permiten derogar leyes aprobadas por el Parlamento (referéndums) o realizar modificaciones a la Constitución (plebiscitos). Desde la restauración de la democracia en 1985, los institutos de democracia directa han sido utilizados para bloquear reformas pro-mercado o para introducir cláusulas de protección en la Constitución para ciertos grupos de presión como los jubilados y pensionistas o los defensores de los recursos hídricos (ALTMAN, 2011).

Los partidos políticos uruguayos cuentan con organizaciones extendidas en todo el país, con fracciones internas bien organizadas y liderazgos políticos de prestigio. Las reglas electorales contribuyen a que los partidos sean actores parlamentarios disciplinados y que su orientación predominante sea de tipo programático. Los líderes partidarios desarrollan su actividad en el Senado y en el poder ejecutivo -para el caso del partido de gobierno- y controlan con facilidad las carreras políticas dentro de los partidos. El sistema de partidos presenta un formato de multipartidismo moderado, con dos partidos mayores -el Frente Amplio y el Partido Nacional-, dos partidos medianos

² Sin embargo, a la hora de asignar los asientos, primero se considera la votación de los partidos y fracciones en todo el país y en base a esa distribución, se asignan las bancas en las circunscripciones (ningún partido obtiene menos bancas que la que determina su votación nacional). Al respecto, ver (BUQUET; CHASQUETTI; MORAES, 1998).

y varios partidos pequeños. El número efectivo de partidos en la actual legislatura es de 3,26 en el Senado y de 3,31 en la cámara baja (CHASQUETTI; GARCÍA ORTÍZ, 2020)

Dentro del Parlamento, los partidos se organizan en bancadas con reglamentos internos que regulan el comportamiento de sus miembros en la presentación de proyectos, iniciativas de interpelación y votaciones. Los partidos negocian en cada cámara la distribución de posiciones y el tamaño de las comisiones permanentes y los líderes de las fracciones supervisan la designación de legisladores en esos organismos (CHASQUETTI, 2014). El Parlamento uruguayo funciona en base a reglas abiertas pues no existen organismos pre-floor que controlen la agenda del plenario y el proceso decisorio admite modificaciones en todas sus etapas legislativas (CALVO; CHASQUETTI, 2016).

El resultado de las elecciones de 2019 determinó el triunfo de la oposición luego de 15 años de gobierno del partido de centro-izquierda, Frente Amplio. El presidente electo, Luis Lacalle Pou del Partido Nacional, había quedado segundo en la primera ronda (a nueve puntos del candidato oficialista) pero un acuerdo con los restantes partidos de oposición le permitió alcanzar una ajustada victoria en el balotaje. La alianza ganadora se construyó a partir de un acuerdo programático denominado “Compromiso por el País” que establecía trece líneas de acción gubernativa. La “coalición multicolor”, como se autodenominó, controla la mayoría absoluta en ambas cámaras lo cual garantiza un escenario favorable para el gobierno ya sea para impulsar legislación como para proteger a los ministros de posibles mociones de censura.

Cuadro 1 - Distribución de bancas en el Parlamento (48° y 49° Legislatura)

	Partidos	Cámara de Senadores		Cámara de Representantes	
<i>Coalición Multicolor</i>	Partido Nacional	11	35%	30	30%
	Partido Colorado	4	13%	13	13%
	Cabildo Abierto	3	10%	11	11%
	Partido Independiente	-	-	1	1%
	Partido de la Gente	-	-	1	1%
<i>Oposición</i>	Frente Amplio	13	42%	42	42%
	P.E.R.I.	-	-	1	1%
	Total	31	100%	99	100%

Fuente: Elaboración propia en base al Banco de Datos de FCS-UdelaR

Lacalle Pou asumió su cargo el 1° de marzo de 2020, trece días antes de la aparición de la pandemia. Su gabinete estaba integrado por 7 ministros del Partido Nacional (entre ellos Economía, Interior, Relaciones Exteriores y Defensa), 3 del Partido Colorado, 2 de Cabildo Abierto, y 1 del Partido Independiente. La distribución de carteras respetó el peso parlamentario de cada partido de la

coalición. El índice de congruencia del gabinete presentó un valor de 0,807, lo cual indica que el diseño de gobierno era consistente con el formato de coalición³.

El programa de la coalición multicolor estaba orientado a reactivar la economía, corregir algunos indicadores macroeconómicos -como el déficit fiscal, la inflación y el desempleo- y enfrentar decididamente los problemas de inseguridad que sufría el país. Para impulsar sus principales medidas, el poder ejecutivo anunció que enviaría al Parlamento un proyecto de ley, tipo ómnibus con más de 500 artículos, con el rótulo de urgente consideración, que modificaba más de 30 políticas públicas en un plazo no mayor a los noventa días⁴. Esa decisión del gobierno prometía desatar una intensa batalla entre gobierno y oposición en la arena parlamentaria, pero la aparición del coronavirus modificó completamente el escenario político. El conflicto distributivo que las políticas del nuevo gobierno podría generar, debería esperar por un momento más propicio. La percepción del riesgo de los principales actores fue más fuerte por lo que el sistema político cerró filas en torno a la estrategia sanitaria del gobierno y que a la postre, resultaría exitosa.

2. El Parlamento en la etapa de confinamiento: un tiempo de consenso

En comparación con otros países de la región, Uruguay estaba bien preparado para absorber el impacto de la pandemia. El Estado cuenta con importantes capacidades empresariales (teléfonos, energía, aguas, servicios bancarios, seguros, etc.) y desarrolla políticas sociales en múltiples áreas como la salud, la educación o las pensiones. El Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), en particular, es una estructura poderosa que reúne a los hospitales públicos y a las instituciones privadas de asistencia médica. El SNIS atiende al 90% de la población con una inversión de casi 6 puntos porcentuales del PBI (22% del presupuesto nacional). El resto de los ciudadanos cuentan con atención médica específica (militares y policía) o con seguros privados integrales diseñados para sectores de altos ingresos. Otra institución importante es el Banco de Previsión Social (BPS), encargado del pago de las jubilaciones y pensiones y de otras prestaciones relevantes como el seguro de desempleo o las asignaciones familiares a los hogares de bajos ingresos. Finalmente, debe mencionarse al Ministerio de Desarrollo Social, encargado de un conjunto de programas focalizados en la población más

³ El Índice de Congruencia del Gabinete de (AMORIN NETO, 1998) permite evaluar el grado de justicia distributiva con que se designan los ministerios. El cálculo compara la proporción de carteras recibidas por cada partido con la proporción de bancas que aporta en la coalición legislativa. El valor 1 representa la máxima congruencia.

⁴ El Poder Ejecutivo cuenta con la prerrogativa de enviar al Legislativo proyectos de urgente consideración con un plazo para su tratamiento. Cada cámara cuenta con 30 días y en caso de existir desacuerdos entre ambas cámaras, se establece un plazo adicional de 15 días para la primera; en caso de persistir las diferencias habrá un plazo adicional de 10 días para que la Asamblea General (reunión de ambas cámaras) decida. Si alguno de esos plazos no se cumple, el proyecto se transforma automáticamente en ley. Los presidentes uruguayos han utilizado estos procedimientos en raras ocasiones (menos de quince proyectos durante el período de vigencia de la Constitución de 1967).

vulnerable. El Estado uruguayo también cuenta con capacidades tecnológicas. La empresa estatal ANTEL conecta a internet al 85% de las familias, de los cuales tres cuartas partes cuenta con fibra óptica en sus hogares. El Plan Ceibal, desarrollado desde 2005 a partir de la iniciativa One Laptop per Child, funciona como una plataforma educativa pública que provee un conjunto de programa y recursos educativos para la enseñanza y el aprendizaje. Los avances en conectividad también permitieron un fuerte desarrollo de medios de pago electrónicos a partir de la inclusión financiera de la población formal, estimada en un 77% de la población económicamente activa (CHASQUETTI, 2020).

Por otra parte, a comienzos de 2020, la economía uruguayo no había entrado en recesión. Los organismos multilaterales y el gobierno saliente, habían pronosticado un crecimiento anual de 2,5% del PBI. Si bien el déficit fiscal se encontraba en 4,5% y la desocupación había alcanzado un 10%, las expectativas generales eran de optimismo sobre todo por la asunción de un nuevo gobierno. A eso se sumaba una situación social muy estable con bajos niveles de pobreza (9% de los hogares) e importantes niveles de igualdad según consignan la mayoría de las mediciones internacionales (los más altos en América Latina según CEPAL).

Con esa situación como telón de fondo, el viernes 13 de marzo se conocieron los primeros cuatro casos de coronavirus en el país. Esa misma noche, el presidente Lacalle Pou realizó una conferencia de prensa para declarar el estado de emergencia sanitaria. Las medidas implementadas suspendieron los espectáculos públicos, cerraron los centros turísticos, cancelaron las actividades culturales, cerraron las fronteras y prohibieron el desembarco de cruceros y buques comerciales provenientes de zonas de alto riesgo (Decretos 93/2020, 94/2020 y 100/2020)⁵. Un decreto del lunes 16 de marzo (101/2020) suspendió por quince días los cursos regulares en todos los niveles de la enseñanza y vencido ese plazo, se suspendieron las clases presenciales por tiempo indeterminado. Otro decreto del 23 de marzo (103/2020) cerró los aeropuertos, prohibió el ingreso de personas provenientes de Argentina y Brasil, estableciendo procedimientos para el manejo de la pandemia en las ciudades binacionales de frontera. Finalmente, un decreto del 25 de marzo (109/2020) permitió a los trabajadores mayores de 65 años permanecer en sus hogares hasta el 31 de julio, percibiendo el salario si realizaban teletrabajo o cobrando un seguro de desempleo si esa modalidad no pudiese ser implementada (CHASQUETTI, 2020).

Durante los primeros quince días de la pandemia, el gobierno realizó diez conferencias de prensa en el horario central de televisión con el fin de informar sobre la situación sanitaria y explicar las medidas que se iban adoptando. La comunicación fue liderada por el presidente Lacalle Pou y el

⁵ Para consultar los decretos presidenciales, ver <https://www.presidencia.gub.uy/normativa/2020-2025/decretos> (consultado el 14 de julio).

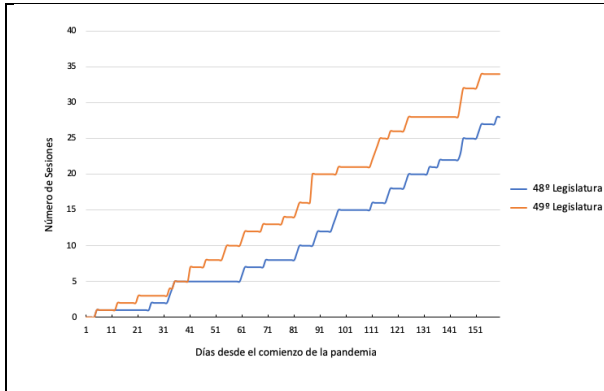
secretario de presidencia, Álvaro Delgado, quienes exhortaron a la población a “quedarse en casa”. Esta política supuso en los hechos una brusca clausura de la vida social. Pese a ello, algunos actores relevantes criticaron las medidas por considerarlas insuficientes. El Sindicato Médico del Uruguay, el ex presidente Tabaré Vázquez (reconocido oncólogo), la central sindical e incluso el propio ministro de Salud Pública, se inclinaban por el establecimiento de una cuarentena total, pero el presidente Lacalle Pou prefirió apostar a la “libertad responsable” de los ciudadanos. Apoyado en su visión liberal, el presidente creía que cuánto más intenso fuera el cierre, más difícil sería la recuperación económica del país una vez superada la crisis. Según Google Uruguay, la asistencia a actividades recreativas se redujo en un 75% en la segunda quincena de marzo; las visitas a lugares públicos, un 79%; el uso del transporte público, un 71%; y la circulación en supermercados y tiendas de alimentos, un 45%⁶.

Mientras el Poder Ejecutivo adoptaba esas restricciones, el Parlamento continuó sesionando con reuniones breves que no excedían las dos horas de duración. Su principal objetivo era tratar los proyectos de ley relativos a la crisis sanitaria enviados por el gobierno. En las semanas previas, ambas cámaras habían elegido a sus autoridades y habían completado el proceso de distribución de posiciones entre los partidos en las comisiones permanentes. La organización y funcionamiento de las bancadas permitía imaginar que esta sería una legislatura marcada por la típica confrontación entre legisladores oficialistas y legisladores opositores. Sin embargo, en las semanas posteriores a la aparición del virus, la lógica de funcionamiento cambiaría tanto en términos organizacionales como políticos.

La información disponible muestra que en los primeros 45 días de pandemia, la frecuencia de reuniones de los plenarios de ambas cámaras se mantuvo en niveles similares o incluso superiores a los de la legislatura previa (ver gráficos 1 y 2). Sin embargo, el ritmo de reuniones de las comisiones permanentes se retrasó abruptamente debido a las precauciones sanitarias adoptadas por la institución. Muchas sesiones fueron canceladas y varios proyectos fueron tratados por el plenario sin un dictamen específico de una comisión. En el primer mes y medio de pandemia se realizaron sólo 13 reuniones de comisiones permanentes cuando en la legislatura pasada, en igual período, se habían realizado 76 (ver cuadro 3).

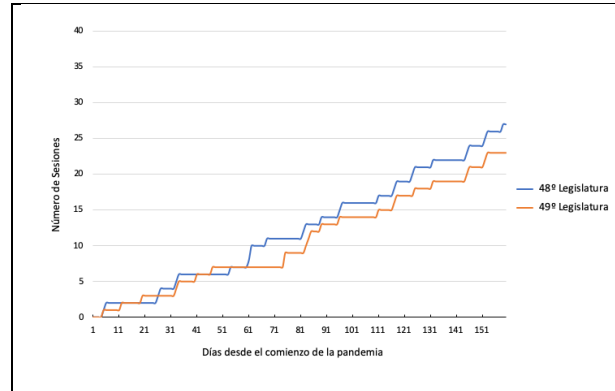
⁶ <https://ladiaria.com.uy/coronavirus/articulo/2020/4/como-cambio-la-movilidad-en-uruguay-tras-los-primeros-casos-de-coronavirus-segun-los-datos-de-google/> (consultado el 30 de julio de 2020).

Gráfico 1 - Sesiones de la Cámara de Representantes. 48º Legislatura (2015) vs. 49º Legislatura (2020)



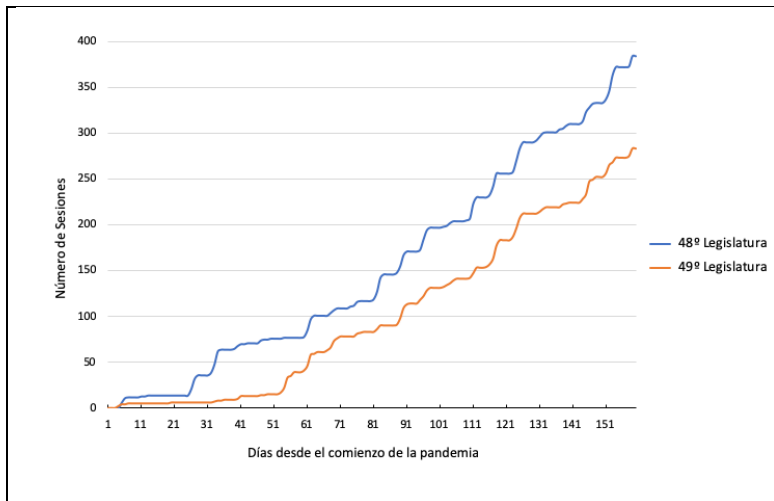
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema de Información Parlamentaria.

Gráfico 2 - Sesiones de la Cámara de Senadores. 48º Legislatura (2015) vs. 49º Legislatura (2020)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema de Información Parlamentaria.

Gráfico 3 - Sesiones de las comisiones de ambas cámaras. 48º Legislatura (2015) vs. 49º Legislatura (2020)

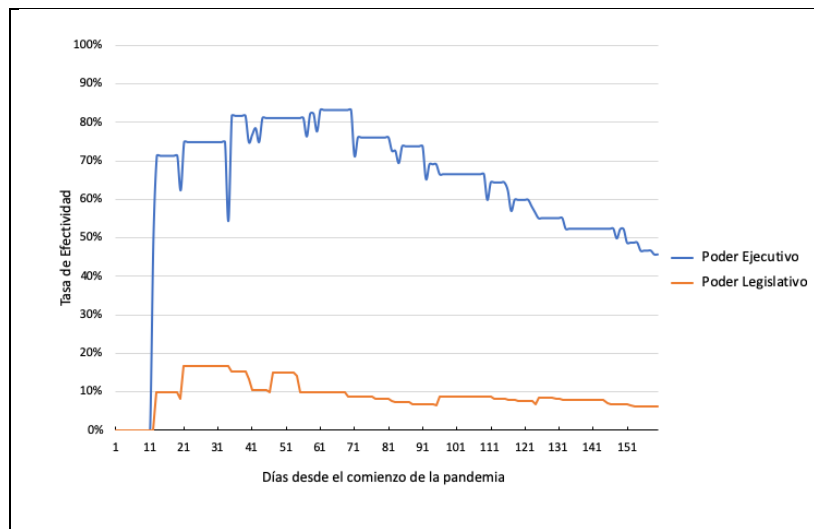


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema de Información Parlamentaria.

La aparición de la pandemia también afectó la composición de las cámaras. En la segunda quincena de marzo, los legisladores de edad más avanzada y que por esa condición pertenecían al grupo de riesgo de contagio, optaron por recluirse en sus domicilios y dar paso a sus suplentes más jóvenes. De esta manera, senadores experimentados como José Mujica, Lucía Topolansky, Eduardo Bonomi y Danilo Astori del Frente Amplio, Julio Sanguinetti del Partido Colorado y Sergio Abreu del Partido Nacional, fueron reemplazados por figuras de menor renombre.

Durante el primer mes y medio de pandemia, el poder ejecutivo presentó 13 proyectos de ley - 7 referidos a la crisis sanitaria- que el Parlamento analizó y aprobó en un tiempo record (14 días promedio desde su presentación hasta su promulgación) y con el voto favorable de todos los componentes de ambas cámaras. En el mismo lapso, los parlamentarios introdujeron 3 proyectos de ley vinculados a la situación de pandemia que fueron aprobados en condiciones similares (6 días en promedio y sin votos contrarios). Las tasas de efectividad legislativa, calculada como la proporción de proyectos sancionados sobre el total de proyectos enviados, adquirieron valores inusitados para ese período, alcanzando en el caso del Poder Ejecutivo un 83% en el día 70 de la pandemia, y 17% en el caso del Poder Legislativo en el día 34 (ver gráfico 4) ⁷.

Gráfico 4 - Tasa de Efectividad de los Poderes



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema de Información Parlamentaria.

La normativa aprobada en los primeros 45 días de pandemia es diversa pero tiene una pieza legislativa principal: la creación del Fondo Solidario Covid-19 (N° 19.874). Esta iniciativa tuvo por objetivo solventar las políticas de protección social, las crecientes erogaciones del sistema de salud, las actividades del Sistema Nacional de Emergencias y las prestaciones extras del seguro de desempleo. El Fondo se formó con las utilidades del Banco República y de la Corporación Nacional

⁷ Los estudios sobre el desempeño legislativo de los poderes en Uruguay muestran que las tasas de eficacia aumentan con el transcurso del mandato legislativo. Durante el período del presidente Mujica (2010-2015) la tasa de eficacia del Poder Ejecutivo alcanzó el 78% en el último año. En el primer año, ningún presidente alcanzó a tener tasas de eficacia superiores al 30%. El Poder Legislativo lógicamente presenta tasas de eficacia muy inferiores porque los legisladores están divididos en partidos y presentan proyectos sin coordinar. Al respecto ver LANZARO ET.AL. (1999) y CHASQUETTI, BUQUET Y MORAES (2014).

para el Desarrollo correspondientes al 2019; las donaciones de dinero que pudieran realizar personas o empresas, y los préstamos internacionales que el país tomaría. El proyecto también creó el “Impuesto Emergencia Sanitaria COVID-19”, que gravaba con tasas de entre un 5% y un 20% a los salarios del nivel superior de servidores del Estado, gobiernos departamentales, entes autónomos, servicios descentralizados y poder judicial. El impuesto fue aplicado durante dos meses y alcanzó a toda la élite política (presidente, ministros, parlamentarios, autoridades departamentales, ministros de la Suprema Corte) y a las máximas autoridades de la burocracia pública (directores de empresas públicas y gerentes de la administración pública).

El Parlamento también aprobó una norma que regulaba la contribución de las empresas del sector agropecuario al Fondo COVID-19 (Nº 19.884) y otra que creaba un subsidio mensual para los comerciantes monotributistas (Nº 19.877). Otras normas sancionadas determinaban exoneraciones tributarias a las empresas industriales y del comercio (Nº 19.872) y a las empresas unipersonales y cooperativas de menor porte (Nº 19.886). También se dispuso una reducción transitoria a la contribución inmobiliaria para las predios rurales (Nº 19.884) y se votaron dos leyes que afectaban al sector de la salud: regulación de la telemedicina (Nº 19.869) y definición del COVID-19 como enfermedad profesional del personal sanitario (Nº 19.873).

Finalmente, una norma extendió en forma extraordinaria los plazos procesales de la justicia (Nº 19.879) y otra, prorrogó la fecha de realización de las elecciones departamentales y municipales previstas para el 10 de mayo de 2020 (Nº 19.875). Esta última ley ilustra con claridad la lógica de funcionamiento consensual que adquirió el Parlamento durante las primeras semanas de pandemia. Como la Constitución establece en el inciso 9º del artículo 77 que los comicios departamentales se deben realizar “el segundo domingo del mes de mayo del año siguiente a las elecciones nacionales”, los partidos pactaron una solución que facultaba a la Corte Electoral a prorrogar, por única vez, la fecha de los comicios. La Corte finalmente determinaría que las elecciones subnacionales se realizarían el domingo 27 de setiembre.

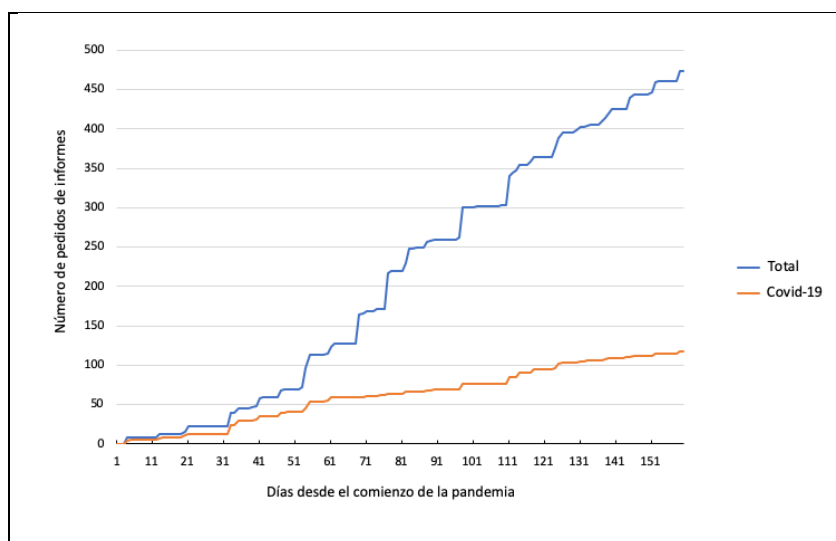
En materia de supervisión del gobierno, el Parlamento no desarrolló un gran despliegue de sus facultades durante esta primera etapa. La escasa actividad de las comisiones impidió las convocatorias de ministros a esos organismos. Tampoco se registraron llamados a sala de ministros con el objetivo de interpelarlos⁸. La principal actividad de control consistió en el envío de pedidos de informes (preguntas escritas) a los ministerios y agencias del gobierno⁹. Sin embargo, el número de solicitudes presentadas por los legisladores en ese lapso no fue alto, sobre todo si se le compara

⁸ Para convocar al plenario a los ministros, se requiere de la firma de un tercio de los miembros de alguna de las cámaras (artículo 119 de la Constitución).

⁹ Los pedidos de informes son presentados por los legisladores en forma individual y no requieren de una aprobación de la cámara (artículo 118 de la Constitución).

con otros países de la región ¹⁰. Aún así, la preocupación de los legisladores por la crisis sanitaria fue mayor en las primeras semanas: en el día 20 de la pandemia, 7 de cada 10 pedidos de informes estaban referidos a ese tema. Esa proporción se mantuvo constante durante los primeros dos meses, pero para el día 55 la proporción había caído a la mitad.

Gráfico 5 - Pedidos de Informes.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema de Información Parlamentaria.

Los datos presentados ilustran un funcionamiento parlamentario de tipo consensual. Los legisladores de la coalición de gobierno apoyaron la estrategia diseñada por el poder ejecutivo, en tanto los del Frente Amplio asumieron una actitud cooperativa. Incluso, seis días después de haber sido declarada la emergencia sanitaria, la bancada de legisladores del Frente Amplio ofreció al gobierno “un acuerdo nacional” para “combatir la pandemia y sus consecuencias económicas y sociales”¹¹. Si bien el gobierno nunca respondió a la propuesta, el presidente y sus ministros mantuvieron contactos permanentes con las autoridades de este partido. En el Parlamento, los coordinadores de bancada de los diferentes partidos trabajaron para establecer una agenda legislativa centrada en la crisis sanitaria. En la medida que los indicadores del COVID-19 fueron mejorando, el escenario de cooperación daría paso a un escenario de mayor conflicto, muy parecido al esperado en los días previos a la aparición del virus.

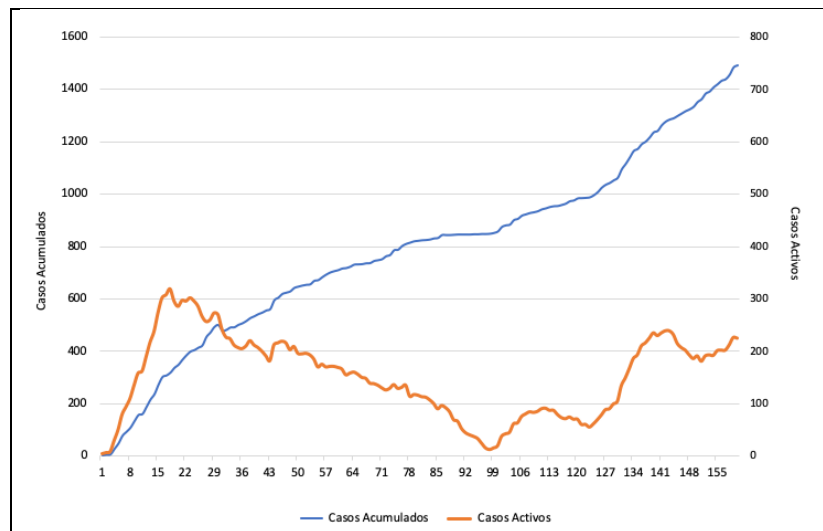
¹⁰ Por ejemplo, en los primeros 30 días de pandemia el Parlamento uruguayo presentó 23 pedidos de informes de los cuales 13 estaban vinculados al tema Covid-19. En Chile, por ejemplo, en el mismo lapso, se cursaron 423 solicitudes similares (preguntas escritas).

¹¹ Ver <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Bancada-del-FA-reclama-al-gobierno-medidas-para-disminuir-efectos-negativos-del-Covid-19-uc747534> (Consultado el 28/08/202).

3. El Parlamento ingresando a la nueva normalidad.

Durante el primer mes de la pandemia el aumento de contagios en Uruguay tuvo un comportamiento lineal. El brote inicial fue controlado mediante un rastreo exhaustivo de los contactos de las personas contagiadas y para el mes de abril ya comenzaban a percibirse los primeros resultados del confinamiento voluntario. El indicador más relevante para apreciar este fenómeno es la evolución del número de personas que cursaban la enfermedad. Entre el día 20 de la pandemia y el día 98, la cifra de contagiados activos cayó de 302 a sólo 12. A fines de mayo (día 80 de la pandemia), el número de personas fallecidas apenas superaba las dos decenas y el número de test diarios superó el millar. Para fines de julio (día 140 de la pandemia), las muertes por Covid-19 eran 35 y el número de test diarios superaba los dos mil.

Gráfico 6 - Casos acumulados y casos activos en Uruguay.

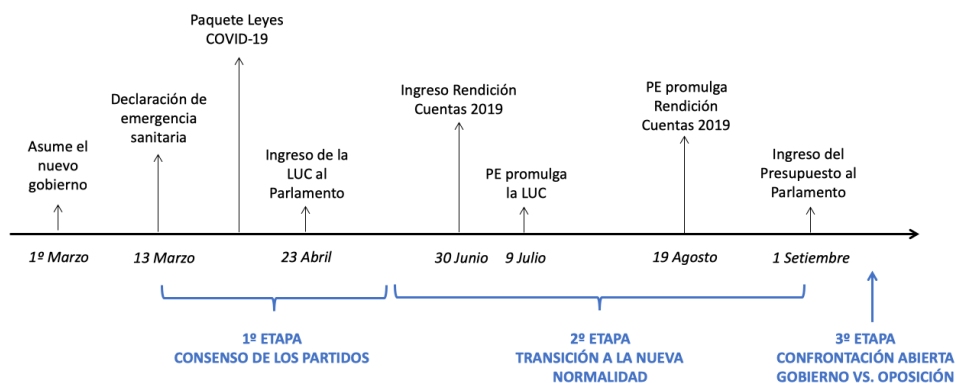


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema Nacional de Emergencia.

Los resultados auspiciosos impulsaron al gobierno a iniciar el proceso de reapertura económica y social bajo estrictos protocolos de seguridad. El primer paso se dio el 22 de abril con el retorno de las clases presenciales en las escuelas rurales. En las ciudades, el retorno de las escuelas y centros de educación secundaria se produjo en el mes de junio. En la primera quincena de ese mes también reabrieron los grandes centros comerciales, bares, restaurantes e iglesias. Durante el mes de julio, el gobierno continuó aprobando protocolos de reapertura en diferentes áreas de la actividad económica y social. A comienzos de agosto, regresaron los teatros, los museos y los espectáculos deportivos.

El Parlamento mientras tanto fue intensificando su actividad. A fines de mayo, el funcionamiento de los plenarios de las cámaras y comisiones ya era normal. El 23 de abril, el Poder Ejecutivo envió al Parlamento su prometida ley de urgente consideración, conocida popularmente como LUC. El Frente Amplio criticó la decisión por entender que todavía no estaban dadas las condiciones sanitarias para tratar un proyecto tan relevante, pero la coalición mayoritaria impuso su mayoría. Durante el trámite legislativo, la LUC fue analizada por comisiones especiales integradas por 15 miembros en el Senado y 21 en la Cámara de Representantes que realizaron más de cuarenta sesiones (32 en el Senado y 12 en Representantes) y contó con la presencia de más de cien organizaciones sociales. El proyecto que originalmente contaba con 507 artículos relativos a temas como la seguridad pública, la educación, el agro, la gestión pública, la creación de un ministerio y nuevas agencias del gobierno, quedó reducido a 476 en su versión final, lo cual indica que existieron costos de transacción altos. La votación del proyecto en ambas cámaras fue dividida, pero el Frente Amplio apoyó el 43% de los artículos en las votaciones particulares. El 9 de julio de 2020, el Poder Ejecutivo promulgó la ley y con ella, se dio inicio a lo que podría considerarse la nueva normalidad en política.

Figura 1 - Cronología de los principales eventos parlamentarios en 2020.



Fuente: Elaboración propia en base al Sistema de Información Parlamentaria y reportes de prensa.

La siguiente batalla entre el gobierno y la oposición en la arena parlamentaria fue la ley de Rendición de Cuentas de 2019. Por tratarse de una norma presupuestal relativa al ejercicio del último año del gobierno saliente, su discusión adquirió características diferentes a la observada durante la LUC. Los parlamentarios del Frente Amplio defendieron los resultados de su gobierno en materia económica, en tanto los oficialistas desarrollaron su crítica a los resultados fiscales y la desaceleración

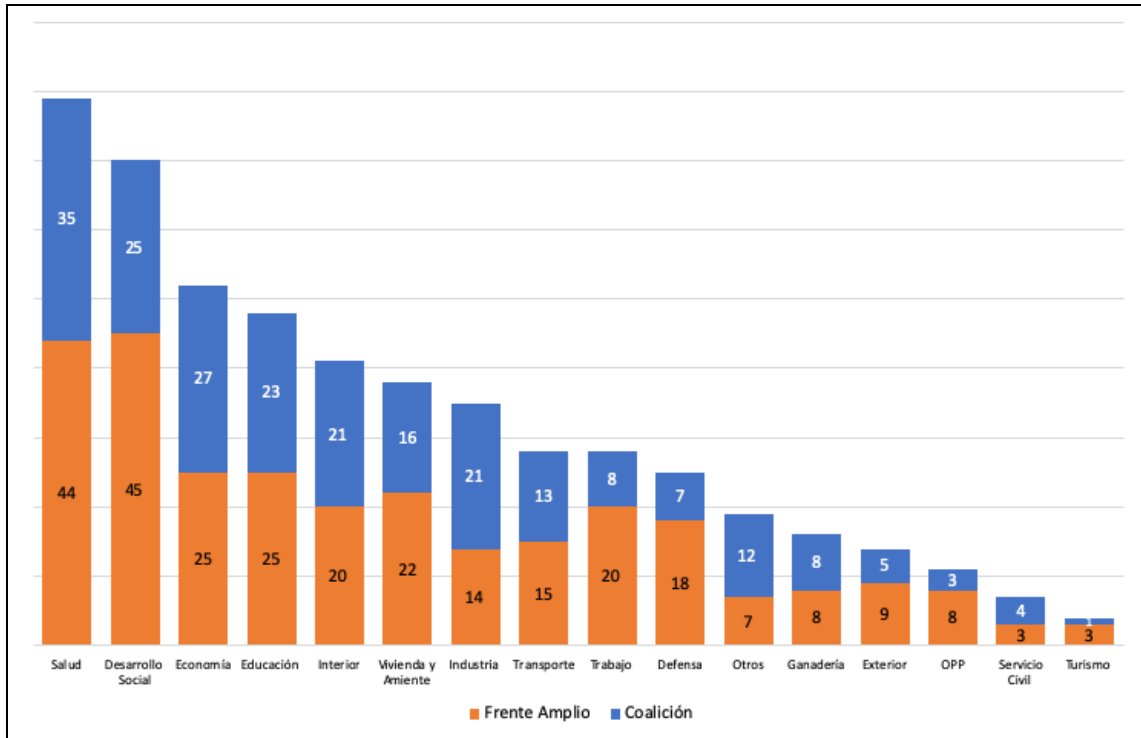
de la economía en ese año. La ley fue votada por todos los partidos por una simple lógica procedimental: mientras los legisladores de la coalición de gobierno entendían que la rendición debía ser aprobada por una simple cuestión contable, los del Frente Amplio la apoyaron por entender que los resultados eran buenos. La discusión desarrollada dejó un escenario político más polarizado que anticipaba la siguiente batalla: la ley de Presupuesto 2020-2025 que debería ser presentada por el gobierno el 1° de setiembre, tal cual lo establece la Constitución.

Entre el 1° de marzo y el 30 de agosto, el Parlamento aprobó 32 leyes de las cuales 22 consiguieron el voto por unánime de todos los miembros de ambas cámaras. Las restantes leyes se dividen en dos grupos: las que contaron con el apoyo de más del 90% de los legisladores (6 leyes) y las que expresan una clara división de preferencias (4 leyes). Estas últimas fueron sancionadas luego del 1° de julio lo cual evidencia que el consenso político motivado por la pandemia había dejó paso al conflicto entre el gobierno y la oposición, señal inequívoca de estar ingresando en la nueva normalidad política.

En materia de supervisión del gobierno, el Parlamento continuó utilizando a los pedidos de informes como su principal herramienta. Si bien el 4 de junio, un diputado de Cabildo Abierto -partido miembro de la coalición de gobierno- convocó al plenario a cuatro ministros del gobierno para ser interpelados, ese acto no puede ser considerado un episodio típico de control legislativo pues su motivación era indagar sobre decisiones adoptadas por la anterior administración (el acuerdo de con la empresa finlandesa UPM para la construcción de una planta de celulosa en el interior del país). El evento culminó con una declaración crítica al gobierno anterior y un respaldo explícito a los nuevos gobernantes.

Tal cual se observara en el gráfico 5, los pedidos de informe continuaron creciendo sostenidamente. Para el día 160 de la pandemia (19 de agosto), ya se habían cursado 473 pedidos de informes de los cuales 216 habían sido respondidos por los organismos de gobierno. El Frente Amplio había cursado 287 (61%), en tanto los legisladores de la oposición, 186 (39%). Paradojalmente, las preferencias en los destinos de los pedidos de informes de uno y otro bloque tienden a coincidir, aunque no las razones de su presentación. Mientras los legisladores del Frente Amplio manifestaban interrogantes sobre las políticas públicas que comenzaba a desarrollar el nuevo gobierno, los oficialistas centraron sus preguntas en los resultados alcanzados por la anterior administración.

Gráfico 7. Pedidos de Informes según destino.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema de Información Parlamentaria.

Conclusiones

La pandemia del COVID-19 en Uruguay muestra el caso de un Parlamento que consiguió eludir los principales problemas que aquejaron a la mayoría de las legislaturas democráticas del mundo. El Parlamento como institución cumplió un papel relevante, aprobando leyes, manteniendo importantes niveles de deliberación pública sin abdicar de su capacidad de control del gobierno. Su capacidad de adaptación organizacional y política a la nueva situación de crisis responde a la capacidad de los actores partidarios para comprender la situación política.

Al comienzo de la pandemia, los partidos percibieron la situación de riesgo, particularmente porque países como España, Francia o Italia se encontraban al borde del colapso de los sistemas sanitarios. Esa percepción de riesgo orientó a los actores a la cooperación y el entendimiento. Las cuestiones en disputa fueron diferidas en el tiempo y la agenda parlamentaria se concentró casi exclusivamente en las medidas para enfrentar la crisis sanitaria. La mayoría de las leyes sancionadas en los primeros dos meses contaron con el apoyo de todos los partidos y un delay legislativo de tan

sólo 12 días promedio. El Parlamento mantuvo un funcionamiento básico con plenarios de las cámaras de corta duración, comisiones permanentes en receso y legisladores seniors de licencia.

Los resultados de la buena performance del país se transformaron rápidamente en un botón de disputa. Mientras el gobierno desarrolló un sostenido credit claming argumentando que los éxitos sanitarios eran producto de su estrategia, el Frente Amplio hizo hincapié en las fortalezas institucionales que el país desarrolló durante los quince años de gobierno de izquierda (sistema integrado de salud, organismos de protección social, desarrollo tecnológico, etc.). En perspectiva, puede afirmarse que ambos actores tienen un poco de razón.

La apertura de las actividades coincidió con la introducción de la principal pieza legislativa del gobierno, la LUC. Su discusión es un buen ejemplo del esfuerzo que los partidos hicieron para normalizar la política sin asumir riesgos excesivos. Se formaron comisiones especiales en ambas cámaras para recibir a más de un centenar de organizaciones sociales afectadas por los cambios en la legislación. Esos encuentros estuvieron regulados por estrictos protocolos sanitarios que garantizaron el cumplimiento básico de los objetivos. Al final del camino legislativo, el proyecto fue profusamente modificado y la votación dividida en ambas cámaras marcó el inicio de una nueva etapa.

Desde entonces, el sistema político desarrolló una creciente confrontación entre el gobierno y la oposición teniendo al Parlamento como arena política privilegiada. Las leyes comenzaron a aprobarse con votaciones divididas y los debates fueron más parecidos a los esperados en marzo, si la pandemia no hubiese llegado. El ingreso de la ley de presupuesto el 1º de setiembre y las reacciones que esta iniciativa desató, marcó la absoluta normalización de la política uruguaya.

Referencias

ALTMAN, D. **Direct Democracy Worldwide**. Cambridge University Press, 2010.

AMORIN NETO, O. Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Análisis of 10 Latin American Countries. **Meeting de la Latin American Studies Association**, Illinois, September 24-26, 1998.

BAR-SIMAN-TOV, I. Covid-19 meets politics: the novel coronavirus as a novel challenge for legislatures. **The Theory and Practice of Legislation**, v. 8, n. 1-2, p. 11-48, maio 2020.

BUQUET, D.; CHASQUETTI, D.; MORAES, J. A. **Fragmentación política y Gobierno: ¿Un enfermo imaginario?**. Montevideo: CSIC-FCS, 1998.

CALVO, E.; CHASQUETTI, D. Legislative success in open sky congresses: weak gatekeeping prerogatives and the loss of majority support. **The Journal of Legislative Studies**, v. 22, n. 1, p. 83-107, jan. 2016.

CHASQUETTI, D. **Parlamento y carreras legislativas en Uruguay**: Un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las Cámaras. Montevideo: Universidad de la República, 2014.

CHASQUETTI, D. ¿Cómo Uruguay enfrentó la pandemia del coronavirus? **PEX. Executives, Presidents and Cabinets Politics, 2020**. Disponível em: <https://pex-network.com/2020/08/06/como-uruguay-enfrento-la-pandemia-del-coronavirus/>. Acesso em: 1 jul. 2020.

CHASQUETTI, D.; GARCÍA ORTÍZ, E. El Parlamento de la alternancia. *In*: **Elecciones Uruguay 2020**. Montevideo: Forthcoming, 2020.

DRINÓCZI, T.; BIEN-KACAŁA, A. COVID-19 in Hungary and Poland: extraordinary situation and illiberal constitutionalism. **The Theory and Practice of Legislation**, v. 8, n. 1-2, p. 171-192, 3 maio 2020.

PINHEIRO, V. M.; ILARRAZ, M.; MESTRINER, M. T. The impacts of the COVID-19 crisis on the Brazilian legal system – a report on the functioning of the branches of the government and on the legal scrutiny of their activities. **The Theory and Practice of Legislation**, v. 8, n. 1-2, p. 193-212, 3 maio 2020.

POPELIER, P. COVID-19 legislation in Belgium at the crossroads of a political and a health crisis. **The Theory and Practice of Legislation**, v. 8, n. 1-2, p. 131-153, 3 maio 2020.

SEROWANIEC, M.; WITKOWSKI, Z. Can legislative standards be subject to ‘quarantine’? The functioning of the Tablet Sejm in Poland in the COVID-19 era. **The Theory and Practice of Legislation**, v. 8, n. 1-2, p. 155-170, 3 maio 2020.

UHLMANN, F.; SCHEIFELE, E. Legislative response to Coronavirus (Switzerland). **The Theory and Practice of Legislation**, v. 8, n. 1-2, p. 115-130, 3 maio 2020.



ACCIONES LEGISLATIVAS PARA ENFRENTAR LA PANDEMIA COVID-19 EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

LEGISLATIVE ACTIONS TO DEAL WITH THE COVID-19 PANDEMIC IN THE DOMINICAN REPUBLIC

AÇÕES LEGISLATIVAS PARA ENFRENTAR A PANDEMIA DE COVID-19 NA REPÚBLICA DOMINICANA

Ana Belén Benito Sánchez¹

Araceli Mateos Díaz²

Resumen: Este trabajo analiza la actividad normativa y fiscalizadora del Congreso Nacional de la República Dominicana durante el primer Estado de Emergencia, declarado el 19 de marzo hasta el 30 de junio de 2020. Para controlar las facultades extraordinarias otorgadas al Ejecutivo, el Legislativo promulgó seis Resoluciones y una Ley, además de otras iniciativas e interpelaciones. Los datos – obtenidos a partir de las páginas webs de la Presidencia, la Cámara de Diputados y del Senado – evidencian que el Estado de Emergencia no impulsó la beligerancia ni la cohesión del trabajo parlamentario de un Legislativo poco proactivo, ratificador y legitimador de la acción de gobierno.

Palabras clave: Control Parlamentario; Gestión Gubernamental; COVID-19; República Dominicana.

Abstract: This paper analyzes the regulatory and controlling activity of the National Congress of the Dominican Republic during the first state of emergency, declared on March 19 until June 30, 2020. In order to supervise the extraordinary powers granted to the Government, the Legislative branch passed six Resolutions and one Law, as well as other initiatives and parliamentary questions. Data from the websites of the Presidency, the Chamber of Deputies and the Senate, show that the State of Emergency did not promote belligerence or cohesion of parliamentary work, because of the Legislative Branch' non proactive, ratifying and legitimating nature.

Key words: Parliamentary Control; Crisis Management; COVID-19; Dominican Republic.

Resumo: Este trabalho analisa a atividade regulatória e fiscalizadora do Congresso Nacional da República Dominicana durante o primeiro Estado de Emergência, declarado em 19 de março até 30 de junho de 2020. Para controlar os poderes extraordinários conferidos ao Executivo, o Legislativo promulgou seis Resoluções e uma Lei, além de outras iniciativas e interpelações. Os dados obtidos nas páginas oficiais da Presidência, Câmara dos Deputados e Senado evidenciam que o Estado de Emergência não promoveu a beligerância nem a coesão da atividade parlamentar de um Legislativo pouco pró-ativo, ratificador e legitimador de ações de governo.

Palavras-chave: Controle Parlamentar; Gestão Governamental; COVID-19; República Dominicana.

¹ Profesora del Departamento de Ciencia Política y de la Administración (UCM). Doctora en Ciencia Política (USAL), con Maestrías en Administración Pública (UPR) y Estudios Latinoamericanos (USAL). Investigadora postdoctoral en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (2016-2019).

Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0402-5419>. Contacto: anabeleta@usal.es.

² Profesora Titular del Área de Ciencia Política y de la Administración (USAL). Miembro del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca. Miembro del equipo editorial de las revistas América Latina Hoy, Revista Española de Ciencia Política y Revista Latinoamericana de Opinión Pública.

Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6208-5917>. Contacto: amd@usal.es

Introducción

El 16 de marzo de 2020 se registra en la República Dominicana la primera muerte por Coronavirus que, hasta la fecha, deja un balance de 240,000 positivos y 3,100 fallecidos. Dos días después del primer deceso, el Presidente Danilo Medina acude al Congreso para declarar el Estado de Emergencia Nacional, y lo hará en cinco ocasiones más para prorrogarlo hasta finales de junio, a solo cuatro días de las elecciones que han puesto fin a 16 años de dominio del Partido de la Liberación Dominicana (PLD). Tras el breve impasse electoral, Medina vuelve al Congreso el 20 de julio –esta vez como Presidente saliente– para solicitar un segundo Estado de Emergencia que gestionará la administración de Luis Abinader (2020-2024), del Partido Revolucionario Moderno (PRM), bajo la supervisión de un nuevo Hemiciclo.

La atención a las acciones del Poder Legislativo para enfrentar la pandemia en el caso dominicano, se justifica en la débil institucionalización programática de su oferta partidista y en la relación que mantiene con su contraparte el Ejecutivo. La República Dominicana es un Estado unitario, centralizado y con forma de gobierno presidencialista. La configuración del equilibrio de poderes se ha caracterizado por la preponderancia del Ejecutivo frente al Legislativo, con escasa relevancia de sus funciones propositivas y de control (MARSTEINTREDET, 2010). Una interacción que ha llevado a la literatura a ubicar el caso dominicano en la tipología de presidencialismo dominante (ZOVATTO Y OROZCO, 2008). La vinculación al territorio convierte a los legisladores dominicanos en brókeres resolutivos en su distrito, rivalizando en esta tarea con el gobernador y el alcalde. Esta dinámica de constituency service, fundamental para su supervivencia y la rendición de cuentas, relega a un segundo plano su papel de agentes propositivos en el Congreso donde han de debatirse los grandes retos de la política nacional. El resultado es un Legislativo marginal y dedicado a tareas particularistas de marcado carácter clientelar (BENITO, 2017).

En la competición política, el Índice de Estructuración Programática propuesto por Kitschelt, Hawkins, Rosas y Zechmeister (2010) que valora, entre otros aspectos, la cohesión ideológica de las fuerzas políticas y la representación sobre issues, situaba al sistema de partidos dominicano en los niveles más bajos de la Región Latinoamericana. Aunque la escala izquierda-derecha funciona como atajo informativo en el país (OTERO, MATEOS Y RIVAS, 2020), carece de contenido programático (CARLIN, SINGER Y ZECHMEISTER, 2015) y de incidencia alguna en la decisión de voto de los dominicanos (RICO Y TORCAL, 2018, p. 122). Desde la etapa caudillista, la contienda gira en torno a la capacidad para otorgar beneficios concretos en una competencia centrípeta en el espectro del centro derecha (BENITO Y LOZANO, 2012). Esta laxitud programática facilita el aliancismo de ida y vuelta, el transfuguismo entre bancadas, el personalismo en el trabajo parlamentario y el particularismo en el mandato de representación legislativa.

Además del diseño institucional y la competición no programática, la función preventiva y limitativa del poder que asiste al Congreso frente a la gestión gubernamental de la pandemia ha estado condicionada por dos circunstancias que han minimizado, aún más, su papel poco propositivo y fiscalizador. En primer lugar, el control oficialista del 51% de la Cámara de Diputados y del 81% del Senado, aseguraban al Gobierno un escenario amigable para refrendar las medidas adoptadas³. La segunda circunstancia tiene que ver con el calendario electoral. La campaña de las legislativas y presidenciales se desarrolló durante dos de los tres meses de vigencia del Estado de Emergencia. Esto ha provocado que los legisladores que buscaban la reelección hayan estado más ocupados en las tareas de campaña en sus provincias, delegando las labores de seguimiento en la Comisión Bilateral nombrada para este fin, y –tal como revelan los registros de asistencia– con escasa presencia en los Plenos celebrados virtualmente y en la capital.

En este trabajo de carácter exploratorio examinamos el papel del Poder Legislativo en la República Dominicana durante el primer Estado de Emergencia decretado el 19 de marzo hasta el 30 de junio de 2020 con ocasión de la crisis sanitaria. Para ello, se focaliza la atención en el conjunto de asuntos tratados en las comisiones especiales creadas ad hoc y en los plenos de ambas Cámaras para determinar: 1) su anclaje constitucional y legal, y 2) categorizar su contenido y naturaleza vinculante. Se sostiene como hipótesis que el Estado de Emergencia no ha incentivado el ejercicio de las funciones propositivas y de control de los representantes.

Con respecto a la metodología, la información utilizada para dar cuenta del tipo de actividad desarrollada ha sido obtenida a partir de las páginas webs de la Consultoría Jurídica de la Presidencia de la República, del Servicio de Información Legislativa (SIL) de la Cámara de Diputados, y de las actas de sesiones del Senado. Estos datos parten de la totalidad de la actividad desarrollada durante el periodo objeto de estudio en los distintos organismos legislativos: los Plenos de la Cámara y el Senado, y la Comisión Bicameral del Congreso encargado del seguimiento de las actuaciones y medidas adoptadas durante el Estado de Emergencia. Para llevar a cabo la medición de la actividad, y el volumen de supervisión realizada, se ha diferenciado entre los temas vinculados a hacer frente a la pandemia y aquellos de continuidad que la Cámara venía desarrollando o estaba planificado. De manera que, del total de asuntos, medidas, o resoluciones sometidas a votación y/o adoptadas durante el primer Estado de Emergencia, se ha calculado el porcentaje que representan las dedicadas a afrontar, desde el punto de vista sanitario, la COVID-19, así como las dedicadas a paliar los efectos en la situación económica del país y de la ciudadanía. Al mismo tiempo, se identificó cuáles de ellas tenían un objetivo de desarrollo normativo, de control, fiscalización o de interpelación al

³ El PLD controlaba el 58% de la Cámara. En octubre 2019 Leonel Fernández abandona la formación, crea Fuerza del Pueblo y los 27 diputados *leonelistas* otrora oficialistas pasan a la oposición.

Ejecutivo. La excepcionalidad marcada por la pandemia dificultaba llevar a cabo una comparación de esta actividad con la de cualquier otro momento o periodo legislativo previo.

Durante los tres meses y trece días de vigencia del Estado de Excepción, el Ejecutivo promulgó veintitrés (23) decretos y presentó al Poder Legislativo siete (7) Informes de su gestión de la crisis sanitaria. El Congreso Nacional ejerció las funciones de supervisión a través de la Comisión Bicameral de Seguimiento a las Actuaciones y Medidas adoptadas durante el Estado de Emergencia, nombrada para la ocasión. En las sesiones plenarias de ambas Cámaras se llevó a cabo el control parlamentario de la actuación del Gobierno, producto del cual, se promulgaron seis (6) Resoluciones autorizando el Estado de Emergencia y sus prórrogas, y una (1) Ley de Modificación del Presupuesto General, cuyo contenido se sistematiza en los Anexos.

¿Cómo ha ejercido el Poder Legislativo las funciones normativas y de control encomendadas por la Constitución y las Leyes durante el primer Estado de Excepción? Para responder a esta pregunta el artículo se organiza en cuatro secciones. Tras esta introducción en la que se identifican los condicionantes institucionales, partidistas y electorales, se presenta la producción normativa del Ejecutivo y se clasifican las acciones prescritas en los decretos promulgados para gestionar durante la pandemia la política sanitaria, laboral y económica. En la sección tercera, se analiza la actividad normativa y de control del Poder Legislativo en los respectivos plenos del Senado y la Cámara de Diputados. Por último, a modo de conclusión, se reflexiona sobre el papel del Legislativo Dominicano como instancia ratificadora y legimitadora de la acción de gobierno.

1. Acciones del Poder Ejecutivo para enfrentar la crisis

Desde el 19 de marzo al 30 de junio de 2020, el Ejecutivo promulgó 23 decretos para prevenir y reparar las consecuencias económicas, laborales y sanitarias de la pandemia:

- Declarar y prorrogar el Estado de Emergencia: El Ejecutivo convalidó en el Congreso sus facultades extraordinarias y remitió los Informes periódicos a la Comisión Bilateral (No.134-20; No.148-20; No.152-20; No.160-20; No.187-20; No.213-20).
- Establecer el organigrama institucional de gestión de la crisis: El titular del Ministerio de la Presidencia, Gustavo Montalvo, asumió la dirección de la gestión gubernamental durante la emergencia nacional. Se crea la Comisión de Alto Nivel para la Prevención y Control del Coronavirus, con funciones directivas, además de una Comisión para Asuntos Económicos y de Empleo, y otra para los Asuntos Sociales, con participación de los ministros del ramo y organismos con competencias en la materia (No.133-20). Se conformó un

Comité de Emergencia y Gestión Sanitaria (No.141-20), y fueron nombrados dos viceministros de Salud Pública (No. 152-20).

- Restringir derechos y libertades fundamentales: Se restringió la libertad de movimiento, reunión y asociación. Se fijó un toque de queda de 5:00pm a 6:00am y medidas para asegurar el distanciamiento social (No.135-20; No.136-20; No.138-20; No.142-20; No.151-20; No.154-20; No.161-20; No.188-20). La Junta Central Electoral (JCE) suspendió la celebración de las elecciones generales previstas para el 16 de mayo y fijó la nueva cita el 5 de julio. Las restricciones impuestas coartaron el proselitismo de los candidatos en campaña (No.214-20), pero no así el de las autoridades gestionando los RD\$57,000 millones destinados a la pandemia. Una desventaja en la competición que fue denunciada por la oposición.
- Adaptar los procesos administrativos a la situación de emergencia: Se suspendieron los plazos administrativos (No.137-20), se flexibilizaron los protocolos de compras indispensables para enfrentar la pandemia y se amplió el número de instituciones licitadoras (No.133-20; No.144-20). La presión ciudadana ante la corrupción destapada en el Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (INAIFI) en las primeras semanas de la pandemia, llevó al Ejecutivo a nombrar una Comisión de Veeduría Ciudadana para vigilar las compras durante el Estado de Emergencia (No.145-20).
- Reforzar la protección social y laboral: Se crea el Fondo de Asistencia Solidaria al Empleado (FASE) para apoyar a los empleados cesados por las medidas de distanciamiento ordenadas por el Gobierno (No.134-20; No.143-20); se implementan los programas «Pá Tí» para asalariados y autónomos, y «Quédate en Casa» para trabajadores informales, que representan más del 50% de la mano de obra. Con estas medidas, un millón y medio de hogares recibieron subsidios para afrontar las necesidades básicas.

El Ministerio de la Presidencia se erigió en jefe departamental responsable de la operacionalización y ejecución de la política pública durante la pandemia, convirtiéndose de facto en la cartera más importante del gabinete (MARTÍNEZ-GALLARDO, 2010; BLONDEL Y THIEBAULT, 1991). Una visibilidad estratégica que en otros escenarios hubiese acaparado el primer mandatario, pero que dada su imposibilidad para reelegirse, optó por apoyar en las calles al candidato oficialista en su campaña electoral.

Tabla 1 - Decretos del Ejecutivo promulgados durante el Estado de Emergencia
(19/03/2020 al 30/06/2020)

Decreto	Medidas adoptadas
No.132-20 19/03/2020	Designación de Comisión de Alto Nivel para la Prevención y Control del Coronavirus, Comisión de Asuntos Económicos y de Empleo y Comisión de Asuntos Sociales.
No.133-20 19/03/2020	Ampliación del número de organismos que pueden realizar compras y contrataciones indispensables para dar respuesta al Coronavirus.
No.134-20 19/03/2020	Declaración Estado de Emergencia por 25 días. Remisión Informes Comisión Bicameral. Restricciones al tránsito, asociación, y reunión. Garantizar provisiones centros de salud, proteger el empleo y los ingresos de trabajadores.
No.135-20 20/03/2020	Toque de queda territorio nacional. Prohibición tránsito y circulación de 8:00 p.m. a 6:00 a.m.
No.136-20 23/03/2020	Permitir duante el toque de queda la circulación del transporte de mercancías, insumos médicos y combustible , de empresas prestadoras de servicios de energía, agua y servicios funerarios.
No.137-20 23/03/2020	Suspensión cómputo plazos y términos de procedimientos administrativos en la Administración Pública durante el Estado de Emergencia.
No.138-20 26/03/2020	Extensión horario toque de queda , de 5:00 pm a 6:00 am.
No. 141-20 01/04/2020	Designación Comité de Emergencia y Gestión Sanitaria para el Combate del Coronavirus.
No.142-20 01/04/2020	Mantenimiento medidas de distanciamiento social y extensión del toque de queda.
No.143-20 02/04/2020	Creación Fondo de Asistencia Solidaria al Empleado (FASE) durante 60 días.
No.144-20 02/04/2020	Ampliación organismos que pueden realizar compras y contrataciones indispensables para dar respuesta al Coronavirus: Plan de Asistencia Social de la Presidencia, Comedores Económicos del Estado y Instituto Nacional de Atención a la Primera Infancia.
No.145-20 05/04/2020	Designación Comisión de Veeduría Ciudadana para monitorizar compras y contrataciones durante el Estado de Emergencia. Exigencia a la Contraloría cumplir su función de control interno.
No.148-20 13/04/2020	Prórroga Estado de Emergencia por un plazo de 17 días.
No.151-20 17/04/2020	Mantenimiento medidas distanciamiento social y medidas adicionales. Extensión toque de queda de 5:00 pm a 6:00 am hasta el 30 de abril.
No.152-20 17/04/2020	Nombramiento Viceministros de Salud Pública: Dr. B. Peña y el Dr. A. Puello Guerrero
No. 152-20 30/04/2020	Prórroga Estado de Emergencia por 17 días. Remisión Informes a Comisión Bicameral.
No.154-20 30/04/20	Mantenimiento distancia social, medidas adicionales y extensión toque de queda de 5:00 pm a 6:00 am hasta el 17 de mayo.
No.160-20 16/05/2020	Prórroga Estado de Emergencia por 15 días. Remisión Informes a Comisión Bicameral.
No.161-20 17/05/2020	Mantenimiento medidas de distanciamiento social. Extensión toque de queda hasta el 1 de junio de lunes a sábado de 7:00 p.m. a 5:00 a.m. y los domingos de 5:00 p.m. a 5:00 a.m.
No.187-20 01/06/2020	Prórroga Estado de Emergencia por 12 días.

No.188-20 01/06/2020	Mantenimiento medidas distanciamiento social. Extensión toque de queda hasta el 13 de junio de lunes a sábado de 7:00 p.m. a 5:00 a.m. y domingos de 5:00 p.m. a 5:00 a.m.
No.213-20 12/06/2020	Prórroga el Estado de Emergencia por 17 días. Remisión Informes a Comisión Bicameral.
No.214-20 12/06/2020	Mantenimiento medidas distanciamiento social. Extensión toque de queda por 14 días hasta el sábado 27 de junio, de 8:00 p.m. a 5:00 a.m. Permitir en horario de toque de queda la circulación de funcionarios de la Junta Central Electoral y las juntas municipales que laboran en el montaje de las elecciones.

Fuente: Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo. <http://www.consultoria.gov.do/>

2. Participación del Poder Legislativo en la gestión y supervisión de la crisis

Durante la emergencia, el Congreso Nacional –conformado por el Senado y la Cámara de Diputados– se reunió con la plenitud de sus atribuciones normativas y fiscalizadoras (art.266.2 Const.RD), aunque introdujo algunos cambios para evitar la propagación del Coronavirus. Se redujo el horario de trabajo (8:00am-14:00pm), fueron suspendidas las sesiones de los viernes, se aprobó un protocolo para reuniones virtuales, y se impuso el uso de guantes en las votaciones.

2.1. El Congreso Nacional

En cumplimiento del art. 22 de la Ley Reguladora de los Estados de Excepción, el Congreso nombró el 19 de marzo de 2020 la Comisión Bilateral de Seguimiento a la Actuaciones y Medidas adoptadas durante el Estado de Emergencia. Sus 23 miembros fueron los encargados de recibir los informes del Ejecutivo con el detalle de las decisiones adoptadas. Presidida por el senador peledeísta Luis Canánn, estaban presentes las principales fuerzas que integraron la alianza oficialista «Bloque Progresista» (15 PLD; 1 PLR), la alianza opositora «Convergencia por un Mejor País» (PRM 5; PRSC 1) y otras fuerzas independientes (1 PQDC). Con la cercanía de la cita con las urnas, la lucha entre facciones y la negociación entre posibles aliados mermaron el peso del oficialismo en la Comisión, ya que los 2 miembros leonelistas y el representante del PLR se retiraron de la alianza que apoyaba al PLD, aunque esto no endureció la beligerancia de sus funciones de supervisión.

La Comisión Bilateral se reunió en once ocasiones, cinco de ellas de forma telemática a través de la plataforma Zoom. El resto de las sesiones se celebraron en la Cámara de Diputados (3), en el Senado (1), y en dos ocasiones salieron del Hemiciclo para conocer las gestiones del Ministerio de Defensa y de Salud Pública. La asistencia fue muy irregular y ninguna de las reuniones contó con la presencia de sus 23 miembros. Como muestra la Tabla 2, la Comisión despertó poco interés, ya que cuatro de las reuniones no contaron con el quórum para celebrarse válidamente; en tres de ellas estuvieron presentes menos de la mitad de sus

integrantes; y solo cuatro sesiones registraron una asistencia igual o superior al 70%. La última reunión de la Comisión celebrada el 24 de junio, –diez días antes de las elecciones y con los diputados y senadores inmersos en la campaña– solo 3 legisladores se conectaron virtualmente para conocer el quinto y sexto Informe del Gobierno. En esta última sesión, la Comisión solicitó a la JCE y al Ministerio de Educación los protocolos sanitarios a seguir en las elecciones y en la vuelta al colegio, así como el Informe final al Ministro de la Presidencia, con las fases del desconfiamiento.

El Ejecutivo cumplió con el mandato constitucional de informar a la Comisión presentándole los informes quincenales y recibió las visitas de los responsables de los Ministerios con competencias en la gestión de la pandemia. Así, el 14 de abril, los Ministros coordinadores de la Comisión de Alto Nivel para el Control del Coronavirus y de las Comisiones de Asuntos Económicos y Sociales, acudieron a la Cámara de Diputados para presentar a los 16 legisladores asistentes, las medidas adoptadas en sus respectivos ámbitos. Para conocer las incidencias de la gestión hospitalaria, la Comisión recibió al Ministro de Salud Pública y al Director del Servicio Nacional de Salud el 5 de mayo, y a la representante de la Organización Panamericana de la Salud, el 26 del mismo mes. La Comisión realizó otras dos visitas institucionales. La primera de ellas al Centro de Ciberseguridad e Inteligencia, para conocer los desafíos de la organización de las elecciones generales del 5 de julio dado el especial contexto sanitario. Y la segunda, al Laboratorio Nacional de Salud Pública encargado de realizar las pruebas diagnósticas, ya que la Seguridad Social asumió el coste también para aquellos no afiliados al Seguro Familiar de Salud.

La Comisión Bicameral de Seguimiento a las Actuaciones y Medidas adoptadas durante el Estado de Emergencia, ejerció como mero órgano receptor de informaciones. El único papel proactivo fiscalizador consistió en solicitar la comparecencia del coordinador de la Comisión de Alto Nivel para que respondiera a las preguntas formuladas en una de las sesiones previas. Sin embargo, la respuesta del Ministro de la Presidencia no pareció despertar mucho interés entre sus miembros, ya que la audiencia del 19 de mayo se celebró sin el quórum mínimo requerido (7/23). Por tanto, un papel de representación más propio del protocolo institucional, que refleja su naturaleza de instancia ratificadora y legitimadora de la acción de gobierno (ALCÁNTARA, GARCÍA MONTERO Y SÁNCHEZ, 2005).

Tabla 2 - Actividad Comisión Bicameral de Seguimiento a las Actuaciones y Medidas adoptadas durante el Estado de Emergencia (19/03/2020 al 30/06/2020).

	Fecha	Objetivos reunion	Ubicación	Asistencia
Marzo	3/24/2020	Conocer la Resolución que da seguimiento a las actuaciones y medidas tomadas durante el período el Estado de Emergencia	Cámara de Diputados	7/23 sin quorum
	4/03/2020	Conocer el primer Informe remitido por el Poder Ejecutivo a las Cámaras Legislativas.	Senado	17/23
	4/14/2020	Conocer el protocolo para las reuniones virtuales de la Comisión a través de la plataforma Zoom elaborado por los equipos de apoyo de ambas Cámaras.		
Abril	4/14/2020	Recibir al Ministro de la Presidencia y coordinador de la Comisión de Alto Nivel para la Prevención y Control Coronavirus ; al Ministro de Hacienda y coordinador de la Comisión para Atender Asuntos Económicos y de Empleos ; al Ministro Administrativo de la Presidencia y coordinador para atender los Asuntos Sociales , y al Consultor Jurídico del Poder Ejecutivo.	Cámara de Diputados	16/23
	4/21/2020	Conocer el segundo Informe remitido por el Poder Ejecutivo a las Cámaras Legislativa.	Entorno virtual	18/23
	5/05/2020	Recibir al Ministro de Salud Pública y Asistencia Social , y al director del Servicio de Nacional de Salud (SENASA) .	Entorno virtual	17/23
Mayo	5/07/2020	Conocer el tercer Informe remitido del Poder Ejecutivo a las Cámaras Legislativas.	Cámara de Diputados	10/23
	5/19/2020	Conocer el cuarto Informe remitido por el Poder Ejecutivo a las Cámaras Legislativas.	Entorno virtual	7/23 sin quorum
		Conocer las respuestas remitidas por el coordinador de la Comisión de Alto Nivel para la Prevención y Control del		

		Coronavirus , a las interrogantes planteadas por la Comisión Bicameral.		
	5/26/2020	Recibir a la representante de la Oficina Panamericana de la Salud (OPS) .	Entorno virtual	10/23
	5/27/2020	Visitar el Centro de Control, Comunicaciones, Ciberseguridad e Inteligencia del Ministerio de Defensa.	Ministerio de Defensa	11/23
	6/02/2020	Visitar el Laboratorio Nacional de Salud Pública Dr. Defilló.	Ministerio de Salud Pública	3/23 sin quorum
Junio	6/24/2020	Presentar y conocer el quinto y sexto Informe remitido por el Poder Ejecutivo a las Cámaras Legislativas sobre las disposiciones adoptadas y evolución de los acontecimientos durante la vigencia del Estado de Emergencia.	Entorno virtual	3/23 sin quorum

Fuente: Sistema de Información Legislativa (SIL), Cámara de Diputados de la República Dominicana. <https://www.diputadosrd.gob.do/sil/>

2.2. El papel de la Cámara de Diputados

Durante la emergencia nacional el Pleno se reunió en diez ocasiones, cinco de ellas en sesión extraordinaria convocada por la presidencia del órgano Legislativo. El Pleno es la máxima autoridad de la Cámara y requiere de la presencia de más de la mitad de los diputados (96/190) para la validez de sus decisiones. De los 53 asuntos sometidos a votación, 15 de ellos (28%) tuvieron por objeto fiscalizar la gestión de la crisis sanitaria utilizando distintos instrumentos del control político parlamentario:

- Control del procedimiento legislativo a través de la iniciativa normativa y la convalidación de decretos del Ejecutivo:

a) Autorizar la declaratoria del estado de emergencia y sus prórrogas (art. 93.1.e Const.RD): En el Pleno extraordinario del 19 de marzo (0004-2020-PLO), la Cámara aprobó la Resolución que autorizaba al Presidente declarar el Estado de Emergencia por un plazo máximo de 25 días. Los 146 asistentes votaron por unanimidad conceder al Gobierno facultades extraordinarias para combatir la crisis sanitaria. La Cámara aprobó también las cinco solicitudes de prórroga (00005-PLO; 00006-PLO; 00007-PLO; 00008-PLO; 00009-PLO; 00010-PLO; y 00011-PLO), aunque no por el plazo pretendido de 25 días. La propuesta del opositor PRM de reducirla a 17 días, fue secundada por otras fuerzas minoritarias opositoras como el PRSC, el PQDC, e incluso

por la facción oficialista liderada por el exmandatario Leonel Fernández enfrentada al danilismo. Entre otras razones, los partidos alegaron que el toque de queda y la prohibición de aglomeraciones mermaba el proselitismo de los contendientes durante la campaña electoral. La oposición acusó al Ejecutivo de alargar la limitación de derechos y libertades para invisibilizar a la competencia y rentabilizar el protagonismo del Gobierno en la respuesta pública frente a la pandemia (BENITO, 2020).

b) Legislar acerca de toda materia que no sea competencia de otro Poder del Estado (art. 93.1.q. Const.RD): En el Pleno del 28 de abril (0006-PLO), el diputado Pedro Botello del Reformista Social Cristiano (PRSC) somete a consideración un Proyecto de Ley para permitir el retiro anticipado del 30% de los fondos acumulados por los trabajadores en las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Comienza así la tramitación de esta polémica iniciativa, enviada primero a la Comisión Permanente de Hacienda (0009-PLO) y aprobada por la Cámara en segunda lectura (0012-PLO; 0013-PLO). La propuesta no contaba con el beneplácito del Gobernador del Banco Central –reconfirmado por la nueva administración de Abinader– por sus posibles efectos inflacionistas y alteración de la tasa de cambio. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) también se pronunció al respecto, considerándola una medida inviable para las pensiones básicas y que de permitirse, debería ser un préstamo y no un anticipo que no superase el 10% de los fondos. La iniciativa del diputado Botello, tachada de electoralista por sus adversarios, ha contado con gran apoyo popular y mediático, rentabilizando el descontento ciudadano con las enormes ganancias de las AFP del país. Solo en 2019, la rentabilidad nominal sobre el capital de estas administradoras fue del 51%, mientras que la de los protegidos del sistema fue de un escaso 5,47% (SIPEN, 2019).

La propuesta dominicana es similar a la aprobada el 23 de julio por el Legislativo Chileno, que permite el retiro del 10 % de los fondos previsionales hasta un máximo de USD\$5,000 y que el Estado devolvería al momento de la jubilación. Esta Ley tampoco cuenta con el favor del Ejecutivo de Piñera, que la considera una medida populista que compromete el futuro de las jubilaciones e impide la reforma estructural del sistema de pensiones. De igual manera, Costa Rica aprobó en abril el Proyecto de Ley de Retiro Anticipado del Fondo de Capitalización Laboral para aquellos trabajadores que perdieron su empleo a causa de la Covid-19. En México, su legislación laboral ya permitía el retiro de hasta el 10% de los fondos previsionales una vez cada 5 años, cuando el trabajador se quedase sin empleo por más de 45 días. Con el cese de la actividad productiva, el uso de esta herramienta por parte de los trabajadores mexicanos ha registrado máximos históricos, superando en junio de 2020 los USD\$83 millones. También el Legislativo Peruano aprobó en abril el retiro de hasta USD\$570 dólares para beneficiar a cerca de 1,4 millones de cotizantes peruanos que por sus bajas

aportaciones al sistema no tendrían jubilación. El Congreso Peruano estudia además una propuesta de retiro del 25% para todos los cotizantes de las Administradoras de Fondos de Pensiones, que tampoco cuenta con el apoyo del Gobierno de Vizcarra. Otros países como Colombia y Brasil estarían considerando la posibilidad de autorizar retiros similares. Estas propuestas evidencian que la incertidumbre y volatilidad de la producción afectan también a las rentas medias, principales sufragantes de los sistemas de capitalización individual. Un escenario que amerita la reconsideración de lo público y exige afrontar cambios estructurales en los regímenes de bienestar latinoamericanos de base neoliberal. Mientras que algunas democracias europeas han optado por la colectivización de los riesgos para garantizar la cohesión social –con medidas como la renta básica universal–, en las iniciativas latinoamericanas reseñadas, los individuos asumen el riesgo en perjuicio de sus pensiones.

- Interpelaciones al Gobierno:

Citar a los miembros del Gabinete y de los organismos del Estado ante las Comisiones del Congreso para edificarlas sobre los actos de su administración (art. 93.2.c Const.RD) y supervisar todas las políticas públicas que implemente el Ejecutivo (93.2.f.Const.RD): Durante la tramitación parlamentaria de la prórroga solicitada en mayo, el bloque opositor sometió a consideración del Pleno un Proyecto de Resolución Bicameral pidiendo al Ejecutivo medidas adicionales frente a la pandemia (0007-2020-PL0). La iniciativa fue cursada por los portavoces de los partidos de la oposición que conformaron la alianza «Convergencia por un Mejor País» –PRM y PRSC– y por el portavoz del PQDC. Los reclamantes solicitaron al Gobierno incrementar las pruebas diagnósticas en cinco mil diarias, enviar a la Comisión Bicameral los informes y respetar los procedimientos en las licitaciones. Este requerimiento sobre la transparencia y legalidad de las compras durante el Estado de Emergencia llega a la Cámara tras el ya mencionado escándalo en la adquisición de alimentos del INAPI. El 26 de febrero –20 días antes del Estado de Emergencia– el Gobierno promulgó el Decreto 87-20 sobre emergencia en las compras y contrataciones para prevenir y responder al Coronavirus, estableciendo un periodo especial de 120 días en el que se flexibilizaron los controles. Como denunciaron algunas organizaciones (VANCE CENTER, 2020), el Estado de Emergencia en el país fue escenario de oportunidad para los sobrecostos y la opacidad.

- Control presupuestario:

Votar el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos, aprobar modificaciones y gastos extraordinarios para los cuales el Ejecutivo solicite crédito (art. 93.1.i.Const.RD): La Cámara recibe el 15 de junio el Proyecto de Ley del Ejecutivo para modificar el Presupuesto General del Estado para el año 2020. El Gobierno daba así cumplimiento al mandato constitucional (art.234) que prohíbe trasladar recursos entre instituciones sin que medie ley que lo autorice; y a la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público, que requiere someter al Congreso las modificaciones y adiciones de financiamiento (art.48). En abril, el Ejecutivo recibió 650\$USD millones del Instrumento de Financiamiento Rápido del Fondo Monetario Internacional (FMI) y propone que estos fondos –destinados a paliar necesidades urgentes de la balanza de pagos– sean utilizados para sufragar los gastos de salud de la Covid-19. El Gobierno estimó en un 19,5% el incremento de los gastos para el resto del año 2020, así como una disminución de ingresos del 10,3%. Además de disponer de los fondos procedentes de algunos Ministerios –Hacienda, Defensa, Interior y Policía, Agricultura y Turismo entre otros–, el Estado Dominicano aumentó el financiamiento externo y doméstico en un 46% y 14,29% respectivamente para sufragar los gastos sobrevenidos por el Coronavirus. El Ministerio de la Presidencia (29%), la JCE (27%) y el Ministerio de Salud Pública (21%) fueron los principales receptores de los nuevos fondos. El Proyecto de Ley, previamente aprobado en el Senado, siguió el trámite parlamentario de consideración (00012-PLO) y segunda lectura (00013-PLO), y fue aprobado por los 96 representantes que asistieron al Pleno de la Cámara, salvando así el requisito de quórum mínimo.

En los 21 considerandos que preceden a la Ley No.68-20 que modifica el Presupuesto General, el Ejecutivo expone las razones que justifican los nuevos techos de gastos y la reasignación de recursos entre capítulos para preservar la estabilidad macroeconómica. Con respecto al aumento de gastos, el desbordamiento de la demanda evidenció el déficit en infraestructuras y en cobertura de salud, ya que la Seguridad Social solo protege al 52,5% de los dominicanos. A pesar de que la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 ordena que el presupuesto sanitario supere el 3% del PIB, Dominicana sigue siendo uno de los países de América Latina con menor gasto en salud por habitante. En 2019, el Gobierno destinó el 1,8% del PIB, mientras que el gasto de bolsillo en salud de los hogares dominicanos representó el 2,7% del PIB (ADESA, 2019). Además de estos gastos extraordinarios ocasionados por el Coronavirus, el Ejecutivo incluyó en el considerando décimo del Proyecto de Ley otros de naturaleza política y electoral ajenos a la pandemia. El fallo técnico en el voto electrónico provocó la suspensión de las elecciones municipales de febrero y la JCE requirió de presupuesto adicional para organizar una nueva contienda el 15 de marzo, cuatro días antes de la declaración

de emergencia. Este gasto también afectó a las cuentas de los partidos, que pidieron apoyo presupuestario para financiar la campaña de las generales del 5 de julio de 2020. El peso del financiamiento de los partidos y de la maquinaria electoral, que supera al recibido por el Ministerio de Sanidad para enfrentar la pandemia, da cuenta de la dimensión de la carterización del sistema señalada por la literatura (BENITO, 2015, p.100; JIMÉNEZ POLANCO, 2016). Con respecto a la disminución de la recaudación, el Gobierno atribuye al impago de los usuarios el déficit de las distribuidoras eléctricas Edesur, Edenorte y Edeeste, que recibieron la orden de no cortar el suministro durante la emergencia. Esta deuda se sumaría a la contraída por el Estado por valor de USD\$1,750,9 millones y que tiene como propósito reconvertir el ineficiente y subsidiado sector eléctrico nacional incorporando la generadora estatal Punta Catalina, la controvertida obra de la administración Medina.

Como sucediera en las sesiones de la Comisión Bilateral, la asistencia a los diez Plenos celebrados en la Cámara de Diputados durante la emergencia fue muy irregular. Ninguna de las reuniones contó con la presencia de los 190 diputados y dos de ellas fueron levantadas por falta de quórum. A finales de mayo, con la intensificación de la campaña electoral, disminuye considerablemente el interés de los representantes y los Plenos se celebran con menos de la mitad del aforo. Como muestra la Tabla 3, de los 53 asuntos sometidos a votación durante el Estado de Emergencia, 18 fueron conocidos por Plenos cuyo aforo rondaba el 65%, y otras 19 iniciativas fueron debatidas con menos de la mitad de los representantes del Hemiciclo. Tampoco hubo mucho tiempo para el debate, ya que la duración media de las sesiones fue de una hora y media, salvo aquellas en las que se discutió la modificación del Presupuesto (00012-PLO) y la cuarta prórroga (00009-PLO), que se prolongaron por más de tres horas.

La supervisión de la gestión de la pandemia representó el 28% de la actividad plenaria de la Cámara de Diputados durante el Estado de Emergencia. La Cámara continuó cumpliendo con sus responsabilidades normativas y fiscalizadoras y el resto de los 38 asuntos tratados tuvieron como propósito (Ver detalle en Anexo): promulgar y modificar legislación vigente (16,9%); aprobar acuerdos internacionales concertados por el Gobierno (15%); gestionar cambios de titularidad en la representación (9,4%); aprobar contratos de venta de propiedades públicas a particulares (15%); y fiscalizar la gestión económica y los actos del Poder Ejecutivo (15%).

El relato de la actividad plenaria de la Cámara de Diputados durante el primer Estado de Emergencia revela algunos de los rasgos del quehacer legislativo en el país, como la débil cohesión legislativa y el individualismo en el trabajo parlamentario (BENITO, 2017, p.166). La única propuesta normativa para enfrentar la pandemia no surgió de la bancada oficialista u opositora en la que el partido hablase como una sola voz colectiva, sino de la iniciativa de un representante. Como ha demostrado la literatura, el voto preferencial y el tamaño de las circunscripciones (CAREY, 2009; MUÑOZ, 2011), favorece el trabajo en solitario de los

diputados dominicanos y disminuye el valor informativo de las posturas de los partidos. En la interpelación al Gobierno, solo hubo una única actuación en bloque de la oposición para solicitar, a través de una Resolución Bicameral, medidas adicionales. De nuevo, la naturaleza ratificadora y la ausencia de debate entre los grupos parlamentarios para orientar las políticas marcaron la actividad normativa, y la Ley de Presupuesto se aprobó sin que se discutiera enmienda alguna.

Tabla 3 - . Sesiones del Pleno de la Cámara de Diputados celebradas bajo el Estado de Emergencia (19/03/2020 al 30/06/2020)

Fecha		Sesión Pleno	Votaciones			Duración	Estado
Marzo	3/19/2020	00004-2020-PLO Extraordinaria	T (142/190)	Si (141)	No (1)	02:58pm 03:30pm	Levantada por la presidencia
			<i>T (146/190)*</i>	<i>Si (146)*</i>	<i>No (0)*</i>		
			T (142/190)	Si (142)	No (0)		
			T (132/190)	Si (132)	No (0)		
			T (126/190)	Si (126)	No (0)		
			T (127/190)	Si (127)	No (0)		
Abril	4/09/2020	00005-2020-PLO Ordinaria	<i>T (138/190)*</i>	<i>Aprobación conjunta a mano alzada*</i>		11:28am 12:59pm	Concluido orden del día
	4/28/2020	00006-2020-PLO Ordinaria	<i>T (156/190)*</i>	<i>Aprobación conjunta a mano alzada*</i>		12:52pm 02:32pm	Concluido orden del día
Mayo	5/14/2020	00007-2020-PLO Ordinaria	<i>T (173/190)*</i>	<i>Aprobación a mano alzada*</i>		02:58pm 04:33pm	Concluido orden del día
	5/29/2020	00008-2020-PLO Extraordinaria	<i>T (89/190)*</i>	<i>Si (89)*</i>	<i>No (0)*</i>	12:53pm 01:12pm	Levantada por falta quórum votación
	5/30/2020	00009-2020-PLO Extraordinaria	T (143/190)	Si (126)	No (17)	12:22pm 04:02pm	Levantada por la presidencia
<i>T (140/190)*</i>	<i>Si (124)*</i>	<i>No (16)*</i>					
T (96/190)	Si (95)	No (1)					
T (97/190)	Si (97)	No (0)					
T (95/190)	Si (95)	No (0)					
T (96/190)	Si (96)	No (0)					
T (96/190)	Si (96)	No (0)					
T (97/190)	Si (95)	No (2)					
T (94/190)	Si (94)	No (0)					
T (95/190)	Si (95)	No (0)					

			<i>T (150/190)*</i>	<i>Si (149)*</i>	<i>No (1)*</i>		
Junio	6/10/2020	00010-2020-PLO Ordinaria	<i>T (94/190)*</i>	<i>Si (89)*</i>	<i>No (5)*</i>	12:30pm 12:45pm	Levantada por falta quórum votación
			T (93/190)	Si (91)	No (2)		
			T (93/190)	Si (91)	No (2)		
	6/12/2020	00011-2020-PLO Extraordinaria	<i>T (97/190)*</i>	<i>Si (94)*</i>	<i>No (3)*</i>	12:20pm 01:38pm	Concluido orden del día
			T (100/190)	Si (95)	No (5)		
			T (95/190)	Si (94)	No (1)		
			T (141/190)	Si (140)	No (1)		
			T (156/190)	Si (156)	No (0)		
			T (95/19300)	Si (95)	No (0)		
			T (95/190)	Si (95)	No (0)		
			T (95/190)	Si (95)	No (0)		
			T (100/190)	Si (93)	No (7)		
			T (93/190)	Si (86)	No (7)		
			T (95/190)	Si (90)	No (5)		
	6/18/2020	00012-2020-PLO Ordinaria	<i>T (96/190)*</i>	<i>Si (96)*</i>	<i>No (0)*</i>	12:46pm 04:05pm	Levantada por la presidencia
			<i>T (96/190)*</i>	<i>Si (96)*</i>	<i>No (0)*</i>		
			T (95/190)	Si (95)	No (0)		
			T (3/190)	Si (3)	No (0)		
			T (125/190)	Si (30)	No (95)		
			T (123/190)	Si (95)	No (28)		
			T (96/190)	Si (96)	No (0)		
			T (96/190)	Si (96)	No (0)		
			T (96/190)	Si (96)	No (0)		
	6/22/2020	00013-2020-PLO Extraordinaria	<i>T (96/190)*</i>	<i>Si (96)*</i>	<i>No (0)*</i>	01:00pm 01:43pm	Concluido orden del día
			<i>T (96/190)*</i>	<i>Si (96)*</i>	<i>No (0)*</i>		
			T (139/190)	Si (125)	No (14)		
			T (114/190)	Si (107)	No (7)		
			T (52/190)	Si (51)	No (1)		
T (95/190)			Si (60)	No (35)			
T (95/190)			Si (65)	No (30)			
T (94/190)			Si (73)	No (21)			
T (98/190)			Si (98)	No (0)			

* Asunto Covid-19.

Fuente: Sistema de Información Legislativa (SIL), Cámara de Diputados de la República Dominicana.
<https://www.diputadosrd.gob.do/sil/>

2.3. El papel del Senado

Durante el Estado de Emergencia el Senado de la República se reunió en doce ocasiones. El Pleno es la máxima autoridad de la Cámara Alta y requiere de la presencia de más de la mitad de los senadores (17/32) para la validez de sus decisiones. De los 108 asuntos sometidos a consideración, 32 de ellos (29,6%) tuvieron por objeto fiscalizar la gestión de la crisis sanitaria utilizando los siguientes instrumentos del control:

- Control del procedimiento legislativo a través de la iniciativa normativa y la convalidación de decretos del Ejecutivo:

a) Autorizar la declaratoria del estado de emergencia y sus prórrogas (art. 93.1.e.Const.RD): El 18 de marzo (00180–PLO) Danilo Medina solicita la declaratoria de excepción. Tras ser aprobada por los 25 senadores asistentes, acude al día siguiente a la Cámara Baja para contar con su autorización. El Senado conoció y autorizó las prórrogas establecidas por decreto presidencial en las siguientes ocho sesiones plenarias (00181–PLO a 00188–PLO).

b) Legislar acerca de toda materia que no sea competencia de otro Poder del Estado (art.93.1.q. Const.RD): Dos senadores de la facción leonelistas enfrentada al oficialismo presentaron en abril (00181–PLO) una modificación a la Ley de Seguridad Social para que los trabajadores accedieran al 20% de su fondo de pensión en estados de emergencia. Sin la repercusión mediática que su homóloga en la Cámara de Diputados, ambas propuestas fueron enviadas a la Comisión correspondiente para su fusión, tras el rechazo del Senado de incluirlas en la agenda del día. En esta misma sesión, se envió a estudio la propuesta de modificar los artículos 20 y 32 de la Ley que regula los Estados de Excepción, relativos al plazo del Congreso para conocer la declaratoria solicitada por el Ejecutivo, y las sanciones a los funcionarios que incumplan las órdenes de las autoridades.

- Interpelaciones al Gobierno:

Supervisar todas las políticas públicas que implemente el Ejecutivo (93.2.f.Const.RD): El Gobierno remitió al Senado el 6 de abril el primero de los seis informes preceptivos sobre las medidas adoptadas durante la pandemia. Y así lo hará con el segundo (00183–PLO), cuarto (00187–PLO), quinto (00188–PLO) y sexto informe (00192–PLO), para conocimiento y aprobación del Senado. Además, fueron sometidas a la consideración del Pleno (00183–PLO y 00186–PLO) las siguientes propuestas de Resolución

unilateral no vinculantes: reconocimiento del personal sanitario y de seguridad; proponer ante la ONU un fondo para vacunas y medicamentos; crear un fondo para padres de alumnos de colegios privados que hayan perdido su empleo a causa de la Covid-19; incluir al Seguro Nacional de Salud entre las instituciones que pueden licitar en estados de emergencia; y pedir al Gobierno medidas adicionales para combatir la pandemia, esta última a iniciativa del opositor PRM y de la facción leonelista del PLD. Solo la Resolución que solicitaba al Presidente proponer ante la ONU un fondo para desarrollar vacunas fue aprobada. Esta resolución fue además la única iniciativa conjunta de 14 senadores de las 6 fuerzas representadas, el resto fueron sometidas a título individual sin el endoso de la bancada partidista ⁴.

- Control presupuestario:

Votar el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos, aprobar modificaciones y gastos extraordinarios para los cuales el Ejecutivo solicite crédito (art. 93.1.i.Const.RD): El 13 de junio se celebraron 3 Plenos extraordinarios en los que el Gobierno presentó el Proyecto de Ley para modificar el Presupuesto General del Estado, adaptándolo a las circunstancias fiscales y económicas derivadas de la pandemia. La primera sesión (00191–PLO) fue levantada por falta de quórum en la votación, pero en las dos siguientes sería aprobado en primera (00192–PLO) y segunda lectura (00193–PLO). Dos días después pasaba a la Cámara para votación y aprobación final.

A diferencia de la Cámara de Diputados, la asistencia en el Senado se mantuvo por encima del 75% y los debates superaron las dos horas y media. A pesar de ello, el Gobierno no encontró resistencia a su ejecutoria, ya que el PLD controlaba el 81% de los escaños. Los asuntos de la pandemia representaron el 29,6% de la actividad plenaria del Senado durante el Estado de Emergencia. La Cámara Alta continuó cumpliendo con sus responsabilidades y el resto de los 76 asuntos tratados tuvieron como propósito (Ver detalle en Anexo): promulgar y modificar legislación vigente (50%); conocer el veto/observaciones del Ejecutivo a las Leyes (2,7%); aprobar acuerdos internacionales concertados por el Gobierno (6,4%); gestionar cambios de titularidad en la representación (0,9%); conceder pensiones públicas a particulares (0,9); ratificar nombramientos de personal diplomático (3,7%); y fiscalizar los actos del Poder Ejecutivo y su gestión económica (5,5%).

⁴ Iniciativa 01345 de 14 senadores de todas las fuerzas políticas; Iniciativa 01342 de 1 senador del PRM; Iniciativa 01346 de 2 senadores del PLR y PLD; Iniciativa 01348 de 3 senadores del PLD

De nuevo el individualismo y el carácter testimonial no vinculante de las iniciativas normativas, caracteriza la actividad propositiva del Senado para enfrentar la crisis sanitaria. Un papel escasamente participativo y reactivo en la toma de decisión política ya destacado por la literatura (GARCÍA MONTERO, 2007), que se constata también en situaciones de emergencia nacional.

Tabla 4 - Sesiones del Pleno del Senado de la República celebradas bajo el Estado de Emergencia (19/03/2020 al 30/06/2020)

Fecha		Sesión Pleno	Asistencia	Duración	Estado
Marzo	3/18/2020	00180 –PLO Ordinaria	T(25/32)*	04:00pm 04:35pm	Concluido orden del día
	4/06/2020	00181 –PLO Ordinaria	T(24/32)*	11:06am 02:40pm	Concluido orden del día
Abril	4/11/2020	00182 –PLO Extraordinaria	T(24/32)*	11:06am 12:40pm	Concluido orden del día
	4/26/2020	00183 –PLO Ordinaria	T(29/32)*	11:08am 03:45pm	Concluido orden del día
	4/29/2020	00184 –PLO Extraordinaria	T(26/32)*	11:08am 12:54pm	Concluido orden del día
Mayo	5/13/2020	00185 –PLO Extraordinaria	T(29/32)*	11:08am 03:11pm	Concluido orden del día
	5/15/2020	00186 –PLO Extraordinaria	T(26/32)*	10:08am 12:35pm	Concluido orden del día
	5/28/2020	00187 –PLO Extraordinaria	T(25/32)*	11:11am 02:20pm	Concluido orden del día
Junio	6/01/2020	00188 –PLO Extraordinaria	T(25/32)*	10:07am 11:35am	Concluido orden del día
	6/13/2020	00191–PLO Extraordinaria	Sin información *	Sin información	Levantada por falta quórum votación
	6/13/2020	00192–PLO Extraordinaria	Sin información *	Sin información	Concluido orden del día
	6/13/2020	00193–PLO Extraordinaria	Sin información *	Sin información	Concluido orden del día

* Asunto Covid-19.

Fuente: Agenda del Día Pleno. Senado de la República Dominicana.
<http://www.senado.gob.do/senado/SecGralLeg/AgendadelDiaPleno>

3. Conclusiones

El 19 de marzo de 2020, el Ejecutivo Dominicano declaró el Estado de Emergencia siguiendo los parámetros constitucionales y normativos previstos en la legislación vigente. El Congreso Nacional mantuvo todas sus atribuciones constitucionales para regular y controlar las facultades extraordinarias otorgadas a las autoridades ante la perturbación grave que la Covid-19 ocasionó en el orden económico y social (art.10 Ley No. 21-18). La afectación de derechos fundamentales en un contexto de calamidad pública sanitaria, no estimuló sin embargo las labores de diseño de la política pública, ni extremó la fiscalización de acciones del Ejecutivo. No hubo una iniciativa normativa colectiva que reflejara la voz propositiva de la bancada oficialista o de la oposición en el diseño de la política pública de emergencia. Las iniciativas normativas, interpelaciones y autorizaciones presupuestarias reseñadas en este trabajo, muestran que el Poder Legislativo se limitó a ser informado a través de la Comisión Bilateral, y el Pleno de la Cámara ejerció un papel poco beligerante y proactivo. De igual manera, la actividad propositiva del Senado se llevó a cabo a través de Resoluciones unilaterales declarativas de carácter no vinculante.

Este papel menos fiscalizador evidencia su naturaleza de instancia legitimadora de la acción de gobierno en la configuración del equilibrio de poderes. Durante el Estado de Excepción, se hicieron visibles la debilidad de la cohesión legislativa y el individualismo del trabajo parlamentario de unos legisladores en campaña en sus territorios. Como sucediera en otros países del entorno donde sus Presidentes monopolizaron la gestión de la pandemia (MALAMUD Y NÚÑEZ, 2020), la crisis sanitaria en la República Dominicana puso a prueba el liderazgo del candidato oficialista. A pesar del tactismo para alterar el *fair play electoral* con el toque de queda, la Covid-19 asestó la puntilla final a la debacle de un PLD consumido por la lucha entre facciones y terminó arrollado por los escándalos de corrupción y el descontento social. Su derrota pone fin a un ciclo hegemónico de tres lustros de crecimiento sin redistribución y dominio de las instituciones de control que le ha permitido salir impune de la trama Odebrecht y del despilfarro de sus gobiernos corporativos.

Este trabajo sobre la actividad normativa y fiscalizadora del Congreso Nacional tiene un objetivo descriptivo y de medición del grado de cumplimiento de sus funciones en una coyuntura sin precedentes. La consecución de eventos, asociados al primer Estado de Emergencia, sucediendo al mismo tiempo que se elaboraba este artículo, no han permitido indagar en profundidad otros elementos explicativos del tipo de decisiones o de acuerdos. Por ello, únicamente se han considerado algunos elementos institucionales que describen la habitual dinámica de relaciones entre poderes: el tipo de representación ejercida por los representantes

o el condicionante de la proximidad de una campaña electoral en dicha actividad. Sin embargo, pese a su lógica descriptiva, la diferenciación temática del tipo de acciones y medidas, la desigual asistencia a los plenos (cumplimiento o no de quorum) y el tipo de votaciones realizadas, ayudan a comprender la forma en que las instituciones representativas afrontaban esta pandemia en la República Dominicana.

Referencias

ADESA. **Atención Primaria en Salud, Situación y Retos en la República Dominicana**. Santo Domingo: Alianza por el Derecho a la Salud, 2019.

ALCÁNTARA, Manuel; GARCÍA MONTERO, Mercedes; SÁNCHEZ, Francisco. **Funciones, procedimientos y escenarios: Un análisis del Poder Legislativo en América Latina**. Salamanca: Ediciones USAL, 2005.

BENITO, Ana Belén ; LOZANO, Wilfredo. “Clientelistic Stability and Institutional Fragility: The Political System in the Dominican Republic (1978-2010)”. **Latin American Perspectives**, v. 39, n. 6, p.198-211, 2012.

BENITO, Ana Belén. “El diputado seguidor. Representación particularista en el Congreso de la República Dominicana”. **Revista Española de Ciencia Política**, v. 44, p. 151-179, 2017.

BENITO, Ana Belén. “Pactos, alianzas electorales y trashumancias: Patrones de la cooperación estratégica en el sistema de partidos de la República Dominicana”. **Revista Política y Gobierno**, v. 22, n. 1, p.87-123, 2015.

BENITO, Ana Belén. “#SeFueron en 2020: fin de ciclo y alternancia en la República Dominicana”. **Revista Estudios de Política Exterior**. 2020. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/>. Acceso en: 1 mar. 2021.

BLONDEL, Jean; THIEBAULT, Jean Louis. **The Profession of Government in Western Europe**. New York: Palgrave MacMillan., 1971.

CAREY, James. “Ingeniería electoral: ¿Qué nos muestran las investigaciones sobre los efectos anticipados de las reformas electorales?”. **Reforma del Sistema Electoral Chileno**. Santiago: PNUD, 2009.

CARLIN, Ryan; SINGER, Mathew; ZECHMEISTER, Elizabeth. “Introduction to the Latin American voter”. In: **The Latin American voter, pursuing representation and accountability in challenging context**. Ann Arbor: University Michigan Press, p. 1-27, 2015.

GARCÍA MONTERO, Mercedes. “La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos”. **Latinamerika Analysen**, v. 17, n. 2, 2007.

JIMÉNEZ-POLANCO, Jacqueline. “La corrupción política en la República Dominicana y la entronización del partido cartel”. **Revista RIPS**, v. 15, n. 2, p.9-28, 2016.

KITSCHOLT, Herbert; HAWKINS, Kirk; LUNA, Juan Pablo; ROSAS, Guillermo; ZECHEMEISTER, Elizabeth. **Latin American Party System**. Cambridge: University Press, 2010.

MALAMUD, Carlos; NÚÑEZ, Rogelio. “La crisis del coronavirus en América Latina: un incremento del presidencialismo sin red de seguridad”. **Real Instituto Elcano**. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org>.. Aceso en: 1 mar2020.

MARSTEINTREDET, Leiv. “Rendición de cuentas horizontal y preponderancia presidencial en República Dominicana, 1967-2009”. **América Latina Hoy**, v. 56, p.85-109, 2010.

MARTÍNEZ-GALLARDO, Cecilia.. “Inside the Cabinet. The Influence of Ministers in the Policymaking Process”. En **How Democracy Works**, Washington, p. 119-146, 2010.

MUÑOZ, Juan. “Sistema electoral y personalismo de los diputados hondureños”. **Boletín Datos de Opinión Elites Parlamentarias Latinoamericanas**, v. 30, 2011.

OTERO, Patricia; MATEOS, Araceli; RIVAS, Cristina.. “Political parties versus presidents. An analysis of ideological congruence in Latin America”. **Revista Latinoamericana de Opinión Pública**, v. 9, n.) p.119-150, 2020.

REPÚBLICA DOMINICANA. **Estrategia Nacional de Desarrollo 2030**. Gaceta Oficial. Ley No.1-2012.

REPÚBLICA DOMINICANA. **Ley Orgánica sobre Regulación de los Estados de Excepción**. Gaceta Oficial.Ley n. 21/2018.

REPÚBLICA DOMINICANA. **Ley que modifica la Ley 506-19 de Presupuesto General del Estado 2020**. Gaceta Oficial. Ley n. 68/2020.

REPÚBLICA DOMINICANA. **Constitución de la República Dominicana**. Gaceta Oficial, 2015.

REPÚBLICA DOMINICANA. **Consultoría Jurídica de la Presidencia de la República Dominicana**. Disponible en: <https://presidencia.gob.do/>. Aceso en: 1 mar. 2021.

REPÚBLICA DOMINICANA. **Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo**. Gobierno de la República Dominicana. Disponible en: <http://www.consultoria.gov.do/>. Aceso en: 1 mar. 2021.

REPÚBLICA DOMINICANA. **Manual de Procedimientos Legislativos**. Cámara de Diputados de la República Dominicana, 2017.

REPÚBLICA DOMINICANA. **Senado de la República Dominicana**. Disponible en: <https://senadord.gob.do/actas-de-sesiones/>. Aceso en: 1 mar. 2021.

RICO, Guillem; TORCAL, Mariano. “El voto y los elementos psicológicos del anclaje”. En **El votante dominicano. Ciudadanos y Elecciones en República Dominicana**. Santo Domingo: CIDE, FUNGLODE, FLACSO, p.109-136, 2018.

SIL. **Sistema de Información Legislativa**. Cámara de Diputados de la República Dominicana.. Disponible en: <https://www.diputadosrd.gob.do/sil/>. Aceso en: 1 mar. 2021.

SIPEN. **Super Intendencia de Pensiones de la República Dominicana**. Disponible en: <https://www.sipen.gob.do/>. Aceso en: 1 mar. 2021.

VANCE CENTER. **Corrupción en tiempos de Covid-19: una perspectiva regional sobre contrataciones públicas**. Nueva York: Vance Center for International Justice, 2020.

ZOVATTO, Daniel; OROZCO, Jesús. **Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007**. Ciudad de México: IDEA, 2008.

ANEXO

Tabla A.1. Sesión Extraordinaria 00004-2020-PLO del Pleno de la Cámara de Diputados de la República Dominicana (3/19/2020)

	<i>Temas tratados</i>
<i>Iniciativas para única o primera discusión</i>	➤ Proyecto de ley que modifica el artículo 21 de la Ley 176-07, del 17 de julio de 2007, del Distrito Nacional y los municipios.
	➤ Proyecto de resolución de la Cámara de Diputados mediante el cual reconoce al Cuerpo de Bomberos de San Francisco de Macorís.
	➤ Proyecto de resolución de la Cámara de Diputados mediante la cual solicita a las instituciones educativas públicas y privadas, discontinuar el cobro del derecho a examen, ya que con la inscripción de los estudiantes de básica, primaria y secundaria se garantiza dicha prueba
	➤ Resolución que aprueba Convenio Internacional de Control, Gestión del Agua de Lastre y Sedimentos de Buques, Londres el 13 de febrero de 2004.
	➤ Resolución aprobatoria del contrato de venta de 18 de octubre de 2007, entre el Estado Dominicano y el señor Miguel Radhamés Martínez, del apartamento No.4, edificio No.284-A, solar No.26, manzana No.757 (parte), catastral No.1, Villa Juana, valorado en RD\$342,885.00.
	➤ Resolución aprobatoria del contrato de venta suscrito el 21 de diciembre de 2007, entre el Estado Dominicano y el señor Franchy Omar Herrera Oviedo, de terreno de 829.65 metros cuadrados, parcela No.6-Ref.-B-1-A-1-C-7-H-2-A, catastral No.4, Arroyo Hondo, valorada en RD\$373,342.50.
	➤ Proyecto de ley que designa con el nombre Pico Sánchez a La Pelona, Pico Mellay La Rusilla y declara zona ecoturística, cultural, deportiva e histórica.
	➤ Resolución que aprueba el convenio de 25 de julio de 2016, entre la República Dominicana y los Países Bajos, sobre el traslado de personas condenadas.
	➤ Resolución aprobatoria Acuerdo suscrito en Moscú el 26 de noviembre de 2018, entre República Dominicana y Rusia sobre supresión de visado.
	➤ Resolución que aprueba el contrato de venta suscrito el 21 de junio de 2012, entre el Ingenio Boca Chica y el señor Eladio Martínez, de terreno de 337,262.44 metros cuadrados, parcela No.264 (parte), distrito catastral No.32, Boca Chica, valorada en RD\$5,059,990.50
➤ Resolución que aprueba el contrato de venta de 21 de junio de 2012, entre el Ingenio Boca Chica y la compañía Olvem Corporation, S. A., mediante el	

	<p>cual el primero traspasa a la segunda una porción de terreno de 337,262.44 metros cuadrados, ubicadas dentro del ámbito de la parcela No.264 (parte), distrito catastral No.32, Boca Chica, valorada en RD\$5,059,990.50</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Resolución aprobatoria del contrato de venta suscrito el 21 de junio del 2012, entre el Ingenio Boca Chica y la Compañía Constructora Elams, S.R.L., de terreno de 245,939.69 metros cuadrados, parcela No.264 (parte), catastral No.32, Boca Chica, valorada en RD\$3,690,028.50 ➤ Resolución aprobatoria del contrato de venta suscrito el 21 de junio de 2012, entre el Ingenio Boca Chica y la Compañía Carlow Consultance Corp., representada por el señor Eladio Martínez, mediante el cual el primero traspasa a la segunda una porción de terreno 337,262.44 metros cuadrados, ubicada dentro del ámbito de la parcela No.264 (PTE.), distrito catastral No.32, Boca Chica, valorada en RD\$5,059,990.50. ➤ Resolución aprobatoria del contrato de venta suscrito el 15 de agosto del 2012, entre el Ingenio Boca Chica y la Compañía Constructora Elams, S.R.L., representada por el señor Eladio Martínez, mediante el cual el primero traspasa a la segunda una porción de terreno de 73,879.40 metros cuadrados, dentro del ámbito de la parcela No.264 (parte), distrito catastral No.32, San Andrés, lugar Boca Chica, valorada en RD\$44,999,942.54 ➤ Resolución aprobatoria de los actos del Poder Ejecutivo consignados en las Memorias de la Administración Pública correspondiente al año 2017. ➤ Proyecto de ley de cambio climático de la República Dominicana
<i>Iniciativas para ser tomadas en consideración</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Resolución que autoriza al presidente de la República, declarar el Estado de Emergencia, por un plazo máximo de veinticinco (25) días, otorgando facultades extraordinarias para combatir el COVID-19. Iniciado en Senado el 18/03/2020, aprobado el 18/03/2020. Depositado en Cámara de Diputados el 19/03/2020.
<i>Asuntos enviados a comisión</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Proyecto de ley que crea el Sistema de Garantías Recíprocas.

Fuente: Sistema de Información Legislativa (SIL), Cámara de Diputados de la República Dominicana. <https://www.diputadosrd.gob.do/sil/>

Tabla A.2. Sesión Ordinaria 00005-2020-PLO del Pleno de la Cámara de Diputados de la República Dominicana (4/09/2020)

<i>Temas tratados</i>	
<i>Punto único</i>	<p>➤ Resolución que autoriza al presidente de la República, licenciado Danilo Medina Sánchez, prorrogar hasta por un plazo de veinticinco (25) días, el estado de emergencia en todo el territorio nacional, declarado en el Decreto presidencial No. 134-20, de fecha 19 de marzo de 2020. (Proponente(s): Poder Ejecutivo). Iniciado en el Senado el 06/04/2020 y aprobado el 06/04/2020. Depositado en la Cámara de Diputados el 06/04/2020.</p> <p>Sometida a votación la modificación presentada por el diputado Alfredo Pacheco Osorio, que dice: “Modificar el artículo primero para que diga: Primero: Autorizar al Presidente de la República a que prorrogue el Estado de emergencia en todo el territorio nacional, por un plazo máximo de diecisiete (17) días, contados a partir del día catorce (14) del mes de abril de 2020</p>

Fuente: Sistema de Información Legislativa (SIL), Cámara de Diputados de la República Dominicana. <https://www.diputadosrd.gob.do/sil/>

Tabla A.3. Sesión Ordinaria 00006-2020-PLO del Pleno de la Cámara de Diputados de la República Dominicana (4/28/2020)

<i>Temas tratados</i>	
<i>Iniciativas para ser tomadas en consideración</i>	<p>➤ Resolución que autoriza al presidente de la República prorrogar, hasta por un plazo máximo de veinticinco (25) días, el estado de emergencia en todo el territorio nacional, declarado en el Decreto presidencial No.134-20, de fecha 19 de marzo de 2020 y prorrogado por el Decreto No.148-20, del 13 de abril de 2020. (Proponente(s): Poder Ejecutivo). Iniciado en el Senado el 26/04/2020 y aprobado el 26/04/2020. Depositado en la Cámara de Diputados el 27/04/2020.</p> <p>Sometida a votación la propuesta de modificación presentada por el diputado Alfredo Pacheco Osoria, secundada por los diputados Gustavo Antonio Sánchez García, Henry Modesto Merán Gil y Máximo Castro, que dice: “Modificar el primer dispositivo para que donde dice: veinticinco (25) días, diga: diecisiete (17)”</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Proyecto de ley que permite el retiro único y anticipado de hasta el 30% de los fondos acumulados por los trabajadores en las administradoras de fondos de pensiones (AFP), para dinamizar la economía familiar en estado de emergencias
--	--

Fuente: Sistema de Información Legislativa (SIL), Cámara de Diputados de la República Dominicana. <https://www.diputadosrd.gob.do/sil/>

Tabla A.4. Sesión Ordinaria 00007-2020-PLO del Pleno de la Cámara de Diputados de la República Dominicana (5/14/2020)

<i>Temas tratados</i>	
<i>Iniciativas para ser tomadas en consideración</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Resolución que autoriza al presidente de la República prorrogar, hasta por un plazo máximo de veinticinco (25) días, el estado de emergencia en todo el territorio nacional, declarado en el Decreto presidencial No.134-20 del 19 de marzo de 2020 y prorrogado por los Decretos No.148-20, del 13 de abril de 2020, y No.153-20 de 30 de abril de 2020. (Proponente(s): Poder Ejecutivo). Iniciado en el Senado el 12/05/2020 y aprobado el 13/05/2020. Depositado en la Cámara de Diputados el 13/05/2020. ➤ Proyecto de resolución bicameral mediante la cual se solicita al Poder Ejecutivo la adopción de medidas adicionales durante el estado de emergencia nacional causado por la pandemia del virus Coronavirus o Covid-19. (Proponente(s): Diputado Henry Modesto Merán Gil, Diputado Alfredo Pacheco Osoria, Diputado Máximo Castro, Diputada Besaida González).
<i>Otros (ternas sustitución diputados)</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Comunicación, de fecha 15 de enero de 2020, del presidente del Partido Liberal Reformista (PLR), señor Amable Aristy Castro, mediante la cual remite la terna para llenar la vacante producida por el fallecimiento del diputado Héctor Ramón Peguero Maldonado. ➤ Comunicación de fecha 27 de abril de 2020, remitida por el presidente del Partido Revolucionario Dominicano (PRD), ingeniero Miguel Vargas Maldonado, mediante la cual presenta la terna para llenar vacante producida por la renuncia del señor Santo Ynilcio Ramírez. ➤ Comunicación de fecha 27 de abril de 2020, del presidente del Partido Revolucionario Dominicano (PRD), ingeniero Miguel Vargas Maldonado, mediante la cual presenta la terna para llenar vacante producida por la renuncia del señor Ramón Francisco Toribio ➤ Comunicación de fecha 02 de mayo de 2020, del presidente del Partido Reformista Social Cristiano (PRSC), ingeniero Federico Antún Batlle, mediante la cual presenta la terna para llenar vacante producida por la renuncia del señor Ramón Alfredo Reyes Estévez

	<p>➤ Comunicación de fecha 12 de mayo de 2020, del presidente del Partido de la Liberación Dominicana (PLD), ingeniero Juan Temístocles Montas, mediante la cual presenta la terna para llenar vacante producida por la renuncia del señor Carlos Marién Elías Guzmán</p>
--	---

Fuente: Sistema de Información Legislativa (SIL), Cámara de Diputados de la República Dominicana. <https://www.diputadosrd.gob.do/sil/>

Tabla A.5. Sesión Extraordinaria 00008-2020-PLO del Pleno de la Cámara de Diputados de la República Dominicana (5/29/2020)

<i>Temas tratados</i>	
<i>Iniciativas para ser tomadas en consideración</i>	<p>➤ Resolución que autoriza al presidente de la República prorrogar, hasta por un plazo máximo de veinticinco (25) días, el estado de emergencia en todo el territorio nacional, declarado en el Decreto presidencial No.134-20 del 19 de marzo de 2020 y prorrogado por los Decretos No.148-20, del 13 de abril de 2020, No.153-20 de 30 de abril de 2020 y 160-20 de 17 de mayo de 2020. (Proponente(s): Poder Ejecutivo). Iniciado en el Senado el 28/05/2020 y aprobado el 28/05/2020. Depositado en la Cámara de Diputados el 28/05/2020. »Número de Iniciativa: 07232-2016-2020-CD</p>

Fuente: Sistema de Información Legislativa (SIL), Cámara de Diputados de la República Dominicana. <https://www.diputadosrd.gob.do/sil/>

Tabla A.6. Sesión Extraordinaria 00009-2020-PLO del Pleno de la Cámara de Diputados de la República Dominicana (5/30/2020)

<i>Temas tratados</i>	
<i>Iniciativas para ser tomadas en consideración</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Resolución que autoriza al presidente de la República prorrogar, hasta por un plazo máximo de veinticinco (25) días, el estado de emergencia en todo el territorio nacional, declarado en el Decreto presidencial No.134-20 del 19 de marzo de 2020 y prorrogado por los Decretos No.148-20, del 13 de abril de 2020, No.153-20 de 30 de abril de 2020 y 160-20 de 17 de mayo de 2020. (Proponente: Poder Ejecutivo). Iniciado en el Senado el 28/05/2020 y aprobado el 28/05/2020. Depositado en la Cámara de Diputados el 28/05/2020. »Número de Iniciativa: 07232-2016-2020-C
<i>Asuntos enviados a comisión</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Proyecto de ley que permite el retiro único y anticipado de hasta el 30% de los fondos acumulados por los trabajadores en las administradoras de fondos de pensiones (AFP), para dinamizar la economía familiar en estado de emergencias
<i>Otros (lectura de correspondencia)</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Comunicación de fecha 11 de abril de 2020, del presidente del Senado mediante la cual solicita la designación de una comisión de diputados e informa que en sesión No. 00180 de fecha 18 de marzo de 2020, se aprobó la conformación de una Comisión Bicameral para estudiar los Actos del Poder Ejecutivo consignados en las Memorias de los ministerios, correspondiente al año 2019. Iniciativa No.01315-2020-PLO-SE. Proponente Poder Ejecutivo. ➤ Comunicación de fecha 11 de abril de 2020, del presidente del Senado mediante la cual solicita la designación de una comisión de diputados e informa que en sesión No. 00180 de fecha 18 de marzo de 2020, se aprobó la conformación de una Comisión Bicameral para estudiar el Proyecto de ley de Minería Nacional. Iniciativa No.01330-2020- PLO-SE. Proponente Poder Ejecutivo. ➤ Comunicación de fecha 14 de mayo de 2020, del presidente Senado mediante la cual solicita la designación de una comisión de diputados e informa que en sesión No. 00185 de fecha 13 de mayo de 2020, se aprobó la conformación de una Comisión Bicameral para el estudio del Proyecto de ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso de Suelo y Asentamiento Humano. Iniciativa No.01318-2020-PLO-SE. Proponente Félix Ramón Rosario

Fuente: Sistema de Información Legislativa (SIL), Cámara de Diputados de la República Dominicana. <https://www.diputadosrd.gob.do/sil/>

Tabla A.7. Sesión Ordinaria 00010-2020-PLO del Pleno de la Cámara de Diputados de la República Dominicana (6/10/2020)

<i>Temas tratados</i>	
<i>Iniciativas para única o primera discusión</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Resolución aprobatoria de los actos del Poder Ejecutivo consignados en las Memorias de la Administración Pública correspondiente al año 2017
<i>Iniciativas para ser tomadas en consideración</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Informe sobre el análisis y la evaluación de la ejecución presupuestaria y la rendición de cuentas generales del Estado del año fiscal 2019, practicada por la Cámara de Cuentas a cada entidad estatal en cumplimiento al numeral 3, del artículo 250, de la Constitución de la República; y 43, de la Ley No.10-04, del 20 de enero de 2004. Depositado el 27/05/2020»Número de Iniciativa: 07229-2016-2020-CD ➤ Resolución que autoriza al presidente de la República prorrogar, hasta por un plazo máximo de diecisiete (17) días, el estado de emergencia en todo el territorio nacional, declarado en el Decreto presidencial No.134-20 del 19 de marzo de 2020 y prorrogado por los Decretos No.148-20, del 13 de abril de 2020, No.153-20 del 30 de abril de 2020, 160-20 del 17 de mayo de 2020 y 187-20 del 1 de junio de 2020. (Proponente: Poder Ejecutivo). Iniciado en el Senado el 09/06/2020 y aprobado el 09/06/2020. Depositado en la Cámara de Diputados el 09/06/2020.

Fuente: Sistema de Información Legislativa (SIL), Cámara de Diputados de la República Dominicana. <https://www.diputadosrd.gob.do/sil/>

Tabla A.8. Sesión Extraordinaria 00011-2020-PLO del Pleno de la Cámara de Diputados de la República Dominicana (6/12/2020)

<i>Temas tratados</i>	
<i>Iniciativas para única o primera discusión</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Resolución aprobatoria de los actos del Poder Ejecutivo consignados en las Memorias de la Administración Pública correspondiente al año 2017
<i>Iniciativas para ser tomadas en consideración</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Informe sobre el análisis y la evaluación de la ejecución presupuestaria y la rendición de cuentas generales del Estado del año fiscal 2019, practicada por la Cámara de Cuentas a cada entidad estatal en cumplimiento al numeral 3, del artículo 250, de la Constitución de la República; y 43, de la Ley No.10-04, del 20 de enero de 2004. Depositado el 27/05/2020»Número de Iniciativa: 07229-2016-2020-CD ➤ Resolución que autoriza al presidente de la República prorrogar, hasta por un plazo máximo de diecisiete (17) días, el estado de emergencia en todo el territorio nacional, declarado en el Decreto presidencial No.134-20 del 19 de marzo de 2020 y prorrogado por los Decretos No.148-20, del 13 de abril de 2020, No.153-20 del 30 de abril de 2020, 160-20 del 17 de mayo de 2020 y 187-20 del 1 de junio de 2020. (Proponente: Poder Ejecutivo). Iniciado en el Senado el 09/06/2020 y aprobado el 09/06/2020. Depositado en la Cámara de Diputados el 09/06/2020.

Fuente: Sistema de Información Legislativa (SIL), Cámara de Diputados de la República Dominicana. <https://www.diputadosrd.gob.do/sil/>

Tabla A.9. Sesión Ordinaria 00012-2020-PLO del Pleno de la Cámara de Diputados de la República Dominicana (6/18/2020)

<i>Temas tratados</i>	
<i>Iniciativas para única o primera discusión</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Resolución aprobatoria de los actos del Poder Ejecutivo consignados en las Memorias de la Administración Pública correspondiente al año 2017
<i>Iniciativas para ser tomadas en consideración</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Proyecto de ley que modifica los artículos 4, 9 y 17 la Ley No.542-14, del 5 de diciembre de 2014, que introduce modificaciones en la Ley No.392-07, del 4 de diciembre de 2007, sobre Competitividad e Innovación Industrial. (Proponente(s): Poder Ejecutivo). Iniciado en el Senado el 28/01/2020 y aprobado el 18/03/2020. Depositado en la Cámara de Diputados el 27/04/2020 ➤ Resolución aprobatoria del Acuerdo de Asociación Económica, hecho en Santa Lucía el 22 de marzo de 2019, entre los Estados del Cariforum y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, suscrito por la República Dominicana en Londres, Inglaterra, el 4 de abril de 2019. (Proponente(s): Poder Ejecutivo). Iniciado en el Senado el 22/01/2020 y aprobado el 26/04/2020. Depositado en la Cámara de Diputados el 07/05/2020. ➤ Resolución que aprueba el Acuerdo de Cooperación entre la República Dominicana y la República de Colombia para el Control del Tráfico Ilícito de Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas y Delitos Conexos, suscrito en Washington D.C., Estados Unidos de América, el 5 junio de 2018. (Proponente(s): Poder Ejecutivo). Iniciado en el Senado el 22/01/2020 y aprobado el 29/04/2020. Depositado en la Cámara de Diputados el 18/05/2020 ➤ Resolución que aprueba el Tratado entre la República Dominicana y la República Italiana, sobre Asistencia Legal Recíproca en Materia Penal, suscrito en Roma, Italia, el 13 de febrero de 2019. (Proponente(s): Poder Ejecutivo). Iniciado en el Senado el 22/01/2020 y aprobado el 29/04/2020. Depositado en la Cámara de Diputados el 18/05/2020 ➤ Resolución aprobatoria del Convenio Crédito No.CDO 1062 03 M, de fecha 30 de diciembre de 2019, entre la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) y la República Dominicana por un monto total máximo en principal de cuarenta y cuatro millones novecientos setenta y seis mil ciento sesenta y dos euros y sesenta y tres céntimos (EUR44,976,162.63), para ser destinado al financiamiento parcial del Proyecto de Aumento de Capacidad de Transporte de Línea 1 del Metro Santo Domingo. (Proponente(s): Poder Ejecutivo). Iniciado en el Senado el 18/03/2020 y aprobado el 01/06/2020. Depositado en la Cámara de Diputados el 03/06/2020 ➤ Proyecto de ley que modifica la Ley No.506-19, del 20 de diciembre de 2019, de Presupuesto General del Estado para el año 2020. (Proponente(s):

	<p>Poder Ejecutivo). Iniciado en el Senado el 13/06/2020 y aprobado el 13/06/2020. Depositado en la Cámara de Diputados 15/06/2020</p> <p>➤ Resolución aprobatoria para la inclusión de adendum número 3, de fecha 9 de enero de 2020, que modifica el contrato de fideicomiso para la construcción de viviendas de bajo costo República Dominicana (Fideicomiso VBC RD), de fecha 3 de octubre de 2014, suscrito entre el Estado dominicano, y la entidad fiduciaria Reservas, S.A. (Proponente(s): Poder Ejecutivo). Iniciado en el Senado el 18/03/2020 y aprobado el 09/06/2020. Depositado en la Cámara de Diputados el 15/06/2020.</p>
<p><i>Proyectos para segunda lectura</i></p>	<p>➤ Proyecto de ley que permite el retiro único y anticipado de hasta el 30% de los fondos acumulados por los trabajadores en las administradoras de fondos de pensiones (AFP), para dinamizar la economía familiar en estado de emergencias</p>

Fuente: Sistema de Información Legislativa (SIL), Cámara de Diputados de la República Dominicana. <https://www.diputadosrd.gob.do/sil/>

Tabla A.10. Sesión Extraordinaria 00013-2020-PLO del Pleno de la Cámara de Diputados de la República Dominicana (6/22/2020)

<i>Temas tratados</i>	
<i>Iniciativas para ser tomadas en consideración</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Resolución aprobatoria para la inclusión de adendum número 3, de fecha 9 de enero de 2020, que modifica el contrato de fideicomiso para la construcción de viviendas de bajo costo República Dominicana (Fideicomiso VBC RD), de fecha 3 de octubre de 2014, suscrito entre el Estado dominicano, y la entidad fiduciaria Reservas, S.A. (Proponente(s): Poder Ejecutivo). Iniciado en el Senado el 18/03/2020 y aprobado el 09/06/2020. Depositado en la Cámara del 15/06/2020. En Orden del Día el 18/06/2020. Pendiente Orden del Día anterior el 18/06/2020
<i>Proyectos para segunda lectura</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Proyecto de ley que permite el retiro único y anticipado de hasta el 30% de los fondos acumulados por los trabajadores en las administradoras de fondos de pensiones (AFP), para dinamizar la economía familiar en estado de emergencias. ➤ Proyecto de ley que modifica la Ley No.506-19, del 20 de diciembre de 2019, de Presupuesto General del Estado para el año 2020. (Proponente(s): Poder Ejecutivo).
<i>Otros (lectura de correspondencia)</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Comunicación de fecha 11 de abril de 2020, remitida por el presidente del Senado de la República, dirigida al honorable presidente de la Cámara de Diputados, profesor Radhamés Camacho Cuevas, mediante la cual remite la conformación de la Comisión Bicameral que estudiará el proyecto de Ley Orgánica de Regiones Únicas de Planificación, iniciativa No. 01318-2020-PLOSE, remitida por el Poder Ejecutivo.

Fuente: Sistema de Información Legislativa (SIL), Cámara de Diputados de la República Dominicana. <https://www.diputadosrd.gob.do/sil/>

Tabla A.11. Sesión Ordinaria 00180–PLO del Senado de la República Dominicana (3/18/2020)

<i>Temas tratados</i>	
<i>Correspondencia</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente Cámara de Diputados informa la integración de la Comisión Bicameral que estudiará el proyecto de Ley de Agua. ➤ Presidente Cámara de Diputados informa conformación Comisión Bicameral que estudiará el proyecto de Ley Servicios Vigilancia y Seguridad Privada. ➤ Presidente Cámara de Diputados remite la resolución no.00797, del 6 de febrero de 2020, con la escogencia de Milagros Pilar Corniel como diputada.
<i>Iniciativas del Ejecutivo a tomar en consideración</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Addendum al contrato de fideicomiso para la construcción de viviendas de bajo costo en República Dominicana. ➤ Actos del Poder Ejecutivo consignados en las Memorias de los Ministerios correspondiente al año 2019. ➤ Proyecto de ley orgánica de regiones únicas de planificación. ➤ Proyecto de ley de minería nacional. ➤ Proyecto de modificación de la Ley núm. 167-07 de Rcapitalización del Banco central de la República Dominicana. ➤ Ratificación del nombramiento diplomático del señor Fausto Marino Mendoza Rodríguez, como embajador extraordinario y plenipotenciario en Panamá. ➤ Ratificación del nombramiento diplomático del señor Víctor Manuel Grimaldi Céspedes, como embajador extraordinario y plenipotenciario en Suecia. ➤ Convenio de crédito núm.cdo 1062 03 m, suscrito el 30 de diciembre de 2019, entre la República Dominicana y la Agencia Francesa de dDesarrollo (AFD) para el financiamiento de proyecto de aumento de capacidad de transporte de la línea 1 del metro de Santo Domingo. ➤ Resolución Bicameral mediante la cual se solicita declarar el Estado de Emergencia en todo el territorial nacional.

Acciones legislativas para enfrentar la pandemia Covid-19 en la República Dominicana

<p><i>Iniciativas de senadores a tomar en consideración</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Proyecto de ley que declara el día 21 de diciembre de cada año como "Día nacional del Defensor Público". ➤ Proyecto de ley que regula el indulto. ➤ Proyecto de ley orgánica de libertad de reunión. ➤ Proyecto de ley sobre divorcio. ➤ Proyecto de ley sobre responsabilidad civil de los funcionarios públicos. ➤ Proyecto de ley sobre ejecución de sentencias del tribunal constitucional de la república dominicana. ➤ Proyecto de ley que crea el colegio de administradores dominicano. ➤ Proyecto de ley mediante el cual se crea la dirección general de representación legal de los derechos de la víctima. ➤ Proyecto de ley sobre registro y mantenimiento de infraestructuras públicas. ➤ Proyecto de ley de fomento de la cultura de paz en todos los niveles del sistema educativo dominicano. ➤ Proyecto de ley orgánica de seguridad y defensa nacional. ➤ Proyecto de ley de régimen jurídico de la propiedad de las tierras fronterizas. ➤ Proyecto de ley que regula la vigilancia y seguridad privada. ➤ Proyecto de ley que crea el boletín oficial del estado para la publicación de leyes modificadas. ➤ Proyecto de ley que modifica la ley 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social.
<p><i>Iniciativas observadas por el Ejecutivo</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Observación del Ejecutivo a la ley de educación ambiental de la República Dominicana. ➤ Observación del Ejecutivo a la ley que regula el sistema penitenciario y correccional en la República Dominicana.
<p><i>Proyectos de ley segunda discusión</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Proyecto de ley que modifica la Ley núm. 542-14, que introduce modificaciones a la Ley núm. 392-07, sobre Competitividad e Innovación Industrial.
<p><i>Iniciativas primera discusión</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Proyecto de ley sobre la devolución del impuesto a la transferencia de bienes industrializados y servicios (ITBIS) al turista extranjero. ➤ Ratificación del nombramiento diplomático del señor Fausto Marino Mendoza Rodríguez, como embajador extraordinario y plenipotenciario en Panamá. ➤ Ratificación del nombramiento diplomático del señor Víctor Manuel Grimaldi Céspedes, como embajador extraordinario y plenipotenciario en Suecia.

	➤ Resolución Bicameral mediante la cual se solicita declarar en Estado de Emergencia en todo el territorial nacional.
--	---

Fuente: Agenda del Día Pleno. Senado de la República Dominicana. <http://www.senado.gob.do/senado/SecGralLeg/AgendadelDiaPleno>

Tabla A.12. Sesión Ordinaria 00181–PLO del Senado de la República Dominicana (4/06/2020)

<i>Temas tratados</i>	
<i>Correspondencia</i>	➤ El Poder Ejecutivo remite el primer Informe relativo al Estado de Emergencia
<i>Iniciativas del Ejecutivo a tomar en consideración</i>	➤ Solicitud de prórroga a la resolución del Congreso no.62-20 que autorizó al Presidente declarar el Estado de Emergencia por veinticinco (25) días.
<i>Iniciativas de senadores a tomar en consideración</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ley que agrega el artículo 59-bis, a la Ley 87-01 que crea el Sistema Dominicano de la Seguridad Social, para que en caso de Estado de Excepción, el trabajador pueda acceder hasta un 20% de los recursos acumulados en su fondo de pensión individual. ➤ Proyecto de ley que modifica los artículos 20 y 32 de la Ley Orgánica no.21-18, que regula los Estados de Excepción. ➤ Resolución que solicita al Presidente de la Republica proponer ante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la creación de un fondo que permita contratar el desarrollo de vacunas y medicamentos contra epidemias, pandemias y endemias.
<i>Iniciativas liberadas de trámites</i>	➤ Solicitud de prórroga a la resolución del Congreso no.62-20 que autorizó al Presidente declarar el estado de emergencia por veinticinco (25) días.

Fuente: Agenda del Día Pleno. Senado de la República Dominicana. <http://www.senado.gob.do/senado/SecGralLeg/AgendadelDiaPleno>

Tabla A.13. Sesión Extraordinaria 00182–PLO del Senado de la República Dominicana (4/11/2020)

<i>Temas tratados</i>	
<i>Proyectos de Ley con modificaciones devueltos por la Cámara</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Solicitud de prórroga a la resolución del Congreso Nacional no.62-20 que autorizó al Presidente de la República, declarar el Estado de Emergencia en todo el territorio nacional por veinticinco (25) días. Título modificado: Resolución que autoriza al Presidente de la República prorrogar, hasta un plazo máximo de diecisiete (17) días, el Estado de Emergencia en todo el territorio nacional, declarado en el decreto no.134-20.

Fuente: Agenda del Día Pleno. Senado de la República Dominicana. <http://www.senado.gob.do/senado/SecGralLeg/AgendadelDiaPleno>

Tabla A.14. Sesión Ordinaria 00183–PLO del Senado de la República Dominicana (4/26/2020)

<i>Temas tratados</i>	
<i>Correspondencia</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Comisión Bicameral de Seguimiento al Estado de Emergencia remite el segundo Informe del Ejecutivo.
<i>Iniciativas del Ejecutivo a tomar en consideración</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Solicitud de prórroga del Estado de Emergencia mediante el decreto no.134-20 y prorrogado por el decreto 148-20, por veinticinco (25) días
<i>Iniciativas de senadores a tomar en consideración</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Resolución que reconoce la labor de médicos, enfermeras y personal de apoyo en hospitales y clínicas, así como de militares y policías de la República Dominicana ante la pandemia Covid 19. ➤ Resolución que solicita al Presidente de la República la creación de un fondo de asistencia escolar destinado a ayudar a los padres de alumnos de colegios privados que le han sido suspendidos sus contratos de trabajo como consecuencia de las medidas implementadas por el Gobierno. ➤ Resolución mediante la cual se solicita al Poder Ejecutivo la adopción de medidas adicionales durante el Estado de Emergencia nacional causado por la pandemia Covid-19) ➤ Resolución que sugiere al Presidente de la República que el Seguro Nacional de Salud (SENASA), sea incluido mediante decreto dentro de las instituciones que pueden licitar en el marco del Estado de Emergencia.

<i>Iniciativas liberadas de trámites</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Solicitud de prórroga del Estado de Emergencia declarado en todo el territorio nacional mediante el decreto no.134-20 y prorrogado por el decreto 148-20, por veinticinco (25) días. ➤ Resolución que reconoce la labor de médicos, enfermeras y personal de apoyo en hospitales y clínicas, así como de militares y policías de la República Dominicana ante la pandemia Covid-19. ➤ Acuerdo de asociación económica entre los estados del Cariforo y el Reino Unido suscrito en Londres, el 4 de abril de 2019
--	--

Fuente: Agenda del Día Pleno. Senado de la República Dominicana. <http://www.senado.gob.do/senado/SecGralLeg/AgendadelDiaPleno>

Tabla A.15. Sesión Extraordinaria 00184–PLO del Senado de la República Dominicana (4/29/2020)

<i>Temas tratados</i>	
<i>Proyectos de ley con modificaciones devueltos por la Cámara</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Resolución que autoriza al Presidente de la República prorrogar, hasta por un plazo máximo de 25 días, el Estado de Emergencia en todo el territorio nacional, declarado en el decreto presidencial
<i>Iniciativas única discusión</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Acuerdo de cooperación entre la República Dominicana y la República de Colombia para el control del tráfico ilícito de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y delitos conexos, suscrito el 5 de junio de 2018. ➤ Tratado entre la República Dominicana y la República Italiana sobre asistencia legal recíproca en materia penal, firmado en roma, el 13 de febrero de 2019.

Fuente: Agenda del Día Pleno. Senado de la República Dominicana. <http://www.senado.gob.do/senado/SecGralLeg/AgendadelDiaPleno>

Tabla A.16. Sesión Extraordinaria 00185–PLO del Senado de la República Dominicana (5/13/2020)

<i>Temas tratados</i>	
<i>Correspondencia</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Gobernador del Banco Central remite el informe sobre el comportamiento del índice de precios al consumidor (IPC) del mes de febrero 2020. ➤ Ministro de Hacienda remite el informe de deuda pública del trimestre enero-marzo 2020.
<i>Iniciativas del Ejecutivo a tomar en consideración</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Tratado de extradición entre la República Dominicana y la República del Perú. ➤ Acuerdo entre el Gobierno de la República Dominicana y el Gobierno de la República de Serbia sobre la exención de visas para portadores de pasaportes diplomáticos y oficiales. ➤ Solicitud de prórroga, por un plazo de veinticinco (25) días, del Estado de Emergencia declarado en todo el territorio nacional mediante el decreto no.134-20 y prorrogado por los decretos nos. 148-20 y 153-20.
<i>Iniciativas de la Cámara a tomar en consideración</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Proyecto de ley que deroga el artículo 165 de la ley no.821 de organización judicial, del 21 de noviembre de 1927, y la ley no.1021 del 16 de octubre de 1935.
<i>Iniciativas de los senadores a tomar en consideración</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Proyecto de ley que crea el sistema de apoyo integral para la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. ➤ Proyecto de ley que crea el fondo para el desarrollo e innovación del emprendimiento(fodine). ➤ Proyecto de ley orgánica sobre expropiación de bienes inmuebles por declaratoria de utilidad pública o interés social. ➤ Proyecto de ley de participación igualitaria entre hombres y las mujeres en la Administración Pública y Poderes del Estado. ➤ Proyecto de ley de estímulo a la inversión, desarrollo e innovación tecnológicas. ➤ Proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial, uso de suelo y asentamiento humano. ➤ Proyecto de ley sobre la prohibición de discriminación del trabajo y ocupación por la edad. ➤ Proyecto de ley general del sector agropecuario y el desarrollo rural. ➤ Proyecto de ley del trabajo doméstico en la República Dominicana.

	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Proyecto de ley que declara el municipio de Miches, provincia de El Seibo “Polo Turístico”. ➤ Resolución de reconocimiento al músico vegano Ramón Andrés García Sánchez.
<i>Proyectos de ley segunda discusión</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Proyecto de ley sobre la devolución del impuesto a la transferencia de bienes industrializados y servicios (ITBIS) al turista extranjero.
<i>Iniciativas liberadas de trámites</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Solicitud de prórroga, por un plazo de veinticinco (25) días, del Estado de Emergencia declarado en todo el territorio nacional mediante el decreto no.134-20 y prorrogado por los decretos nos. 148-20 y 153-20

Fuente: Agenda del Día Pleno. Senado de la República Dominicana. <http://www.senado.gob.do/senado/SecGralLeg/AgendadelDiaPleno>

Tabla A.17. Sesión Extraordinaria 00186–PLO del Senado de la República Dominicana (5/15/2020)

<i>Temas tratados</i>	
<i>Correspondencia</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ El senador Luis René Canaán Rojas presidente de la Comisión Bicameral de Seguimiento del Estado de Emergencia solicita ésta sea desapoderada de las resoluciones 01346 Comisión de Hacienda y 01348 Comisión de Salud. ➤ La Cámara de Cuentas, remite el informe sobre el análisis y la evaluación de la ejecución presupuestaria y la rendición de cuentas generales del Estado del año fiscal 2019.
<i>Iniciativas de senadores a tomar en consideración</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Proyecto de ley que modifica la Ley no. 172-13 que tiene por objeto la protección integral de los datos personales asentados en archivos, registros públicos, bancos de datos u otros medios técnicos de tratamiento de datos destinados a dar informes, sean estos públicos o privados. ➤ Proyecto de ley Orgánica de la Administración Local. ➤ Proyecto de ley que descentraliza la administración del agua potable y el alcantarillado en la República Dominicana. ➤ Proyecto de ley que designa con el nombre “doctor Juan Enrique Kunhardt Oleaga” el hospital Padre Dantino, provincia Montecristi. ➤ Proyecto de ley que declara el carnaval de Montecristi como patrimonio folclórico de la nación dominicana.

Acciones legislativas para enfrentar la pandemia Covid-19 en la República Dominicana

	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Proyecto de ley que designa con el nombre de dr. Mario Mignolio Pujols Colón, el palacio de justicia de la provincia San José de Ocoa. ➤ Proyecto de ley que modifica los límites territoriales del Parque Nacional los Haitises. ➤ Proyecto de ley mediante el cual se designa con el nombre “Juan Ramón Díaz” el Liceo Secundario de Yerba Buena, provincia Hato Mayor. ➤ Resolución de reconocimiento al músico vegano Francisco Furgos Rosario (Paquito). ➤ Proyecto de ley mediante el cual se concede un aumento de pensión de rd\$7,500.00 a la suma de rd\$20,000.00 mensuales la pensión del Estado que recibe la señora Eridania Margarita Reyes Morel de Núñez. ➤ Proyecto de ley que establece un tope a las exoneraciones de vehiculos de los legisladores.
<i>Proyectos de Ley con modificaciones devueltos por Cámara de Diputados</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Solicitud de prórroga, por un plazo de veinticinco (25) días, del Estado de Emergencia declarado en todo el territorio nacional mediante el decreto no.134-20 y prorrogado por los decretos nos. 148-20 y 153-20. Título modificado: resolución que autoriza al Presidente prorrogar, hasta un plazo máximo de quince (15) días
<i>Iniciativas única discusión</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Observacion del Poder Ejecutivo a la Ley de Educación Ambiental de la República Dominicana. ➤ Resolución que solicita al excelentísimo señor Presidente de la Republica proponer ante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la creación de un fondo que permita contratar el desarrollo de vacunas y medicamentos contra epidemias, pandemias y endemias.
<i>Iniciativa para primera discusión</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Proyecto de ley que declara la procesión de la divina pastora como patrimonio cultural inmaterial de la nación dominicana y la iglesia divina pastora como patrimonio monumental.

Fuente: Agenda del Día Pleno. Senado de la República Dominicana. <http://www.senado.gob.do/senado/SecGralLeg/AgendadelDiaPleno>

Tabla A.18. Sesión Extraordinaria 00187–PLO del Senado de la República Dominicana (5/28/2020)

<i>Temas tratados</i>	
<i>Correspondencia</i>	➤ Comisión Bicameral de Seguimiento al Estado de Emergencia, remite el cuarto Informe del Ejecutivo.
<i>Iniciativas del Ejecutivo a tomar en consideración</i>	➤ Solicitud de prórroga por un plazo de veinticinco (25) días, el Estado de Emergencia declarado en todo el territorio nacional mediante los decretos nos.148-20 y 160-20.
<i>Iniciativas de senadores a tomar en consideración</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Proyecto de ley que designa con el nombre de Silvano Reynoso Rojas, el hospital general de Villa Isabela, Puerto Plata. ➤ Proyecto de ley que declara el museo judío de Sosúa como patrimonio cultural de la nación dominicana. ➤ Proyecto de ley mediante el cual se eliminan las exoneraciones de impuestos en la compra de automoviles por parte de los legisladores. ➤ Proyecto de ley que dispone la instalación de fuentes de energía renovable en edificios públicos y privados. ➤ Proyecto de ley de integridad en la función pública, transparencia y penalización de acciones corruptas.
<i>Lectura informes de gestión</i>	➤ Informe de gestión para dar seguimiento al Estado de Emergencia Nacional declarado por el Presidente de la República,
<i>Iniciativas liberadas de trámites</i>	➤ Solicitud de prórroga por un plazo de veinticinco (25) días, el Estado de Emergencia declarado en todo el territorio nacional

Fuente: Agenda del Día Pleno. Senado de la República Dominicana. <http://www.senado.gob.do/senado/SecGralLeg/AgendadelDiaPleno>

Tabla A.19. Sesión Extraordinaria 00188–PLO del Senado de la República Dominicana (6/01/2020)

<i>Temas tratados</i>	
<i>Correspondencia</i>	➤ Comisión Bicameral de Seguimiento al Estado de Emergencia, remite el quinto Informe del Ejecutivo.
<i>Lectura informes comisiones</i>	➤ Addendum número 3 al contrato de fideicomiso para la construcción de viviendas de bajo costo en República Dominicana ➤ Proyecto de ley de Agua de la República Dominicana.
<i>Proyectos de Ley con modificaciones devuelto por Cámara de Diputados</i>	➤ Solicitud de prórroga por un plazo de veinticinco (25) días, el estado de emergencia declarado en todo el territorio nacional mediante los decretos nos.148-20 y 160-20. Título modificado: resolución que autoriza al presidente de la República prorrogar, hasta un plazo máximo de doce (12) días, el estado de emergencia en todo el territorio nacional
<i>Proyectos de Ley segunda discusión</i>	➤ Proyecto de Ley que declara la procesión de la divina pastora como patrimonio cultural inmaterial de la nación dominicana y la iglesia divina pastora como patrimonio monumental.
<i>Iniciativas única discusión</i>	➤ Convenio de crédito suscrito el 30 de diciembre de 2019, entre la República Dominicana y la Agencia Francesa de desarrollo para el financiamiento de proyecto de aumento de capacidad de transporte de la línea 1 del metro de Santo Domingo.
<i>Iniciativa para primera discusión</i>	➤ Proyecto de ley de agua de la República Dominicana.

Fuente: Agenda del Día Pleno. Senado de la República Dominicana. <http://www.senado.gob.do/senado/SecGralLeg/AgendadelDiaPleno>

Tabla A.20. Sesión Extraordinaria 00192–PLO del Senado de la República Dominicana (6/13/2020)

<i>Temas tratados</i>	
<i>Correspondencia</i>	➤ La Comisión Bicameral de Seguimiento al Estado de Emergencia, remite el sexto Informe del Ejecutivo.
<i>Iniciativas del Ejecutivo a tomar en consideración</i>	➤ Proyecto que modifica la Ley núm. 506-19 que aprueba el Presupuesto General del Estado correspondiente al año 2020.

Fuente: Agenda del Día Pleno. Senado de la República Dominicana. <http://www.senado.gob.do/senado/SecGralLeg/AgendadelDiaPleno>

Tabla A.21. Sesión Extraordinaria 00193–PLO del Senado de la República Dominicana (6/13/2020)

<i>Temas tratados</i>	
<i>Proyectos para segunda lectura</i>	➤ Proyecto que modifica la Ley núm. 506-19 que aprueba el Presupuesto General del Estado correspondiente al año 2020.

Fuente: Agenda del Día Pleno. Senado de la República Dominicana. <http://www.senado.gob.do/senado/SecGralLeg/AgendadelDiaPleno>



O CONGRESSO E A RENDA EMERGENCIAL

THE CONGRESS AND THE RENDA EMERGENCIAL (BRAZILIAN EMERGENCY AID)

EL CONGRESO Y LA RENDA EMERGENCIAL (AYUDA DE EMERGENCIA BRASILEÑA)

Sergio Simoni Jr¹

Hellen Guicheney²

João Lucas Sacchi Oliveira³

Resumo: Quem é responsável pelo Auxílio Emergencial? A imprensa e alguns analistas políticos ressaltam que foi o Congresso Nacional, e não o Presidente da República (junto a seus líderes parlamentares), que liderou a formulação daquela que seria a principal política adotada no contexto da pandemia de Covid-19. Ainda assim, é corrente a opinião de que Bolsonaro, mesmo passivo diante da iniciativa legislativa, recolheria dividendos de apoio na opinião pública pela distribuição do auxílio. Neste artigo, damos um passo atrás nesse debate e, a partir da análise de projetos de lei, emendas e debates parlamentares, argumentamos que não se pode tomar o Congresso como um ator unitário. Antes, as deliberações revelam disputas ideológica-partidárias com implicações distributivas e, por conseguinte, para a construção de bandeiras eleitorais.

Palavras-chave: Políticas Sociais; Relações Executivo-legislativo; Legislativo; Covid-19; Renda Básica Emergencial

Abstract: Who was responsible for creating the Auxílio Emergencial (Brazilian emergency aid)? The press and some political analysts point out that it was the National Congress, and not the President of the Republic (along with its parliamentary leaders), who led the formulation of what would be the main policy adopted in the context of the Covid-19 pandemic. Still, there is a current belief that, regardless of the authorship, it is Bolsonaro who, despite being passive or absent in the use of his own legislative powers in this matter, would collect most of the public opinion dividends of the Auxílio Emergencial. In this article, we take a step back and pose a serious question to such reasoning. Based on the analysis of bills, amendments and parliamentary debates, we argue that Congress should not be taken as a unitary actor. Instead, the deliberations reveal ideological-party disputes with distributive implications and, therefore, for the construction of electoral flags.

Keywords: Social Policies; Executive-Legislative Relations; Legislative; Covid-19; Emergency Basic Income

¹ Professor de Ciência Política e de Políticas Públicas da UFRGS. Doutor em Ciência Política pela USP. É pesquisador do Centro de Estudos da Metrópole (CEM), do Centro de Estudos de Opinião Pública (CESOP), do Núcleo de Pesquisa e Documentação da Política Rio-Grandense (NUPERGS) e da Rede de Pesquisa Solidária. Membro da comissão editorial da Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS).

² Pós-doutoranda do IESP/UERJ. Doutora em Ciência Política pela USP, mestre e bacharel pela UFMG. É pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM), do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), da Rede de Pesquisa Solidária e, no IESP, dos núcleos Necon e Doxa.

³ Mestrando da FDUSP. Colaborador do Projeto Temático Fapesp (2015/26662-5) “Gestão de Incertezas em Atividades de Inovação”, da Rede de Pesquisa Solidária, e do Center for Artificial Intelligence (C4AI). Advogado e assistente parlamentar na Alesp.

Resumen: ¿Quién fue el responsable por la creación del Auxílio Emergencial (ayuda de emergencia brasileña)? La prensa y algunos analistas políticos señalan que fue el Congreso Nacional, y no el Presidente de la República (e sus líderes de gobierno), quien lideró la formulación de la que sería la principal política adoptada en el contexto del Covid-19. Aún así, existe la creencia actual de que, independientemente de la autoría, es Bolsonaro quien, a pesar de ser pasivo o ausente en el uso de sus propios poderes legislativos en esta materia, recaudaría la mayor parte de los dividendos de la opinión pública a respecto del Auxílio Emergencial. En este artículo, damos un paso atrás y planteamos una seria pregunta a tal razonamiento. A partir del análisis de proyectos de ley, enmiendas y debates parlamentarios, argumentamos que el Congreso no debe ser tomado como un actor unitario. Ao contrario, las deliberaciones revelan disputas ideológico-partidistas con implicaciones distributivas y, por tanto, para la construcción de banderas electorales.

Palabras clave: Política social; Relaciones ejecutivo-legislativo; Legislativo; COVID-19; Ingresos básicos de emergencia

Introdução

Uma das principais políticas adotadas no Brasil para combater as graves consequências socioeconômicas da epidemia de Covid-19 é a Renda Básica Emergencial (RBE), também conhecida como Auxílio Emergencial (Lei 13.982/2020)⁴. O principal objetivo da medida consiste em garantir um aporte de renda, em caráter emergencial e temporário, a uma parcela da população tradicionalmente vulnerável, ou que se tornou vulnerável durante a pandemia em decorrência da redução do número de postos de trabalho disponíveis, da retração da atividade econômica ou da própria dificuldade de exercer atividade informal diante do contexto de distanciamento social.

A referida política de transferência de renda incondicional estabeleceu, em abril de 2020, o pagamento mensal de R\$600,00 para indivíduos sem emprego formal ativo e que cumprissem a alguns critérios adicionais de elegibilidade⁵. O benefício foi inicialmente estabelecido para ter duração de 3 meses, mas foi renovado mais de uma vez – sendo que, a partir de setembro, com nova legislação que reduziu seu valor para R\$ 300,00, além de estabelecer critérios de elegibilidade mais estritos⁶. Beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) foram transferidos e milhões de novas pessoas foram incorporadas, atingindo um patamar quantitativo único na história das políticas sociais no Brasil, com efeitos consideráveis para a redução da pobreza (BARBOSA & PRATES, 2020; REDE DE PESQUISA SOLIDÁRIA, 2020a), além de alegados efeitos positivos para a economia (FREIRE, *et al.*, 2020).

⁴ Nesta frase, a política é tratada como existente no tempo presente (“é”) dado que o artigo foi redigido em fins de 2020, enquanto o programa ainda estava em vigor e previsto para perdurar até dezembro do mesmo ano, ainda que na modalidade de “Auxílio Emergencial residual”, como falamos adiante.

⁵ Ao início do programa, eram requeridos: que os indivíduos fossem maior de 18 anos (alteração posterior admitiu mãe menor de idade) não fossem titulares de benefício previdenciário, assistencial ou de transferência de renda (salvo o Bolsa Família); que tivessem renda familiar mensal per capita de até 1/2 salário-mínimo ou total de até 3; que não tivessem recebido, em 2018, rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70; que exercessem atividade como microempreendedor individual (MEI), fossem contribuinte individual do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) ou trabalhadores informais.

⁶ Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020.

A imprensa relata amplamente que o principal ator responsável pela formulação e aprovação do auxílio em março de 2020 foi o Congresso Nacional, e não o presidente da República. Segundo visão majoritária dos grandes veículos, Bolsonaro (sem partido) e seus líderes congressuais não teriam organizado a pauta legislativa com vistas a aprovar a RBE, e, quando inicialmente o fizeram, propuseram um benefício de menor magnitude, de R\$200,00, segundo as orientações do Ministro da Economia Paulo Guedes⁷. Mais do que isso, em boa parte do tempo o presidente se mostrou ambivalente em defesa da política. Surpreendentemente, isso se deu contrariamente ao ocorrido em outros países, inclusive nos EUA, cujos chefes do executivo lideraram a aprovação ou reformulação de políticas sociais emergenciais de combate ao coronavírus⁸.

O fenômeno se torna analiticamente ainda mais intrigante quando se considera que é corrente entre os analistas a ideia de que, mesmo passivo diante da iniciativa do congresso, Bolsonaro recolheria dividendos de apoio na opinião pública pela distribuição do auxílio⁹. Esse raciocínio toca em importantes questões caras à Ciência Política: quais são os mecanismos que transformam políticas em votos? Que ator se beneficia? Quem implementa a política é alvo de retornos positivos, independente da formulação ou da construção de discursos políticos favoráveis ou contrários?

Consideramos que, para compreensão da disputa política em torno da RBE, é adequado dar um passo anterior. Argumentamos neste texto que a afirmação de que o congresso seria o principal responsável pela aprovação original da RBE, ainda que verdadeira, esconde uma dimensão importante. O legislativo é composto de vários partidos de ideologias diferentes e eleitoralmente rivais. E, ainda que muitos consensos tenham se manifestado dentre os congressistas para a aprovação do auxílio, ressaltamos que clivagens relevantes também emergiram em aspectos específicos do desenho da política. Esses conflitos expressam diferentes visões sobre os contornos de uma política social, e se relacionam, direta e indiretamente, com o debate sobre quem ficará com os dividendos eleitorais do auxílio.

Nossos argumentos são embasados em dois conjuntos de teorias desenvolvidas no interior da ciência política: (i) um que ressalta a importância da consideração da heterogeneidade interna ao parlamento para compreensão do funcionamento do processo decisório; (ii) e outro que ressalta que, frequentemente, o principal *locus* da disputa política consiste nos aspectos de desenho interno das políticas sociais, sobretudo as de transferência de renda.

⁷ Ver, e.g., texto do Estado de Minas (<https://tinyurl.com/y2tzfufr>) e do El País Brasil (<https://tinyurl.com/y3a5lec7>).

⁸ Ver, e.g., textos do New York Times (<https://tinyurl.com/y2p8ueur>). Dos 67 países da OCDE e da América Latina e Caribe, 46 criaram ou expandiram programas de transferência de renda durante a pandemia. Agradecemos a Vítor Menezes por compartilhar essas informações.

⁹ Ver, e.g., textos publicados no Nexo (<https://tinyurl.com/yyrwlpuw>) e no Valor Econômico (<https://tinyurl.com/yxu6vbsu>).

Neste primeiro passo de nossa agenda de pesquisa focada na tramitação da RBE, mostramos que definições sobre critérios de elegibilidade, valor e duração do benefício, além dos mecanismos de implementação, revelam disputas ideológica-partidárias com implicações distributivas e, por conseguinte, para a construção de bandeiras eleitorais. A análise é baseada em extensa avaliação documental da tramitação, na Câmara e no Senado, tanto do PL 9236/2020, que institui o auxílio emergencial, quanto do PLS 873/2020, aprovado logo depois propondo alterações. Também são analisados todos os vetos parciais expressos pelo Executivo, além de uma lista exhaustiva dos projetos associados à política apresentados posteriormente. Mais especificamente, verificamos a distribuição ideológica da autoria de cada projeto e emenda apresentados (se esquerda, centro ou direita) em relação a diferentes elementos do desenho da referida política social – (i) valor; (ii) critérios de elegibilidade; (iii) prazo de duração do benefício (no de parcelas); (iv) modo de implementação; (v) reforço da apuração e punição para beneficiários irregulares; (vi) se proponha uma política nova.

Os resultados da análise mostram que, a despeito da célere aprovação da política, a esquerda foi mais atuante na defesa de um benefício de maior valor e prazo, além de focar mais nas questões relativas à facilitação da implementação e à expansão dos critérios de elegibilidade – propostas estas que muitas vezes não foram acatadas por parlamentares de direita, o que explicita a existência de conflito em aspectos relativos ao desenho da política. Já nas conclusões, sugerimos, como uma hipótese a ser testada num próximo esforço de pesquisa, que essas diferenças podem ter consequências eleitorais de longo-prazo.

Na sequência desta Introdução, é apresentado o arcabouço teórico. Então, passamos à análise empírica, chamando atenção para consensos e dissensos nas preferências expressas pelos atores políticos tanto no projeto que originalmente gerou a RBE, quanto nas propostas de modificação da lei. Ao final, concluimos com uma síntese dos achados, além de propor uma hipótese para continuação da agenda de pesquisa.

Clivagens internas no Congresso e o desenho de políticas públicas

É comum na opinião pública – e mesmo entre analistas ou em parte do debate acadêmico – a busca por interpretar a vontade, intenção ou preferência “do legislativo” quando se trata de resultados de decisões parlamentares. Ainda que expressões como esta possam ser usadas como uma espécie de atalho de linguagem, é importante ter consciência de sua limitação cognitiva. Como ressalta Shepsle (1992), tomar como verdadeiras expressões como essa incorreria em falácia ou na crença de uma espécie de mito. Os resultados das tramitações e deliberações não expressam uma vontade majoritária única e discernível, antes, são fruto de reiteradas barganhas, conflitos e estratégias. Mesmo intra bloco vencedor (maioria) ou perdedor (minoridade) permeia heterogeneidade.

Diversos estudos sobre o caso brasileiro mostram que o legislativo seria dividido por uma clivagem básica, ditada pelas relações dos partidos com o executivo por meio da composição do ministério. Em poucas palavras, pelo conflito entre coalizão e oposição (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2009; IZUMI, 2016). No entanto, não se deve interpretar que partidos sejam guiados unicamente por cargos. Estudos posteriores ressaltam que existem disputas internas a esses dois grandes blocos – guiadas por preferências político-ideológicas e cálculos eleitorais – conformando o funcionamento do parlamento brasileiro (ARAÚJO, 2017; INÁCIO E REZENDE, 2015; FREITAS, 2016)¹⁰. Logo, decisões parlamentares não podem ser vistas como expressão da vontade “do legislativo”, como ente único. Antes, como fruto de um conjunto de alianças, mas também de conflitos, disputas e tentativas de controle dos diferentes partidos – partidos estes que se veem guiados não apenas pela disputa e manutenção de cargos, mas também pela definição de políticas públicas.

No caso da tomada de decisão sobre a RBE, em particular, alguns aspectos relacionados ao controle das disputas entre os partidos devem ser considerados. Primeiro, os padrões relatados acima de relacionamento interno à coalizão e, também, entre o governo e a oposição, são fruto da observação de governos que formalmente montam e gerenciam uma coalizão, o que não pode ser dito em relação ao governo Bolsonaro, ao menos não até meados de 2020 (ou seja, **após** a aprovação da renda emergencial). Cabe lembrar, a esse respeito, que o presidente rompeu até com seu próprio partido. Segundo, particularmente sobre políticas de transferência de renda, da qual o auxílio emergencial é um tipo específico, a literatura resalta que os principais embates muitas vezes não incidem na defesa de sua aprovação ou reprovação, mas sim sobre aspectos do desenho das propostas que são apresentadas. Políticas sociais desse tipo podem ser consideradas “pacotes” ou “modelos” que comportam diferenças internas em seus arranjos (FISZBEIN E SCHADY, 2009; CECCHINI E MADARIAGA, 2011), materializando diferentes visões sobre o papel do Estado e do mercado na distribuição de renda. Neste sentido, enquanto alguns programas são concebidos como uma ajuda pontual e temporária, concedendo ênfase às “portas de saída” (caso do chileno Chile Solidario); outros buscam a integração dos vulneráveis a uma rede de políticas sociais mais ampla (caso do uruguaio PANES). Ou seja, o impacto distributivo de uma dada política social pode variar significativamente de acordo com o desenho específico que for adotado para ela. Aprofundando o *insight* de Lowi (1972), pode-se dizer, mesmo, que um único modelo de política pública pode comportar, dada a diversidade em seus arranjos internos, conflitos políticos diferentes.

Dessa forma, levando em consideração a gestão de governo por Bolsonaro e a plasticidade do desenho das políticas de transferência de renda, defendemos que a compreensão adequada sobre o papel do congresso na deliberação e aprovação do auxílio emergencial exige ressaltar as

¹⁰ Expressas, por exemplo, em propostas de fiscalização e controle; no uso estratégico de relatorias e presidência de comissões; dentre outros mecanismos.

clivagens ideológicas existentes. Para proceder à classificação ideológica dos autores dos projetos e emendas analisados, utilizamos a classificação partidária exposta no texto de Codato, Berlatto e Bolognesi (2018), que compreende, a saber: (i) Direta: Avante, DEM, Novo, Patriota, PL, Podemos, PP, PSC, PSD, PSL, PTB, Republicanos e Solidariedade; (ii) Centro: Cidadania, MDB, Pros, PSDB, PV e Rede; (iii) Esquerda: Pcdob, PDT, PSB, PSOL e PT. Na análise apresentada na próxima seção, então, comparamos a distribuição ideológica da autoria em relação a diferentes elementos do desenho da política social – esta, feita por meio da leitura do inteiro teor dos projetos e emendas.

Para além disso, sugerimos ainda que esse ponto é importante para compreender os futuros dividendos eleitorais que possam derivar desta e de outras políticas sociais. Diversos estudos mostram que o PT, por exemplo, se beneficiou, nas últimas eleições presidenciais, da distribuição de renda promovida pelo Programa Bolsa-Família (ZUCCO JR., 2015). Além de impactos positivos nas condições de vida da população pobre (CAMPELLO E NERI, 2013), os créditos eleitorais não prescindiram do fato de que o benefício está assentado em uma sólida estrutura institucional e de informação que, inclusive, possibilitaria, no futuro, a própria implementação da RBE (CARDOSO, 2020). Desde 2019, o governo Bolsonaro dá indicações de que pretende substituir o programa petista por um programa de sua autoria¹¹. Mas foi a crise gerada no país pela pandemia de Covid-19 que trouxe à agenda política e legislativa brasileira a discussão sobre um novo programa de transferência. Nossa análise contribui ao chamar atenção para o fato de que os impactos distributivos de longo-prazo de uma nova política e, conseqüentemente, também os eleitorais, dependem das configurações de seu desenho e institucionalidade.

A deliberação sobre a RBE

Em meados de março, quando se iniciava a crise gerada pela pandemia de Covid-19, o ministro Guedes manifestou a intenção de conceder um auxílio emergencial no valor de R\$ 200,00 para trabalhadores informais. O valor proposto tomava como base o benefício médio do PBF, e o novo programa seria paralelo à política iniciada no governo do PT¹². No entanto, no dia 25 daquele mês, Rodrigo Maia (DEM/RJ), presidente da Câmara dos Deputados, se antecipa e pauta a discussão a partir do PL 9236 – que originalmente consistia em um conjunto de modificações propostas para o Benefício de Prestação Continuada (BPC), e que fora apresentado em 2017 por Eduardo Barbosa (PSDB/MG). O relator de plenário¹³ designado por Maia, Marcelo Aro

¹¹ Ver, e.g., texto do Poder 360 (<https://tinyurl.com/y6duetsg>).

¹² Ver, e.g., texto do Uol Economia (<https://tinyurl.com/y3xvuo6a>).

¹³ Notar que, extraordinariamente, as comissões deixaram de funcionar no regime de deliberação remota instituído devido à pandemia.

(PP/MG), apresenta seu relatório no dia seguinte, incluindo os dispositivos que criam a RBE, o que denotou o interesse da Casa na rápida apreciação da matéria.

O parecer do relator propunha valor do benefício de R\$ 500,00 por pessoa, com máximo de dois beneficiários por domicílio, incorporando também os inscritos no PBF. Ou seja, a proposta inicial capitaneada por Maia mais que dobrava a expectativa expressa pelo ministro da Economia. Naquele momento, diversos parlamentares de todos os espectros políticos indicavam em suas manifestações que haveria uma ampla maioria disposta a aprovar a medida. Observando esse movimento, o líder do governo Major Vitor Hugo (PSL/GO) anunciou então uma mudança na posição do governo:

Presidente Bolsonaro, muito sensível a esses 25 milhões de brasileiros, que são os mais afetados e mais sofridos, e atento às reivindicações dos Líderes partidários desta Casa, decidiu apoiar a medida de 600 reais [...]. Portanto, eu queria parabenizar a todos e dizer que essa não é uma vitória nem do Governo nem do Parlamento isolados: é uma vitória do Brasil como um todo.

Ou seja, antecipando que o auxílio seria aprovado com relativa facilidade, o governo inverteu a proposta restrita exposta por Guedes em prol de uma medida que poderia chegar a até R\$ 1.200,00 em certos casos. Em resposta, Maia não deixou de chamar atenção para o protagonismo da Câmara na maior parte da articulação em prol da medida, além de pressionar pela aprovação presidencial:

Acho que é nesse ambiente de diálogo que o Parlamento sempre melhora os textos e as propostas que vêm do Governo. [...] E ficamos muito felizes, porque o mais importante para nós é que a proposta, ao sair daqui e do Senado, vá a sanção, não a veto.

O PL é aprovado de forma simbólica, sem nenhuma manifestação em contrário. Não obstante, algumas divergências mostraram-se presentes na proposição de emendamentos. Das 22 propostas de modificações sugeridas ao texto do relator, oito incidiam sobre os dispositivos da renda emergencial e duas propunham a criação de outros programas de transferência de renda com valores mais robustos e um maior número de parcelas (sendo uma proposta apresentada por um deputado do Podemos e outra pela bancada do PT).

A tabela abaixo mostra quais aspectos do desenho dessa política as emendas incidiam. Há, nela, especificação por ideologia do partido de seu autor:

Tabela 1 - Emendas ao PL 9236/2020 - Câmara dos Deputados

Câmara	Valor	Elegibilidade	Prazo	Implementação	Política nova	Fiscalização	TOTAL
Esquerda	2	2	0	0	1	0	5
Centro	0	2	0	0	0	0	2
Direita	0	2	0	0	1	0	3
TOTAL	2	6	0	0	2	0	10

Fonte: Elaboração própria a partir do site da Câmara dos Deputados.

Grande parte das emendas de elegibilidade dizia respeito à antecipação da RBE para os pleiteantes idosos que estivessem na fila do BPC, única alteração acatada pelo relator. Parlamentares de esquerda foram os únicos que defenderam valor superior a R\$600,00 para o benefício, além da elevação do teto de renda de 2018 para uma pessoa ser considerável elegível, o que expandiria o número de beneficiários da política¹⁴. A prevalência da esquerda na proposição de emendamentos é ainda mais manifesta se compararmos com sua distribuição no plenário, composto por 57,2% de parlamentares vinculados a partidos de direita, 17,6% ao centro e 25,2% à esquerda. Apesar das manifestações em defesa de suas posições¹⁵, nenhuma emenda foi objeto de destaque.

Em suma, na primeira etapa de apreciação da matéria, a Câmara dos Deputados mostrou razoável disposição à aprovação de um auxílio emergencial, sem grandes conflitos expressos. Como veremos adiante, nas discussões sobre alterações no auxílio, clivagens mais claras iriam se manifestar.

A proposição chega ao Senado no dia 30 de março (Projeto de Lei nº 1066/2020), e é apreciada e aprovada no mesmo dia. O relator, Alessandro Vieira (Cidadania/SE), acolhe apenas emendas de redação, de modo a evitar que a matéria tenha que retornar à Câmara e, logo, que haja postergação no pagamento do auxílio¹⁶. As propostas feitas por seus pares no sentido de aumentar o escopo de beneficiários, a duração do benefício e os critérios de elegibilidade foram informalmente encaminhadas para um novo projeto de lei que alteraria a proposição que estavam então deliberando. A votação nominal da RBE no Senado mostrou novamente amplo apoio: 79 votos a favor e nenhum contrário.

Na Câmara Alta, grande parte dos pedidos de alteração consistia na explicitação de categorias profissionais elegíveis ao benefício, o que era juridicamente desnecessário, dado que os demais critérios permaneciam constantes¹⁷. Desconsiderando estas propostas e as emendas de redação, 18 emendas incidiam sobre o auxílio emergencial, conforme distribuição relatada na

¹⁴ O parlamentar do Podemos não se manifestou em favor de sua proposta de outra Renda Básica.

¹⁵ Gleisi Hoffman (PT/PR), por exemplo, declarou: “Eu queria muito pedir (...) [para] esta Casa, rogar: vamos aprovar o valor de 1 salário mínimo”.

¹⁶ Com o fim de compreender a premência da pauta, cabe lembrar que naquele momento havia mais de um mês de registro do primeiro caso da doença no país, além de cerca de 15 dias da primeira morte.

¹⁷ Ainda que possivelmente houvesse motivos políticos para tal, dado que diversos parlamentares relataram receber mensagens de categorias específicas preocupadas em não estarem aptas a receber o auxílio emergencial.

tabela abaixo. Nela, vemos que a maior parte das iniciativas decorreu igualmente da ação de parlamentares de centro e de direita – não da esquerda, como ocorrera na Câmara:

Tabela 2 - Emendas ao PL 9236/2020 - Senado Federal

Senado	Valor	Elegibilidade	Prazo	Implementação	Política nova	Fiscalização	TOTAL
Esquerda	0	1	0	1	0	0	2
Centro	0	6	0	2	0	0	8
Direita	1	5	1	1	0	0	8
TOTAL	1	12	1	4	0	0	18

Fonte: Elaboração própria a partir do site do Senado Federal.

Dentre as emendas apresentadas nesta etapa, destacam-se, por exemplo, a retirada do critério de renda em 2018 (critério ainda mais inclusivo do que o proposto pelo PT), a incorporação de mães menores de idade e o pagamento de duas cotas para pais solo. Além disso, quatro propostas incidiam sobre a implementação, aspecto que não havia aparecido na Câmara e que adiante se tornará preocupação principal do legislativo.

No dia primeiro de abril, Bolsonaro sanciona a lei com vetos parciais, um deles incidindo sobre a possibilidade de cessão da RBE, se constatado o descumprimento dos requisitos, com o argumento de que procedimentos necessários à apuração deveriam ser feitos uma única vez, no momento da concessão. Se na promulgação o governo aparentava não pretender dificultar a implementação do auxílio, o mesmo não se pode dizer do decreto 10.316/20 e da portaria 351/2020 que o regulamentaram. De acordo com essas normativas, todos os membros da família de pleiteantes não inscritos no CadÚnico deveriam ter inscrição no CPF regularizada. Além disso, o governo concentrou a operacionalização da RBE na Caixa Econômica Federal (CEF), descartando a utilização de outros bancos públicos e mesmo de unidades dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Como apontou o estudo da Rede de Pesquisa Solidária (2020b), tais medidas dificultaram o acesso inicial ao benefício particularmente para os mais vulneráveis, que possuem dificuldade com documentação, de acesso à internet (nada menos que 7,4 milhões de pessoas, só neste quesito) e de capacidade para realização de operações bancárias¹⁸.

Em suma, o comportamento dos parlamentares na apreciação congressional sobre a medida que institui a RBE foi muito pautado pela necessidade de aprovação célere, o que fez com que poucas desavenças emergissem. No entanto, propostas de mecanismos alternativos para a implementação, bem como elevações na magnitude do benefício e no prazo de duração foram objeto de disputa mais clara nos projetos que buscaram alteração da RBE.

¹⁸ Para problemas apontados pelo estudo, ver, e.g., texto da Folha de S. Paulo (<https://tinyurl.com/y74aetwx>). Para contextualização dos aprimoramentos posteriores no modo de cadastramento, ver este outro texto da Folha de S. Paulo (<https://tinyurl.com/y8vhsomu>).

Preferências expressas nas propostas de alterações

Alterações na RBE foram objeto de deliberações tão logo a medida foi aprovada pelo Congresso Nacional. No dia 31 de março, sob a relatoria de Esperidião Amim (PP/SC), 13 projetos de lei passaram a ser analisados conjuntamente, apensados ao PL n° 873/20 de autoria de Randolfe Rodrigues (Rede/AP), líder da minoria. No substitutivo do relator, apresentando no dia 2 de abril, a proposição que foi mais aproveitada foi o PL n° 1.185/20, de Vieira, que justamente compila todas as emendas apresentadas anteriormente na apreciação pelo Senado.

No texto de Amim, destacam-se como principais pontos: (i) a extinção do requisito de limite de rendimentos tributáveis recebidos em 2018, o que fora convertido pelo relator, em acordo com o governo, na obrigatoriedade de declaração da RBE na lista de rendimentos tributáveis caso o beneficiário venha a receber outros rendimentos que superem o valor da primeira faixa de rendimentos do Imposto de Renda no ano de 2020; (ii) o pagamento de duas cotas do auxílio à pessoa provedora de família monoparental, independente do sexo; (iii) a inclusão de mães com menos de 18 anos e, por fim, (iv) a extensão a todas instituições financeiras públicas das unidades subnacionais a possibilidade de operacionalização e pagamento da RBE, bem como de realização de transferência eletrônica para conta bancária de instituições não financeiras (tais como as *fintechs*). Incluiu-se também, na condição de correspondentes bancários, as agências lotéricas e dos Correios. Ou seja, o relatório ampliava a categoria de beneficiários, procurava facilitar a implementação do pagamento, mas criava uma penalidade para pessoas com rendimentos elevados em 2020.

Desconsiderando as emendas que simplesmente explicitavam o rol de categorias elegíveis e que propunham alterações de redação, 16 emendas propostas ao texto de Amim (dentre o total de 61) incidiam diretamente sobre o auxílio. Das 5 emendas que propunham programas novos, 4 incidiam em projetos apensados e propunham benefícios já contempladas pela RBE aprovada na Câmara. Destaca-se a prevalência do número de proposições da esquerda, principalmente as que se referem ao aumento de valor do benefício (todas são de autoria deste grupo) e ainda mais considerando sua menor distribuição no plenário: 13,9%, em comparação com 49,4% de senadores de partidos de direita e 36,7% de centro.

Tabela 3 - Emendas ao PL 873 - Senado Federal

PL 873 - Senado	Valor	Elegibilidade	Prazo	Implementação	Política nova	Fiscalização	TOTAL
Esquerda	4	2	2	1	0	0	9
Centro	0	4	0	1	3	0	8
Direita	0	0	1	1	2	0	4
TOTAL	4	6	3	3	5	0	21

Fonte: Elaboração própria a partir do site do Senado Federal.

O relator acatou, total ou parcialmente, 4 emendas: duas que buscavam facilitar a implementação e duas de ampliação da elegibilidade. Após a discussão, o Substitutivo ao Projeto de Lei nº 873/20 foi aprovado no dia 2 de abril, de forma unânime. No entanto, não deve ser superestimado o consenso parlamentar obtido neste caso.

A bancada do PT destacou para votação uma emenda de Rogério Carvalho (PT/SE), que propunha valor do benefício de 1 S.M. Em sua argumentação, o parlamentar lembrou que mesmo países como EUA, liderado (à época de sua fala) por Trump, propôs um auxílio mais robusto. Eduardo Braga (MDB/AM), vice-líder do governo, rechaça a ideia, lembrando que o valor do PBF é ainda menor que o do auxílio emergencial. O relator Amin também a critica, afirmando que se trata de um auxílio, e não de um salário ou remuneração. Álvaro Dias (Podemos/PR) completa: caso a emenda fosse aprovada, estaríamos “verificando que trabalhadores desempregados poderiam estar recebendo um valor superior ao de um trabalhador no exercício da atividade”. Ao fim, a emenda proposta por Rogério Carvalho foi rejeitada por 51 votos a 22, com uma abstenção.

Observando a tabela abaixo, verifica-se uma clivagem clara na indicação dos líderes e no voto dos parlamentares entre as posições ideológicas: parlamentares de direita fortemente contrários ao aumento do benefício, os de esquerda favoráveis e os de centro se dividiram, com maioria contrária.

Tabela 4 - Votação ao destaque à emenda 47 - Senado Federal

	Emenda 47 – Senado							
	Liderança				Plenário			
	Sim	Não	Libera	TOTAL	Sim	Não	Abstenções	TOTAL
Esquerda	2	1	0	3	10	2	0	12
Centro	1	2	2	5	7	16	1	24
Direita	0	8	0	8	5	33	0	38
TOTAL	3	11	2	16	22	51	1	74

Fonte: Elaboração própria a partir do site do Senado Federal.

O projeto, então, foi encaminhado à Câmara dos Deputados, sob a relatoria de Cesinha da Madureira (PSD/SP), que apresentou seu parecer à deliberação no dia 16 de abril, apensando ao texto de origem do Senado outros projetos de lei. Como anteriormente, o texto base foi aprovado de forma simbólica. Da mesma forma, no entanto, muitas emendas foram apresentadas e a votação de destaques revela conflitos sobre aspectos relevantes do auxílio.

Os deputados apresentaram o total de 70 emendas nesta fase da tramitação. Novamente, excetuando-se as emendas que propunham apenas alterações de redação ou a inclusão de categorias de usuários já contempladas pela versão prévia da lei, restam 29 emendas com incidência direta sobre o auxílio. Cabe destacar que o relator acatou, integralmente ou em parte, oito delas, sendo duas sobre elegibilidade e seis sobre o tema da implementação, a exemplo daquela que suprimiu a obrigação do beneficiário declarante do IR de acrescentar o valor do auxílio emergencial na lista de rendimentos¹⁹.

Tabela 5 - Emendas ao PL 873 - Câmara dos Deputados

PL 873 - Câmara	Valor	Elegibilidade	Prazo	Implementação	Política nova	Fiscalização	TOTAL
Esquerda	0	3	0	21	2	0	26
Centro	0	0	0	0	0	0	0
Direita	0	5	0	0	0	0	5
TOTAL	0	8	0	21	2	0	31

Fonte: Elaboração própria a partir do site da Câmara dos Deputados.

Salta aos olhos nesse subconjunto de 29 emendas a proeminência dos pedidos de alteração submetidos por parlamentares de esquerda, particularmente sobre mecanismos de implementação. Um de seus exemplos mais significativos se refere à disputa acerca da necessidade ou não de regularização do CPF para recebimento do auxílio, assim como acerca da forma de cadastramento e/ou apoio aos beneficiários.

A exigência de regularização do CPF para fins de recebimento da RBE causou alvoroço pelo País e corroborou para a formação de grandes filas nas agências da CEF e da Receita Federal no mês de abril, em que imperava a necessidade de cumprimento das políticas subnacionais de isolamento social²⁰. Essa questão foi, inclusive, alvo de controvérsia judicial²¹. Parlamentares da oposição relembram que decisões na primeira instância do Judiciário retiraram a exigência de posse do CPF, no entanto, como reforça José Guimarães (PT/CE) “o que fez o Governo Bolsonaro? Recorreu da decisão”. A Câmara aprovou, por votação simbólica, um destaque do

¹⁹ Considerou-se esse aspecto da política como *implementação*, ainda que *a posteriori* ele incida no *valor* do benefício auferido.

²⁰ Ver texto no G1 (<https://tinyurl.com/y24hqwcb>).

²¹ Ver texto no G1 (<https://tinyurl.com/y2e8wpat>).

PSB e outro do PSOL²² que alteraram o texto do relator, flexibilizando mecanismos de regularização da documentação. Ainda que parlamentares governistas, como Caros Jordy (PSL/RJ), destacassem que “muitos relatos começaram a surgir de pessoas mal-intencionadas, presidiários e criminosos fazendo de maneira oportunista o uso de CPFs irregulares para obterem esse auxílio de forma fraudulenta”, mesmo o líder do governo Vitor Hugo afirma que “reconhecendo a preocupação com o problema por parte dos diversos partidos do Parlamento, não só de esquerda, mas de centro, de centro-direita e de direita, o Governo vai orientar ‘sim’”, revelando novamente um comportamento dúbio por parte do governo quanto à facilitar ou dificultar a implementação do auxílio.

Mesma sorte não teve outro destaque levantado pelo PT que permitiria que entidades vinculadas ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), além dos CRAS, fizessem cadastro de beneficiários pela internet, inclusive com busca ativa²³, possibilitando que o mesmo telefone e computador pudessem ser usados para cadastrar várias pessoas. Paulo Teixeira (PT/SP) defendeu o destaque, afirmando que essa medida permitiria, dentre outros ganhos, o acesso à renda dos moradores de rua e dos indígenas – cabe mencionar, tal impacto poderia ser ainda maior se considerada a dificuldade de acesso à internet vivenciada por milhões de brasileiros. Entretanto, o líder do governo encaminhou voto contrário, afirmando que “o governo acha que isso pode precarizar as relações e aumentar o número de fraudes”.

Como mostra a tabela abaixo, tem-se uma clara divisão ideológica no encaminhamento e no voto.

Tabela 6 - Votação ao destaque à emenda 64 - Câmara dos Deputados

	Emenda 64 – Câmara							
	Liderança				Plenário			
	Sim	Não	Libera	TOTAL	Sim	Não	Abstenções	TOTAL
Esquerda	5	0	0	5	121	3	0	124
Centro	2	3	1	6	29	48	0	77
Direita	3	10	0	13	31	240	1	272
TOTAL	10	13	1	24	181	291	1	473

Fonte: Elaboração própria a partir do site da Câmara dos Deputados.

Com as alterações empreendidas na Câmara, o texto retorna ao Senado e no dia 22 de abril passa pela última revisão. Novamente, Amim foi o relator. Nesta fase do processo legislativo, não cabem novas alterações ao texto. O que se pode é aceitar ou rejeitar as

²² Apenas as lideranças do NOVO e do PSL indicaram voto contrário a cada uma dessas medidas, respectivamente.

²³ Ver fala de Renata Bichir no Uol (<https://tinyurl.com/y4jjaj89>).

modificações feitas pela Casa legislativa anterior, ou resgatar emendas protocoladas anteriormente.

O substitutivo retoma a proposta original aprovada pelo Senado de tributação da RBE. Além disso, o relator acatou o requerimento feito pelo líder do governo Fernando Bezerra Coelho (MDB/PE) que derrubava a extinção da exigência de CPF aprovada pela Câmara. Nas palavras de seu autor: “trata-se de dispositivo que favorece a atuação de fraudadores do RBE”. Ambos os casos foram alvos de requerimentos que solicitavam a aceitação do texto da Câmara. No entanto, as manifestações dos parlamentares revelavam que havia uma intenção de votar ainda naquela sessão o Substitutivo e encaminhá-lo para a sanção presidencial o quanto antes, pois, como declara Weverton (PDT/MA), “nós sabemos que, quanto mais rápido for aprovado esse projeto, mais rápido ele vai chegar na Presidência para poder sancionar. Temos milhões de brasileiros que estão precisando”. Os destaques são retirados e a medida foi aprovada no Senado Federal por unanimidade.

Na contramão do *timing* da apreciação pelo parlamento, Bolsonaro postergou ao máximo sua decisão, sancionando com veto parcial a medida no dia 14 de maio. Foram vetados, dentre outros aspectos: o valor de R\$ 1.200 para pais solos a cumulatividade da RBE com o Bolsa-Família e a exclusão do limite de R\$ 28.559,70 de renda em 2018 como critério de elegibilidade. Ou seja, das alterações de monta propostas ao auxílio, restou apenas a inclusão de mães menor de idade²⁴.

Em suma, se na aprovação da RBE os parlamentares buscaram a celeridade, conflitos maiores expressaram-se no projeto que a alterou. E o quadro é claro: a esquerda buscou aumentar o valor e criar mecanismos de implementação que vinculassem a implementação da política ao SUAS. A direita e o governo foram contrários a essas medidas, assim como ao aumento de elegíveis.

Projetos em tramitação

Os três meses de prazo inicial de concessão do auxílio encerraram-se no final de junho. A lei permite ao presidente prorrogar o benefício unilateralmente, mantendo componentes essenciais da política pública. Bolsonaro, então, decretou a prorrogação por mais dois meses. Desde a promulgação da lei até este decreto, ao menos 93 projetos de lei ou de decreto legislativo que incidiam sobre a RBE foram protocolados na Câmara ou no Senado, o que dá uma média de mais de um projeto por dia corrido²⁵.

²⁴ No dia 4 de novembro, o Congresso manteve os vetos do executivo.

²⁵ Nossa busca ateu-se ao período compreendido entre a publicação da Lei nº 13.982/20 e do Decreto nº 10.412/20, e usou as seguintes palavras-chave: “renda básica”, “renda básica emergencial”, “Lei 13.982”, e “auxílio emergencial”. Do resultado dessa busca, ocupamo-nos em levantar apenas os projetos parlamentares que originalmente, em seu texto

A tabela abaixo – que detalha em quais aspectos os projetos incidem (podendo ser mais de um, pois isso valor maior que 93) – mostra que parlamentares vinculados à esquerda eram autores da maioria das proposições. O único parâmetro no qual a esquerda não foi majoritária diz respeito a mecanismos de fiscalização e punição ao beneficiário irregular, categoria na qual a direita se sobressai. Grande parte das propostas incidem sobre arranjos da implementação ou sobre a prorrogação do prazo de vigência do auxílio. Este último quesito, inclusive, foi o que mais recebeu atenção de partidos do centro. Alterações nas regras de elegibilidade também estiveram fortemente presentes e, em menor grau, os projetos referidos à elevação do valor do benefício.

Tabela 7 - Projetos de lei e de decretos legislativos relacionados à RBE - Câmara dos Deputados e Senado Federal

Projetos posteriores	Valor	Elegibilidade	Prazo	Implementação	Política nova	Fiscalização	TOTAL
Esquerda	6	13	20	27	3	2	71
Centro	1	4	6	3	2	0	16
Direita	1	1	9	11	0	4	26
TOTAL	8	18	35	41	5	6	113

Fonte: Elaboração própria a partir do site da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

De todas essas propostas, apenas uma, até o momento de escrita deste texto (nov/2020), foi aprovada pelo Congresso (apensando outras duas proposições). Trata-se de uma proposta de origem na Câmara com coautoria de diversos parlamentares de esquerda, que estendia o duplo pagamento a pais solo, e que garantia primazia à mulher quando pai e mãe solicitavam benefício separadamente. No final de julho, entretanto, o executivo vetou totalmente o projeto²⁶.

Conclusões

O Congresso foi o principal ator responsável pela articulação e célere aprovação do auxílio emergencial. A criação deste programa social ensejou a formação de uma Frente Parlamentar da Renda Básica, composta por quase metade do congresso, de praticamente todos os partidos (exceto o Novo). Projetos foram apresentados por parlamentares de diversas posições políticas, como Eduardo Braga (MDB/AM), José Serra (PSDB/SP), Randolfe Rodrigues

inicial, tratavam de algum tópico sobre a RBE. Para tanto, examinamos as ementas e o teor dos projetos e selecionamos aqueles que tinham relação com esse programa social.

²⁶ Cabe sublinhar que, a partir da tramitação do PL n° 873/20, apresentada no item anterior, e da tramitação deste projeto (PL n° 2508/20), que a concessão de 2 quotas de RBE para pais solo era um ponto de divergência entre os poderes, pois o Poder Executivo teve de usar duas vezes, em momentos bastante próximos um do outro, o veto contra a investida do Congresso Nacional para inserir essa pauta no quadro jurídico da RBE.

(REDE/AP) e Paulo Paim (PT/RS). Mas é possível dizer que existiu um consenso legislativo a favor dessa questão?

Mostramos neste artigo que a deliberação sobre o auxílio emergencial revela conflitos de preferências sobre diversas características da política social. Particularmente, a esquerda foi mais atuante na defesa de um benefício de maior valor e prazo, mais facilidade na implementação e expansão nos critérios de elegibilidade – propostas que muitas vezes não foram acatadas por parlamentares de direita. Ou seja, a defesa de um programa de transferência de renda pouco diz sobre os elementos específicos do desenho dessa política, elementos esses com importantes consequências sociais e econômicas.

Além dos impactos socioeconômicos, o auxílio emergencial chama atenção pelas suas consequências políticas. É disseminada a opinião de que Bolsonaro estaria colhendo dividendos eleitorais da RBE. Esta visão parte do suposto de que, bastaria o governo implementar a política para ser favorecido, mesmo que, como mostrado aqui, não seja autor da medida, dificulte sua implementação e vete sua expansão. Ou seja, nessa visão, o eleitorado seria, em grande medida, indiferente ao comportamento dos atores políticos. Debatendo e contrariando essas premissas, Simoni Júnior (2019) argumenta que o PT conseguiu se beneficiar mais do Bolsa-Família que o PSDB do Bolsa-Escola pois se mobilizou em torno da pauta, com iniciativa e liderança legislativa²⁷. Mais do que isso, o partido continuaria recebendo dividendos eleitorais mesmo depois de ter perdido o controle da implementação do programa.

Assim, chamamos atenção para algumas notas de cautela sobre o retorno político do auxílio. Em que pese a visão disseminada, não é muito clara a magnitude do impacto da renda emergencial na popularidade de Bolsonaro²⁸. O presidente combina discursos de *credit-claiming* da política com alertas de que não é possível mantê-la dado seu custo fiscal²⁹. Após expiração de sua vigência, em setembro o governo editou a MP que criava um “Auxílio Emergencial residual” com pagamentos de R\$ 300 mensais (até 31 de dezembro). Essa estratégia visou contornar a participação do Congresso, o que seria inevitável se desejasse alterar a lei original da RBE. Desde então, a estratégia de partidos de esquerda consiste em obstrução para pautar a MP, com o objetivo de aumentar o valor das parcelas³⁰. Por que a oposição adotaria tal estratégia se Bolsonaro usufruísse de todos os créditos políticos?

Consideramos que não é adequado tratar a relação entre política social e preferências eleitorais de maneira demasiado simplista: afinal, findo o auxílio, eleitores podem se balizar em

²⁷ Foi o PFL (hoje DEM) que liderou a aprovação da PEC do Fundo de Combate à Pobreza e relatou a Medida Provisória (MP) do Bolsa-Escola.

²⁸ Ver texto de Marta Arretche (<https://tinyurl.com/y3s88deu>) e falas de Cesar Zucco e Natália Sátyro, todos no Nexo (<https://tinyurl.com/y56ulxbv>), assim como falas de vários pesquisadores no DW (<https://tinyurl.com/y9qlvogv>).

²⁹ Ver texto do Valor (<https://tinyurl.com/y2vywv5z>)

³⁰ Ver texto do UOL Economia (<https://tinyurl.com/y57yd2xs>). 70% das emendas apresentadas à MP vieram de partidos de esquerda.

decisões e posicionamentos políticos dos partidos para guiar seu comportamento de punição ou recompensa.

Referências bibliográficas

ARAÚJO, Victor. Mecanismos de alinhamento de preferências em governos multipartidários: controle de políticas públicas no presidencialismo brasileiro. **Opinião Pública**, v. 23, n. 2, p. 429-458, 2017.

BARBOSA, Rogério; PRATES, Ian. Efeitos do desemprego, do Auxílio Emergencial e do Programa Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (MP 936) sobre a renda, a pobreza e a desigualdade durante e depois da pandemia. **IPEA - Boletim Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise**, n.69, p. 65-79, julho 2020.

CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

CARDOSO, Bruno Baranda. A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 1052-1063, 2020.

CECCHINI, S.; MADARIAGA, A. **Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile, CEPAL, 2011.

CODATO, Adriano; BERLATTO, Fábila; BOLOGNESI, Bruno. Tipologia dos políticos de direita no Brasil: uma classificação empírica. **Análise Social**, v. 4, n. 229, 2018.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Poder de agenda e políticas substantivas. *In*: RENNÓ, L.; INÁCIO, M. (ed.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 77-104, 2009.

FREIRE, D.; DOMINGUES, E.; MAGALHÃES, A.; SIMONATO, T.; MIYAJIMA D. **Renda Básica Emergencial: uma resposta suficiente para os impactos econômicos da pandemia da COVID-19 no Brasil?**. Nota Técnica de maio de 202. Disponível em <https://tinyurl.com/y2neqzlx>. Acesso em: 10 nov. 2020.

FRISZBEIN, A.; SCHADY, N. **Conditional cash transfers reducing present and future poverty**. Washington D.C: Banco Mundial, 2009.

FREITAS, Andréa. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2016.

INÁCIO, Magna; REZENDE, Daniela. Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas. **Opinião Pública**, v. 21, n. 2, p. 296-335, 2015.

IZUMI, Maurício. Governo e Oposição no Senado Brasileiro (1989-2010). **Dados:Revista de Ciências Sociais**, v. 59, n.1, p. 91-138, 2016.

LOWI, Theodore J. Four Systems of Policy, Politics and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, 1972.

REDE DE PESQUISA SOLIDÁRIA. Covid-19: Políticas Públicas e as Respostas da Sociedade. **Nota Técnica No. 14 - Situação dramática do desemprego está oculta nos indicadores oficiais.** Sem renda emergencial de R\$ 600,00 a pobreza atingiria 30% da população, 2020a. Disponível em: <https://tinyurl.com/y5awo22t>. Acesso em: 10 nov. 2020.

REDE DE PESQUISA SOLIDÁRIA. Covid-19: Políticas Públicas e as Respostas da Sociedade. **Nota Técnica No. 5 - Dificuldades com aplicativo e não uso da rede de proteção atual limitam acesso ao auxílio de emergência,** 2020b. Disponível em: <https://tinyurl.com/yykq5nfe>. Acesso em: 10 nov. 2020.

SHEPSLE, Kenneth. Congress Is a “They,” Not an “It”: Legislative Intent as Oxymoro. **International Review of Law and Economics**, n. 12, p. 239-256, 1992.

SIMONI JÚNIOR, Sergio. Dividendos eleitorais de políticas programáticas: O caso do Bolsa-Escola e do Bolsa-Família. *In*: ENCONTRO ANIAL DA ANPOCS, 43., 2019. **Anais [...]**.

ZUCCO JR., Cesar. The Impacts of Conditional Cash Transfers in Four Presidential Elections (2002-2014). **Brazilian Political Science Review**, v. 9, n. 1, 2015.



AUXÍLIO EMERGENCIAL NA PANDEMIA DA COVID-19: ATUAÇÃO DO LEGISLATIVO PARA A REDUÇÃO DE VULNERABILIDADES

EMERGENCY AID DURING THE COVID-19 PANDEMIC: LEGISLATIVE ACTION TO REDUCE VULNERABILITIES

AYUDA EMERGENCIAL EN LA PANDEMIA DEL COVID-19: ACCIÓN LEGISLATIVA PARA REDUCIR VULNERABILIDADES

Ana Luíza Matos De Oliveira¹

Resumo: A pandemia da Covid-19 gerou uma crise sem precedentes, alcançando o Brasil em um momento de fragilidade do Estado brasileiro, com baixo crescimento econômico, precarização no mercado de trabalho e uma redução crônica do financiamento para políticas públicas no Brasil. No primeiro semestre de 2020, o Congresso Nacional teve papel primordial no enfrentamento à pandemia, em especial com a criação do auxílio emergencial, sobre a qual há um processo de disputa da narrativa. Neste sentido, este artigo retoma a situação de vulnerabilidade dos trabalhadores brasileiros às vésperas da pandemia, discute a ampliação das vulnerabilidades durante a crise e apresenta o processo de criação do auxílio emergencial. O Congresso Nacional deve decidir se, ao invés de o auxílio emergencial ser integrado a uma provisão pública de direitos sociais, ele será usado para reduzir ainda mais o papel do Estado.

Palavras-chave: Covid-19; Auxílio emergencial; Legislativo; Congresso Nacional; Brasil.

Abstract: The Covid-19 pandemic generated an unprecedented crisis, reaching Brazil at a time of fragility for the Brazilian State, with low economic growth, precarious employment conditions and a chronic reduction in funding for public policies in Brazil. In the first half of 2020, the National Congress played a major role in tackling the pandemic, especially with the creation of emergency aid, over which there is a dispute over its narrative. In this sense, this article summarizes the situation of vulnerability of Brazilian workers on the eve of the pandemic, discusses the expansion of vulnerabilities during the crisis and presents the process of creating emergency aid. The National Congress must decide whether, instead of the emergency aid being integrated into a public provision of social rights, it will be used to further reduce the role of the state.

Keywords: Covid-19; Emergency benefit; Legislative; National Congress; Brazil.

Resumen: La pandemia del Covid-19 generó una crisis sin precedentes, llegando a Brasil en un momento de fragilidad para el Estado brasileño, con bajo crecimiento económico, condiciones de empleo precarias y una reducción crónica del financiamiento de las políticas públicas en Brasil. En el primer semestre de 2020, el Congreso Nacional tuvo un papel importante en el enfrentamiento de la pandemia, especialmente con la creación de la ayuda emergencial, sobre la cuál existe una disputa de narrativa. En este sentido, este artículo retoma la situación de vulnerabilidad de los trabajadores brasileños en vísperas de la pandemia, analiza la expansión de vulnerabilidades durante la crisis y presenta el proceso de creación de ayuda de emergencia. El Congreso Nacional debe decidir si, en lugar de que la ayuda emergencial se integre en una disposición pública de derechos sociales, será utilizada para reducir aún más el papel del estado.

Palabras clave: Covid-19; Ayuda emergencial; Legislativo; Congreso Nacional; Brasil.

¹ É professora visitante da FLACSO Brasil e Coordenadora-Geral da Secretaria Executiva da Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público (Frente Servir Brasil). Além de consultora e pesquisadora, é co-editora do WEA Commentaries e integra o membership committee da IAFFE (2020-2021). É economista (UFMG), doutora em Desenvolvimento Econômico (Unicamp).

1 Introdução

A pandemia da Covid-19 trouxe uma crise sem precedentes a um país que vivia anos de baixo crescimento econômico, precarização no mercado de trabalho e redução crônica do financiamento para políticas públicas no Brasil (OLIVEIRA *et. al.*, 2020). Neste sentido, o Estado brasileiro tem tido dificuldades de responder de forma rápida e contundente à crise.

Há de se destacar, no entanto, o papel de liderança do legislativo federal no enfrentamento à pandemia no primeiro semestre de 2020. Segundo levantamento do Congresso Nacional, a casa foi autora de 92% das medidas contra a crise da Covid-19 que foram transformadas em lei até meados do ano de 2020 (ISTO É, 2020). Uma das importantes iniciativas para a redução dos impactos da crise da Covid-19 que partiu do Congresso Nacional foi o auxílio emergencial. Apesar de a medida aprovada ter partido do Congresso Nacional, há um processo de disputa da narrativa quanto à criação do programa. Por isso, o objetivo deste artigo é focar a atuação do legislativo para a aprovação do auxílio como resolução de vulnerabilidades até mesmo prévias à pandemia, e mesmo enquanto o Governo Federal relutava em adotar um programa da magnitude do que acabou por ser implementado.

Neste sentido, o artigo retoma a situação de vulnerabilidade dos trabalhadores brasileiros às vésperas da pandemia, discute a ampliação das vulnerabilidades durante a crise e por fim apresenta como o auxílio emergencial foi criado. O artigo é finalizado com considerações finais.

2 Vulnerabilidades sociais no Brasil às vésperas da pandemia: um histórico

O Brasil é um país que se destaca por suas desigualdades de renda, de gênero e raciais, com profundas raízes históricas. O mercado de trabalho brasileiro historicamente apresenta características de um país de capitalismo tardio, com heterogeneidade estrutural que se reforçaram nos anos 1990 (FORNAZIER; OLIVEIRA, 2013). Porém, no início do século XXI, houve uma melhoria de diversos indicadores do mercado de trabalho brasileiro, tais como o crescimento do emprego, especialmente o formalizado, a redução proporcional dos ocupados sem proteção previdenciária, melhora na renda do trabalho e uma diminuição da desigualdade da renda do trabalho. A política de aumento do salário mínimo com expansão da proteção social, transferências de renda, melhorias nas condições de negociações coletivas e o acesso ao crédito contribuíram para melhorias no mercado de trabalho (DIEESE, 2017).

A partir de 2015, o mercado de trabalho sofre o impacto da crise econômica e da adoção da austeridade fiscal (OLIVEIRA *et al.*, 2020). A taxa de desocupação cresceu e só passa a cair a partir de 2017, ainda que se mantivesse em níveis muito altos. Porém, esta queda foi acompanhada do aumento da subutilização (e desalento) e da informalidade, mesmo com a Reforma Trabalhista em 2017, aprovada com a justificativa de que iria aumentar o emprego formal. Indicadores

apontam o crescimento do “empreendedorismo” e do número de trabalhadores conta própria, por exemplo com a expansão da chamada “uberização do trabalho” (ABÍLIO, 2017), com renda variável e alta vulnerabilidade. Simultânea a essa piora no mercado de trabalho, Oxfam (2018) defendia que “a rota da redução das desigualdades parou no Brasil” (OXFAN, 2018, p.11) e que indicadores negativos mostravam “grave recuo do progresso social” (OXFAN, 2018, p. 11). Também a pobreza e a miséria, que tinham caído drasticamente até meados da segunda década do século XXI, cresceram nos anos recentes no Brasil e se relacionam ao aumento do trabalho infantil e juvenil (FUNDAÇÃO ABRINQ, 2017; IBGE, 2018; OLIVEIRA, 2019).

É a partir desse quadro de ampliação da vulnerabilidade social nos anos recentes que a pandemia de Covid-19 atinge o Brasil. Às vésperas da pandemia, no 1º trimestre de 2020, o Brasil contava 36,8 milhões de trabalhadores informais, o equivalente a 39,9% da população ocupada do país, além de 12,9 milhões de desocupados e 67,3 milhões de pessoas fora da força de trabalho, um recorde da série histórica iniciada em 2012 (IBGE, 2020). Também às vésperas da pandemia, em janeiro de 2020, 700 mil famílias aguardavam na fila de entrada ao Programa Bolsa Família (PBF), enquanto a cobertura do Programa caía (em janeiro de 2019, 13,8 milhões de famílias eram beneficiárias, chegando a 14,3 em maio e caindo a 13,1 em dezembro). Também, em troca do “13º salário”, em 2020 não houve correção inflacionária do benefício em 2019 (OLIVEIRA *et al.*, 2020).

3 Tateando os efeitos da pandemia de Covid-19 nos mais vulneráveis

As estimativas de impacto social e econômico da pandemia na América Latina e no Brasil são profundas (OLIVEIRA; EMÍDIO, 2020). Recentemente, a Cepal estimou a queda do PIB da América Latina e Caribe em 5,3% em 2020 (e para o Brasil de 5,2%) (CEPAL, 2020a). Já o FMI estima queda do PIB de 5,3% para o Brasil (FMI, 2020). Seguindo essa previsão, desde 2015 o PIB do Brasil estaria em uma trajetória em “W”, com queda brusca até 2016, uma “recuperação” em termos até 2019 (que, porém, não recompõe nem o patamar inicial), com nova queda brusca em 2020, completando a pior a crise econômica da história do país em termos de queda do PIB (MELLO *et al.*, 2020).

No Brasil, a pandemia amplia o fosso das desigualdades, sejam elas raciais, de gênero ou de renda (NASSIF-PIRES *et al.*, 2020, ALLOATTI; OLIVEIRA, 2020). As mortes por Covid-19 no Brasil estão se concentrando em regiões mais pobres das grandes cidades. Nas periferias, a situação de pobreza e vulnerabilidade no mercado de trabalho, com muitos trabalhadores no mercado informal, se relaciona à precariedade das moradias e do saneamento básico, que impedem a realização do isolamento social e dos hábitos de higiene de forma adequada para se proteger do vírus (OLIVEIRA; EMÍDIO, 2020). Inclusive, o “rejuvenescimento” do perfil dos óbitos por Covid-19 no Brasil tem muito a ver com vulnerabilidade social, com informalidade,

com a dificuldade de realizar isolamento social pela necessidade de garantir renda ou por condições precárias de moradia e de saneamento básico (PIRES, 2020).

As desigualdades de gênero ficam evidentes durante a pandemia, não só pelo aumento de casos de violência doméstica pelo contexto de crise econômica e isolamento social, como também pela ampliação do trabalho doméstico e pelo impacto no mercado de trabalho. No Brasil, as estruturas públicas que auxiliam na reprodução social, tais como creches, escolas e instituições de longa permanência, são limitados, levando a que as mulheres, devido à chamada divisão sexual do trabalho, fiquem mais sobrecarregadas (OLIVEIRA *et al.*, 2020). No contexto da pandemia, com a ampliação do trabalho doméstico e o fechamento de muitas das já precárias estruturas que auxiliam na reprodução social, o fardo do trabalho doméstico pode estar recaindo ainda mais sobre as mulheres. Esta sobrecarga, em especial neste período, pode ter impactos de longo prazo na trajetória destas mulheres (OLIVEIRA; EMÍDIO, 2020).

Como resultado da crise, estima-se o aumento da pobreza na América Latina. Segundo Cepal e Organização Internacional do Trabalho - OIT (2020), a pobreza extrema deve subir para algo entre 13% e 14,2% em 2020 e a pobreza para algo entre 33,7% e 35,8% em 2020 na região. Também, espera-se um aumento da desigualdade na América Latina, em especial no Brasil: a desigualdade de renda (medida pelo Índice de Gini) deve crescer 3% ou mais no Brasil segundo a Cepal (2020b). Também é previsto que a perda de renda e emprego, além do fechamento das escolas, leve a uma ampliação do trabalho infantil (OIT, 2020; UNICEF, 2020). Particularmente em risco, segundo as instituições, estão as meninas. Por fim, alerta-se para a ampliação do desemprego entre jovens, um grupo já estruturalmente em risco, com maior vulnerabilidade e maior desocupação, com efeitos de longo prazo da crise para a “geração *lockdown*”, marcada pela interrupção dos estudos, bem como pelo desemprego e pela perda de renda.

Para os trabalhadores informais, categoria com interfaces importantes com a pobreza e a vulnerabilidade de crianças e jovens como abordado anteriormente, o impacto da pandemia é bastante direto. Como vimos na seção anterior, esta categoria englobava no Brasil em torno de 37 milhões de trabalhadores às vésperas da crise, sem contar os 67 milhões fora do mercado de trabalho. Os informais foram altamente impactados pela crise, que em um primeiro momento se fez sentir por uma piora do cenário internacional (com as crises na China e na Europa, devido à pandemia) e posteriormente pela chegada do vírus no Brasil. Aqui, os trabalhadores informais foram altamente impactados pela brusca interrupção da atividade econômica e pelas mudanças de gasto e de hábitos das famílias (HECKSHER, 2020). Enquanto trabalhadores do setor formal tem algum tipo de auxílio caso percam seu emprego com o sistema de proteção social, os trabalhadores informais não dispõem da mesma rede de proteção. Da mesma forma os beneficiários do PBF – com cobertura em queda nos últimos meses – se viram impactados pela crise no mercado de trabalho. De qualquer forma, tem sido notória a passagem de trabalhadores da ocupação para a inatividade, em especial mulheres (FERNANDES, 2020).

Assim, um dos traços mais definidores da nossa região – a desigualdade – deve piorar com a pandemia: neste momento de forte crise, saem adiante aqueles que podem contar com reservas, apoios, redes de contato. Os que já se encontravam em maior vulnerabilidade, ficam para trás. Domingues *et al.* (2020) apontam que com a crise em decorrência da pandemia, as famílias mais pobres são as que mais perdem renda: as famílias mais pobres (com renda de 0 a 1 salário mínimo), terão perda de renda 20% maior que a média das famílias brasileiras.

Com a pandemia, o governo prometeu ampliar a cobertura do PBF. Porém, em maio de 2020 o programa alcançava 14,2 milhões de famílias beneficiadas: o gasto extra realizado pelo governo não foi capaz nem de zerar a fila do programa (RESENDE, 2020). Ou seja, nem os instrumentos já usuais para ampliar a rede de proteção social em períodos de grave crise social o governo tem conseguido acionar na medida necessária. Com a ampliação do desemprego, o número de famílias na fila do programa deve aumentar.

Para mitigar o impacto econômico da crise para milhões de trabalhadores vulneráveis, bem como fornecer algum tipo de alívio econômico para que estes pudessem se recolher e realizar o isolamento social, iniciou-se a pressão para a adoção de algum tipo de benefício emergencial. Mello *et al.* (2020), escrevendo em março de 2020, sugeria que este benefício fosse no valor de 1 salário mínimo e se estendesse para todos aqueles no Cadastro Único, trabalhadores informais não cadastrados, beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Microempreendedores Individuais. À época, documentam Mello *et al.* (2020), a proposta de auxílio emergencial por parte do Ministério da Economia era de fornecer um *voucher* de R\$ 200 para famílias do Cadastro Único que não recebessem outros benefícios ao longo de 3 meses.

Passemos então à análise da atuação do legislativo em pressionar o governo federal para a adoção de um auxílio emergencial para as camadas mais carentes da população.

4 A atuação do Legislativo para garantir renda em meio à pandemia: o caso do auxílio emergencial

Em 18 de março de 2020, o ministro da economia Paulo Guedes, anunciou que o governo liberaria R\$ 15 bilhões em benefícios de até R\$ 200 para trabalhadores informais e autônomos por três meses, sendo R\$ 5 bilhões por mês para cobrir este valor para 38 milhões de informais (UOL, 2020). O benefício seria batizado de auxílio emergencial.

No entanto, o Congresso Nacional se articulou de forma a transformar o Projeto de Lei (PL) 9236/2017 de autoria do Deputado Eduardo Barbosa (PSDB-MG) em um benefício mais amplo. Em 25 de março de 2020, a matéria passou a tramitar em caráter de urgência (BRASIL, 2020). A partir da atuação do relator, Deputado Marcelo Aro (PP-MG), foi feito um substitutivo que sugeria um valor de R\$ 500 mensais, contra os R\$ 200 propostos pelo governo. O substitutivo ganhou amplo apoio no Congresso Nacional.

O presidente da Câmara, Deputado Rodrigo Maia (DEM-RJ), afirmou que o Congresso não aceitaria menos de R\$ 500, em oposição ao valor de R\$ 200, pleiteado pelo governo (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2020). Quando se formou uma maioria nítida em favor do valor de R\$ 500, o Palácio do Planalto cedeu e elevou o valor, passando a apresentar o benefício como sua criação, para que o auxílio não fosse visto como uma vitória do Congresso Nacional. Assim, após negociações com o líder do governo, deputado Vitor Hugo (PSL-GO), o Executivo aceitou aumentar o valor para R\$ 600.

Por fim, o PL foi aprovado na Câmara em 26/03/2020, seguiu ao Senado, onde foi também aprovado em 30/03/2020, e ficou aguardando sanção presidencial. Foi, por fim, sancionado pelo Presidente da República na forma de lei nº 13.982/2020, de 2 de abril de 2020 (BRASIL, 2020a).

Em 02/04/2020, a estimativa oficial era de que o auxílio emergencial atendesse 54 milhões de pessoas — pouco mais de 25% da população brasileira. Neste dia, quando a lei que regulamentava o auxílio emergencial foi sancionada, o mesmo tempo, o Executivo publicou uma Medida Provisória 937/2020 (BRASIL 2020b) para financiar o programa, em que se previa a liberação de R\$ 98,2 bilhões em créditos extraordinários para o Ministério da Cidadania para o pagamento do benefício (AGÊNCIA SENADO, 2020).

Definiu-se que um beneficiário deveria cumprir, ao mesmo tempo, os seguintes requisitos: i) ser maior de 18 anos de idade; ii) não ter emprego formal (ou seja, excluem-se todos os trabalhadores formalizados pela Consolidação das Leis do Trabalho e todos os agentes públicos, inclusive os ocupantes de cargo ou função temporários, de cargo em comissão de livre nomeação e exoneração ou titulares de mandato eletivo); iii) não receber benefício previdenciário ou assistencial, seguro-desemprego ou de outro programa de transferência de renda federal que não seja o Bolsa Família; iv) ter renda familiar mensal per capita (por pessoa) de até meio salário mínimo (R\$ 522,50) ou renda familiar mensal total (tudo o que a família recebe) de até três salários mínimos (R\$ 3.135,00) (considerados todos os rendimentos obtidos por todos os membros que moram na mesma residência, exceto o valor do Bolsa Família; A renda média será verificada por meio do CadÚnico para os inscritos e, para os não inscritos, com autodeclaração em plataforma digital); e v) não ter recebido rendimentos tributáveis, no ano de 2018, acima de R\$ 28.559,70. O candidato deveria ainda cumprir uma dessas condições: i) exercer atividade na condição de microempreendedor individual (MEI); ii) ser contribuinte individual ou facultativo do Regime Geral de Previdência Social (RGPS); iii) ser trabalhador informal inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico); ou iv) se for trabalhador informal sem pertencer a nenhum cadastro, é preciso ter cumprido, no último mês, o requisito de renda citado anteriormente (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2020).

No entanto, quando o benefício foi finalmente começou a ser pago, multidões se aglomeraram na porta de bancos, quando a proposta do programa era justamente contribuir para o isolamento social em um contexto de pandemia (G1, 2020).

Passado o período de disputas para a criação do programa, ampliou-se a disputa de “narrativa” em torno de sua criação, com campanhas divulgadas por parte do Executivo para se apresentar como responsável pelo benefício (BOLSONARO, 2020), com resposta por parte do relator da matéria na Câmara dos Deputados (ARO, 2020). O Executivo também fez campanhas para divulgar que o auxílio não era iniciativa de prefeitos e governadores (SECOMVC, 2020).

A prorrogação e a ampliação do benefício são motivos de discordância entre Executivo e Legislativo em Brasília, bem como entre o próprio executivo, com supostos embates entre ministros, sendo Paulo Guedes relutante em ampliar sua validade por preocupações fiscalistas de um lado e Jair Bolsonaro receoso de perda de apoio popular com o fim do benefício. No fim de abril, o Congresso Nacional chegou a aprovar um projeto de lei que ampliava o acesso ao auxílio, mas o projeto de lei sofreu diversos vetos por parte do governo ao se transformar em Lei 13.998/2020.

Com o fim das três parcelas iniciais e a pressão por sua prorrogação, foi publicado o Decreto nº 10.412, de 30/06/2020 (BRASIL, 2020d), para prorrogar o período de pagamento do auxílio emergencial por mais dois meses, sem alteração nos valores do benefício. Posteriormente, houve nova prorrogação, efetivada pela Medida Provisória 1.000/2020 de 02/09/2020 (BRASIL, 2020e), que o prorrogou até dezembro de 2020, ou seja, mais quatro parcelas, porém com redução de 50% do valor da parcela, passando para o montante no valor de R\$ 300,00. Além do valor menor, a Medida Provisória também indicou novos critérios para determinar quem poderá receber as quatro parcelas residuais de R\$ 300,00 entre setembro e dezembro de 2020, relativos à declaração de imposto de renda de 2019 e à posse ou propriedade de bens ou direitos, incluindo terra nua, de valor acima de R\$ 300 mil.

Partidos de oposição como o Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) se opuseram a cortes no valor do benefício, bem como centrais sindicais, e tem pressionado, inclusive, por novas prorrogações do benefício, alegando que a situação da população brasileira ainda é extremamente grave e que as supostas preocupações fiscalistas do Governo Federal não se sustentam em um contexto de desalento, desemprego e aumento da fome (PT, 2020; PCdoB, 2020; PSOL, 2020).

Em 18/11/2020, o balanço da Caixa Econômica Federal (2020) mostrava que 68,1 milhões de pessoas receberam alguma parcela do benefício. Para comparação, em setembro de 2020, o Brasil contava com 38.251.026 empregos formais, segundo o Caged. Ou seja, o Brasil tinha quase o dobro de pessoas em situação de extrema vulnerabilidade que em empregos formais, o que mostra a importância do programa e sua magnitude. Com tamanha vulnerabilidade prévia no mercado de trabalho, é preciso ter em mente que para uma parcela expressiva da sociedade

brasileira que recebeu o auxílio emergencial, do qual trataremos mais à frente, a renda garantida pelo auxílio pode ter sido maior que a renda comumente obtida antes da pandemia.

Um olhar mais detalhado sobre os beneficiários do auxílio mostra que 19,5 milhões eram beneficiários do PBF, 10,5 milhões do CadÚnico e 38,1 milhões que se cadastraram pelo aplicativo/site. Foram injetados na economia pelo auxílio emergencial, até a data apontada, R\$ 223,17 bilhões, sendo R\$ 75,93 bilhões para beneficiários do PBF, R\$ 33,57 bilhões para pessoas no CadÚnico e R\$ 113,67 bilhões para pessoas que se cadastraram pelo aplicativo/site. Os dados mostram, portanto, que o público do auxílio emergencial acabou sendo muito mais amplo que o do PBF, o que coloca uma questão sobre se antes da pandemia já teria sido necessário ampliar a assistência social e também se passada a fase aguda da crise será necessário também ampliar a assistência social.

Os indicadores discutidos neste artigo mostram que a crise pode impactar as trajetórias de muitas famílias brasileiras por muito tempo: ampliação da pobreza, do trabalho infantil, do desemprego, ainda que pontual, pode ser uma cicatriz. Para o caso do Brasil, não fosse a atuação do Legislativo em pressionar o Governo Federal para a criação de um auxílio emergencial nos moldes efetivamente adotados, os impactos sociais da pandemia poderiam ter sido muito mais devastadores. Em um país com profunda vulnerabilidade e informalidade e em um momento de interrupção brusca e brutal da atividade econômica, fez-se necessário um auxílio emergencial que recompusesse a renda de parte da população. Para além de reduzir as perdas das famílias, os estudos mostram que este benefício amorteceu o impacto econômico da perda de renda no consumo das famílias, tendo inclusive um sentido econômico anti-cíclico no momento de crise (FREIRE ET AL, 2020).

5 Considerações finais

O auxílio emergencial foi planejado para suprir uma demanda em um período relativamente curto de tempo. No entanto, os indicadores socioeconômicos não são animadores e há indicativos de que o mercado de trabalho siga em crise por um tempo. Assim, é necessário ampliar o auxílio emergencial para além de 2020.

Para além de pensar em prolongá-lo por mais alguns meses, é possível utilizar a experiência para criar algum modelo de renda básica permanente e refletir sobre o fato de nossos sistemas de proteção não serem inclusivos o suficiente: a “economia” feita ao sabotar sistemas protetivos mais amplos e por isso mais eficientes pode cobrar alto custo, em especial em momentos de crise. Em situações de emergência como a que vivemos agora, países que contam com uma rede de proteção social sólida estão mais preparados para responder com rapidez e eficiência (ILO, 2020). Por isso a OIT (ILO, 2020) tem insistido que a proteção social precisa ser vista como um investimento, não como um custo adicional, por ter papel vital como colchão e

como estabilizador econômico essencial para o bom funcionamento da sociedade em especial em momentos de crise. É preciso usar esta oportunidade para ampliar os sistemas de proteção social como base de uma nova arquitetura econômica e social; para estudar a permanência para a posteridade de algumas medidas de proteção social adotadas durante a crise; e para usar a pandemia como um lembrete poderoso de que, em nosso mundo interconectado, a fraqueza do sistema de saúde e de proteção social de um país representa um risco para todos.

No entanto, passado o choque inicial com a gravíssima situação sanitária e socioeconômica enfrentada pelo país em 2020, há um diálogo no Congresso Nacional para mais uma alteração profunda no arcabouço institucional brasileiro: o auxílio emergencial (ou sua transformação em um novo programa de transferência de renda que substitua o PBF) tem sido utilizado como subterfúgio para ampliar a pressão sobre as chamadas “reformas estruturais” que reduzem o papel do Estado no desenvolvimento econômico e ampliam a adesão à austeridade fiscal (como o foram o novo regime fiscal com a Emenda Constitucional 95/2016, a reforma trabalhista de 2017 com a Lei 13.467/2017 e a reforma da previdência de 2019 com a Emenda Constitucional 103/2019), sendo a reforma da vez a Reforma Administrativa. Desta forma, está nas mãos do Congresso Nacional decidir se, ao invés de o auxílio emergencial (ou algum tipo de renda básica ou ampliação do PBF) ser integrado a uma provisão pública de direitos sociais, na prática ele será usado para reduzir ainda mais o papel do Estado em uma perspectiva de longo prazo. Novamente, o Congresso Nacional terá papel fundamental em definir se esta reforma, com a suposta justificativa de direcionar mais recursos aos pobres e miseráveis a partir da experiência do auxílio emergencial, será aprovada.

Referências

ABÍLIO, Ludmila. Uberização do trabalho: subsunção real da viração. **Blog da Boitempo**, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3deKpWY>. Acesso em: 20 jun. 2020.

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Câmara aprova auxílio de R\$ 600 para pessoas de baixa renda durante epidemia. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/38BgCac>. Acesso em: 7 jul. 2020.

AGÊNCIA SENADO. Governo sanciona auxílio emergencial sem mudanças no valor ou nos critérios. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2O6hbPP>. Acesso em: 21 jun. 2020.

ALLOATTI, Magali, OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. **Deepening and widening the gap: the impacts of Covid-19 pandemic on gender and racial inequalities in the labor market, domestic work and domestic violence in Brazil**. 2020. [no prelo]

ARO, Marcelo. Presidente, isso não é verdade. Vamos contar a história real? Fui relator do projeto. Seu governo foi contra o meu relatório desde o primeiro momento. Vocês não admitiam um valor acima de R\$ 200,00. @marceloaro, 11 jun. de 2020. Tweet. Disponível em: <https://bit.ly/3fpgyx7>. Acesso em: 8 jul. 2020.

BOLSONARO, Jair. Depois do Congresso apoiar R\$500 para o auxílio emergencial, estudos do @govbr, com responsabilidade fiscal e apoio da liderança do governo na Câmara, o @MinEconomia alcançou os R\$600 pagos em 3 parcelas. O maior programa de auxílio aos mais necessitados do mundo!. @jairbolsonaro, 11 jun. de 2020. Tweet. Disponível em: <https://bit.ly/2VZDEm6>. Acesso em: 8 jul. 2020.

BRASIL. Câmara Dos Deputados. **Projeto de Lei nº 9.236, de 29 de novembro de 2017**. Altera o § 11 e acrescenta os §§ 12, 13, 14 e 15 ao art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais para caracterização da situação de vulnerabilidade social, para fins de elegibilidade ao Benefício de Prestação Continuada, pela pessoa com deficiência ou idosa. Disponível em: <https://bit.ly/3e4B1FX>. Acesso em: 7 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais... 2020a. Disponível em: <https://bit.ly/3e8XbXF>. Acesso em: 7 jul. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 937, de 2 de abril de 2020**. Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania... 2020b. Disponível em: <https://bit.ly/3gtEcZk>. Acesso em: 7 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.998, de 14 de maio de 2020**. Promove mudanças no auxílio emergencial instituído pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020; e dá outras providências. 2020c. Disponível em: <https://bit.ly/3iJI5v1>. Acesso em: 8 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 10.412, de 30 de junho de 2020**. Altera o Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020, para prorrogar o período de pagamento do auxílio emergencial de que trata a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. 2020d. Disponível em: <https://bit.ly/32Xxarp>. Acesso em: 18 nov. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020**. Institui o auxílio emergencial residual para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19)... 2020e. Disponível em: <https://bit.ly/2INfDva>. Acesso em: 18 nov. 2020.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Auxílio emergencial**: clique aqui para ver os últimos números. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3iH0MiU>. Acesso em: 7 jul. 2020.

CEPAL. **Pandemia de COVID-19 levará à maior contração da atividade econômica na história da região**: cairá -5,3% em 2020 2020a. Disponível em: <https://bit.ly/31SoPW6>. Acesso em: 18 jun. 2020.

CEPAL. **El desafío social en tiempos del COVID-19**. 2020b. Disponível em: <https://bit.ly/2UXQAZh>. Acesso em: 20 jun. 2020.

CEPAL; OIT. **Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe**: El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19). 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3fJEfQh>. Acesso em: 20 jun. 2020.

CONGRESSO é autor de 9 em cada 10 medidas anticovid. **Isto é**, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/38yhwEw>. Acesso em: 7 jul. 2020.

DIEESE. **Política de Valorização do Salário Mínimo**: Depois de 20 anos, reajuste fica abaixo da inflação (INPC). 2017. Disponível em: <https://goo.gl/PCJPgV>. Acesso em: 19 dez. 2018.

DOMINGUES, Edson; FREIRE, Débora; MAGALHÃES, Aline Souza. **Efeitos econômicos negativos da crise do coronavírus tendem a afetar mais a renda dos mais pobres**. 2020. Nota Técnica NEMEA. Disponível em: <https://bit.ly/3dqpnOA>. Acesso em: 20 jun. 2020.

FERNANDES, Anaís. Mulheres concentram perda de empregos formais na pandemia. **Valor Econômico**, 9 nov. 2020. Disponível em: <https://glo.bo/2IMVohb>. Acesso em: 15 nov. 2020.

FMI. **Country Information**. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/31VAIjO>. Acesso em: 18 jun. 2020.

FORNAZIER, Armando; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. O ideário neoliberal no Brasil na década de 1990 e suas implicações no trabalho e nos setores produtivos. **Oikos**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, 2017. Disponível em: <https://goo.gl/XwYZKj>. Acesso em: 21 nov. 2018.

FREIRE, Débora, DOMINGUES, Edson, MAGALHÃES, Aline, SIMONATO, Thiago, MIYAJIMA, Diego. **Renda Básica Emergencial: uma resposta suficiente para os impactos econômicos da pandemia da COVID-19 no Brasil?**. 2020. Nota Técnica NEMEA. Disponível em: <https://bit.ly/32WagRn>. Acesso em: 18 nov. 2020.

FUNDAÇÃO ABRINQ. **Cenário da Infância e Adolescência no Brasil 2017**. 2017. Disponível em: <https://goo.gl/FP2g5k>. Acesso em: 24 jan. 2019.

G1. **Auxílio Emergencial: moradores do DF dormem na fila para sacar benefício de R\$ 600**. 2020. Disponível em: <https://glo.bo/2O1dOKb>. Acesso em: 7 jul. 2020.

HECKSHER, Marcos. Que fração dos postos de trabalho perdidos na pandemia já foi recuperada? **IPEA - Nota de Conjuntura**, n.1 4, out./dez. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/38UzMKr>. Acesso em: 18 nov. 2020.

IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais 2018**. 2018. Disponível em: <https://goo.gl/4umrc1>. Acesso em: 24 jan. 2019.

IBGE. **PNAD Contínua: taxa de desocupação é de 12,2% e taxa de subutilização é de 24,4% no trimestre encerrado em março de 2020**. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3fLeY8a>. Acesso em: 20 jun. 2020.

ILO. **Social protection responses to the COVID-19 crisis: Country responses and policy considerations**. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3fNmnEh>. Acesso em: 20 jun. 2020.

ILO; UNICEF. **ILO Monitor: COVID-19 and the world of work**. Fourth edition Updated estimates and analysis. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2NswCSp>. Acesso em: 20 jun. 2020.

MELLO, Guilherme; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de; GUIDOLIN, Ana Paula; DE CASO, Camila; DAVID, Grazielle; NASCIMENTO, Julio Cesar; GONÇALVES, Ricardo; SEIXAS, Tiago. **A Coronacrise: natureza, impactos e medidas de enfrentamento no Brasil e no mundo**. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2MpPiRX>. Acesso em: 11 maio 2020.

NASSIF-PIRES, Luiza; CARVALHO, Laura; RAWET, Eduardo. Multidimensional Inequality and COVID-19 in Brazil. **Public Policy Brief**, n. 153, 2020.

OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. Desigualdade no início do século XXI: o Brasil na contramão mundial? **Argumentum**, v. 11, n. 3, p. 171-186. <https://doi.org/10.18315/argumentum.v11i3.24810>. Acesso em: 11 maio 2020.

OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de, EMÍDIO, Ana Paula. **The great equalizer?:** The long-lasting effects of the Covid-19 pandemic on poverty and inequality in Latin America. 2020. [no prelo]

OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de, PASSOS, Luana, GUIDOLIN, Ana Paula, WELLE, Arthur, NASSIF-PIRES, Luiza. Austeridade, pandemia e gênero. *In:* DWECK, Esther, ROSSI, Pedro, OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. **Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil.** São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

OXFAM. **País Estagnado:** Um Retrato das Desigualdades Brasileiras 2018. 2018. Disponível em: <https://goo.gl/SGVDUR>. Acesso em: 24 jan. 2019.

Pcdob. Auxílio emergencial é medida em defesa da vida, diz Jandira. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3pOmeq3>. Acesso em: 18 nov. 2020.

PIRES, Breiller. Jovens internados mostram ‘rejuvenescimento’ da covid-19 no Brasil. **El País**, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3dkCckf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

PSOL. **Emenda do PSOL quer impedir corte de novas parcelas do auxílio emergencial a 6 milhões de beneficiários.** 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2IQzxVA>. Acesso em: 18 nov. 2020.

PT. **PT reage a corte de auxílio emergencial decretado por Bolsonaro e vai lutar para manter o valor em R\$ 600** 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3pG0Pz8>. Acesso em: 18 nov. 2020.

RESENDE, Thiago. Governo contraria promessa, e Bolsa Família não bate recorde. **Folha de São Paulo**, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2O2tzQO>. Acesso em: 7 jul. 2020.

SECOMVC. **Atenção.** @secomvc, 9 de abr de 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2ZdQLIQ>. Acesso em: 8 jul. 2020.

UOL. **Guedes afirma que governo vai pagar R\$ 200 para trabalhador informal.** 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3dtz3yF>. Acesso em: 21 jun. 2020.



COVID-19, JANELAS DE OPORTUNIDADE E POLÍTICAS PARA MULHERES: ANÁLISE SOBRE PROJETOS DE LEI APRESENTADOS NO CONGRESSO NACIONAL

COVID-19, WINDOWS OF OPPORTUNITY AND POLICIES FOR WOMEN: ANALYSIS OF LAW PROJECTS PRESENTED AT THE CONGRESS

COVID-19, VENTANAS DE OPORTUNIDAD Y POLÍTICAS PARA MUJERES: ANÁLISIS DE PROYECTOS DE DERECHO PRESENTADOS EN EL CONGRESO

Vinicius Ferreira Baptista¹

Resumo: O objetivo deste trabalho é empreender estudo descritivo e analítico sobre projetos de lei apresentados no Congresso Nacional entre março e maio de 2020, no que se referem às políticas de enfrentamento aos efeitos da doença causada pelo novo Covid-19 no âmbito das mulheres. Procuramos entender como o contexto da Covid-19 a partir de referencial teórico sobre janelas legislativas que permitem a apresentação de projetos que versam sobre a situação de fragilidade das mulheres. Para um confronto empírico, metodologicamente, buscamos projetos de lei que agregam os termos “covid-19” e “coronavírus”, associados com os termos “mulher”, “mulheres” e “gênero” e os analisamos a partir de Análise de Conteúdo, separando três profundidades de categorização a partir da elaboração de categorias iniciais, intermediárias e finais. Assim, a agenda generificada ainda persiste, mas é reconstruída com a dimensão de gênero alocando as mulheres como objeto das políticas em sentido protetivo ou assistencial e não necessariamente rebaixando.

Palavra-chave: Covid-19; Propostas Legislativas; Projetos de Lei; Mulheres, Gênero.

Abstract: The objective of this work is to undertake a descriptive and analytical study on bills presented in the National Congress between March and May 2020, regarding policies to deal with the effects of the disease caused by the new Covid-19 in the scope of women. We seek to understand how the context of Covid-19 from a theoretical framework on legislative windows that allow the presentation of projects that deal with the situation of women's fragility. For an empirical comparison, methodologically, we look for bills that add the terms “covid-19” and “coronavirus”, associated with the terms “woman”, “women” and “gender” and we analyze them based on Content Analysis, separating three depths of categorization from the elaboration of initial, intermediate and final categories. Thus, the gendered agenda persists, but it is reconstructed with the gender dimension, allocating women as the object of policies in a protective or assistance sense and not necessarily downgrading.

Keywords: Covid-19; Legislative Proposals; Bills; Women; Gender.

¹ Doutor em Políticas Públicas. Professor adjunto do Departamento de Administração Pública e do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

Resumen: El objetivo de este trabajo es realizar un estudio descriptivo y analítico de los proyectos de ley presentados en el Congreso Nacional entre marzo y mayo de 2020, sobre políticas para hacer frente a los efectos de la enfermedad provocada por el nuevo Covid-19 en el ámbito de las mujeres. Buscamos entender cómo se desarrolla el contexto del Covid-19 desde un marco teórico sobre ventanas legislativas que permitan la presentación de proyectos que aborden la situación de fragilidad de las mujeres. Para una comparación empírica, metodológicamente buscamos proyectos de ley que agreguen los términos “covid-19” y “coronavirus”, asociados a los términos “mujer”, “mujeres” y “género” y los analizamos en base al Análisis de Contenido, separando tres profundidades de categorización de la elaboración de categorías inicial, intermedia y final. Así, la agenda de género aún persiste, pero se reconstruye con la dimensión de género, ubicando a las mujeres como objeto de políticas en un sentido protector o asistencial y no necesariamente degradando.

Palabras clave: COVID-19; Propuestas Legislativas; Proyectos de Ley; Mujer; Género.

1 Introdução

O objetivo deste trabalho é empreender estudo descritivo e analítico sobre projetos de lei (PL) apresentados no Congresso Nacional entre março e maio de 2020, no que se referem às políticas de enfrentamento aos efeitos da doença causada pelo novo coronavírus disease19 (COVID-19) no âmbito das mulheres. O sentido do trabalho tem em mente captar os conceitos mobilizados, as soluções apresentadas e as justificativas empregadas para a mudança social nos projetos de lei. Na primeira parte situamos a urgência do contexto da Covid-19; na segunda, situamos gênero e janela de oportunidades; em seguida destacamos a metodologia e discutimos os dados obtidos. Metodologicamente, buscamos projetos de lei que agregam os termos “covid-19” e “coronavírus”, associados com os termos “mulher”, “mulheres” e “gênero”. No caso deste último termo, tomamos o cuidado de verificar se o projeto tinha relação com as mulheres, uma vez que “gênero” pode se referir à mais de uma construção. Identificamos, portanto, 14 projetos de lei enviados ao Congresso Nacional entre 18 de março a 19 de maio de 2020.

Para a análise dos dados obtidos na pesquisa de campo, optamos pela aplicação da Análise de Conteúdo, especificamente, seguindo a metodologia da análise categorial proposta por Bardin (1972), a partir de leitura flutuantes e interpretação dos materiais colhidos. Procedemos à leitura os projetos em três fases: 1) leitura da ementa, para verificação da aderência da medida para com mulheres em contexto da pandemia; 2) conteúdo normativo, para situar a medida em seu caráter programático, duração, objetivos, ações, metas e mudanças de contextos, assim como escopo de atuação; 3) justificativa apresentada pelo parlamentar, para sistematização e contextualização do projeto de lei em sustentação de seus objetivos.

As janelas de oportunidade envolvem momentos de processamento de novas instituições. A pandemia criou janelas no momento em que as vulnerabilidades de grupos sociais acabam por demandar ação do Estado para contornar contextos de fragilidade social, econômica e política. Dentre estes grupos, vemos as mulheres como alvo de políticas de parlamentares. Neste sentido, os projetos de lei apresentados vêm em momento em que a fragilidade institucional coloca em confronto velhas e novas instituições que são processadas

sem a mesma densidade que em momentos normais. A questão é se a generificação das instituições percebida nestes projetos é capaz de construir melhores condições às mulheres.

A finalidade desta análise é observar a construção legislativa e afastar o caráter predominantemente descritivo dos projetos de lei. Quando analisamos propostas de lei, analisamos visões de mundo e bases prospectivas de representantes do Parlamento que, na construção normativa, oferecem soluções aos problemas enfrentados. Assim, as soluções apresentadas refletem o contexto social em que decorrem as discussões que envolvem os projetos de lei. Nesta relação negócios e governo, no contexto de políticas públicas para mulheres no momento em que se apresenta uma epidemia que produz efeitos de carga de saúde pública para as mulheres, os projetos de lei apresentados pelos parlamentares versam basicamente sobre as decorrências negativas da Covid-19 na ótica da violência.

Estes projetos atuam sobre os efeitos danosos no curto e não no longo prazo em relação às mulheres (apenas na segurança pública os projetos são de longo prazo). Não obstante, os projetos se pautam na dimensão público e privado sob diferentes formas: público na renda e trabalho e publicizando o “privado” na segurança pública (deixando claro o contexto de violência que existe no âmbito da residência e nas relações familiares). Por fim, os projetos se orientam por dimensões de intervenção ampliadas, aproveitando o contexto da Covid-19 regularizando setores que teriam dificuldade no debate.

A maioria dos projetos foram apresentados por mulheres, muitos deles repetitivos, com ementas próximas. Ao mesmo tempo vemos um claro processo de criação de políticas generificadas, com certa atenção a demandas de mulheres, notadamente, em aspecto material, cujo contexto pandêmico prejudica as mulheres em maior escala do que homens. Os projetos de lei recaem sobre as regras generificadas tendo em vista modificar, em parte as instituições formais que tratam homens e mulheres de forma hierarquizada legalmente. Contudo, o que é percebido é que ainda sem mantém pouca atenção de fato às políticas estruturantes que permitiriam melhores condições às mulheres. A maior parte das políticas são restritas ao período pandêmico, como forma de atenuar contextos que fragilizam as mulheres. Assim, a agenda generificada ainda persiste, mas é reconstruída com a dimensão de gênero alocando as mulheres como objeto das políticas em sentido protetivo ou assistencial e não necessariamente rebaixando.

O caráter regulatório da maioria dos PL está presente na definição das pessoas em contexto de vulnerabilidade social, ou, inclusive, delimitando o que é vulnerabilidade, e se associa às políticas redistributivas, conjugando um tipo de ação política que, tendo em vista um grupo percebido e legitimado pelo Estado como vulnerável, se permite que ações sejam direcionadas para este grupo. Em algumas destas políticas, temos a questão da titularidade que engendra novos direitos, onde a fragilidade permite que o Estado proveja ações específicas e diretas a este grupo, de forma prioritária. Ao mesmo tempo, a vulnerabilidade é elemento

legitimador para redistribuir ou regularizar novos grupos em contextos de instituições consolidadas.

2 Coronavírus: novo contexto pandêmico e desafios

A Organização Mundial da Saúde (OMS) afirmou, em 30 de janeiro de 2020, o surto da doença causada pelo novo coronavírus disease19 (COVID-19) como Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional – o mais alto nível de alerta da Organização. Em 11 de março de 2020, a COVID-19 foi caracterizada pela OMS como uma pandemia (OPAS, 2020; CHANNAPPANAVAR *et al*, 2020).

Até maio de 2020 foram confirmados no mundo 5.877.503 casos de COVID-19 e 363.031 mortes até 29 de maio de 2020, com o Brasil registrando 438.238 casos e 26.754 mortes até o mesmo período. Cerca de 80% dos casos globais são assintomáticos ou leves, em que a maioria se recupera sem sequelas; 15% são infecções graves e 5% são muito graves, necessitando de ventilação assistida em ambientes hospitalares. As taxas de curados são significativas, alcançado mais da metade dos casos, o que não deve ser afastada a possibilidade de mortalidade posterior (OPAS, 2020; CHANNAPPANAVAR *et al*, 2020; DONG *et al*, 2020).

Podemos indicar que, institucionalmente, a Agenda do COVID-19 no Brasil inicia em 20 de março de 2020 quando o Congresso Nacional promulgou o Decreto Legislativo nº 6 do Senado Federal, situando em todo o território nacional o estado de calamidade pública, ponderando a partir do teor da Mensagem nº 93 de 18 de março da Presidência da República. Esta mensagem considerava a Portaria nº 188 de 3 de março do Ministério da Saúde, que declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional do COVID-19, assim como a Portaria nº 454 de 20 de março do mesmo Ministério, que declarou em todo o território nacional, o estado de transmissão comunitária da doença.

O decreto nº 6 do Senado Federal apontava mudança de ações em curso no âmbito federal, além de permitir que as esferas abaixo pudessem legislar sobre a matéria sem incorrer em disputas judiciais. Assim, em vários estados e cidades do Brasil instituíram calamidade pública em decorrência do vírus. Estas manifestações calamitosas são necessárias para prover agilidade em compras de insumos e equipamentos de prevenção e combate ao COVID-19, convocação de servidores públicos das áreas de saúde que estejam aposentados e afastados, e também são imprescindíveis à adoção de medidas mais duras, a exemplo de fechamento de escolas e estabelecimentos comerciais, em paralelo à restrição de circulação de bens, mercadorias e pessoas no território atingido pela normativa.

Os dados obtidos em estudos internacionais (DONG *et al*, 2020; KOREAN SOCIETY OF INFECTIOUS DISEASES *et al*, 2020; WENHAM; SMITH; MORGAN, 2020; WHO, 2020) sobre o COVID-19 destacam alguns elementos críticos a serem considerados: 1) a

contaminação envolve casos leves em sua maioria e casos graves em torno de 20%, com taxas de mortalidade por volta de 5-10% territorialmente diferenciado; 2) indícios destacam que mais mulheres são infectadas do que homens, o que se inverte em relação à mortalidade, onde mais homens decorrem em óbito que mulheres; 3) existem indícios de que a idade é fator que incide sobre mortalidade; 4) alguns estudos indicam possíveis agravantes ou elementos que podem agravar a prevenção e combate do alastramento do vírus, a exemplo da vulnerabilidade social como fator tácito, sobretudo, informação, educação, renda e acesso à serviços públicos de saúde; 5) a ideia de uma “ilusão democrática” da doença atingir a todas as faixas etárias, gêneros, renda e localidades não é fator comprovado.

Todavia, ainda não existem dados suficientemente robustos para dar conta da discrepância ou não de marcadores sociais, como o gênero, para afirmar tacitamente, correlações entre infecções, morbidades e mortalidades causados pelo COVID-19. Ter isto em mente é fundamental para o planejamento governamental de saúde pública em relação aos territórios e comunidades no que se refere às intervenções eficientes de políticas públicas. Ainda assim, apesar de não se ter uma discrepância de gênero contundente entre infectados, parece existir um indicativo de que mais homens do que mulheres morrem em decorrência da doença, tendo em vista possíveis imunidades pautadas por hormônios associados ao sexo (WENHAM; SMITH; MORGAN, 2020)

O período em que o contexto social situado pela lógica emergencial destacada no Decreto nº 6 de 2020 aponta para o que Kingdon (2003) entende como “janelas de oportunidade”, onde se observam: 1) um dado problema que afete a ordem social ou que causa danos à população de forma generalizada; 2) uma proposta de solução derivada da interpretação do problema; 3) contexto sociopolítico de desorganização das estruturas institucionais que facilitam a entrada de propostas que, em condições “normais” seriam consideradas atípicas.

Estas “janelas de oportunidade” são momentos políticos em que arranjos institucionais estão desarranjados na medida de sua reação à agenda formal que direcionaria as propostas ao escrutínio processual rotineiro das instancias de tomada de decisão. Isto significa que estas propostas são apresentadas, discutidas e deliberadas no “calor do momento” em que determinado programa público de desenvolve.

Habermas (2014) destaca que o alcance linguístico e discursivo é coadunado com as estruturas institucionais do processo político de tomada de decisão, desde às formas como são desenhados institucionalmente, ao passo em que reagem às provocações dos atores políticos às demandas e desaprovações frente às propostas. Neste sentido, Kingdon (2003) e Habermas (2014) apontariam para a dimensão atípica em que surgem propostas dentro deste curto espaço de tempo chamado “janela de oportunidade”.

Pensar os efeitos das covid-19, é delimitar como as instituições brasileiras reagem a este processo. As instituições incorporam os princípios que regem a Estrutura Básica da Sociedade,

ou seja, as instituições que organizam a vida em comum e estruturam os meios para que indivíduos alcancem os seus projetos de vida (RAWLS, 2001). Igualmente, entendemos que a Câmara dos Deputados é uma das instituições que reage, por intermédio de seus representantes, ao contexto da desestruturação que a covid-19 trouxe mediante à “abertura” de uma janela de oportunidades.

Todavia, devemos delimitar o alcance desta janela, tendo em vista que o sistema representativo também organiza “alcances” às propostas legislativas. Mesmo com a abertura de uma janela, a mesma não é aberta à todas as propostas que passem. Iris Young entende que estruturas hierárquicas opressivas, que são parte dos sistemas representativos, se ajustam aos contextos de desestruturação social, refinando seus modos de permanência nas estruturas representativas (YOUNG, 2011).

Isto é crucial, já que mesmo após a apresentação de uma proposta resolutiva no “calor do momento”, é possível encontrar alto grau de resistência e fragilidade que impede sua saída, como produto nas casas legislativas. Entretanto, isto não nos impede de debater as propostas apresentadas e contextualizar como de relevância ou não dentro de um contexto que se apresenta.

3 Janelas legislativas e a situação das mulheres.

Baptista (2010), ao contextualizar desigualdade de atuação entre os Poderes, aponta que o Poder Executivo detém a supremacia em relação às demais esferas. Abranches (2018) pondera que o modelo de presidencialismo de coalizão, que põe um balanço de governabilidade entre as instituições, torna um desafio à compreensão desta supremacia.

Em termos políticos, poderíamos situar que a supremacia se relaciona com a capacidade indutora do poder Executivo em organizar a máquina pública afim de criação de propostas mais robustas, tecnicamente, na ação do Estado. Ao mesmo tempo, esta supremacia se dá na orientação característica do Executivo de “tradução” dos cenários de problemas e “conversão” em soluções aos mesmos.

De fato, os grandes acordos de governabilidade e de coalizões de interesse de manifestam mais nitidamente em macro políticas, por exemplo, constitucionais ou reformas estruturantes. Por outro lado, o desafio se se compreender o processo legislativo se apresenta sobre políticas setoriais. Como isso ocorre nas políticas do dia-a-dia? As políticas sobre mulheres têm como usual as políticas setoriais, assim, não fazem parte da agenda do Executivo, mas de disputas ou compreensões de agendas de parlamentares ou de grupos que consigam alcançar a agenda dos representantes.

Neste aspecto, Andrews e Edwards (2004) apontam que as estruturas organizacionais (ou as organizações) têm maior capacidade de influência nos processos decisórios no

legislativo, do que iniciativas isoladas ou provindas de atores políticos e sociais desorganizados, ainda que com pauta comum. Lin (2010), por outro lado, destaca que o processo de alcance de movimentos sociais na arena do legislativo se dá por proximidade ou lobby empregado.

Aqui, poderíamos interpretar que a construção de uma Agenda que aponte políticas públicas para mulheres no contexto pandêmico da Covid-19 e que sejam efetivas, necessariamente deveriam passar pelo crivo de movimentos sociais organizados frente ao legislativo ou que seriam necessários processos organizacionais construídos de modo robusto afim de fazer-se presente, ou como aponta Phillips (1995), uma política da presença.

Assim, quando observamos os projetos de lei apresentados no momento pandêmico da epidemia do Covid-19, trata-se de um contexto no qual não existe razoabilidade de tempo e mobilização prévios à apresentação do projeto, logo, os projetos apresentados não passam por uma “depuração” de sua capacidade de angariar apoio ou não dentro dos mecanismos decisórios e de mobilização legislativos.

Baptista (2010) considera que o Executivo brasileiro se organiza em moldes muito próximos aos dos sistemas parlamentaristas, procurando apoio à sua agenda legislativa nas bases partidárias. Assim, o apoio buscado é construído em consensos nas casas legislativas, afim de que a agenda do Executivo seja desenvolvida. A autora destaca que entre 1990 e 2006, 89,8% das propostas legislativas apresentadas foram de autoria do Executivo, notadamente Medidas Provisórias e Decretos. É possível verificar relativa “força” do Executivo, entretanto, das 279 MPs apresentadas no período, apenas 6 foram convertidas em leis. Ainda assim, matérias orçamentárias e regulatórias do setor são constantes. Ou seja, o foco do Executivo se dá na macro política.

Contextualizando a produção legislativa (Executivo e Legislativo), as leis aprovadas no Parlamento e posteriormente sancionadas configuram não apenas reflexos do momento político dado, mas das formas construtivistas e argumentativas do processo. Em políticas setoriais, ou micropolíticas, não necessariamente existiria uma “harmonia” entre os poderes considerando as demandas que envolvem o objeto da construção da política. Uma política regulamentadora de transporte público pode incluir maior capacidade de consenso no debate (nem tanto nas soluções) do que políticas setoriais, por exemplo, de violência contra a mulher.

Especificamente, no âmbito de políticas para mulheres a partir dos anos 2000, as políticas de combate à violência contra mulheres fizeram parte predominante dos debates sobre a Agenda do Executivo não como ponto propositivo ou proativo de legislar sobre um crônico problema público, que envolvem os altos índices de violência de gênero, que situam o Brasil como um dos países mais perigosos para a segurança das mulheres. Convém situar que uma das políticas mais significativas do início do século XXI no Brasil foi a criação da Lei Maria da Penha. A Lei 11.340/2006 (Maria da Penha), apesar de ser uma proposta do executivo, na verdade é reação à punição ao Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos da

Organização dos Estados Americanos (OEA), no caso da denúncia apresentada por Maria da Penha acerca do processo criminal que envolveu seu caso de violência doméstica.

Podemos aproveitar este aspecto para delimitar o sentido de Agenda para Kingdon (2003), para o qual situa uma lista de interesses, problemas e soluções que permeiam a construção cognitiva e prática de atores. Assim, uma Agenda da Mídia, reflete a compreensão dos veículos de comunicação; a Agenda do Governo, importa aos referentes ao governo datado. Por fim, Kingdon (2003) pondera que para a criação de políticas públicas, ou seja, a manifestação concreta da ação diretiva do Estado e sua intervenção na sociedade, determinado debate precisa passar da agenda do governo para agenda de decisões. Aqui, Rua (2009) entende que quando um debate não passa desta fase (agenda para decisões), constrói-se um contexto de “estado de coisas”, onde o debate não se manifesta em tomada de decisão, seja por falta de coalizão, organização de interesses, dificuldade de delimitar e operacionalizar soluções ou até conflito de interesses e propostas.

Antes da sanção Lei Maria da Penha, os crimes de violência doméstica contra a mulher eram tratados pela Lei 9.099/95 (Lei dos Juizados Especiais Criminais), que determinava como delito de menor potencial ofensivo os crimes previstos no Código Penal cuja pena máxima não excedesse dois anos de reclusão (CARONE, 2018). As críticas envolvidas na inexistência de uma lei que tipificasse um crime com altas taxas de incidência tinham como base a associação, pela lei 9.099/95, da violência contra a mulher como crime de menor potencial lesivo, o que subentendia a ideia de que a família era espaço inalcançável pelo Estado no que se refere à delimitação de crimes, ou seja, a família e o espaço doméstico não são espaços sociais de violência.

Carone (2018) destaca que o contexto político dos debates sobre a violência contra a mulher complexificou o debate, assim como foi mecanismo trabalho por grupos políticos organizados afim de inserir este debate na agenda decisória do Executivo. Os fatos conhecidos da violência contra a mulher, de casos notórios e repercutidos na mídia e que incentivavam a discussão pública, serviram de base à construção desta agenda. No período de 2001 a 2003, a autora demonstra como a criação de consórcios de Organizações Não Governamentais, Associações Cívicas e redes de atores perimiram coalizão de interesses na criação de ações ao alcance do poder legislativo. A criação da Secretaria Especial de Política para as Mulheres (SPM) no governo Lula, em 2003, com status de ministério posteriormente, é fato marcado, à época, neste contexto de criação das leis e construção de agenda decisória.

Neste contexto, a questão de janelas de oportunidade representa momentos em que as instituições estão, teoricamente, mais propensas a processar as novas instituições sem barreiras densas em contextos normais. O aspecto elementar a ser considerado é se estas janelas implicam em políticas generificadas com vantagens das mulheres e que sejam capazes de reordenar as instituições sólidas que as afastam normalmente.

Os parlamentares da bancada da bala protocolam projetos que tendem, por exemplo, à proteção dos agentes policiais, a facilitação do porte de armas para os civis e a redução da maioria penal (QUADROS; MADEIRA, 2018). No contexto da Covid-19 foi apresentado o Projeto de Lei nº 2434/2020, onde é oportuno pensar em como uma política que restringiria o acesso ao porte de armas não será combatido veementemente por esta bancada. Como o projeto ainda depende de manifestação do presidente da Câmara, há de se aguardar os debates.

Nesta conjuntura em que o momento político e social se defronta com as políticas e projetos de lei, Luna (2019) considera alguns aspectos no que se refere a políticas públicas para mulheres ano analisar o debate sobre aborto na Câmara dos Deputados entre os anos de 2015 e 2017. Para a autora, o contexto epidêmico do vírus da Zika colocou em debate o direito ao aborto legal por gestantes infectadas pela síndrome congênita do vírus, onde, inclusive, manifestou-se a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 442, ação esta que propõe a descriminalização do aborto no Brasil e seu corolário pela Proposta de Emenda Constitucional – PEC 181/2015 que adiciona no artigo da Constituição que refere a inviolabilidade do direito à vida a expressão “desde a concepção”.

Oliveira (2017) entende que a construção de políticas públicas para mulheres advém de orientação da dicotomização do público e privado, prevalecendo uma naturalização das diferenças entre homens e mulheres, em que o legislador atua de forma supostamente neutra do ponto de vista do gênero, que reflete na neutralidade do direito. Isso se defronta com a ideia de Young (2011) de que as relações de gênero são reguladas pelo direito e que, inclusive, representam posições de privilegio e dominação. Aqui, levantamos o debate destacado por Cardozo (2009) e nos questionemos se lei revela a vontade coletiva e o interesse público.

Nesta perspectiva de confronto na relação legislativa, Gottens *et al* (2013) apontam que a convergência de negócios e governo pode delimitar e potencializar a regulação de processos legislativos e propositivos. Para os autores, todavia, nem todas as políticas padecem desse interesse e relação recíproca, apenas as high politics, ou seja, as questões politicamente priorizadas. Políticas setorializadas ou que movimentam pouco debate, são as low politics. Um ponto salientado pelos autores, é o de que o enfraquecimento do governo na formulação de políticas permite que novos atores políticos entrem no processo do debate da agenda do governo e da agenda decisória, ainda mais quando possuem interesses na relação negócios e governo. Este enfraquecimento é uma janela, de acordo com os autores, um momento em que existem os problemas, o contexto de aparecimento do debate e o momento em que diversos atores políticos mobilizam recursos para serem ouvidos e percebidos na arena política.

Kenny e Mackay (2011) entendem a prática e a organização da arquitetura do Estado e seus atores políticos como relevantes à base formal em como políticas se estruturam à igualdade de mulheres, notadamente, em como impactam no desenho institucional das políticas criadas. Waylen (2014), neste sentido, acrescenta que apenas as bases institucionais formais das relações

do Estado são insuficientes à análise, considerando que pressões de grupos, interesses e atores de fora do ambiente governamental são capazes de construir apoio e interferir nas discussões e processos formais que envolvem seus interesses, sendo, portanto, também capazes de interferir na mudança institucional formal.

As relações informais não são necessariamente negativas, pois podem envolver acordos costurados em interesses, portanto, também podem se adaptar aos processos formais das instituições, o que demonstra uma dinamicidade à compreensão institucional. Continua Waylen (2014) situando que a dimensão de gênero também é importante nesta dicotomia formal-informal das instituições, as quais seriam generificadas, ou seja, imbuiriam o componente “gênero” em sua constituição, permeando relações de poder, processos, procedimentos e resultados gerados pelas normas.

A ponto fundamental que Waylen (2014) destaca, é que, dentro das instituições generificadas existem regras e paradigmas que podem encontrar momentos em que “janelas” permitem reinterpretções da própria institucionalidade das regras, considerando que as instituições apresentam falhas por intermédio de seus próprios atores (que possuem limitações cognitivas e de racionalidade) nas relações de poder. Ao mesmo tempo, momentos críticos de caráter social e político mexem com as forças políticas e com as estruturas formais legislativas, que podem permitir reconfigurações, compreendidas como janelas.

Para Santos (2010, p. 154), o Estado envolve instituições diferenciadas “podem expandir ou restringir o reconhecimento dos direitos das mulheres” em dado contexto político, considerando, igualmente, como um campo de lutas discursivas e de poder onde interesses, direitos, identidades, categorias e relações sociais são legitimadas. Aqui, o poder da interpretação se mostra crítico às agendas feministas, já que podem absorver “seletivamente” demandas que sejam palatáveis e ajustáveis às instituições formais, portanto, também é possível uma “interpretação seletiva”. Tal interpretação pode reajustar os objetivos das políticas e agendas informais à formal. Assim, é possível indicar um processo de generificação das instituições.

Existem três formas em que as regras se mostram generificadas: 1) as instituições formais que tratam homens e mulheres de forma hierarquizada legalmente; 2) as instituições informais que rebaixam mulheres e protegem homens de serem denunciados por seus abusos nas instituições formais; 3) a tendência de que novas instituições informais tentem recompor a hierarquização e continuidade das instituições formais, quando alguma mudança ocorre (WAYLEN, 2012). Neste sentido, momentos como a Covid-19, reestruturam processos das instituições formais legislativas que incidem choques quando novas instituições são apresentadas desafiando elementos das antigas.

Santos (2010) critica os contextos em que projetos de lei são apresentados no contexto do choque entre instituições formais e informais e contextos associados. As relações de poder,

negociações, o espaço em que é negociado, assim como os processos deliberativos e argumentativos selecionam e traduzem as normas que serão alvo do processo de convencimento, ajuste e tradução em novos dispositivos. A autora entende que as agendas e políticas feministas são selecionadas e interpretadas por atores e instituições generificadas que hierarquizam justamente as pessoas atingidas pelas políticas, sendo incapazes de realiza leitura condizente com a experiência vivenciada pelas mulheres. Ao analisar projetos de lei e políticas no âmbito do combate à violência contra a mulher, Santos (2010, p. 167) aponta que “ocorrem variadas formas de absorção/tradução que restringem e ampliam, transformam e traem os significados e os escopos imprimidos pelas feministas aos textos legais e às políticas públicas”.

Neste aspecto, Waylen (2014) pondera que atores vinculados à equidade de gênero têm pouca capacidade de influência ou oportunidade de impactar no deslocamento de regras antigas. Portanto, as oportunidades se desenvolvem no contexto ambíguo enviesado no choque entre antigas e novas formas institucionais que se apresentam, onde as contradições desempenham papel de trazer luz às incongruências de atores e interpretações que podem colocar em dúvida o lugar as regras antigas. Aqui, a autora é taxativa: os que advogam mudança institucional via regras informais, devem diminuir lacunas e ambiguidades das regras formais, afim de que a regra informal que se apresenta não se demonstre como uma ameaça à regra formal.

Por outro lado, como destacam Miguel e Feitosa (2009, p. 201), “as barreiras formais não eram as únicas que impediam o acesso das mulheres às arenas decisórias”. Elementos materiais da vida das mulheres configuravam aspectos que também eram barreiras, contudo, estes elementos são invisibilizados na estruturara formal do Estado. Os autores entendem que as configurações de exclusão impactam na interpretação das soft politics (temas sociais) e nas hard politics² (o exercício do poder de Estado e a gestão da economia), em que as mulheres ocupariam, em maior parte, as primeiras e os homens, as segundas. Isso significa que mesmo que barreiras sejam rompidas e instituições informais encontrem espaço nas formais, as intepretações ainda podem permitir resquícios das formais, o que demanda contínuo confronto.

Bäck, Debus e Müller (2014) sublinham que uma variável importante é o gênero do parlamentar, considerando que a hierarquização do gênero no âmbito formal, acaba por subrepresentar e marginalizar mulheres nos processos formais legislativos, inclusive, quando mulheres alcançam espaços formais em governos, são alocadas em pastas e cargos com temáticas socialmente “menos relevantes”. Paralelamente, os autores apontam que mulheres participam menos de discursos políticos em mecanismos formais, debatendo menos sobre hard policies que homens, o que influencia diretamente na capacidade de seleção e tradução de agendas e demandas políticas para mulheres (BÄCK; DEBUS; MÜLLER, 2014).

² Bäck, Debus e Müller (2014) também abordam esta questão.

Convém ainda destacar que a trajetória política do parlamentar condiciona, em certa medida, seu leque de opções políticas e de intervenção social (quando falamos de políticas públicas. Wängnerud (2009) entende que existe uma trajetória que orienta a tomada de decisão incremental do parlamentar que apresenta pouca variedade de mudança brusca acerca de temáticas que não tenham algum tipo de aderência quanto à agenda do mesmo. Por conta disso, Weldon (2012) nos lembra que não se deve esperar que, mesmo ocorrendo crescimento significativo de mulheres na representação parlamentar, que estas, necessariamente, estariam comprometidas totalmente com políticas e agendas para mulheres, por conta de sua trajetória e articulação política.

Para finalizar, janelas envolvem momentos de processamento de novas instituições. A pandemia criou janelas no momento em que as vulnerabilidades de grupos sociais acabam por demandar ação do Estado para contornar contextos de fragilidade social, econômica e política. Dentre estes grupos, vemos as mulheres como alvo de políticas de parlamentares. Neste sentido, os projetos de lei apresentados vêm em momento em que a fragilidade institucional coloca em confronto velhas e novas instituições que são processadas sem a mesma densidade que em momentos normais. A questão é se a generificação das instituições percebida nestes projetos é capaz de construir melhores condições às mulheres.

4 Procedimentos Metodológicos.

Metodologicamente, buscamos projetos de lei apresentados ao Congresso Nacional em vista ao site da Câmara dos Deputados em 22 de maio de 2020, a fim de verificar os projetos de lei que cotejassem medidas de enfrentamento à Covid-19 e que tivessem relação com a perspectiva de gênero. No dia 5 de junho de 2020, voltamos ao site do Congresso para verificar o andamento da medida. Neste sentido, no âmbito da busca pelos projetos, procedemos aos termos “covid-19” e “coronavírus”, associados com os termos “mulher”, “mulheres” e “gênero”. No caso deste último termo, tomamos o cuidado de verificar se o projeto tinha relação com as mulheres, uma vez que “gênero” pode se referir à mais de uma construção. Identificamos, portanto, 14 projetos de lei enviados ao Congresso Nacional entre 18 de março a 19 de maio de 2020.

Para a análise dos dados obtidos na pesquisa de campo, optamos pela aplicação da Análise de Conteúdo, especificamente, seguindo a metodologia da análise categorial proposta por Bardin (1972), a partir de leitura flutuantes e interpretação dos materiais colhidos. Procedemos à leitura os projetos em três fases: 1) leitura da ementa, para verificação da aderência da medida para com mulheres em contexto da pandemia; 2) conteúdo normativo, para situar a medida em seu caráter programático, duração, objetivos, ações, metas e mudanças de

contextos, assim como escopo de atuação; 3) justificativa apresentada pelo parlamentar, para sistematização e contextualização do projeto de lei em sustentação de seus objetivos.

A partir deste processo, procuramos analisar os resultados a partir da inferência das categorias levantadas. A análise categorial, segundo Bardin (1977), vem respaldar-se como a melhor alternativa, no que se refere ao estudo de atitudes, crenças, valores e opiniões, por meio de dados qualitativos. Por conta disso, a interpretação dos dados obtidos, se deu pela análise de conteúdo organizada pela codificação. Esta, não obstante, se deu em função, não apenas pela repetição de palavras, mas também por contextos situados, para articular unidades de registro.

Ainda de acordo com Bardin (1977), separamos três profundidades de categorização a partir do seguinte processo metodológico: iniciais, intermediárias e finais. As categorias iniciais são as primeiras impressões retiradas dos próprios projetos de lei a partir das definições contidas. Assim, as categorias iniciais situam as temáticas gerais que direcionam os PL a partir das definições dos próprios legisladores, por exemplo, se política de assistência social, segurança pública ou política econômica. Já as categorias intermediárias foram analisadas segundo lógica de Lowi (1972, 1964) e Fraser (1989), interpretadas como políticas Redistributivas ou Regulatórias. Por fim, as categorias finais empreendem esforço de sintetizar compreensão das duas categorias de forma articulada.

A finalidade desta análise é observar a construção legislativa e afastar o caráter predominantemente descritivo dos projetos de lei. Quando analisamos propostas de lei, analisamos visões de mundo e bases prospectivas de representantes do Parlamento que, na construção normativa, oferecem soluções aos problemas enfrentados. Assim, as soluções apresentadas refletem o contexto social em que decorrem as discussões que envolvem os projetos de lei. A ideia, portanto, é aprofundar o papel do parlamentar em “ler” a conjuntura e prospectar cenários para a mudança social. Assim, apresentaremos, primeiramente, o sentido básico do projeto de lei, seguido de sua fundamentação e justificativa, para, ao fim, construir o cenário normativo que a Covid-19 vem se delineando nas propostas legislativas.

3 Projetos de Lei no contexto da Covid-19: o que se esperar das políticas para mulheres?

O Projeto de Lei 698/2020 objetiva criar um Programa de Renda Básica Emergencial (benefício mensal de um salário mínimo) para famílias em condição de vulnerabilidade social nos casos de calamidade pública ou de emergência, preferencialmente sob a titularidade da mulher para recebimento. O projeto aguarda despacho do Presidente da Câmara dos Deputados. Importa destacar a dimensão do crédito extraordinário como fonte de recurso (uma vez que a Lei de Diretriz Orçamentarias não previu a dotação para este projeto). O projeto também proíbe: suspensão de fornecimento de energia elétrica e de água, cobranças de multas contratuais e juris de mora em casos de não pagamento de aluguel ou das prestações de quitação dos imóveis

residenciais durante período previsto, assim como ficam suspensos mandados de reintegração de posse, imissão na posse, despejos e remoções judiciais ou extrajudiciais. Em certa medida, trata-se, sumariamente, de duas lógicas: uma política redistributiva (via transferências de renda) e regulatória (das prestações de serviço e cobranças), cujo foco é garantir renda em momentos de volatilidade.

O PL fundamenta que ações do governo Bolsonaro (cujas políticas se orientaram por austeridade fiscal) aprofundaram as condições que impactam na situação de vulnerabilidade social, apontando indicadores sociais do IBGE para contextualizar o mercado de trabalho preconizado e informal brasileiro, com altos índices de desemprego, trabalho pauperizado e informal. Paralelamente, aponta o aumento do número de brasileiros vivendo em condição de pobreza e extrema pobreza. Ao mesmo tempo, desta contextos e ações internacionais, assim como propostas de organismos internacionais, a exemplo da ONU, além de contextualizar as dimensões econômicas e de saúde pública da relação emprego-saúde.

O Projeto de Lei nº 1267/2020 objetiva ampliar a divulgação do Disque 180 enquanto durar a pandemia do covid-19. O projeto está pronto para Pauta no Plenário. Pelo PL se pretende ampliar alcance de episódios de violência contra a mulher, reforçando menção expressa ao Disque 180, nos meios de radiodifusão de sons, radiodifusão de sons e imagem, programação audiovisual, notícias divulgadas na internet em portais, blogs e jornais eletrônicos, sejam de acesso gratuito ou serviço de acesso condicionado. A ideia básica deste projeto se associa à Segurança Pública e é medida informativa referente aos casos de violência, ressaltando as correlações entre isolamento, silêncio e violência doméstica.

O PL reforça dados obtidos junto ao Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos e Ministério da Justiça, apontando aumento de 18% nas denúncias de violência contra a mulher no Ligue 180. Aponta, também, dados da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher da Câmara dos Deputados referente a 2018, em que 92,5% dos casos de feminicídio (15.925 mulheres assassinadas) foram praticados por um homem com quem aquela mulher tinha ou já tivera um relacionamento amoroso. O PL se inspira na lei argentina nº 27.039/2014, que cria o “Fundo Especial de Difusão da Luta contra a Violência de Gênero” e na Lei Municipal nº 6.415/18 de autoria da vereadora Marielle Franco.

O Projeto de Lei nº 1291/2020 define a forma de cumprimento de medidas de combate e prevenção à violência doméstica previstos na Lei nº Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha). O projeto foi aprovado pela Câmara dos Deputados em 22 de maio de 2020 e segue encaminhado à sanção presidencial. Especificamente, trata-se de política administrativa associada à Segurança Pública por demandar do poder público adaptação de procedimentos de recebimento de denúncias e encaminhamento das vítimas a sistemas de proteção, às circunstâncias emergenciais do período, ressaltando a oferta de atendimento presencial à mulher em situação de violência ou a quem denuncia este fato nos casos de estupro ou feminicídio. Nos outros casos

devem ser disponibilizados mecanismos para denúncia (notadamente, gratuitos e de fácil acesso). Destacamos que o artigo 7º aponta a prorrogação automática das medidas protetivas deferidas em favor da mulher durante a vigência do fato gerador da lei. E o artigo 8º, que impede às autoridades públicas considerar a aplicação mitigada ou preterida durante a vigência do estado de emergência de caráter humanitário e sanitário. O projeto também foca em campanhas informativas e educacionais.

Diferentemente de outros PL apresentados aqui, este texto é de longo prazo e poderia ser considerado como política de Estado, além mandato governamental, por situar que o cumprimento de medidas de combate e prevenção à violência doméstica também abrange contexto declarado, pelo governo federal, de estado de emergência de caráter humanitário e sanitário em território nacional. O PL justifica mediante dados governamentais, reportagens e literatura os contextos de violência no âmbito doméstico, que restringe a capacidade de denúncia das mulheres, além do fato do lar ser ambiente “intransponível” aos casos de violência que ali ocorrem. Por fim, aponta que é necessária a articulação entre políticas informativas, educacionais e de proteção à mulher para a devida proteção.

O Projeto de Lei nº 1444/2020 estabelece medidas emergenciais de proteção à mulher vítima de violência doméstica durante a emergência pandêmica do covid-19. O projeto aguarda despacho do Presidente da Câmara dos Deputados. Semelhante ao PL 1291/2020, este projeto 1444/2020 destaca a organização de medidas protetivas excepcionais para atender a mulher e filhos vítimas de violência doméstica. Quando configurada a situação de violência pela autoridade pública, o agressor deverá ser imediatamente retirado do convívio familiar (o que não é previsto no PL 1291/2020, por este se amparar nas leis Maria da Penha e Feminicídio, que já destacam as medidas protetivas, porém não aponta a retirada do convívio). Quando da não possibilidade de retirada do agressor, a transferência da mulher e filhos para localidades de acolhimento apropriadas para o caso de violência contra a mulher. Neste caso, a União é obrigada a direcionar recursos extraordinários emergenciais para estas localidades de acolhimento. Em suma, um projeto semelhante ao PL 1291/2020, de caráter regulatório de serviços públicos associados à Segurança Pública. Sua diferença está em apontar retirada do agressor do convívio familiar ou de redirecionar as vítimas para abrigos de acolhimento, o que o diferencia também como política de Assistência Social.

A justificativa do projeto é amparada em dados da Defensoria Pública do estado de São Paulo e Boletins estaduais do Paraná, Rio de Janeiro e São Paulo. Também faz uso de documentos oficiais da ONU que ressaltam os riscos de violência (notadamente a doméstica) contra mulheres e meninas considerando o tensionamento das relações sociais e isolamento das mulheres em casa, já que esta política de restrição de locomoção nos espaços urbanos, pode criar obstáculos para fugir de situações de agressão ou acessar ordens de proteção.

O Projeto de Lei nº 1458/2020 também estabelece medidas excepcionais de proteção à mulher e para o enfrentamento à violência doméstica e familiar com base na Lei Maria da Penha durante o período pandêmico do covid-19. O projeto aguarda despacho do Presidente da Câmara dos Deputados. O PL destaca o caráter estratégico do planejamento de políticas de combate à violência ao considerar a necessidade de criação de conjunto articulado de ações dos entes federativos e União, atuando em colaboração com iniciativas não-governamentais. Ao mesmo tempo, de forma semelhante ao 1291/2020, este projeto organiza mecanismos e procedimentos facilitados para as denúncias da situação de violência.

A diferença com o PL 1291/2020, é que o PL 1458/2020 aponta a criação de canal exclusivo para atendimento psicológico das mulheres vítimas de violência doméstica e familiar e opção do atendimento domiciliar das denúncias feitas junto às Delegacias Especializadas em Atendimento à Mulher (DEAM) nos casos de estupro e feminicídio (no caso do PL 1291/2020, fala-se de “atendimento pessoal”, não se referindo ao domicílio). Ainda destaca o prazo de 24 (vinte e quatro) horas para análise e concessão de medidas protetivas e de facilitação de serviços de acolhimento e abrigo. Neste ponto, a política se apresenta como regulatória de serviços públicos associados à Segurança Pública.

Administrativamente, o PL aponta disponibilização de dados relativos às violações, o funcionamento 24h das DEAMs e dos Centros Integrados e Centros Especializados de Atendimento à Mulher (CIAM/CEAMs). Compete notar que este PL, diferentemente do PL 1444/2020 não fala em repasses orçamentários ao projeto, mas destaca que o poder público precederá, como medida alternativa, ao aluguel de casas e/ou hotéis, espaços e instalações privados, com vistas a garantir o atendimento das situações emergenciais. Também é previsto o benefício de prestação continuada à mulher em situação de violência doméstica e familiar por até 8 meses até 31 de dezembro de 2020 e que cumpra certos requisitos. Aqui, o PL se diferencia e apresenta caráter de política econômica redistributiva via transferência de renda que garanta as condições socioeconômicas das mulheres.

A justificativa do PL 1458/2020 é semelhante aos PL 1267/2020, 1291/2020 e 1444/2020 destacando os contextos de aumento de violência doméstica e familiar. O texto inova neste ponto ao fazer uso de dados econômicos do Fórum Brasileiro de Segurança Pública e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), destacando a fragilidade socioeconômica que impacta negativamente nas mulheres terem acesso aos meios para denúncia e no medo que reduz a disposição para este ato. Também sobressaem no texto, os contextos internacionais, com uso de reportagens de veículos de comunicação de massa, organizando compreensão de urgência.

O Projeto de Lei nº 1552/2020 é mais um projeto que dispõe sobre a proteção de mulheres em situação de violência durante a vigência do estado de calamidade pública derivado do covid-19. O projeto aguarda despacho do Presidente da Câmara dos Deputados. A inovação

da Lei está na consideração dos os serviços de abrigo às mulheres em situação de violência como de serviço essencial a ser incluído no art. 3º, inciso II, do Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020 (que prevê as atividades essenciais neste período). Tal como o PL 1458/2020, este PL prevê o acolhimento em abrigo sigiloso provisório e posteriormente para final e, em casos de impossibilidade, arcando com os custos de acomodação. Outra diferença está em que locais de abrigo que sejam contratados pelo poder público, deverão ser em sua integralidade, afim de evitar quebra de sigilo do abrigo. Outra diferença está na facilitação de cadastro de benefícios e programas de renda, aluguel social ou no cadastro para a renda básica emergencial. Este PL 1552/2020 tem como natureza o sentido regulatório de serviços associados à Segurança Pública. Ao mesmo tempo, por ser orientado em prover amparo às mulheres em contextos de violência, também se caracteriza como política de Assistência Social.

A justificativa do PL 1552/2020 é semelhante aos PL 1267/2020, 1291/2020, 1444/2020 e 1458/2020. A inovação está em argumentar a necessidade das políticas pelo próprio reconhecimento da União, mediante publicação de decreto de calamidade pública. Esta última ratifica o contexto diferenciado que demanda ações específicas e urgentes em vários setores. Não obstante, o PL articula dispositivos das próprias leis de combate à violência contra a mulher, a exemplo da Lei Maria da Penha. Por fim, argumenta que existe no Brasil a ausência de um sistema nacional que padronize ações e procedimentos dos serviços de abrigo, que são mecanismos críticos para que mulheres tenham a possibilidade de denunciar os casos de violência.

O Projeto de Lei nº 1615/2020 determina a licença de trabalhadores incluídos nos grupos de risco do COVID-19, grávidas e puérperas em virtude do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 2020. O projeto aguarda despacho do Presidente da Câmara dos Deputados. Pelo PL, mulheres grávidas e as puérperas equiparam-se ao conceito de “trabalhadores dos grupos de risco” no qual, os trabalhadores que fizerem jus à licença, terão direito à disposição para trabalho remoto. A medida é, basicamente, política de regulação trabalhista. Por outro lado, este processo de tensionamento também é justificado no PL a partir da compreensão das mulheres serem mais afetadas pelo trabalho não remunerado e por tarefas de cuidado doméstico terem sua responsabilização associada às mesmas. Assim, este PL se orienta pela Regulação Trabalhista.

O PL destaca que mulheres grávidas e puérperas, embora não elencadas pela Organização Mundial de Saúde como grupo de risco, necessitam de cuidados por estarem com “o sistema imunológico fragilizado e ficam mais suscetíveis a infecções respiratórias”, não obstante o perigo do contato direto com as crianças. Apesar de não fazer menção aos estudos, é um fato que o contexto da covid-19 tem forte associação entre aumento de casos entre mulheres e crianças com atividades no âmbito doméstico e de cuidado e atividades remuneradas associadas (WENHAM; SMITH; MORGAN, 2020). Assim, o planejamento público de saúde

deve considerar o grau de exposição maior aos quais as mulheres estão relativamente mais suscetíveis que homens.

O Projeto de Lei nº 1930/2020, também matéria no âmbito da violência, determina que nos casos de violência doméstica, os delegados informem imediatamente ao poder judiciário o local dos crimes ocorridos enquanto estiver em vigência o Decreto Legislativo nº 6 de 20 de março de 2020. O projeto aguarda despacho do Presidente da Câmara dos Deputados. O PL também determina as medidas protetivas em prazo inferior a 48 horas da comunicação do suposto crime. Neste caso, o PL se apresenta como regulador de serviços no âmbito da Segurança Pública.

A justificativa do PL recai sobre as consequências das medidas de isolamento social na relação com a violência doméstica, assim como a necessidade de respostas e planejamento rápidos para combate à situação. O PL é relativamente curto (2 páginas, sendo muito semelhante aos já apresentados PL 1267/2020, 1291/2020, 1444/2020 e 1552/2020.

O Projeto de Lei nº 2013/2020 estabelece medidas emergenciais de proteção à mulher vítima de violência doméstica durante a pandemia do covid-19. O projeto aguarda despacho do Presidente da Câmara dos Deputados. A inovação desta lei é responsabilizar diretamente a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios no estabelecimento de medidas protetivas excepcionais para atender a mulher e filhos vítimas de violência doméstica. Tal como o PL 1444/2020, este PL destaca que o agressor deverá ser imediatamente retirado do convívio familiar quando notificada a agressão. Este PL se caracteriza por estabelecer medidas de Assistência Social via estabelecimento de diretrizes para acolhimento. O PL é estritamente uma medida regulatória de serviços públicos no âmbito da Segurança Pública.

Na justificativa, o PL apresenta dados e contextualizações de órgãos internacionais e da Defensoria Pública do estado de São Paulo, assim como dos plantões judiciários dos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro. Aponta o grau maior de vulnerabilidade social de mulheres em relação aos homens e as múltiplas dimensões de impactos na vida das primeiras. Assim como o PL 1615/2020, este PL ressalta o processo de sobrecarga do trabalho doméstico e tarefas de cuidado que recaem majoritariamente sobre as mulheres.

O Projeto de Lei nº 2434/2020 estabelece suspensão temporária de posse, porte e registro de armas de fogo à denunciados, inquiridos e réus em processo de violência doméstica, a fim de reduzir os impactos da quarentena. O projeto aguarda despacho do Presidente da Câmara dos Deputados. A inovação do PL recai em delimitar que logo à oficialização da violência, se proceda à retirada do porte. Trata-se, portanto, de medida administrativa e regulatória no âmbito da Segurança Pública.

Quanto à justificativa, o PL ressalta dados de mortalidade e índices de violência contra a mulher no âmbito do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, do Conselho Nacional da Justiça e do Ligue 180 do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos. Apontam que os

assassinatos de mulheres dobraram no período da pandemia, segundo dados da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo.

O Projeto de Lei nº 2438/2020 autoriza o Governo Federal a disponibilizar até 70% dos estoques públicos de alimentos (regulador) da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB durante o período. O projeto aguarda despacho do Presidente da Câmara dos Deputados. O PL destaca a possibilidade de distribuição de estoques de alimentos ao trabalhador desempregado, maior de 18 anos, que não estejam assistidos por programas do governo e estejam em situação de vulnerabilidade social e risco alimentar. Ressaltamos a inovação em termos do amparo às mulheres ao em destinar duas cestas básicas nas seguintes ocasiões: 1) à mulher provedora de família monoparental; 2) a mulher gestante. Podemos situar este PL como política de Assistência Social.

A justificativa do PL aponta a sanção da renda básica emergencial no período da pandemia pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Ressalta que esta renda básica pode não continuar por conta das restrições orçamentárias, portanto, é fundamental prover alimentos aos mais necessitados e desamparados a fim de garantir a subsistência mínima. O PL também destaca os impactos da falta de alimentos em grupos vulneráveis, delineando aspectos legais como o Marco Legal da Primeira Infância e o Estatuto do Idoso. Ainda na justificativa, o PL aponta registros de sobras de alimentos na CONAB que poderiam ser destinados àqueles vulneráveis. Inclusive, aponta a possibilidade de desenvolvimento econômico via produção alimentícia.

O Projeto de Lei nº 2469/2020 acrescenta dispositivo à Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre os grupos de riscos da Covid-19. O projeto aguarda despacho do Presidente da Câmara dos Deputados. O PL tem como escopo ampliar as categorias consideradas como “grupo de risco” no âmbito da pandemia da covid-19, onde delimita 14 categorias, onde podemos observar a inclusão de grávidas e puérperas até duas semanas após o parto. Sua finalidade é promover a segurança, favorecer o isolamento social e acesso aos produtos de higiene para os grupos de riscos. Portanto, o PL traz muitas semelhanças com o PL 1615/2020, que também trata desta temática. Por fim, entendemos este projeto como de caráter administrativo burocrático.

Sua justificativa também é próxima ao PL 1615/2020, destacando órgãos internacionais. O PL acusa diretamente as ações do governo federal como de maior impacto aos grupos descritos como de risco e se ampara na portaria do Ministério da Saúde nº 454, de 20 de março de 2020 que trata das ações referentes a estes grupos, citando dados e reportagens.

O Projeto de Lei nº 2688/2020 estabelece medidas excepcionais de proteção à mulher e para o enfrentamento à violência doméstica e familiar em contextos de calamidade pública ou situação de emergência declarados pelo Poder Público. O projeto aguarda despacho do Presidente da Câmara dos Deputados. A inovação do PL está na criação de plataforma

eletrônica exclusiva para o recebimento, processamento e encaminhamento aos órgãos competentes de denúncias de vítimas de violência doméstica e familiar, para adoção das medidas administrativas ou judiciais cabíveis. Trata-se de medida semelhante ao PL 1291/2020 e que regulamenta serviços públicos no âmbito da Segurança Pública.

Um aspecto a ser ressaltado é o de que o acesso às medidas protetivas durante o período pandêmico poderá ser feito mediante solicitação virtual, ou seja, direto pela vítima, sem passar pela autoridade pública, sendo automaticamente concedida. A justificativa do PL recai em apontar a crise do desemprego, que afeta mais às mulheres, especificamente, as menos qualificadas, o alto grau de informalidade e precariedade do emprego, assim como as altas taxas de ocupação de mulheres em atividades domésticas formais/informais e de cuidado. Cita também o aumento brusco e recorrente dos casos de feminicídio a partir de dados públicos e de reportagens, além dos dados de violência no âmbito do Ipea, situando o Brasil como um dos líderes na temática. O PL aponta como urgente o contexto dos efeitos colaterais de isolamento das mulheres nos locais onde sofrem violência e que, por conta disso, mecanismos online e de fácil acesso devem ser dispostos para a denúncia. Observamos também que este é o único, dentre os 14 PL analisados, que se pauta por fontes oficiais governamentais doméstico e internacionais, reportagens de veículos de comunicação de massa, artigos acadêmicos e peças jurídicas, apesar de ser um PL relativamente curto (4 páginas de texto).

O Projeto de Lei nº 2762/2020 inclui a mulher vítima de violência doméstica como beneficiária do benefício emergencial incluído pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. O projeto aguarda despacho do Presidente da Câmara dos Deputados. Trata-se de um projeto relativamente curto e que se caracteriza pela inovação de incluir com passível de recebimento do benefício a mulher em situação de vulnerabilidade e sob medida protetiva decretada. Neste ponto, se assemelha em parte com o PL 698/2020 (para recebimento de benefícios) e PL 2438/2020 (de ampliar definições de grupo de risco), configurando medida Assistência Social e de política econômica de transferência de renda.

Sua justificativa ressalta as implicações sociais, econômicas, políticas e de segurança que ao contexto pandêmico impactam na vida das mulheres, especificamente, as em pior condição de vulnerabilidade social. E que estas medidas trazem desalento, desamparo e falta de expectativas de melhoria nas condições de vida. Cita dados obtidos junto à Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, que demonstra o crescimento dos índices de violência contra a mulher. Um ponto a ser ressaltado é que o PL destaca a dependência financeiras das mulheres em situação de violência e que, em contexto de crise econômica, força as mulheres a continuarem no ambiente violento junto aos seus agressores. Também aponta a necessidade de que abrigos para estas mulheres sejam considerados “serviços essenciais” e que estas medidas precisam per pensadas em conjunto e não dissociadas de processo estratégicos e de longo prazo.

4 Discussão

No geral, apenas seis unidades da federação se fizeram representar no tocante à manifestação de seus parlamentares, como primeiro autor, no âmbito dos projetos de lei: duas do Nordeste (BA e PB), Distrito Federal, duas do Sudeste (SP e RJ) e uma do Sul (RS). O Distrito Federal é a unidade que mais legislou em setores diferentes. Destacamos que, destas UF, apenas Pernambuco não legislou sobre a temática da Segurança Pública, sendo também o único a apresentar proposta específica para regulamentação administrativa. A maior parte dos projetos trata de regulamentação de algum setor ou serviço específico, sendo o setor da Segurança Pública o mais interferido nos projetos de lei. Lembrando que se trata de projetos de lei em contexto pandêmico de saúde pública. Nenhum dos 14 projetos tratou de saúde pública. Temos, assim, 8 projetos na área de Segurança Pública, 3 na área de Economia, 1 na Administração federal, 1 que mescla Economia e Administração e 1 que mescla Economia e Segurança Pública. Veja na Tabela 1 a seguir.

Tabela 1 – Quantitativo de PL por unidade de federação, setor de aplicação e temática.

UF de origem do parlamentar 1º autor / Temática do PL apresentado	Setor					Total
	ADM	ECO	ECO/ADM	ECO/SP	SP	
BA					2	2
Assistência social/ Regulação de serviços e base legal					2	2
DF		1	1	1	1	4
Assistência social		1				1
Informação/Regulação de serviços e base legal					1	1
Redistributiva/Regulação de serviços e base legal			1	1		2
PE	1	1				2
Regulação administrativa	1					1
Regulação trabalhista		1				1
RJ					2	2
Informação					1	1
Regulação de serviços e base legal					1	1

RS					1	1
Informação/Regulação de serviços e base legal					1	1
SP	1				2	3
Assistência social/ Regulação de serviços e base legal					1	1
Redistributiva/Regulação de serviços	1					1
Regulação de serviços e base legal					1	1
Total	1	3	1	1	8	14

Legenda: ADM = Administração; ECO = Economia; SP = Segurança Pública.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em seguida, 12 dos 14 projetos de lei apresentados são restritos ao contexto de calamidade pública. Apenas dois projetos são permanentes e subscrevem o setor da Segurança Pública, notadamente, os projetos que tratam de regulação das leis de violência contra a mulher. Apesar de alguns dos projetos regulamentarem atuação de setores ou ampliarem políticas redistributivas ou de assistência social, estas são especificamente no contexto pandêmico. Não há, a princípio, a apresentação de PLs que pensem os contextos pós-pandemia, que deveriam, assim, ter regulamentação ampliada. Esse sentido curto do tempo da política pode contextualizar a falta de visão estratégica de parlamentares e a idealização de que políticas apresentadas em contexto pandêmico devem se ater apenas ao período especificado. Veja na Tabela 2.

Tabela 2 – Quantitativo de PLs apresentados por setor, temática e tempo de desenvolvimento.

Setor / Temática da política	Tempo de desenvolvimento da política		Total
	Permanente	Restrito ao contexto de calamidade pública	
Administração		1	1
Regulação administrativa		1	1
Economia		3	3
Assistência social		1	1
Redistributiva/Regulação de serviços		1	1
Regulação trabalhista		1	1

Economia/Administração		1	1
Redistributiva/Regulação de serviços e base legal		1	1
Economia/Segurança Pública		1	1
Redistributiva/Regulação de serviços e base legal		1	1
Segurança Pública	2	6	8
Assistência social/ Regulação de serviços e base legal		3	3
Informação	1		1
Informação/Regulação de serviços e base legal	1	1	2
Regulação de serviços e base legal		2	2
Total	2	12	14

Fonte: Elaborado pelo autor.

Correlacionando o tempo da política com o setor e objetivos da mesma, os dados indicam que a Segurança Pública é o único, dentre os quatro setores que contém política de longo prazo, especificamente quanto à violência contra a mulher. Os setores da Administração e Economia são de natureza restrita ao período pandêmico. Algumas políticas fazem uso, na técnica legislativa, de usar o termo “calamidade”, o que poderia considerar a política como de longo prazo, contudo, este termo vem associado, no texto legislativo ao termo “covid-19” ou “coronavírus”, o que dificulta sua compreensão como de longo prazo. Algumas políticas, inclusive, como já destacado, regulamentam grupos risco, transferem renda, organizam serviços e burocracias que poderiam se manter permanentemente. Não obstante, temos a regulamentação do porte de armas de pessoas que sejam réu ou inquiridos no caso de comunicação de violência doméstica ou de acolhimento às vítimas de violência doméstica – aqui, também uma política restrita em tempos pandêmicos, mas que poderia ser situada como permanente. Também apontamos que algumas destas políticas restritivas no tempo estão condicionadas ao contexto orçamentários, logo, este pode ser o motivo que engendra o texto legislativo a ser apresentado como provisório ao tempo pandêmico. Veja na Tabela 3.

Tabela 3 – Quantitativo dos PL apresentados por setor, objetivos e tempo de desenvolvimento.

Setor / Objetivo da Política	Tempo da Política		
	P	R	Total
Administração		1	1
Regulamentar a definição de grupos de risco referentes ao covid-19		1	1
Economia		3	3
Afastamento remunerado do emprego		1	1
Regulamentar distribuição de alimentos da CONAB para pessoas em vulnerabilidade e risco alimentar		1	1
Transferência de renda, regulação de serviços e cobranças		1	1
Economia/Administração		1	1
Transferência de renda e regulamentar a definição de grupos de risco referentes ao covid-19		1	1
Economia/Segurança Pública		1	1
Transferência de renda e regulamentar procedimentos previstos na Lei Maria da Penha em contextos declarados de calamidade		1	1
Segurança Pública	2	6	8
Disponibilizar informações em meios de difusão sobre o Ligue 180	1		1
Prover acolhimento às vítimas de violência e regulamentar procedimentos previstos na Lei Maria da Penha em contextos declarados de calamidade		3	3
Regulamentar porte de armas de pessoas que sejam réu ou inquiridos no caso de comunicação de violência doméstica		1	1
Regulamentar procedimentos previstos na Lei Maria da Penha em contextos declarados de calamidade	1	2	3
Total	2	12	14

Legenda: P = Permanente; R = Restrito ao contexto de calamidade pública.

Fonte: Elaborado pelo autor.

No que se refere ao público-alvo da política, as mulheres em situação de violência são o foco das políticas permanentes, dentro do escopo da violência de gênero, sendo também alvo de 9 políticas no geral, seguido das pessoas em vulnerabilidade social. As mulheres, em geral, são foco de 2 dos 4 público-alvo. Das 14 políticas, 1 trata especificamente dos agentes agressores de

violência contra a mulher e a de grupos de risco. O que percebemos é que, de fato, ao se observar uma busca de as mulheres como objeto de políticas que levam o termo “mulher” nos projetos de lei apresentados, 10 dos 14 projetos versam especificamente sobre elas, sendo que os outros 4 projetos tratam ou dos agressores ou de pessoas em vulnerabilidade social (que pode abranger as mulheres).

Isto é importante de ser ressaltado, pois ainda que levem o termo “mulher” na ementa, determinados projetos podem fazer uso de terminologias que apenas “incluem” as mulheres como parte de um grupo e não como foco da política em si. Ao mesmo tempo, é possível perceber que ainda existe visão pouco abrangente sobre o alcance das políticas para mulheres, quando a maioria é sobre contextos de violência. Apenas um projeto foge da segurança pública (PL nº 1615/2020) e trata sobre afastamento remunerado do emprego para grávidas e puérperas. Mulheres precisam de políticas de proteção no contexto de aumento de violência, assim como precisam de políticas diversificadas sobre segurança no emprego e de transferência de renda. Veja na Tabela 4.

Tabela 4 – Quantitativo de PLs por público-alvo, setor, objetivo e tempo de desenvolvimento da política.

Público-alvo / Setor / Objetivo da Política	Tempo da Política		
	P	R	Total
Público-alvo: Agentes agressores de violência contra a mulher		1	1
Setor: Segurança Pública		1	1
Objetivo: Regulamentar porte de armas de pessoas que sejam réu ou inquiridos no caso de comunicação de violência doméstica		1	1
Público-alvo: Grávidas e puérperas		1	1
Setor: Economia		1	1
Objetivo: Afastamento remunerado do emprego		1	1
Público-alvo: Grupos de risco		1	1
Setor: Administração		1	1
Objetivo: Regulamentar a definição de grupos de risco referentes ao covid-19		1	1
Público-alvo: Mulheres em situação de violência	2	7	9
Setor: Economia/Administração		1	1

Objetivo: Transferência de renda e regulamentar a definição de grupos de risco referentes ao covid-19	1		1
Setor: Economia/Segurança Pública	1		1
Objetivo: Transferência de renda e regulamentar procedimentos previstos na Lei Maria da Penha em contextos declarados de calamidade	1		1
Setor: Segurança Pública	2	5	7
Objetivo: Disponibilizar informações em meios de difusão sobre o Ligue 180	1		1
Objetivo: Prover acolhimento às vítimas de violência e regulamentar procedimentos previstos na Lei Maria da Penha em contextos declarados de calamidade	3		3
Objetivo: Regulamentar procedimentos previstos na Lei Maria da Penha em contextos declarados de calamidade	1	2	3
Público-alvo: Pessoas em vulnerabilidade social	2		2
Setor: Economia	2		2
Objetivo: Regulamentar distribuição de alimentos da CONAB para pessoas em vulnerabilidade e risco alimentar	1		1
Objetivo: Transferência de renda, regulação de serviços e cobranças	1		1
Total	2	12	14

Legenda: P = Permanente; R = Restrito ao contexto de calamidade pública.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Tabela 5 – Projetos de lei analisados.

Projeto de Lei	Parlamentar	Partido	UF	Data	Situação em 10/06/2020	Temática	Setor	Público -alvo	Objetivo	Prazo da Política
698	Bancada	PSOL	SP	18/03/2020	ADPC	Redistributiva/ Regulação de serviços	ECO	PVS	Transferência de renda, regulação de serviços e cobranças	R
1267	Talíria Petrone (1º mandato)	PSOL	RJ	30/03/2020	PPP	Informação	SP	MSV	Disponibilizar informações em meios de difusão sobre o Ligue 180	P
1291	Maria do Rosário (5º mandato)	PT	RS	30/03/2020	ESP	Informação/ Regulação de serviços e base legal	SP	MSV	Regulamentar procedimentos previstos na Lei Maria da Penha em contextos declarados de calamidade	P
1444	Alice Portugal (5º mandato)	PCdoB	BA	02/04/2020	EACE	Assistência social/ Regulação de serviços e base legal	SP	MSV	Prover acolhimento às vítimas de violência e Regulamentar procedimentos previstos na Lei Maria da Penha em contextos declarados de calamidade	R
1458	Erika Kokay (3º mandato)	PT	DF	02/04/2020	ADPC	Redistributiva/ Regulação de serviços e base legal	ECO / SP	MSV	Transferência de renda e Regulamentar procedimentos previstos na Lei Maria da Penha em contextos declarados de calamidade	R

1552	Sâmia Bomfim (1º mandato)	PSOL	SP	03/04/2020	PPP	Assistência social/ Regulação de serviços e base legal	SP	MSV	Prover acolhimento às vítimas de violência e Regularizar procedimentos previstos na Lei Maria da Penha em contextos declarados de calamidade	R
1615	Marília Arraes (1º mandato)	PT	PE	06/04/2020	ADPC	Regulação trabalhista	ECO	GP	Afastamento remunerado do emprego	R
1930	Alexandre Frota (1º mandato)	PSDB	SP	15/04/2020	ADPC	Regulação de serviços e base legal	SP	MSV	Regularizar procedimentos previstos na Lei Maria da Penha em contextos declarados de calamidade	R
2013	Alice Portugal (5º mandato)	PCdoB	BA	17/04/2020	ADPC	Assistência social/ Regulação de serviços e base legal	SP	MSV	Prover acolhimento às vítimas de violência e Regularizar procedimentos previstos na Lei Maria da Penha em contextos declarados de calamidade	R
2434	Talíria Petrone (1º mandato)	PSOL	RJ	06/05/2020	ADPC	Regulação de serviços e base legal	SP	AAVM	Regularizar porte de armas de pessoas que sejam réu ou inquiridos no caso de comunicação de violência doméstica	R
2438	Paula Belmonte (1º mandato)	CID	DF	06/05/2020	ADPC	Assistência social	ECO	PVS	Regularizar distribuição de alimentos da CONAB para pessoas em vulnerabilidade e risco alimentar	R
2469	João Campos (1º mandato)	PSB	PE	07/05/2020	ADPC	Regulação administrativa	ADM	GR	Regularizar a definição de grupos de risco referentes ao covid-19	R

2688	Erika Kokay (3º mandato)	PT	DF	14/05/2020	ADPC	Informação/Regulação de serviços e base legal	SP	MSV	Regulamentar procedimentos previstos na Lei Maria da Penha em contextos declarados de calamidade	R
2762	Paula Belmonte (1º mandato)	CID	DF	19/05/2020	ADPC	Redistributiva/Regulação de serviços e base legal	ECO /ADM	MSV	Transferência de renda e Regulamentar a definição de grupos de risco referentes ao covid-19	R

Legenda:

Situação: ADPC = Aguarda Despacho do Presidente da Câmara; PPP = Pronta para Pauta no Plenário; ESP = Encaminhado à Sanção Presidencial; EACE = Em análise de Comissão Especial

Setor: ADM = Administração; ECO = Economia; SP = Segurança Pública.

Público-alvo: PVS = Pessoas em vulnerabilidade social; MSV= Mulheres em situação de violência; AAVM = Agentes agressores de violência contra a mulher; GP = Grávidas e puérperas; GR = Grupos de risco.

Tempo da Política: P = Permanente; R = Restrito ao contexto de calamidade pública.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Tendo em vista as definições de “política regulatória” e “política redistributiva” de Lowi (1972, 1964) e a noção de “política redistributiva” de Fraser (1989), procuramos, a partir da Análise de Conteúdo em Bardin (1977), organizar as categorias evocadas pelos parlamentares, afim de estruturar um contexto compreensivo e sistemático de como entendem o contexto da política, o tema apresentado, o objetivo da política e seu caráter finalístico. As categorias iniciais foram retiradas dos próprios projetos de lei a partir das definições contidas; já as categorias intermediárias foram analisadas segundo lógica de Lowi (1972, 1964) e Fraser (1989); já as categorias finais empreendem esforço de sintetizar compreensão das duas categorias de forma articulada.

As Políticas Regulatórias impactam diretamente nos indivíduos e relações sociais, podendo causar reações negativas, pois envolvem situações de perda e/ou ganho, por envolver interesses conflitantes, definindo a fronteira entre quem ganha e quem perde, portanto, envolvem decisões mais visíveis ao público, especialmente, a regulamentação de setores (LOWI, 1972, 1964). Já nas políticas redistributivas, se concedem benefícios concentrados a algumas categorias de atores e implicam custos concentrados sobre outras categorias de atores, por isso é sempre marcada pela expectativa sobre o que se pode perder (LOWI, 1972, 1964). Ao mesmo tempo, as redistributivas têm uma delimitação de carência ou necessidades vistas como desestruturantes de um contexto social, assim, não devem ser confundidas com uma intervenção apenas monetária, abrangendo também redistribuição de oportunidades e direitos (FRASER, 1989).

Tabela 6 – Análise de Conteúdo dos Projetos de Lei.

PL	Categoria inicial	Categoria intermediária	Categoria final
	Renda Básica	Redistributiva	
698	Vulnerabilidade	Regulatória	Pessoas vulneráveis como titulares de direitos em contextos prejudicáveis
	Titularidade	Regulatória	
	Violência contra a mulher	Regulatória	Situação de violência contra a mulher que permite criação de regras de informação sobre a violência em questão
1267	Informação	Regulatória	
	Vulnerabilidade	Redistributiva	
	Violência contra a mulher	Regulatória	Situação de violência contra a mulher que permite criação de regras que agilizam a intervenção do Estado para proteção e apoio
1291	Proteção social	Redistributiva	
	Automaticidade	Regulatória	

1444	Violência contra a mulher	Regulatória	Situação de violência contra a mulher que permite criação de regras que agilizam a intervenção do Estado para proteção e apoio
	Proteção social e Assistência Automaticidade	Redistributiva Regulatória	
1458	Violência contra a mulher	Regulatória	Situação de violência contra a mulher que permite criação de regras que agilizam a intervenção do Estado para proteção e apoio
	Proteção social Automaticidade	Redistributiva Regulatória	
	Serviços públicos exclusivos	Redistributiva	
1552	Violência contra a mulher	Regulatória	Situação de violência contra a mulher que permite criação de regras que agilizam a intervenção do Estado para proteção e apoio
	Proteção social e Assistência Automaticidade	Redistributiva Regulatória	
	Serviços públicos exclusivos	Redistributiva	
1615	Vulnerabilidade de grávidas e puérperas	Regulatória	Grávidas e puérperas como pessoas vulneráveis titulares de direitos em contextos prejudicáveis
	Vulnerabilidade	Redistributiva	
1930	Violência contra a mulher	Regulatória	Situação de violência contra a mulher que permite criação de regras que agilizam a intervenção do Estado para proteção e apoio
	Automaticidade	Regulatória	
2013	Violência contra a mulher	Regulatória	Situação de violência contra a mulher que permite criação de regras que responsabilizam o estado e agilizam a sua intervenção para proteção e apoio
	Responsabilização Estatal Automaticidade	Regulatória Regulatória	
	Serviços públicos exclusivos	Redistributiva	
2434	Porte de armas	Regulatória	Situação de violência contra a mulher que permite criação de regras que delimitam direitos
	Violência contra a mulher	Regulatória	
2438	Vulnerabilidade	Regulatória	Situação de vulnerabilidade que permite criação de regras que responsabilizam o estado e agilizam a sua intervenção para proteção e apoio que prioriza a mulher
	Vulnerabilidade alimentar	Redistributiva	
	Titularidade	Regulatória	
	Responsabilização Estatal	Regulatória	
	Responsabilização Estatal	Redistributiva	

2469	Vulnerabilidade	Redistributiva	Pessoas vulneráveis como titulares de direitos em contextos prejudicáveis
	Titularidade	Regulatória	
2688	Violência contra a mulher	Regulatória	Situação de violência contra a mulher que permite criação de regras que agilizam a intervenção do Estado para proteção e apoio
	Proteção social	Redistributiva	
	Automaticidade	Regulatória	
2762	Violência contra a mulher	Regulatória	Situação de vulnerabilidade de mulheres vítimas de violência doméstica que permite criação de regras que responsabilizam o estado e as coloca como titulares de direitos em contextos prejudicáveis
	Renda Básica	Redistributiva	
	Titularidade	Regulatória	
	Responsabilização Estatal	Regulatória	
	Responsabilização Estatal	Redistributiva	

Legenda: PRG = Política Regulatória; PRD = Política Redistributiva

Fonte: Elaborado pelo autor.

Dos 14 projetos de lei analisados, 2 apresentam estrita proposta regulatória (PLs 1930 e 2434), em que um dos projetos contém um tipo de *hard politics* conflitante no Congresso Nacional, envolvendo grupos de interesse fortes, a exemplo das bancadas associadas à Segurança Pública e indústria bélica. Ambos os projetos utilizam do caráter legislativo regulatório para situar a mulher dentro de um contexto possível de violência associada à pandemia e que, por conta disso, se permite ações direcionadas.

Aliás, o caráter regulatório, definindo as pessoas em vulnerabilidade social, ou, inclusive, delimitando o que é vulnerabilidade, se associam às políticas redistributivas, conjugando um tipo de ação política que, tendo em vista um grupo percebido e legitimado pelo Estado como vulnerável, se permite que ações sejam direcionadas para este grupo. Em algumas destas políticas, temos a questão da titularidade que engendra novos direitos (PLs 698, 2438 e 2762), ou seja, um grupo é percebido como vulnerável e fragilizado institucional e materialmente, portanto, é elevado como portador titular de direitos que o resgatem da vulnerabilidade.

Essa questão do titular dos direitos é percebida nitidamente quando se exige que apenas certas pessoas (grávidas, puérperas, mulheres chefes de família, por exemplo) sejam as responsáveis pelo recebimento de um direito ou benefício (diferentemente de outras políticas, onde o titular não é definido). Tal processo também é percebido no provimento de serviços públicos exclusivos a estes grupos vulneráveis (como no caso dos PLs 1458, 1552 e 2013), onde

a fragilidade permite que o Estado proveja ações específicas e diretas a este grupo, de forma prioritária.

Neste aspecto, a responsabilização do Estado é nítida em algumas políticas (PL 2013, 2438, 2762), onde o legislador evidencia que o Estado deve prover intervenção para proteção e apoio, assim como criação de regras que responsabilizam o estado e as coloca como titulares de direitos em contextos prejudicáveis. Assim, se percebe que o legislador não apenas incumbe ao Poder Público a responsabilização de ações, mas a responsabilidade como um todo pela pessoa definida pelo legislador como vulnerável socialmente.

Os 12 projetos que mesclam política redistributiva com regulatória, procuram, primeiramente, definir quem está em situação prejudicada para, em seguida, situar qual ação será feita, se uma regulação que permita melhorar o alcance das ações do Estado (sobretudo quando se trata de reordenamento administrativo ou de serviços públicos) ou se uma redistribuição dos bens que possam ser manipulados pelo Estado (aqui podemos indicar desde políticas de transferência de renda, a exclusividade no recebimento de benefícios ou direitos ou provimento de serviços públicos, assim como a delimitação prioritária no recebimento de direitos).

Ao mesmo tempo, a vulnerabilidade é elemento legitimador para redistribuir ou regularizar novos grupos em contextos de instituições consolidadas. Tal perspectiva não seria facilmente rompida em condições normais. Benefícios de transferência de renda direcionados apenas para mulheres, retirada de porte de armas, serviços públicos automáticos e exclusivos são alguns dos objetos dos PLs que, evidentemente, sofreriam fortes barreiras institucionais no Congresso Nacional. Como esta pesquisa se deu em junho de 2020, com os PL ainda em tramitação, há de ser observado se foram ou não aprovados. E, se foram aprovados, se com a configuração original ou com modificações.

O que os projetos de lei analisados nos permitem possibilitar de conclusão é que a área de segurança pública norteia a produção legislativa no período pandêmico. Isso é perceptível nas próprias justificativas apresentadas pelos parlamentares, com dados de instituições públicas e privadas. O contexto pandêmico é associado com o contexto do aumento da violência contra a mulher e, conseqüentemente, isto reverbera na proposta legal. Por um lado, há aspecto positivo de se aproveitar janela de oportunidade de relevância midiática do contexto (de violência) para delimitar ações que não seriam facilmente aceitas em contexto legislativo normal.

É fato que grupos lobistas associados à chamada “Bancada da Bala”, que agrega parlamentares da área de segurança pública e interessados em atividades afetas, reagiria fortemente à restrição de porte de arma. Todavia, com o aumento dos casos de violência contra a mulher no primeiro semestre de 2020 e considerando o contexto pandêmico de isolamento social e aproximação entre vítima e agente agressor, a potência argumentativa da necessidade de

restrição de porte de arma de pessoas que sejam réu ou inquiridos no caso de comunicação de violência doméstica se faz presente no contexto diferenciado.

Os projetos de lei não tratam, em qualquer momento, de perspectivas de trabalho e renda no médio prazo (seis meses a um ano). No primeiro, trata sobre vínculos durante o processo pandêmico para grávidas e puérperas; no segundo, equipara estas duas à categoria de grupos de risco. Situar como grupo de risco não é apontar políticas de longo prazo. Na questão de cor/raça, não há menção às desigualdades sobre mulheres brancas, pardas e negras e como estas se diferenciam no âmbito do trabalho formal e informal. Não obstante, em contexto de pandemia de saúde pública, não há políticas que tratem da saúde da mulher, a exemplo do acompanhamento do tratamento de mulheres grávidas.

Especificamente, o que se percebe, é que a maioria dos projetos foram apresentados por mulheres, muitos deles repetitivos, com ementas próximas, o que aponta possibilidade de que as parlamentares não dialoguem sobre propostas em conjunto sobre temáticas parecidas ou que poderiam incluir projeto mais amplo abrangendo políticas próximas. Kenny e Mackay (2011) já indicavam este distanciamento que grupos institucionalmente novos têm para organização dentro das estruturas formais do Estado. Ao mesmo tempo, algumas destas propostas apresentam novidades institucionais que não seriam necessariamente aprovadas em tempos "normais", padecendo, portanto, da paralisação institucional de seleção e tradução, como indica Waylen (2014).

Em outro aspecto, se percebe um claro processo de criação de políticas generificadas, com certa atenção a demandas de mulheres, notadamente, em aspecto material, cujo contexto pandêmico prejudica as mulheres em maior escala do que homens. Não obstante, algumas destas políticas tratam, também de relações de poder, sobretudo quando se refere ao campo das relações empregatícias. As relações de poder se fazem presentes neste contexto, demonstrando que as parlamentares estão atentas quanto às fragilidades que significativa parcela das mulheres pode enfrentar. Contudo, as questões indicadas por Waylen (2014, 2012) permanecem: 1) até que ponto estas ações são selecionadas e traduzidas conforme sua delimitação inicial?; 2) em que medida estas ações são capazes de ressignificar as instituições atuais, tendo em vista a limitação cognitiva e racional dos outros parlamentares? 3) estas políticas diminuem lacunas e ambiguidades das regras formais, afim de que a regra informal que se apresenta não se demonstre como uma ameaça à regra formal?

Outro aspecto que os projetos de lei recaem sobre as regras generificadas, como destaca Waylen (2014): elas se apresentam em modificar, em parte as instituições formais que tratam homens e mulheres de forma hierarquizada legalmente, veja exemplo das políticas com foco no trabalho e licença maternidade, assim como as tentativas de incluir "grávidas" e "puérperas" em grupos de risco. Também observamos tentativas de mudanças no campo criminal, potencializando informação e medidas protetivas aos crimes contra mulheres, quando se

apresentam projetos que modificam as instituições informais que rebaixam mulheres e protegem homens de serem denunciados por seus abusos nas instituições formais. Neste caso, as medidas têm foco em reduzir o potencial “privado” do ambiente doméstico que limitam a possibilidade de mulheres denunciarem crimes.

Notadamente, o contexto pandêmico é momento atípico que, ao mesmo tempo em que se demonstra como janela de oportunidade, é ocasião de choque entre instituições formais e informais e contextos associados. O confronto entre leis que afetam legislação trabalhista ou bélica, por exemplo, e que conjugam interesses críticos que sofreriam oposição direta. A tradução dos contextos fragilizados que afetam mais mulheres do que homens se tornam elementos para leis que reestruturam as relações de poder em que as mulheres são afastadas na *hard politics*, por exemplo, a regulamentação de armas e política econômica. Como destaca Santos (2010), políticas deste tipo tendem a sofrer maior grau de seletividade e tradução específica para delimitar potenciais redução do potencial de forças dos grupos dominantes.

Contudo, o que é percebido é que ainda sem mantém pouca atenção de fato às políticas estruturantes que permitiriam melhores condições às mulheres. O foco está na assistência social e não na reconfiguração das condições materiais que hierarquizam mulheres, no que se refere ao longo prazo. A maior parte das políticas são restritas ao período pandêmico, como forma de atenuar contextos que fragilizam as mulheres. Mas, e após a pandemia? Os contextos fragilizantes continuarão a afetar as mulheres e tais políticas inexistirão. Portanto, o que vemos é o indicativo de Miguel e Feitosa (2009) de políticas que padecem de atenção de longo prazo e de reestruturação das condições de vida das mulheres em contexto permanente e não momentâneo.

Nota-se que são as mulheres parlamentares que apresentam projetos coadunados, a priori, com a agenda feminista. Com exceção de 2 projetos dos 14, que são apresentados por homens, a maioria situa uma perspectiva de gênero em que a mulher é uma variável finalística da política. Podemos ver a interpretação de Bäck, Debus e Müller (2014) no sentido de que, em contexto crítico que afeta prioritariamente as mulheres, vemos mulheres assumindo protagonismo de legislar para elas, todavia, percebemos igualmente, um relativo equilíbrio de *soft e hard politics* no que se refere a este protagonismo. Portanto, há uma possível pista de que as mulheres parlamentares se movimentam para aproveitar o momento institucional afim de ressignificar as instituições formais. Lembremos, ainda, que muitas destas políticas se repetem em pontos, o que também indica que falta coordenação e diálogo entre as parlamentares.

Também é passível de se considerar que os 14 projetos de lei envolvem seis partidos, dos quais cinco se definem diretamente como de esquerda ou centro-esquerda (PSOL, PT, PCdoB, PSDB e PSB). Das 8 mulheres parlamentares, 4 estão no primeiro mandato. Estas, especificamente, propuseram 6 projetos de lei, em que se apresenta equilíbrio de 50% entre as *soft e hard politics*. No caso das *hard politics*, destaque para os projetos de afastamento

remunerado do emprego, regulamentação do porte de armas de pessoas e a ampliação dos grupos a receberem transferência de renda. Isso demonstra, tal como Santos (2007) e Waylen (2014) entendem, que as estratégias políticas de parlamentares ainda não plenamente adaptadas ao processo legislativo, pode trazer normativas novas ou ainda não discutidas plenamente nas estruturas formais³.

Wängnerud (2009) entende que existe uma trajetória que orienta a tomada de decisão incremental do parlamentar que apresenta pouca variedade de mudança brusca acerca de temáticas que não tenham algum tipo de aderência quanto à agenda do mesmo. Por conta disso, Weldon (2012) nos lembra que não se deve esperar que, mesmo ocorrendo crescimento significativo de mulheres na representação parlamentar, que estas, necessariamente, estariam comprometidas totalmente com políticas e agendas para mulheres, por conta de sua trajetória e articulação política.

No que se refere ao público-alvo da política, as mulheres em situação de violência são o foco das políticas permanentes, dentro do escopo da violência de gênero, sendo também alvo de 9 políticas no geral, seguido das pessoas em vulnerabilidade social. As mulheres, em geral, são foco de 2 dos 4 público-alvo. Mas isto não significa que os contextos de diferentes mulheres são percebidos. Nos projetos de lei, não existem menção aos estudos que poderiam indicar a informalidade diferenciada no trabalho entre mulheres brancas, pardas e pretas, por exemplo.

Resgatando, por fim, um ponto levantado por Santos (2010), estes projetos de lei, ainda que sejam projetos, ou seja, manifestações parlamentares que podem ou não ser aprovadas, se percebe claramente o campo de lutas discursivas e de poder para reajustar os objetivos das políticas e agendas informais à formal. A agenda generificada ainda persiste, mas é reconstruída com a dimensão de gênero alocando as mulheres como objeto das políticas em sentido protetivo ou assistencial e não necessariamente rebaixando.

5 Conclusão

As janelas envolvem momentos de processamento de novas instituições. A pandemia criou janelas no momento em que as vulnerabilidades de grupos sociais acabam por demandar ação do Estado para contornar contextos de fragilidade social, econômica e política. Dentre estes grupos, vemos as mulheres como alvo de políticas de parlamentares. Neste sentido, os projetos de lei apresentados vêm em momento em que a fragilidade institucional coloca em confronto velhas e novas instituições que são processadas sem a mesma densidade que em momentos normais. A questão é se a generificação das instituições percebida nestes projetos é capaz de construir melhores condições às mulheres.

³ Como o presente trabalho foi apresentado em 10 de junho, há de se verificar se os referidos projetos de lei foram convertidos ou não em legislações.

O presente procurou analisar 14 projetos de lei apresentados entre março e maio de 2020 e que tivessem relação com efeitos decorrentes da epidemia da Covid-19. Analisamos ementas, justificativas e as soluções apresentadas. Observamos que, mesmo em contexto pandêmico de saúde pública, é a área de Segurança Pública que norteia a construção de políticas para mulheres. Existe um foco sobre a violência contra a mulher, a partir de estudos, dados estatísticos e trabalhos acadêmicos citados nos projetos de lei que toma dianteira nos projetos.

Apenas dois projetos de lei são de longo prazo, ambos na área de segurança pública. Os outros 12 projetos que versam sobre renda, trabalho e setores produtivos permanecem restritos ao contexto pandêmico (mas que reverberam pós-pandemia), o que configura um problema a ser enfrentado, já que, por exemplo, no trabalho desregulamentado, a renda cortada pela pandemia não necessariamente se mantém. Logo, políticas de trabalho e renda precisam ser pensadas no médio prazo e não no curto, como se destacam nos projetos.

A maioria dos projetos foram apresentados por mulheres, muitos deles repetitivos, com ementas próximas, o que aponta possibilidade de que as parlamentares não dialoguem sobre propostas em conjunto sobre temáticas parecidas ou que poderiam incluir projeto mais amplo abrangendo políticas próximas. Ao mesmo tempo vemos um claro processo de criação de políticas generificadas, com certa atenção a demandas de mulheres, notadamente, em aspecto material, cujo contexto pandêmico prejudica as mulheres em maior escala do que homens. Não obstante, algumas destas políticas tratam, também de relações de poder, sobretudo quando se refere ao campo das relações empregatícias.

Os projetos de lei versam sobre as regras generificadas tendo em vista modificar, em parte as instituições formais que tratam homens e mulheres de forma hierarquizada legalmente. A tradução dos contextos fragilizados que afetam mais mulheres do que homens se tornam elementos para leis que reestruturam as relações de poder em que as mulheres são afastadas na *hard politics*. Contudo, o que é percebido é que ainda sem mantém pouca atenção de fato às políticas estruturantes que permitiriam melhores condições às mulheres. O foco está na assistência social e não na reconfiguração das condições materiais que hierarquizam mulheres, no que se refere ao longo prazo. A maior parte das políticas são restritas ao período pandêmico, como forma de atenuar contextos que fragilizam as mulheres.

O caráter regulatório da maioria dos PL está presente na definição das pessoas em contexto de vulnerabilidade social, ou, inclusive, delimitando o que é vulnerabilidade, e se associa às políticas redistributivas, conjugando um tipo de ação política que, tendo em vista um grupo percebido e legitimado pelo Estado como vulnerável, se permite que ações sejam direcionadas para este grupo. Em algumas destas políticas, temos a questão da titularidade que engendra novos direitos, onde a fragilidade permite que o Estado proveja ações específicas e diretas a este grupo, de forma prioritária. Ao mesmo tempo, a vulnerabilidade é elemento

legitimador para redistribuir ou regularizar novos grupos em contextos de instituições consolidadas.

Por fim, é notório que são as mulheres parlamentares que apresentam projetos coadunados, a priori, com a agenda feminista. Portanto, há uma possível pista de que as mulheres parlamentares se movimentam para aproveitar o momento institucional afim de ressignificar as instituições formais. Lembremos, ainda, que muitas destas políticas se repetem em pontos, o que também indica que falta coordenação e diálogo entre as parlamentares. Assim, agenda generificada ainda persiste, mas é reconstruída com a dimensão de gênero alocando as mulheres como objeto das políticas em sentido protetivo ou assistencial e não necessariamente rebaixando.

Nesta relação negócios e governo, no contexto de políticas públicas para mulheres no momento em que se apresenta uma epidemia que produz efeitos de carga de saúde pública para as mulheres, os projetos de lei apresentados pelos parlamentares versam basicamente sobre as decorrências negativas da Covid-19 na ótica da violência. Estes projetos atuam sobre os efeitos danosos no curto e não no longo prazo em relação às mulheres (apenas na segurança pública os projetos são de longo prazo). Os projetos apresentados, em maioria, essencializam as mulheres (ainda que tenham sido elaborados por parlamentares mulheres), o que pode existir conflito de agenda decisória ou a não conciliação entre soluções, problemas e momento político.

Não obstante, os projetos se pautam na dimensão público e privado sob diferentes formas: público na renda e trabalho e publicizando o “privado” na segurança pública (deixando claro o contexto de violência que existe no âmbito da residência e nas relações familiares). Os textos também versam sobre categorias restritas de mulheres e apenas 1 (sobre a violência), abrange as mulheres sem destacar categorias dentre elas. Por fim, os projetos se orientam por dimensões de intervenção ampliados, aproveitando o contexto da Covid-19 regularizando setores que teriam dificuldade no debate (a exemplo do porte de arma).

Nesta conjuntura, destacamos a necessidade de mais estudos sobre o acompanhamento de processos e projetos legislativos criados na conjuntura da Covid-19. Os limites deste artigo esbarram na perspectiva de gênero com foco nas mulheres. Todavia, ao acrescentar outros marcadores como crianças, idosos ou ampliar o escopo de análise para todo o período pandêmico, permitirá construir um quadro de como os parlamentares entendem os efeitos da pandemia e como sustentam suas propostas de intervenção na sociedade. Não obstante, um estudo sobre os efeitos das políticas sancionadas é fundamental para se construir percepção de longo prazo das políticas.

Referências

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018

ANDREWS, Kenneth T.; EDWARDS, Bob. Advocacy organizations in the U.S. political process. **Annual Review of Sociology**, v. 30, p. 479-506, 2004.

BÄCK, Hanna; DEBUS, Marc; MÜLLER, Jochen. Who Takes the Parliamentary Floor? The Role of Gender in Speech-making in the Swedish Riksdag. **Political Research Quarterly**, v. 67, n. 3, p. 504-518, 2014.

BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria. Análise da produção legislativa em saúde no Congresso Nacional brasileiro (1990-2006). **Cadernos de Saúde Pública**, v. 26, n. 1, p. 97-109, 2010.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 1977.

CARDOZO, José Eduardo. A crise do legislativo. **Estudos Avançados**, v. 23, n. 67, p. 79-87, 2009

CARONE, Renata Rodrigues. A atuação do movimento feminista no legislativo federal: caso da lei Maria da Penha. **Lua Nova**, v. 105, p. 181-216, 2018.

CHANNAPPANAVAR R. et al. Sex- based differences in susceptibility to severe acute respiratory syndrome coronavirus infection. **Journal of Immunology**, v. 198, n. 10, p. 4046-4053, 2017.

DONG, Yuanyuan et al. Epidemiology of COVID-19 among Children in China. **Pediatrics**, v. 145, n. 6, p. 1-12, 2020.

FRASER, Nancy. Talking about Needs: Interpretive Contests as Political Conflicts in Welfare-State Societies. **Ethics**, v. 99, n. 2, p. 291-313, 1989.

GOTTEMS, Leila Bernarda Donato *et al.* O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. **Saúde & Sociedade**, v.22, n.2, p.511-520, 2013.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural na esfera pública**. São Paulo: Edunesp, 2014.

KENNY, Meryl; MACKAY, Fiona. Gender and Devolution in Spain and the United Kingdom. **Politics & Gender**, v. 7, n. 2, p. 280-286, 2011.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. Third ed. Nova York: Harper Collins, 2003.

KOREAN SOCIETY OF INFECTIOUS DISEASES et al. Report on the Epidemiological Features of Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) Outbreak in the Republic of Korea from January 19 to March 2, 2020. **Journal of Korean Medical Science**, v. 35, n.10, e112, p. 1-11, 2020.

LIN, Nelson Shih Yien. **Participação popular no legislativo federal: um estudo de seus mecanismos institucionais: emendas populares no processo constituinte, iniciativa popular de lei e Comissão de Legislação Participativa**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, 2010.

LOWI, Theodore. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.

LOWI, Theodore. American Business and Public Policy, Case Studies and Political Theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.

LUNA, Naara. O debate sobre aborto na câmara de deputados no Brasil entre 2015 e 2017: Agenda conservadora e resistência. **Sexualidad, Salud y Sociedad**, n. 33, p. 207-239, 2019.

MIGUEL, Luis Felipe; FEITOSA, Fernanda. O gênero do discurso parlamentar: mulheres e homens na tribuna da câmara dos deputados. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 201-221, 2009.

OLIVEIRA, Tatyane Guimarães. Feministas ressignificando o direito: desafios para aprovação da Lei Maria da Penha. **Direito & Práxis**, v. 8, n. 1, p. 616-650, 2017.

ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DA SAÚDE [OPAS]. **Folha informativa – COVID-19 (doença causada pelo novo coronavírus)**. Brasília: OPAS, 2020. Disponível em: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875. Acesso em: 22 abr. 2020.

PATEMAN, Carole. **O contrato sexual**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1993.

PHILLIPS, ANNE. **The Politics of Presence**. Oxford: Oxford University Press, 1995.

QUADROS, Marcos Paulo dos Reis; MADEIRA, Rafael Machado. Fim da direita envergonhada? Atuação da bancada evangélica e da bancada da bala e os caminhos da representação do conservadorismo no Brasil. **Opinião Pública**, v. 24, n. 3, p. 486-522, 2018.

RAWLS, John, **Justice as Fairness: A Restatement**. Ed. By Erin Kelly. Massachusetts: Harvard University Press, 2001.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. CAPES: UAB, 2009.

SANTOS, Cecília MacDowell. Da delegacia da mulher à Lei Maria da Penha: Absorção/tradução de demandas feministas pelo Estado, **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 89, p. 153-170, 2010.

SANTOS, Cecília MacDowell. Transnational Legal Activism and the State: Reflections on Cases against Brazil in the Inter-American Commission on Human Rights. **Sur-International Journal on Human Rights**, v. 7, p. 29-59, 2007.

UNITED NATIONS. **Policy Brief: The Impact of Covid -19 on Women (2020)**. New York: United Nations, 2020. Disponível em: <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/policy-brief-the-impact-of-covid-19-on-women-en.pdf?la=en&vs=1406>. Acesso em: 20 maio 2020.

WÄNGNERUD, Lena. Women in Parliament: Descriptive and Substantive Representation. **Annual Review of Political Science**, v. 12, p. 51-69, 2009.

WAYLEN, Georgina. Informal Institutions, Institutional Change, and Gender Equality. **Political Research Quarterly**, v. 67, n. 1, p. 212-223, 2014.

WAYLEN, Georgina. **Understanding Institutional Change: A Gender Perspective**. Paper Presented to CPP Seminar, Manchester, UK, nov., 2012.

WELDON, Laurel. Beyond Bodies: Institutional Sources of Representation for Women in Democratic Policymaking. **Journal of Politics**, v. 64, n. 4, p. 1153-74, 2002.

WENHAM, Clare; SMITH, Julia; MORGAN, Rosemary. COVID-19: the gendered impacts of the outbreak. **The Lancet**, v. 395, Issue 10227, p.846-848, 2020.

YOUNG, Iris. Marion. **Responsibility for Justice**. Oxford: Oxford University Press, 2011



NEM LOCALISTAS NEM SETORIALISTAS, AS ASSEMBLEIAS ESTADUAIS SÃO “CLASSE-MÉDISTAS”: GANHOS E PERDAS DAS LEIS ESTADUAIS DURANTE A CRISE DA COVID-19

NEITHER LOCALISTS NOR SECTORIALISTS, STATE ASSEMBLIES ARE “MIDDLE CLASS”: BENEFITS AND LOSSES OF STATE LAWS DURING THE COVID-19 CRISIS

NI LOCALISTAS NI SECTORIALISTAS, LAS ASAMBLEAS ESTATALES SON “CLASE MEDISTAS”: GANANCIAS Y PÉRDIDAS DE LAS LEYES ESTATALES DURANTE LA CRISIS DEL COVID-19

Murilo de Oliveira Junqueira¹

Resumo O presente artigo visa analisar o conteúdo das leis aprovadas pelas Assembleias estaduais no combate à crise econômica e social gerada pela Covid-19. Foram analisadas 309 leis de dezesseis estados brasileiros. A metodologia utilizada foi a análise de conteúdo e a análise exploratória de dados. Observou-se que o padrão de relações entre Assembleia Legislativa e governos de Estado variou enormemente, sendo que alguns parlamentos aprovaram muitas leis e outros pouquíssimas. Principalmente nos parlamentos que aprovaram muitas leis, houve um notável aumento do intervencionismo econômico, principalmente em medidas que beneficiavam, de forma difusa, a classe média. Esse achado contraria o esperado pela literatura, que preconiza que o maior interesse dos parlamentares são medidas de interesse local ou setorial.

Palavras-chave: Federalismo; Covid-19; Políticas Públicas; Estudos Legislativos; Política Estadual

Abstract This aim of this paper is to analyze the content of the state's laws in the fight against the economic and social crisis generated by Covid-19. Sixteen Brazilian states were analyzed, including 309 laws. The methodology used was content analysis and exploratory data analysis. It was observed that the pattern of relations between the Legislative Assembly and State governments varied enormously, with some parliaments passing many laws and others very few. Especially in the parliaments that passed many laws, there was a notable increase in economic interventionism, mainly in policies that benefited, in a diffuse way, the middle class. This finding is contrary to what is expected by the literature, which advocates that the greatest interest of parliamentarians are measures of local or sectorial interest.

Keyword: Federalism; Covid-19; Public Policy; Legislative Studies; State Policy

Resumen Este artículo tiene como objetivo analizar el contenido de las leyes aprobadas por las Asambleas del Estado en la lucha contra la crisis económica y social generada por Covid-19. Se analizaron 309 leyes de dieciséis estados brasileños. La metodología utilizada fue el análisis de contenido y el análisis exploratorio de datos. Se observó que el patrón de relaciones entre la Asamblea Legislativa y los gobiernos de los estados varió enormemente, con algunos parlamentos aprobando muchas leyes y otros muy pocas. Especialmente en los parlamentos que aprobaron muchas leyes, hubo un aumento notable del intervencionismo económico, principalmente en medidas que beneficiaron, de manera difusa, a la clase media. Este hallazgo es contrario a lo esperado por la literatura, que defiende que el mayor interés de los parlamentarios son las medidas de interés local o sectorial.

Palabra clave: Federalismo; Covid-19; Política Pública; Estudios Legislativos; Política Estatal

¹ Universidade Federal do Pará.

Introdução

O ano de 2020 foi marcado pela pandemia da Covid-19, causada por um tipo até então desconhecido de Coronavírus. A pandemia se alastrou fortemente pelo globo e atingiu duramente o Brasil. Nas terras tupiniquins, o governo federal teve uma postura relativamente ausente da crise, se abstendo criar uma estratégia nacional unificada de enfrentamento ao vírus e à crise econômica provocada por ele. Assim, os Estados foram, em grande medida, entregues à própria sorte e tiveram que combater, cada um ao seu modo, os problemas sanitários, econômicos e sociais causados pela doença.

Essa situação, apesar de trágica do ponto de vista humano, fornece uma excelente oportunidade de analisar como poderia ter sido o enfrentamento da crise se houvesse outro governo no comando do país. Cada Estado é um pequeno governo, com certo grau de autonomia, segundo o princípio federativo. A autonomia estadual, em um contexto em que o governo federal se absteve de agir, torna a federação brasileira um “laboratório de políticas públicas”, pois um mesmo desafio foi enfrentado de várias maneiras diferentes. Evidentemente, o alcance das políticas sob competência estadual é bem menor que o alcance das políticas federais (ARRETICHE, 2005; GUICHENEY; JUNQUEIRA; ARAÚJO, 2018; TOMIO; ORTOLAN; CAMARGO, 2010). No entanto, é possível inferir das medidas estaduais um “estilo” de enfrentamento da crise, o que nos permite especular sobre o que teria acontecido se houvesse outro governante em Brasília. Esse artigo pretende, então, explorar o que cada unidade federativa fez do ponto de vista legislativo, principalmente com relação a propostas que geram ganhadores e perdedores². Apesar de o governo estadual poder implementar de facto muitas políticas contando exclusivamente com medidas administrativas, dado o princípio da legalidade, certas medidas somente são legítimas se forem amparadas por lei, logo, pela colaboração com as Assembleias Legislativas estaduais. Podemos citar, como exemplo, medidas tributárias, criação de novos benefícios sociais, alteração na remuneração de servidores ou novos direitos do consumidor.

Como a análise abaixo demonstra, a diversidade de estratégias do “laboratório federativo” brasileiro foi enorme. Houve desde casos em que as Assembleias Legislativas pouco fizeram, aprovando um número reduzidíssimo de leis, até casos em que foram aprovadas dezenas de leis, sendo a grande maioria de autoria dos próprios parlamentares. Essas leis estão longe de serem leis simbólicas ou “de baixo impacto”. Pelo contrário, os parlamentos estaduais promoveram um notável aumento do intervencionismo econômico. Vários estados aprovaram leis que propunham congelamento de preços, cotas de compras por consumidor ou redução forçada dos preços de

² A versão inicial desse artigo continha uma sessão inteira sobre analisando as políticas de saúde, onde muitas propostas não possuem perdedores e ganhadores claros (pense em uma política de prevenção, por exemplo). Contudo, dada a complexidade do tema e as limitações desse espaço, iremos nos analisar apenas as medidas das demais áreas, reservando para um artigo em separado as políticas de saúde.

certos produtos. Assim, podemos perceber que, em alguns Estados, o contexto da pandemia mudou os incentivos dos legisladores em direção ao ativismo legal, tal como ocorre no contexto de grandes crises econômicas ou guerras (ARNOLD, 1992; LEVI, 1989).

Além de analisar a diversidade de políticas dos Estados, o presente artigo visa também elucidar o comportamento dos parlamentares durante a crise, frente a hipóteses correntes na literatura. Em nossa análise, um dado em especial salta aos olhos: os parlamentares estaduais, durante a crise de 2020, demonstraram uma certa preferência por benefícios que atingem a classe média. Os benefícios destinados a esse setor foram bem maiores em número e intensidade que os benefícios destinados às classes mais baixa e mais alta. Esse padrão é bem mais pronunciado que um outro padrão bem mais apontado na literatura: a tendência aos benefícios particularistas, sejam eles locais ou setoriais (AMES, 2003; CASTRO; ANASTASIA; NUNES, 2009; MELO, 2011; NUNES, 2012). Para proteger a classe média da crise, os parlamentares chegaram mesmo a atuar de um modo que contradiz o comportamento esperado pela literatura: eles impuseram perdas concentradas a determinados setores econômico para fornecer ganhos difusos para os consumidores de classe média (ARNOLD, 1992; WILSON, 1984), ou seja, promoveram medidas redistributivas (LOWI, 1964).

Portanto, esse artigo pretende se debruçar sobre as seguintes questões específicas: (1) quais parlamentos foram mais ativos durante a crise? (2) As assembleias abandonaram sua relação tradicional de submissão com os governos estaduais e foram mais proativas na formulação de políticas públicas? (3) quais as áreas de política mais comuns das leis estaduais aprovadas? (4) Quais grupos foram o alvo preferencial de benefícios e perdas das leis aprovadas?

O artigo se divide da em seis sessões, incluindo essa introdução. Na próxima seção faremos uma revisão bibliográfica sobre características básicas do federalismo brasileiro e sobre o comportamento parlamentar estadual. Na seção seguinte discutiremos sobre a metodologia de análise empregada nesse artigo. A sessão 4 traz de uma visão geral das leis aprovadas, onde abordaremos as questões 1 e 2. A sessão 5 discute sobre o público-alvo das propostas e levanta a hipótese do viés pró-classe média (questões 3 e 4). Por fim existe uma sessão de conclusão.

Revisão bibliográfica

Autores clássicos da teoria do federalismo viam a autonomia estadual como um caminho para possibilitar a maior experimentação de políticas públicas, possibilitando assim uma melhor possibilidade de se encontrar soluções inovadoras para os desafios sociais (OATES, 1999; TIBBOUT, 1956; WEINGAST, 1995). Contudo, essa possibilidade sempre foi vista com ceticismo no Brasil, onde os Estados são vistos como fracos e pouco autônomos (ABRUCIO, 1998; ARRETICHE, 2013; GUICHENEY; JUNQUEIRA; ARAÚJO, 2018). Em particular, as Assembleias Legislativas estaduais ocupam um lugar ainda mais desprivilegiado que os

Executivos estaduais na federação brasileira. Ao contrário do modelo americano, em que cada Estado possui um amplo espaço constitucional para a produção de legislação local, no Brasil, a maior parte dos regulamentos – como legislação civil, penal e tributária – é federal (TOMIO; ORTOLAN; CAMARGO, 2010). Do pouco espaço que sobra para a atuação estadual, basicamente atribuições comuns e concorrentes (artigos 23 e 24 da Constituição Federal), boa parte é de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, como leis que regulam carreiras públicas ou estabelecem a criação ou alteração de órgãos públicos. Paralelo a isso, boa parte dos estudos sobre os legislativos estaduais enxerga nos parlamentares estaduais uma versão piorada de seus congêneres federais. Os deputados estaduais seriam tendentes ao localismo, ao fisiologismo e à submissão ao Executivo local (ABRUCIO, 1998; CASTRO; ANASTASIA; NUNES, 2009; GRAÇA, 2016; MELO, 2011; NUNES, 2012; TOMIO; RICCI, 2012).

Como veremos, o contexto especial do ano de 2020, marcado pela maior pandemia em um século, além de uma crise econômica profunda, alterou os incentivos parlamentares. Parte das Assembleias estaduais abandonaram a postura tradicionalmente passiva diante do Executivo e passaram a ativamente produzir políticas públicas. Uma hipótese para isso seria que o caráter centralizado da federação brasileira ocorre porque no conflito entre normas centrais e locais, sempre prevalece as centrais (ARRETCHE, 2002; GUICHENEY; JUNQUEIRA; ARAÚJO, 2018). Porém, no contexto atual, a relativa ausência de regras federais deu maior margem às ações locais. Além disso, os casos mostraram que, nesse contexto, a política local também importa. Casos em que o governo local também foi pouco ativo em produzir políticas públicas deu maior espaço para o protagonismo do Legislativo local. Em outros casos, parece ter havida uma colaboração voluntária entre o governador local e a Assembleia. Talvez pela primeira vez, os Legislativos estaduais tiveram um espaço relativamente amplo para produzir políticas públicas de forma autônoma. Cada parlamento usou essa autonomia de acordo com seu “estilo”. A ciência política brasileira tradicionalmente deu pouco espaço para o conteúdo das políticas locais³, esse estudo pretende preencher essa lacuna utilizando o contexto privilegiado de 2020 onde houve grande efervescência de produção local de políticas públicas.

Metodologia

Esse artigo procurou realizar uma pesquisa de caráter quantitativo exploratório, ou seja, procurou analisar os casos utilizando sobretudo a estatística descritiva e a análise de conteúdo das leis estaduais. Procuramos fazer uma “imersão nos dados”, lendo e analisando as leis aprovadas, bem como os projetos de lei e suas justificativas, para podermos encontrar padrões e fornecer informações úteis aos leitores. O estudo exploratório, apesar de não ser o melhor meio de testar hipóteses do ponto de vista científico, é um ótimo meio de se criar hipóteses testáveis. Assim, o

³ Exceção feita a Tomio & Ricci (2012).

estudo exploratório visa formar uma imagem geral dos fenômenos, uma big Picture, na qual outros pesquisadores poderão recortar cada ponto específico e utilizar métodos mais rigorosos de teste de hipóteses. É importante considerar que sem boas hipóteses, não se pode chegar em boas conclusões, mesmo utilizando-se de metodologia sofisticada.

A amostra escolhida são todas as leis (ordinárias e complementares) aprovadas pelas Assembleias Estaduais de março a agosto de 2020, que visam combater a pandemia da Covid-19 e seus efeitos sobre a população⁴. Foram recolhidas as leis de 16 Estados: AM, AP, BA, ES, GO, MA, MG, MT, PA, PB, PE, PI, PR, RO, RS, SP; representando todas as regiões brasileiras. As leis da amostra foram selecionadas a partir de um critério de palavras-chave. Foram consideradas as normas que continham pelo menos uma das seguintes palavras: “covid”, “coronavírus”, “pandemia”, “calamidade” ou “emergência”. Após a seleção via palavras-chave, verificamos cada lei para checar se elas realmente dizem respeito à crise da Covid, excluindo as normas que não relacionadas ao tema. Temas estritamente orçamentários, como abertura de créditos suplementares e remanejamento de fundos, foram excluídas da análise. No total 309 leis foram selecionadas.

Os critérios teóricos utilizadas para a construção de cada variável da amostra estão descritos abaixo, juntos com a análise. O banco de dados completo da análise, o livro de códigos e os scripts computacionais para a construção de cada figura desse artigo estão disponíveis no anexo metodológico⁵.

Padrões de ação das Assembleias durante a crise do Covid-19

Na Tabela 1 e no mapa da esquerda da Figura 1 podemos ver a quantidade de leis aprovadas em cada unidade federativa. Para facilitar a análise, na Tabela 1, as legislações de iniciativa dos parlamentares foram mostradas separadamente das de iniciativa do Poder Executivo. Podemos ver que a quantidade leis aprovadas varia enormemente entre os Estados. Não existe nenhuma indicação que o número de parlamentares em cada Assembleia esteja correlacionado com o número de leis aprovadas. Parlamentos com muitos deputados, como São Paulo e Rio Grande do Sul, tiveram um reduzidíssimo número de leis aprovadas, enquanto os parlamentos da Paraíba, Mato Grosso e Maranhão aprovaram dezenas de leis. Aparentemente, foi a postura diante da crise, de delegação de poder ao Executivo ou de protagonismo do Legislativo, que determinou o número de leis aprovadas. E, como veremos, essa postura foi muito importante para o conteúdo das leis aprovadas. As Assembleias que foram mais ativas na produção legal, de

⁴ Nenhuma lei sobre o assunto aprovada em janeiro e fevereiro. Como explicado acima, leis específicas de saúde foram excluídas da análise.

⁵ <https://github.com/Murilojunqueira/Covid19Leg>

fato, aprovaram políticas qualitativamente diferentes das Assembleias que delegaram poder ao Executivo.

Tabela 1 – Número de Leis aprovadas por estado

UF	Total Leis	Leis Executivo	Leis Legislativo	% Executivo	Padrão Executivo-Legislativo	Governador	Partido Governador
PB	63	1	62	2%	protagonista	João Azevedo	PSB
MG	44	5	39	11%	protagonista	Romeu Zema	NOVO
MT	37	4	33	11%	protagonista	Mauro Mendes	DEM
PE	35	6	29	17%	protagonista	Paulo Câmara	PSB
MA	31	11	20	35%	homologatória	Flávio Dino	PC do B
AM	18	5	13	28%	homologatória	Wilson Lima	PSC
RO	17	4	13	24%	homologatória	Marcos Rocha	PSL
BA	12	8	4	67%	delegativa	Rui Costa	PT
PR	12	5	7	42%	delegativa	Ratinho Júnior	PSD
ES	9	2	7	22%	delegativa	Renato Casagrande	PSB
GO	6	2	4	33%	delegativa	Ronaldo Caiado	DEM
PA	6	3	3	50%	delegativa	Helder Barbalho	MDB
PI	6	2	4	33%	delegativa	Wellington Dias	PT
AP	5	4	1	80%	delegativa	Waldez Góes	PDT
RS	5	4	1	80%	delegativa	Eduardo Leite	PSDB
SP	3	2	1	67%	delegativa	João Doria	PSDB

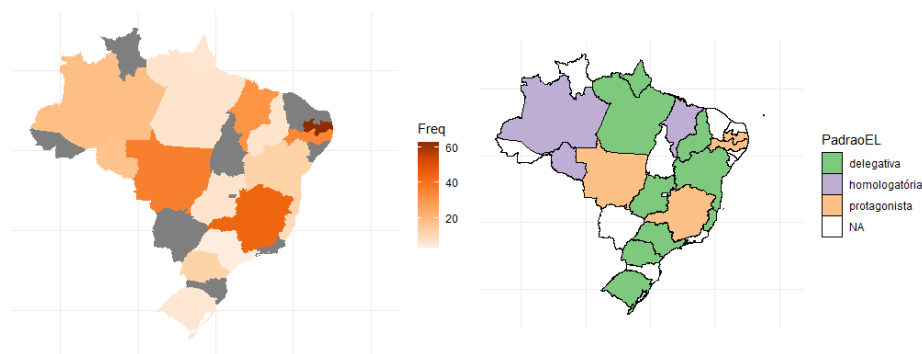
Fonte: Elaboração própria

Alguns estados, como Maranhão e Bahia, tiveram um protagonismo legislativo do Executivo. No caso do Maranhão, a maior parte das leis aprovadas foram fruto de medidas provisórias, que são permitidas pela Constituição estadual. Certamente, as medidas provisórias facilitaram a estratégia extremamente ativa do governador maranhense no enfrentamento da crise, que provavelmente foi o mais intervencionista da amostra⁶. Contudo, outros estados onde o Executivo também tem o poder de editar medidas provisórias, como Santa Catarina e Piauí, se abstiveram de utilizar tal instrumento. Do lado oposto, alguns governadores foram bem pouco ativistas do ponto de vista legislativo, como Paraíba, São Paulo, Piauí e Goiás. O caso da Paraíba parece ser *sus genesis*, pois foi o Estado que mais aprovou leis, mas apenas uma norma foi de

⁶ O Maranhão proibiu o aumento de preços de energia, água e internet durante a crise, bem como determinou a redução forçada de mensalidades escolares e planos de saúde. Também houve proibição de aumentos de preços de “produtos básicos” durante a crise, sem uma devida justificativa. Também houve mudanças importantes com relação à administração pública e legislação tributária. Não é objetivo desse trabalho avaliar se as medidas adotadas foram adequadas ou efetivas, apenas analisamos o “estilo” de gerenciamento da crise.

autoria do Executivo. Não existe evidência de que isso tenha sido devido à ausência de protagonismo do Governador do Estado (SERAFIM; MENEZES, 2020), mas sim de um autêntico trabalho de colaboração com a Assembleia estadual, resultando, inclusive, em uma certa delegação de poder do Executivo ao Legislativo

Figura 1 – Padrões de Legislação a Respeito do Covid



Fonte: Elaboração própria

Podemos classificar o padrão de relações entre Legislativo e Executivo durante a crise por dois critérios: quanto ao número de leis aprovadas e pela autoria das leis (se do Poder Executivo ou dos próprios parlamentares). Quanto ao número de leis aprovadas, as Assembleias podem ter um **padrão delegativo**, ou seja, aprovar poucas leis, deixando que a crise seja gerida pelo Poder Executivo, ou então ter um **padrão ativista**, aprovando um extenso arcabouço de normas. Quanto à autoria das leis, as Assembleias podem estabelecer um **padrão homologatório** em relação ao Executivo, apenas aprovando as leis enviadas pelo governador, ou então ter um **padrão protagonista**, aprovando sobretudo leis de autoria dos deputados. Porém, não faz sentido que um parlamento seja ao mesmo tempo delegativo e protagonista, pois se ele aprova poucas leis, naturalmente ele não está sendo protagonista. Assim, resolvemos classificar as relações Executivo-Legislativo nas Assembleias estaduais em três tipos: as Assembleias delegativas (poucas leis aprovadas), homologatórias (muitas leis aprovadas, sendo grande parte de autoria do Executivo) e protagonista (muitas leis aprovadas, sendo a maioria de autoria do Legislativo). As linhas de corte foram decididas a partir das quebras naturais dos dados da Tabela 1, ou seja, os pontos onde existem “saltos” nos valores. Uma Assembleia foi considerada delegativa se aprovou menos de 15 leis durante o período. Foram consideradas Assembleias homologatórias as que aprovaram mais de 15 leis, sendo pelo menos de 20% de autoria do Poder Executivo. As Assembleias protagonistas aprovaram mais de 15 leis e menos de 20% delas de autoria do

Executivo⁷. Por esse critério, as Assembleias da Paraíba, Pernambuco, Minas Gerais e Mato Grosso foram consideradas protagonistas, enquanto as Assembleias do Maranhão, Amazonas e Rondônia foram consideradas homologatórias. Os demais parlamentos da amostra foram considerados delegativos. Podemos ver os padrões descritos no mapa da direita da Figura 1.

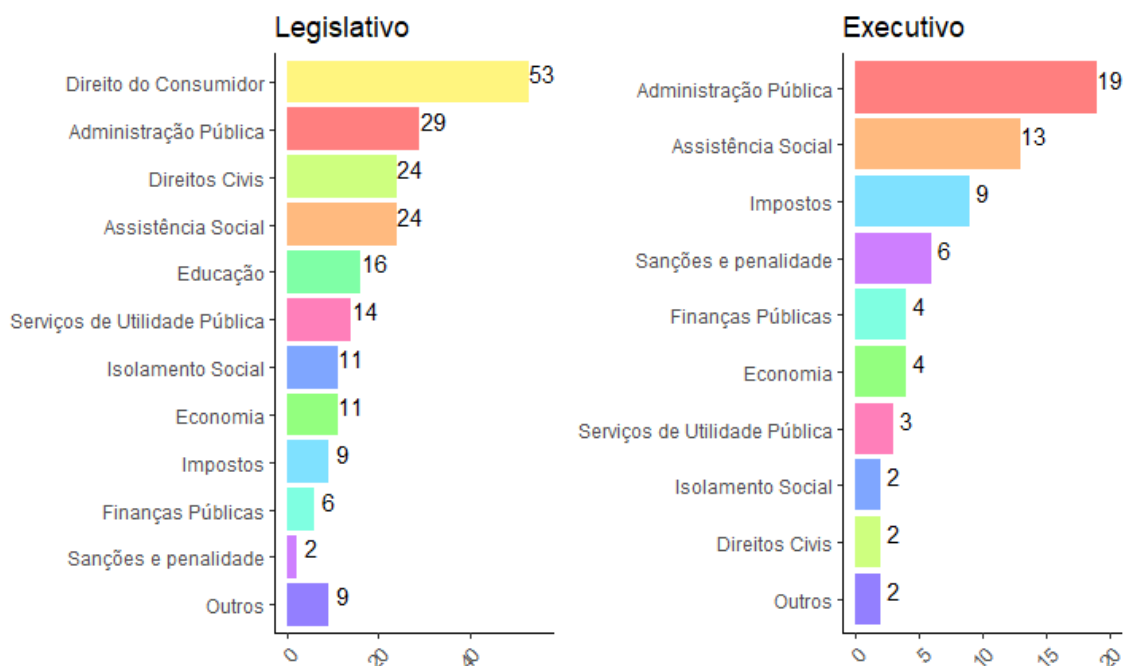
O caso de Minas Gerais mostra um interessante caso onde a Assembleia foi mais que protagonista, mas de certa forma substituiu a liderança do Governador, que, tal como o governo federal, foi relativamente ausente na crise (SILAME; GOMES; ALMEIDA, 2020). A Assembleia mineira além de ter aprovado muitas leis, aprovou muitas intervenções econômicas (como congelamento de preços e reduções forçadas de mensalidades escolares e planos de saúde) o que contrasta com o discurso pró livre mercado do governador. Também podemos observar que os deputados autores das leis mineiras englobam todos os aspectos ideológicos, inclusive a esquerda, o que demonstra que a produção de leis no parlamento mineiro foi protagonizada pelo Legislativo e não por uma articulação liderada pelo Executivo. Possivelmente, o caso do Mato Grosso seja similar ao caso mineiro quanto a esse aspecto.

Políticas e áreas de política mais frequentes durante a crise

A Figura 2 aborda as áreas de política aprovadas por lei. É importante ressaltar que a figura diz respeito a áreas de políticas e não a leis. Uma lei pode conter mais de uma política. Por sua vez, uma política pode englobar mais de uma área. Por exemplo, uma lei que proíba temporariamente o corte dos serviços de energia das famílias de baixa renda é tanto uma política tanto de assistência social quanto de serviços de utilidade pública; por isso, é contada duas vezes na Figura 2. Uma lei que proíba que os planos de saúde privada limitem o tempo de internação em casos de Covid, será contada tanto como uma política de saúde quanto de direito do consumidor, e assim por diante. As políticas específicas de saúde estão excluídas da Figura 2 e do restante dessa análise, pois elas foram alvo de uma abordagem especial, em outro artigo⁸.

⁷ O valor de 20% pode parecer pouco, mas esse parece ser um ponto de corte nos dados, principalmente nas Assembleias que aprovaram muitas normas. Naturalmente, quando o número de lei aprovadas cresce, a dominância do Executivo cai.

⁸ Se a saúde estivesse no gráfico dois, certamente ela seria a política mais frequente. Houve 133 políticas de saúde, 22 de autoria do Executivo e 111 de autoria do Legislativo.

Figura 2 – Áreas de Política

Fonte: Elaboração própria

Podemos perceber que o foco dos parlamentares foi sobretudo em direito do consumidor. As políticas favoritas dos parlamentares foram: proibir a majoração, sem justa causa do preço de serviços e produtos básicos (adotada por 9 Estados), determinação de redução de mensalidades escolares (7 Estados), determinação de remarcação, sem multa, de viagens aéreas e pacotes turísticos (5 estados), suspensão da cobrança de franquia e do corte do serviço por falta de pagamento em serviços de TV e internet (4 Estados) e fim da carência em planos de saúde (2 estados). Essas medidas denotam um claro aumento da tendência ao aumento do intervencionismo econômico durante a crise, o que contrasta com o comportamento normal dos parlamentares estaduais.

Enquanto as leis de autoria do Executivo que tratam da administração pública se concentram nas áreas de contratação e gestão de pessoas (onde somente o governador pode propor leis), as leis de autoria dos parlamentares dizem respeito a normas de transparência. Cinco Estados (AM, MG, MT, PB) impuseram aos governadores regras de transparência mais rígidas sobre contratos e medidas administrativas de enfrentamento a crise. Na Paraíba, essas regras foram estendidas também aos municípios. Os deputados também se preocuparam com os candidatos em concursos para a administração estadual, suspendendo os prazos de validade dos concursos (6 estados). De forma talvez surpreendente, em apenas três Estados foram criadas regras de compras e contratações mais flexíveis para enfrentamento da pandemia (ES, PB e PE), algo que poderia levar a um uso oportunista da crise para casos de corrupção.

Os direitos civis também foram alvo dos parlamentares. Oito Estados criaram políticas de acolhimento a mulheres vítimas de violência doméstica durante a quarentena. Todas as propostas foram de autoria de parlamentares. Enquanto a proposta de proibição das notícias falsas (*fakenews*) ainda patina do Congresso Nacional, sete estados criaram leis locais que proíbem e estabelecem multas para a propagação de informações falsas a respeito da pandemia. Em apenas um caso (Bahia) a proibição de *fakenews* foi de autoria do Executivo. Ainda sobre os direitos civis, quatro estados (AM, ES, PR, RO) estabeleceram que igrejas e cultos são atividades essenciais durante a pandemia, limitando a possibilidade de realizar quarentena para essas atividades. Todas as leis que beneficiavam as atividades religiosas foram de autoria dos parlamentares.

As medidas de assistência social mais populares foram a criação de transferências de renda e redução nos preços dos serviços de utilidade pública, como energia elétrica, água e gás encanado. Sete estados promoveram benefícios com relação aos serviços de utilidade pública – que poderiam ser tanto um desconto direto, quanto um auxílio a famílias de baixa renda ou simplesmente proibindo as empresas de cortarem o fornecimento em casos de falta de pagamento. Desses benefícios, três foram iniciativa do governador do Estado (BA, PA, MT) e quatro forma iniciativa parlamentar (MG, PB, PE e PR). Os governadores tiveram como política de assistência social favorita a criação de programas de transferência de renda. Dos oito estados que criaram programas de transferência de renda, cinco o fizeram por iniciativa do governador (AM, AP, BA, PR, RO) e três por iniciativa parlamentar (MG, MT, PB). Com relação à educação, a política mais popular foi a redução das mensalidades de escolas e universidades privadas, proposta em oito estados, todos por iniciativa parlamentar.

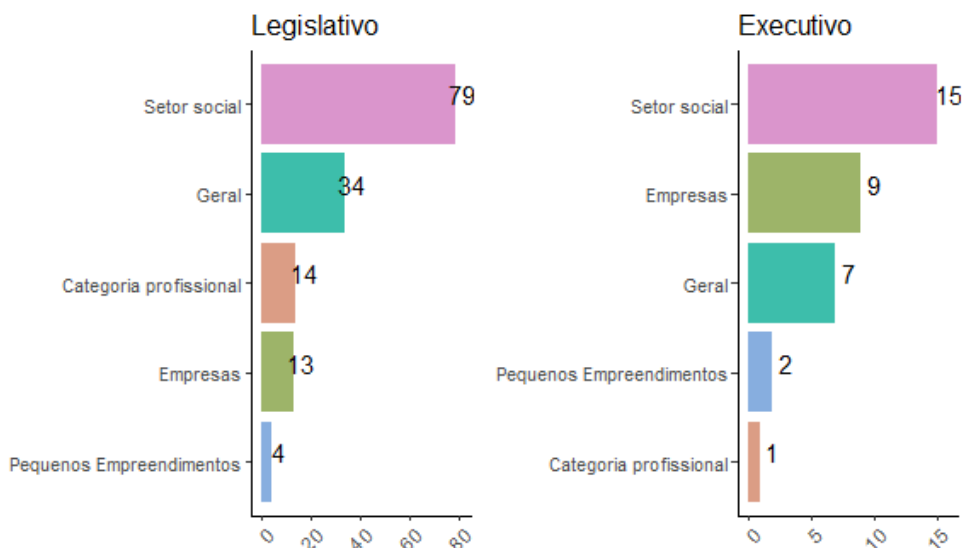
Com relação às medidas de isolamento social, a maioria das medidas foram em sentido negativo, retirando setores do isolamento determinado por decreto, como no caso da retirada de atividades religiosas do isolamento. Apenas um Estado (Rondônia) criou leis de punição por multa para desrespeito às medidas de distanciamento social, por iniciativa do governador.

Produção legislativa e público-alvo das propostas

Quanto aos setores afetados, classificamos as políticas por dois critérios: quanto às categorias sociais envolvidas (setor social, empresas, pequenos empreendimentos, categorias profissionais ou “geral”) e quando à renda do público-alvo (baixa, média-baixa, média, média-alta, alta e “geral”). Quanto às categorias sociais, o setor social envolve desde agrupamentos amplos, como mulheres, idosos, famílias de baixa renda, famílias de renda média, ou alunos da rede pública; até agrupamentos mais específicos como indígenas, internos do sistema prisional ou população de rua. Os pequenos empreendimentos são uma espécie de meio termo entre o setor social e as empresas, como microempreendedores, cooperativas e autônomos. Empresas e

categorias profissionais são classificações evidentes por si. Por fim, a categoria “geral” diz respeito a benefícios que não podem ser atribuídos a um setor específico, como normas de higiene ou corte de gastos públicos.

Figura 4 – Categorias sociais Beneficiadas pelas políticas

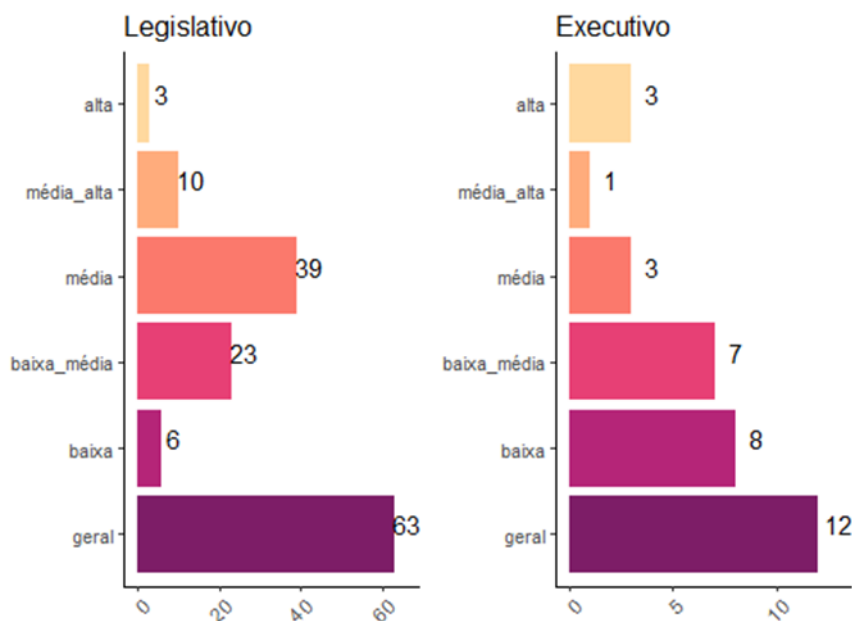


Fonte: Elaboração própria

A Figura 4 mostra as categorias mais beneficiadas pelas políticas propostas pelos legislativos e pelos executivos⁹. Podemos perceber que ambos demonstram uma predileção por políticas que beneficiem uma categoria social específica. Particularmente, as políticas de assistência social, direitos civis e parte das políticas de direito do consumidor abordadas anteriormente tem por alvo o setor social. Talvez o ponto que mais chame a atenção na Figura 4 é a relativa desatenção dos legisladores, em meio a uma gravíssima crise econômica, com medidas de apoio aos pequenos empreendimentos e mesmo às grandes empresas – embora os governadores tenham sido um pouco mais proativos nessa questão. Uma possível explicação para essa relativa inatividade das Assembleias em relação à economia seja uma delegação de responsabilidades aos Executivos estaduais ou mesmo ao governo federal. Mas deve-se ressaltar que os parlamentos estaduais se dedicaram fortemente em produzir políticas que beneficiam a classe média, como mostra a Figura 5.

⁹ As políticas de saúde não estão incluídas nas **figuras 4 e 5**, mas se estivessem, quase todas estariam classificadas como de caráter “geral”. As políticas de saúde dizem respeito à saúde preventiva, gestão hospitalar e fornecimento de dados; todas essas medidas não afetam um setor específico, mas a toda a população.

Figura 5 – Grupos beneficiados de acordo com a classe de renda



Fonte: Elaboração própria.

A Figura 5 mostra os grupos beneficiados pelas políticas estaduais de acordo com uma estimativa de renda. O critério para estimar a renda do público-alvo da proposta não é objetivo, tal como a estimativa de renda feita por pesquisas domiciliares. Porém, raramente é objetiva a avaliação que os próprios políticos fazem do público que será beneficiado por determinada proposta. O critério utilizado serve como modelo heurístico para avaliar, de forma exploratória, o público-alvo das políticas. Foram consideradas políticas que beneficiam a baixa renda todas as políticas que envolviam a análise das condições socioeconômicas das famílias, de modo a atingir especificamente os mais pobres. Foram consideradas políticas para a renda baixa-média as políticas que visavam prioritariamente atingir os mais pobres, mas podem eventualmente beneficiar a classe média. O exemplo mais comum são descontos nos serviços de utilidade pública, como água e energia. Essa proposta certamente fará uma diferença maior para a classe baixa, mas trará algum alívio para o orçamento da classe média. Descontos no IPVA também foram classificados como atingindo a renda baixa-média, embora sua lógica seja a oposta do exemplo anterior: beneficiam sobretudo a classe média, podendo atingir algumas pessoas da classe baixa que eventualmente possuam automóvel. Políticas que beneficiam pequenos empreendimentos, como cooperativas, pequenos agricultores e microempreendedores, também foram classificadas como baixa-média. Foram classificadas como beneficiando a classe média as políticas destinadas a reduzir os preços ou aumentar os benefícios de serviços sofisticados, que raramente estão disponíveis para a classe baixa, como escolas particulares, planos de saúde privada, viagens aéreas e TV por assinatura. Ajuda a pessoas que estão na fila de espera de

concursos públicos também foram consideradas como destinadas à classe média. Políticas que beneficiam os funcionários públicos em exercício foram classificadas como de renda média-alta, exceção feita aos professores da rede pública e aos policiais, que foram classificados como renda média. Políticas que visam beneficiar pequenas e médias empresas (mas não microempresas), como pousadas, hotéis, restaurantes e o setor de entretenimento também foram classificadas como média-alta. Políticas que visam beneficiar empresas que são por natureza grandes (agronegócio, usinas de açúcar, companhias aéreas, etc) foram classificadas como de alta renda. Por fim, políticas que não tem por alvo uma faixa de renda específica, como proibição de *fakenews*, medidas de acolhimento a mulheres em situação de violência, proibição de fogueiras e São João ou estabelecer que atividades religiosas são essenciais, foram consideradas de caráter “geral”.

Dada essa classificação, podemos perceber que os parlamentares demonstram uma nítida predileção por políticas que favorecem a classe média, principalmente via alterações no direito do consumidor. O mais surpreendente é que muitos desses benefícios vem às custas de outros setores privados, muitos deles de alta renda, como escolas particulares e planos de saúde privados. Uma política muito popular na pandemia foi estabelecer a redução forçada das mensalidades escolares, em razão da ausência de aulas presenciais. Também foi comum proibir a carência em planos de saúde privada ou proibir limites ao tempo de internação. Dois estados (PB e RO) suspenderam o pagamento de empréstimos consignados de todos os funcionários públicos, sem a necessidade de comprovação da impossibilidade de pagamentos ou problemas de saúde. Mesmo muitas das propostas classificadas como de benefícios gerais, como higiene em bancos e supermercados, ou assistência a mulheres vítimas de violência, talvez só tenham sido frequentes por também terem um impacto visível na classe média. Não é nosso objetivo aqui discutir o mérito dessas medidas, mas, aparentemente, o foco dos parlamentares foi muito intenso nessas áreas, sendo que outras, como saúde dos indígenas, população de rua ou população carcerária mereceram atenção reduzida. Até mesmo a saúde dos trabalhadores pobres em serviços essenciais, como a crescente população ocupada nos serviços de entrega, foi alvo de poucas políticas. Apenas dois Estados (PB e PE) prescreveram normas de higiene nesses serviços, e mesmo assim não está claro se o objetivo dessas normas era proteger o trabalhador ou o consumidor.

Conclusão

A análise mostrou que as políticas de combate à crise econômica e social gerada pelo coronavírus variou enormemente entre os Estados. Alguns parlamentos estaduais se mostraram protagonistas, aprovando extensa legislação sobre o tema, inclusive, rompendo com o padrão de subordinação em relação ao Executivo que caracteriza as Assembleias estaduais. Principalmente nos casos em que os parlamentos foram mais ativos, uma série de intervenções sociais e

econômicas foram aprovadas, chegando ao ponto de impor perdas concentradas e ganhos difusos – algo incomum na lógica parlamentar. No entanto, grande parte desses benefícios foi destinado à classe média. Propostas destinadas à recuperação econômica de empresas, apoio aos pequenos negócios e políticas de ajuda a pessoas de maior vulnerabilidade tiveram uma atenção menor. Excede o escopo desse trabalho procurar as causas da predileção dos parlamentares por políticas pró-classe média. Podemos especular que isso talvez tenha ocorrido por uma maior identificação dos parlamentares com esse segmento social, ou então por uma eventual busca de benefícios políticos ou atenção da imprensa ou ainda delegação da responsabilidade pelos demais setores para outros poderes e níveis federativos. Por enquanto, é mister mencionar que essa é uma tendência até o momento pouco explorada pela literatura do comportamento legislativo estadual, que certamente merece renovada atenção nos estudos políticos futuros.

Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da Federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: HUCITEC, 1998.
- AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- ARNOLD, R. Douglas. **The Logic of Congressional Action**. New Haven, CT: Yale University Press, 1992.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Dados**, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002.
- ARRETCHE, Marta. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? **Novos Estudos**, v. 95, p. 39-57, 2013.
- ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 69-85, 2005.
- CASTRO, Mônica Mata Machado De; ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe. Determinantes do comportamento particularista de legisladores estaduais brasileiros. **Dados**, v. 52, n. 4, p. 961-1001, 2009.
- GRAÇA, Luís Felipe Guedes da. **O Governo do Estado e a Assembleia Legislativa**: Entre a Submissão e os Limites da Independência. Curitiba: Appris, 2016.
- GUICHENEY, Hellen; JUNQUEIRA, Murilo de Oliveira; ARAÚJO, Victor. O debate sobre o federalismo e suas implicações para a governabilidade no Brasil (1988-2015). **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB**, v. 83, p. 69-92, 2018.
- LEVI, Margaret. **Of rule and revenue**. Los Angeles: University of California Press, 1989.
- LOWI, Theodore J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.

MELO, Carlos Ranulfo. Individualismo e partidarismo em doze estados Brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 26, n. 75, p. 57-71, 2011.

NUNES, Felipe. What is the Best Strategy to Obtain Legislative Support? Survey Evidence from Brazilian State Assemblies. **Brazilian Political Science Review**, v. 6, n. 2, p. 88-113, 2012.

OATES, Wallace E. An Essay on Fiscal Federalism. **Journal of Economic Literature**, v. 37, n. 3, p. 1120-1149, 1999.

SERAFIM, Lizandra; MENEZES, Henrique Zeferino de. **Especial ABCP**: As ações da Paraíba no enfrentamento à pandemia. Disponível em: <https://cienciapolitica.org.br/analises/especial-abcp-4a-edicao-governos-estaduais-e-aco-es/artigo/especial-abcp-aco-es-paraiba-enfrentamento-pandemia>. Acesso em: 15 set. 2020.

SILAME, Thiago Rodrigues; GOMES, Larissa Peixoto; ALMEIDA, Helga do Nascimento de. **Especial ABCP**: As ações de Minas Gerais no enfrentamento à pandemia. Disponível em: <https://cienciapolitica.org.br/analises/especial-abcp-4a-edicao-governos-estaduais-e-aco-es/artigo/especial-abcp-aco-es-minas-gerais-enfrentamento>. Acesso em: 15 set. 2020.

TIBOUT, Charles M. A Pure Theory of Local Expenditures. **Journal of Political Economy**, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ORTOLAN, Marcelo Augusto Biehl; CAMARGO, Fernando Santos. Análise Comparativa dos Modelos de Repartição de Competências Legislativas nos Estados Federados. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, v. 51, 2010.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; RICCI, Paolo. O governo estadual na experiência política Brasileira: Os desempenhos legislativos das assembleias estaduais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 41, p. 193-217, 2012.

WEINGAST, Barry. The economic role of political institutions: market preserving federalism and economic development. **Journal of Law, Economics, and Organization**, v. 11, n. 1, p. 1, 1995.

WILSON, James Q. Politics of Regulation. In: FERGUSON, THOMAS; ROGERS, JOEL (org.). **The Political economy**: readings in the politics and economics of American Public Policy. New York-NY: Routledge, 1984. p. 81-103.



O LEGISLATIVO E AS OPORTUNIDADES DE PARTICIPAÇÃO ONLINE SOBRE A PANDEMIA DO COVID-19: O ABISMO ENTRE AS INICIATIVAS DOS PARLAMENTOS EM NÍVEL FEDERAL E ESTADUAL

LEGISLATIVE AND ONLINE PARTICIPATION OPPORTUNITIES ON COVID-19 PANDEMIC: THE GAP BETWEEN PARLIAMENTARY INITIATIVES AT FEDERAL AND STATE LEVELS

OPORTUNIDADES DE PARTICIPACIÓN LEGISLATIVA Y EN LÍNEA SOBRE LA PANDEMIA DE COVID-19: EL ABISMO ENTRE LAS INICIATIVAS PARLAMENTARIAS A NIVEL FEDERAL Y ESTATAL

Tatiana Güenaga Aneas¹

Samuel Barros²

Juliana Marinho³

Resumo: O presente artigo tem como objetivo mapear e discutir as iniciativas digitais de participação promovidas pelas casas legislativas brasileiras em nível federal e estadual em resposta à pandemia provocada pelo novo Covid-19 (Sars-CoV-2). Os resultados indicam uma diferença abissal entre as iniciativas federais (65) e estaduais e do Distrito Federal (8). Enquanto as experiências mais robustas foram promovidas pela Câmara dos Deputados (37) e pelo Senado Federal (28), em nível subnacional apenas a Câmara Legislativa do Distrito Federal (7) e a Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco (1) registraram casos. Nos websites das Assembleias Legislativas dos demais 25 estados não foram registradas iniciativas que viabilizasse a participação da sociedade nas questões relacionadas à pandemia do Covid-19.

Palavra-chave: Parlamento Digital; Democracia Digital; Participação Online; Pandemia do Covid-19

Abstract: This article aims to map and discuss the digital participation initiatives promoted by Brazilian legislatures at the federal and state levels in response to the pandemic caused by the new Covid-19 (Sars-CoV-2). The results indicate an abysmal difference between federal (65) and state and Federal District (8) initiatives. While the most robust experiences were promoted by the Chamber of Deputies (37) and the Federal Senate (28), at the subnational level only the Legislative Chamber of the Federal District (7) and the Legislative Assembly of the State of Pernambuco (1) registered cases. On the websites of the Legislative Assemblies of the other 25 states, no initiatives were registered to enable society to participate in issues related to the Covid-19 pandemic.

Keywords: Digital Parliament; Digital Democracy; Online Participation; Covid-19 Pandemic.

¹ Professora do Programa de Pós-graduação em Comunicação da Universidade Federal de Sergipe. Doutora em Comunicação e Cultura Contemporâneas pela Universidade Federal da Bahia.

² Professor da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas (PósCom-UFBA), pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT.DD).

³ Bacharela em Humanidades pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), estudante de Comunicação Social com habilitação em Jornalismo na mesma instituição e bolsista de Iniciação Científica no Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT.DD)

Resumen: Este artículo tiene como objetivo mapear y discutir las iniciativas de participación digital impulsadas por las legislaturas brasileñas a nivel federal y estatal en respuesta a la pandemia provocada por el nuevo Covid-19 (Sars-CoV-2). Los resultados indican una abismal diferencia entre las iniciativas federales (65) y las estatales y del Distrito Federal (8). Mientras que las experiencias más robustas fueron impulsadas por la Cámara de Diputados (37) y el Senado Federal (28), a nivel subnacional solo la Cámara Legislativa del Distrito Federal (7) y la Asamblea Legislativa del Estado de Pernambuco (1) registraron casos. En los sitios web de las Asambleas Legislativas de los otros 25 estados no se registraron iniciativas que permitan a la sociedad participar en temas relacionados con la pandemia de Covid-19.

Palabras clave: Parlamento digital; Democracia digital; Participación en línea; Pandemia de Covid-19

1 Introdução

Com a emergência da pandemia da Covid-19, os governos precisaram tomar um conjunto de medidas não só em relação à saúde pública, mas também na economia, segurança pública, educação, entre outras dimensões que dizem respeito à vida em sociedade. Os desafios para a produção de respostas são grandes, entre outros motivos, porque a pandemia impôs uma nova forma de sociabilidade para todos os atores, inclusive para os agentes e autoridades públicas. No legislativo federal brasileiro, observamos um movimento rápido desde o primeiro momento para garantir a realização de sessões remotas voltadas especialmente às medidas legislativas cabíveis e à orientação e autorização dos gastos públicos no esforço de resposta à pandemia (MITOZO, 2020).

Por se tratar de um fenômeno novo, um conjunto de medidas legislativas precisaram ser tomadas para dar lastro às ações necessárias. Cabe, então, perguntarmos quais as possibilidades de participação as pessoas tiveram neste cenário em que as casas legislativas, via de regra, estiveram de portas físicas fechadas para o cidadão comum. Tomamos, então, como questão de pesquisa: Neste cenário da pandemia da Covid-19, quais foram os canais institucionais do legislativo federal e das unidades da federação para que a sociedade brasileira pudesse participar? Para responder essa questão, prospectamos iniciativas nos websites do Congresso Nacional, Senado Federal, Câmara dos Deputados e das Assembléias Legislativas de todos os estados, inclusive do Distrito Federal.

Muitos afirmam que, em tese, as condições de reação a esta pandemia seriam melhores do que outras que atingiram a humanidade em outros momentos por conta das tecnologias digitais de comunicação, que permitiram a manutenção, mesmo que de forma precária, do trabalho, comércio, educação, entre outras atividades individuais e coletivas. Em resumo, a vida humana em sociedade está em grande medida digitalizada - com importantes parcelas da população excluídas, registre-se - e isso nos daria melhores condições para responder às dificuldades provocadas diretamente ou indiretamente pela necessidade de distanciamento físico e suspensão de um conjunto de atividades presenciais entendidas como não essenciais no contexto de emergência.

Este artigo está dividido em cinco partes. De partida, o leitor encontrará a discussão de alguns temas que apontam para a importância da participação no processo legislativo, particularmente no atual contexto. Na sequência, algumas notas metodológicas que serão seguidas pelos resultados. Por fim, pontuamos as implicações da dificuldade de incluir efetivamente a sociedade no processo legislativo, por mais que muito esteja sendo feito para dar transparência e visibilidade ao trabalho parlamentar nestes tempos de distanciamento físico.

2 A Participação no Processo Legislativo e Pandemia do Covid-19

Na clássica divisão dos poderes em executivo, legislativo e judiciário, cabe ao legislativo a formulação de leis e o monitoramento das ações do executivo. De acordo Gomes (2008), a partir de uma perspectiva habermasiana, os parlamentos são a solução encontrada pelos burgueses para institucionalizar a esfera pública dentro do estado (HABERMAS, 1984, 2003). A perspectiva habermasiana, conforme argumento de Gomes (2008), nos ajuda a entender que os parlamentos desempenham um importante trabalho político de processar as demandas da sociedade, chegadas sob formatos comunicacionais diversos - manifestações, abaixo-assinados, conteúdos midiáticos - e dar forma institucional - ofícios, discursos, seminários, projetos de lei - para as demandas que almejam se transformar em poder administrativo sob a forma de políticas públicas e leis.

Gomes (2008) desenvolve esse argumento para responder a crítica de Habermas à esfera pública contemporânea. Ao lembrar que o parlamento é um produto institucional das revoluções liberais contra as monarquias, Gomes (2008) entende que os atores que compõem a esfera pública devem se direcionar aos parlamentos como ambientes para a apresentação de demandas e politização de questões da vida em sociedade. Assim, firmamos o entendimento do trabalho legislativo como uma atividade que transforma demandas comunicativamente manifestadas em soluções a serem implementadas pela autoridade pública.

Essa linha de defesa de inspiração habermasiana nos ajuda a demonstrar a importância do desenho historicamente conformado dos legislativos nas democracias liberais contemporâneas, ressaltando a importância dos fluxos comunicacionais neste processo como centrais para um trabalho condizente com os interesses da cidadania, uma vez que os interesses não-legítimos têm mais dificuldade de se apresentar publicamente. Assim, a pesquisa democraticamente compromissada do fenômeno precisa se debruçar sobre a comunicação. Tanto a comunicação da sociedade endereçada aos corpos legislativos, quanto a importância da comunicação como ferramenta do legislativo para processar discursivamente as demandas da sociedade e dar forma institucional para que estas encontrem soluções.

O crescente uso das tecnologias digitais tem sido apontado como fator potencialmente capaz de incrementar a comunicação entre agentes políticos e cidadãos, favorecendo, em tese, a representatividade, a participação e a transparência - princípios para um bom funcionamento do sistema democrático. Não obstante, autores como Coleman (2004) afirmam que, a despeito do fato de que os parlamentos nunca foram tão acessíveis, o desinteresse e alienação do público com relação ao processo legislativo se elevam sobremaneira.

Em trabalho mais recente (COLEMAN, 2017), o autor reconhece que pouco se avançou desde o início do século e do processo de incorporação do digital como possível resposta aos problemas da democracia representativa. Na visão do autor, não apenas as iniciativas de democracia digital de governos e legislaturas estão aquém das potencialidades ofertadas pela cultura digital, como há fatores que antecedem a mera possibilidade material e que dificultam o engajamento dos cidadãos. Analisando o cenário atual, Coleman cita como empecilhos para reduzir o abismo entre representantes e representados, a opacidade dos processos de tomada de decisão - o que leva o público a perceber a atividade política como alheia aos seus interesses e demandas - e a crise de confiança nos agentes e instituições do Estado. Aspectos que explicam a escassez de espaços de debate e deliberação genuínos no ambiente digital, ao menos no que diz respeito ao processo político institucional, uma vez que aplicação tecnológica na direção de maior abertura à participação cidadã depende de uma cultura política comprometida com os valores democráticos. Não se trata, portanto, de entender a tecnologia como um conjunto de "artefatos sociais, neutros, com capacidades inatas para afetar a organização social"⁴ (COLEMAN, BLUMLER, 2009, p.10), mas de produto da sociedade, forjada no seio de uma cultura e que, a despeito de possibilitar a ampliação dos canais e formas de comunicação entre representantes e representados, corre-se sempre o risco de que "esse potencial seja desperdiçado sem um desenho político imaginativo voltado para moldar e nutrir as oportunidades democráticas proporcionadas pela internet"⁵ (COLEMAN, BLUMLER, 2009, p.10).

Ao passo em que reconhece o potencial da tecnologia digital para o incremento do processo legislativo, sobretudo na sua dimensão comunicativa, Leston-Bandeira (2009, 2012) aponta para os desafios que subjazem a implementação de tais estratégias por parte dos parlamentos, dada sua natureza coletiva, a demanda por transparência e o caráter negociado das decisões tomadas no seu interior. As mudanças que se esperam dos parlamentos, que dependem de aspectos como letramento digital dos parlamentares, cultura política e disponibilidade de orçamento, não se operam na mesma velocidade das transformações tecnológicas, argumenta. Propondo um quadro analítico para a análise de parlamentos digitais, a autora enfatiza a necessidade de se observar fatores relativos às funções do legislativo, aos processos de

⁴ Tradução nossa para "social, neutral artefacts with innate capacities to affect social organisation"

⁵ Tradução nossa para "such potential will be squandered without imaginative policy design to shape and nurture the democratic opportunities provided by the Internet"

comunicação, disseminação e gestão da informação referentes às TICs, bem como para aspectos institucionais, particulares da realidade das casas (LESTON-BANDEIRA, 2007). Reconhecendo que as mudanças são incrementais, específicas dos diferentes contextos e muitas vezes em descompasso com as expectativas, a autora não deixa de defender que "em um mundo onde a internet se tornou parte integrante da rotina das pessoas, os sites dos parlamentos podem ser muito mais do que um mero repositório de informações; eles podem ser um mecanismo chave para promover a cidadania ativa"⁶ (LESTON-BANDEIRA, 2009, p. 14).

No contexto brasileiro, com a digitalização de todas as relações sociais, mas também das relações políticas e das instituições da República, estabelece-se consenso sobre a importância de que o legislativo aproveite os recursos da comunicação digital para se fazer mais transparente ou para admitir a participação da sociedade de modo mais sistemático (BARROS, 2016; BRAGA, MITOZO, TADRA, 2016; FARIA, 2012; MENDONÇA, AMARAL, 2014). Achados de Barros, Bernardes e Rodrigues (2014) apontam que o parlamento brasileiro é significativamente mais aberto à participação do que seus análogos no Mercosul. Na comparação com o parlamento britânico, Bernardes e Leston-Bandeira (2016) concluem que as casas brasileiras são superiores no que diz respeito às oportunidades de engajamento por parte dos cidadãos através dos recursos digitais.

Em ampla pesquisa realizada a partir da análise dos websites de todas as casas brasileiras, coletados em momentos diferentes, Braga, Mitozo e Tadra (2016) indicam que as ferramentas digitais têm papel importante no incremento da qualidade das funções desempenhadas por estas instituições - muito embora o desempenho digital das casas esteja associado a índices socioeconômico como IDH, PIB e inclusão digital. Resultados semelhantes foram encontrados por Griffith e Leston-Bandeira (2012) em pesquisa de nível global, relacionando o nível de desenvolvimento dos websites de parlamentos com índices de renda dos países.

A revisão sistemática das pesquisas sobre o portal e-Democracia, iniciativa da Câmara dos Deputados, realizada por Freitas *et al.* (2020) nos indica a consolidação de um campo interdisciplinar de pesquisa sobre os parlamentos digitais no Brasil. A autora e colegas revisaram a produção acadêmica entre 2009 e 2017 sobre a plataforma e encontraram 62 trabalhos, realizados por autores de 19 áreas do conhecimento diferentes, entre as quais destacam a Ciência Política (com 26,5% da produção), Comunicação (12,5%), o Campo de Políticas Públicas (11%) e o Direito (9,5%).

Certamente, a pandemia de Covid-19 impõe uma série de desafios para os sistemas políticos em todo o mundo, sobretudo os de natureza democrática. Ao refletir sobre as relações

⁶ Tradução nossa para "In a world where the internet has become an integral part of peoples' routines, parliaments' websites can be much more than a mere information repository; they can be a key mechanism promoting active citizenship"

entre crise sanitária e declínio democrático, Flinders (2020) conclui, a partir de uma análise documental, que há uma preocupação significativa com relação à escalada antidemocrática, à emergência de líderes populistas, ao crescente sentimento anti-política e à crise de confiança entre governos e governados. Circunstâncias que são anteriores ao novo Covid-19, mas cuja propagação pode servir de justificativa para ações políticas arbitrárias. Petrov (2020) afirma que a necessidade de medidas de saúde pública que limitam direitos e liberdades individuais acarreta no risco de que governos utilizem a emergência sanitária para consolidar seu poder político, livrando-se de suas limitações - como a atuação legislativa. O que, para o autor, é especialmente preocupante, “na era atual de engrandecimento do executivo, constitucionalismo populista abusivo e decadência democrática” (PETROV, 2020, p. 2).

Como aponta Flinders, acertadamente, o receio de que “a pandemia seja usada por populistas para diluir ainda mais ou remover as salvaguardas democráticas” (2020, p. 6) evidencia a importância da atuação parlamentar neste momento. No esteio do argumento de Barros e Sampaio (2016), entendemos que, particularmente neste momento de grande perda de vidas e piora da qualidade de vida por parte importante da população, escutar os cidadãos, suas histórias, sentimentos e emoções, é fundamental para que os legislativos consigam processar politicamente os anseios da sociedade.

Neste encargo, os recursos tecnológicos podem oferecer soluções para garantir a continuidade dos trabalhos do parlamento - a exemplo das sessões plenárias online. Sobre isso, Mitozo (2020) identificou que as assembleias de todas as unidades federativas, além das casas do Congresso Nacional, estabeleceram algum tipo de deliberação remota digital durante a pandemia, em diferentes níveis. Neste trabalho, não foram considerados os sistemas remotos de deliberação, por se tratarem de aplicações tecnológicas que dizem respeito à possibilidade de funcionamento dos parlamentos neste período, e não a iniciativas concebidas para viabilizar a participação do cidadão no processo de tomada de decisão.

3 Metodologia

A prospecção das iniciativas de participação voltadas à pandemia do Covid-19 aconteceu entre 29 de junho e 7 de julho de 2020, e foi realizada a partir de uma lista de todos os sites a serem visitados, isto é, os sites do Congresso Nacional, Senado Federal, Câmara dos Deputados e de todas as Assembleias Legislativas dos estados e do Distrito Federal. No total, visitamos 30 websites. Todas as casas legislativas estudadas têm websites com domínio .leg ou .gov, o que aumenta a encontrabilidade e segurança de que efetivamente visitamos os sites oficiais. Do total, 13 têm domínio .leg e 17 estão registrados com domínio .gov.

Então, procedemos a visita a todos os sites. Quando da identificação de uma iniciativa, fizemos o registro em uma tabela com os seguintes campos: i) **nível**, isto é, se federal, estadual

ou do Distrito Federal; ii) **identificação** da Casa Legislativa; iii) **nome da iniciativa**; iv) **link**; e vi) **tipo de iniciativa**. Na observação, anotamos os seguintes tipos de iniciativa: audiências públicas; consulta; enquete; e petição.

A classificação dos tipos de iniciativa considerou categorias elencadas em pesquisas anteriores que se dedicaram a analisar iniciativas de democracia digital em sites de parlamentos (SETÄLÄ, GRÖNLUND, 2006; BERNARDES, LESTON-BANDEIRA, 2016), as quais trabalham com três grandes categorias: informações gerais sobre as instituições; informações sobre atividade legislativa, tais como projetos de lei; e recursos de interação, que permitem, em alguma medida, o engajamento do cidadão no processo legislativo. Neste trabalho, foram consideradas especificamente as iniciativas baseadas em recursos de interação. A partir do mapeamento das ações de participação foram identificadas quatro subcategorias, a saber: audiências públicas, enquetes, consultas e petições. A categorização de Almada e colegas (2019) para iniciativas de democracia digital promovidas pelo executivo federal também se faz presente nas escolhas classificatórias deste trabalho.

Importante ressaltar que nem toda ação que engaja o cidadão na relação com o legislativo implica em uma dimensão participativa. Ao examinar o papel dos recursos tecnológicos nas diferentes formas de engajamento público na relação com o legislativo, especificamente com o trabalho de comissões, Walker e colegas (2019) distinguem o processo em cinco fases, a saber: informação, compreensão, identificação, participação e intervenção. Nesta pesquisa, foram consideradas iniciativas alinhadas aos dois últimos passos. Fazendo um paralelo com a perspectiva de Gomes (2020), tratam-se, no caso da participação, de “ferramentas e projetos que permitem a chegada, o tratamento e a consideração de *inputs* ou contribuições provenientes dos cidadãos” e, no caso da intervenção, de “ferramentas e projetos que demandem e permitam colaboração dos cidadãos no processo de produção de leis [...] o que implica em compartilhamento de poder” (GOMES, 2020).

Os pesquisadores visitaram todos os links e menus apresentados no site com a preocupação de garantir que todas as páginas seriam inspecionadas, apesar de observarmos grandes diferenças no design e arquitetura da informação dos sites. A prospecção dos casos foi feita sempre por dois pesquisadores para evitar falso negativo. Os resultados dessa primeira incursão foram avaliados pelos três pesquisadores envolvidos no projeto para evitar falso positivo. Esse processo garantiu que casos previamente não catalogados fossem incluídos na tabela, bem como que outros fossem excluídos por não se adequarem aos critérios que estabelecemos.

4 As oportunidades de participação: audiências públicas, enquetes, consultas e petições

De um total de 30 websites visitados, encontramos iniciativas em quatro deles. Ao todo, foram registradas 73 oportunidades para participação da sociedade, a maioria nas casas federais (n = 65). No Distrito Federal, a Câmara Legislativa realizou três consultas e quatro audiências públicas. Dos 26 estados, foi mapeada apenas uma oportunidade de participação, sob a forma de enquete, na Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco. O Senado Federal realizou 13 audiências públicas e 13 enquetes. A discrepância entre os níveis federal, distrital e estadual certamente é o resultado mais importante deste estudo.

Tabela 1 – Oportunidades de participação dos parlamentos brasileiros, em nível federal, estadual e do Distrito Federal, em temas relacionados ao Covid-19

Nível	Casa	Consulta Pública	Audiência Pública	Enquete	Petição	Total
Federal	Senado Federal	-	13	11	4	28
Federal	Câmara dos Deputados	-	37	-	-	37
Distrito Federal	Câmara Legislativa (CLDF)	3	4	-	-	7
Estadual	Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco	-	-	1	-	1
Total		3	54	12	4	73

Fonte: Os autores

Estados e Distrito Federal

Na Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco (Alepe), até a data da coleta dos dados, foi realizada uma enquete⁷ sobre o Projeto de Lei nº 1173/2020 no qual é prevista a obrigatoriedade de que táxis e carros de transporte por aplicativo usem uma barreira plástica entre os assentos dianteiros e traseiros dos veículos para transporte de passageiros, devendo a mesma medida ser ampliada para cobradores de ônibus.. Diante desta proposta, o participante

⁷ Disponível em: <http://www.alepe.pe.gov.br/enquetes/> Acesso em: 14 set. 2020.

pode escolher entre “preserva usuário e trabalhador”, “é desnecessária e onerosa”, ou “não tenho opinião formada”. Para votar não foi necessário fazer cadastro ou muito menos logar no site. Bastou escolher umas das opções e clicar para que o voto fosse computado. O sistema registrou 367 votos. A primeira opção, preocupada em aumentar as barreiras físicas entre os ocupantes do carro, ficou com pouco mais de um quarto dos votos (103), enquanto a segunda opção que aponta a não-necessidade e o custo recebeu quase três quartos dos votos (259). 5 votos indicaram a inexistência de opinião formada por parte de seus autores.

A Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) adotou a plataforma e-Democracia⁸, fator aparentemente responsável pelo desempenho superior da casa frente às suas equivalentes estaduais no que diz respeito às iniciativas de participação online em resposta à pandemia - embora a comparação com a Câmara Federal, com quantidade muito superior de casos, aponte para uma subutilização por parte da Câmara distrital. Até a data da coleta dos dados, foram realizadas quatro audiências públicas através da ferramenta Audiência Interativa: duas centradas no tema da educação durante a pandemia, uma sobre o papel do SUS no combate à Covid-19 e uma para discutir o combate à fome e à pobreza durante a crise sanitária. Assim como a plataforma utilizada pela Câmara dos Deputados, há um recurso de votação para as perguntas, de maneira que apenas as mais votadas são lidas e respondidas pela mesa. Há ainda um espaço para conversa entre os participantes (*chat*). A ferramenta também disponibiliza relatórios posteriores (*log*), com quantidade e registros textuais das perguntas realizadas e das mensagens trocadas no *chat*, além do número de visitantes e de participantes online de maneira simultânea. Das quatro audiências, três foram organizadas por um único deputado, Leandro Grass, o que indica um desequilíbrio no uso da plataforma entre os parlamentares.

No que diz respeito às iniciativas da categoria consulta, todas foram feitas por meio da ferramenta denominada Expressão, do portal e-Democracia da CLDF, que se apresenta como um fórum de discussão. Nota-se que os três casos de consultas registrados são derivações das audiências lideradas pelo deputado supracitado, com os mesmos temas, e que tiveram baixo nível de participação - apenas uma, “Realidades e desafios da Educação no DF em tempos de pandemia”, teve respostas, com três registros.

Câmara dos Deputados

A Câmara dos Deputados capitaneou a maioria das iniciativas de participação online, com um total de 37 registros, todos de audiências públicas, até a data da coleta de dados. As audiências ocorreram através da ferramenta de Audiência Interativa do portal e-Democracia, pela qual o cidadão pode assistir e participar dos trabalhos, de maneira idêntica à utilizada pela CLDF e já descrita. Das 37 audiências realizadas, 33 foram iniciativas da Comissão Externa da

⁸ Disponível em: <https://edemocracia.cl.df.leg.br> Acesso em: 14 set. 2020.

Câmara dos Deputados destinada a acompanhar o Enfrentamento à Pandemia da Covid-19 no Brasil (CEXCORVI), formada por 23 deputados, com temas variados, na forma de reuniões técnicas com a presença de convidados, geralmente especialistas no ponto de pauta, representantes da sociedade civil e outros agentes políticos. Apenas três foram iniciativas individuais de parlamentares. Em geral, nota-se que muitas das discussões giram em torno de projetos de lei - caso da audiência sobre "Planos de Retomada das Atividades Comerciais e Serviços".

Foram registradas duas audiências focadas na situação de estados - Amazonas e Amapá. Nestas, os cidadãos puderam interagir, ainda que de maneira limitada às perguntas mais votadas, com parlamentares e agentes como governadores e secretários de estado. Pelo menos três iniciativas registraram a presença de ministros de estado - "Reunião Técnica com o Sr. General Eduardo Pazuello, Ministro da Saúde"; "Pesquisa, Inovação e Desenvolvimento", com Marco Cesar Pontes, da pasta de Ciência, Tecnologia e Inovações; e "A Situação dos Frigoríficos durante a pandemia do Covid-19", com Tereza Cristina, da Agricultura. Houve, ainda, uma audiência sobre "A Atuação do Poder Judiciário na Pandemia da Covid-19". São ações que apontam para a possibilidade de uso dos recursos tecnológicos como lugar de diálogo entre a sociedade e os três poderes, e não apenas com o parlamento.

Neste artigo, que tem um mapeamento como objetivo central, não nos aprofundaremos na análise das formas e níveis de participação possíveis de serem auferidos nas plataformas. Cabe, no entanto, sinalizar que há diferenças importantes no engajamento a depender do tema da audiência. Pautas relacionadas a questões econômicas parecem motivar a participação. A título de ilustração, a audiência sobre "Benefício de Prestação Continuada e Auxílio Emergencial" obteve 77 interações (22 perguntas e 55 mensagens), ao passo em que a discussão sobre "Mulher, Violência Doméstica e Covid-19" teve 16 respostas, sendo quatro perguntas e 12 mensagens.

Dentre as ações digitais da Câmara dos Deputados levantadas no período da pesquisa, não foram encontradas consultas ou enquetes. É incontestável que as audiências se configuram como espaços potencialmente mais propícios à participação na sua forma mais direta, dando lugar e voz ao cidadão no próprio processo de discussão dos projetos de lei. Não foram encontradas, porém, na plataforma de Audiências Interativas, evidências de que as intervenções dos participantes foram consideradas ou incorporadas às decisões sobre forma ou conteúdo das leis discutidas e aprovadas. Neste sentido, cabe assinalar que o portal e-Democracia disponibiliza uma ferramenta de edição de textos de projetos de lei, a Wikilegis, na qual não foram encontradas propostas relativas à pandemia.

Senado Federal

As iniciativas de participação online do Senado Federal, num total de 28, foram disponibilizadas no site institucional e no e-Cidadania⁹ - sistema homólogo ao e-Democracia, porém hospedado no portal da casa. No e-Cidadania, há três formas de participação. Na seção Ideias Legislativas, na qual o cidadão pode sugerir projetos de lei, foram encontradas quatro propostas. Consideramos essa ferramenta uma petição, uma vez que a demanda pode ser avaliada se alcança ao menos 20 mil apoios. Em eventos interativos, o que inclui audiências públicas, foram registradas 13 iniciativas. No momento da prospecção, a ferramenta de consultas públicas estava em manutenção. No entanto, foram encontradas, na seção do Instituto Datasenado do site institucional, 12 iniciativas de enquetes de temas variados relacionados a medidas de combate à pandemia. Na relação foram consideradas como iniciativas de participação todas as classificadas no site como enquetes, bem como as pesquisas de opinião que incluíram questões relativas a projetos de lei. Do ponto de vista do resultado, é sabido que há diferenças importantes entre os dois tipos de ação - as pesquisas têm amostra probabilística, diferentemente das enquetes. No que diz respeito às formas de participação, porém, pesquisas e enquetes se assemelham, uma vez que procuram dar oportunidade ao cidadão de manifestar sua concordância ou discordância com relação a projetos de lei e outras medidas parlamentares - o que justifica que estejam agrupadas na mesma categoria.

Das 13 audiências públicas organizadas pelo Senado Federal, a maioria delas foi por meio da Comissão Mista Especial do Congresso Nacional de acompanhamento das medidas relacionadas ao Covid-19 (CN-Covid19). Apenas uma audiência foi iniciativa da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC), e ocorrida em data anterior à formação da CN-Covid19. De maneira semelhante às audiências conduzidas no e-Democracia, no caso do Senado Federal é possível ao cidadão interagir com os parlamentares e convidados, através de um sistema único para mensagens e perguntas. Algumas das perguntas são selecionadas para leitura e respondidas, sem que haja um critério claro na plataforma para essa escolha. Como ocorre na Câmara dos Deputados, nos eventos abertos à participação do Senado Federal o cidadão tem a possibilidade de deixar o lugar de mero espectador, mas com limitações e sem garantias de que sua intervenção será considerada no fazer legislativo.

⁹ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania>. Acesso em: 15 set. 2020.

5 Conclusões

A resposta à pandemia do Covid-19 (Sars-CoV-2) que atingiu o Brasil em 2020 demandou uma série de medidas por parte do Legislativo, tanto para legislar em relação a medidas a serem tomadas por agentes públicos e privados, quanto para autorizar e fiscalizar a aplicação de recursos públicos para a promoção da saúde da população, mas também medidas econômicas, de segurança e educação públicas. O desafio tem sido maior porque também os legisladores precisam respeitar a recomendação de isolamento social. Os parlamentos estão com acesso físico restrito a poucas funções e a maior parte dos parlamentares está participando remotamente das sessões.

Neste cenário, aumenta a preocupação com as oportunidades institucionais que a sociedade tem para manifestar suas preferências em relação aos temas em discussão. Com as portas físicas fechadas para a sociedade, os canais digitais são salutares. Assim, procedemos um mapeamento e análise das iniciativas digitais de participação promovidas pelas casas legislativas brasileiras em nível federal e estadual. Os resultados indicam uma diferença abissal entre as iniciativas federais (65) e estaduais e do Distrito Federal (8). Isso a despeito da notória importância da atuação dos agentes públicos em nível estadual para a gestão da crise, e do alto grau de concernimento do público no assunto. Chama a atenção o fato de que mesmo casas que tradicionalmente apresentam desempenho elevado no uso das tecnologias digitais, tais como Minas Gerais, São Paulo, Santa Catarina e Rio de Janeiro (BRAGA, MITOZO, TRADA, 2016), não foram capazes de ofertar respostas de participação durante a crise, ao menos até o momento da prospecção feita por esta pesquisa.

Mesmo nas casas mais prófugas em iniciativas digitais, Câmara e Senado, limitações e desequilíbrios apresentam-se na observação mais atenta. Nenhuma ação de enquete, consulta ou petição foi registrada por parte dos deputados federais, por exemplo. A ferramenta de participação direta na produção de textos legislativos, Wikilegis, mostrou-se claramente subutilizada. Tampouco foram encontradas consultas públicas ou possibilidades de intervenção direta em projetos de lei nas ações digitais do Senado relativas à pandemia.

É significativo o desenvolvimento das audiências online, notadamente um formato que favorece a participação mais qualificada. O modelo desenvolvido pelo e-Democracia e também presente no e-Cidadania oferece recursos tecnológicos suficientes para promover a participação na sua mais elevada forma. O processo institucional que cerca as audiências, no entanto, carece ainda de ferramentas que possam evidenciar se e como as intervenções dos representados são incorporadas ao processo de tomada de decisão parlamentar, com critérios e procedimentos. Com isso, não defendemos que as iniciativas de participação sejam encarregadas da decisão, uma vez que quem tem a legitimidade para tanto são os representantes eleitos (argumento contra a democracia direta), mas que a pluralidade dos interesses e posições da sociedade possam

encontrar oportunidades para se manifestar, preferencialmente mediante a apresentação de argumentos e não apenas em ferramentas com opções limitadas, para o fortalecimento das instituições representativas, uma vez que sua legitimidade e motivo fundam-se nos direitos do cidadão.

A julgar pelos números apresentados pela Câmara dos Deputados e pela Câmara Legislativa do Distrito Federal mediante o emprego do e-Democracia, nós entendemos que o uso de tal ferramenta por outras casas poderia viabilizar a existência de canais participativos. Vale registrar que a plataforma é um dos produtos do projeto Interlegis, mantido pelo Senado Federal, pode ser adotada por instituições e parlamentares do legislativo mediante convênio, que prevê não apenas a transferência dos códigos, mas também treinamento para parlamentares e funcionários dos legislativos¹⁰. Assim, como outros produtos do Interlegis tem desempenhando papel importante na promoção de transparência do processo legislativo, acreditamos que a plataforma e-Democracia pode ajudar na promoção da participação online no processo legislativo.

Como hipótese explicativa para os resultados que observamos, consideramos que o legislativo estadual não tinha, quando começaram as medidas de isolamento, ferramentas de participação bem desenvolvidas, bem como não dispunham de recursos para o desenvolvimento emergencial de tais interfaces. Neste contexto, em que os temas relacionados à pandemia estão no centro das preocupações da esfera pública, tema constante das conversas privadas, canais de participação por parte das Assembleias Estaduais poderiam ter aproximado a população do trabalho dos parlamentares. A partir de uma perspectiva normativa, defendemos que tais iniciativas poderiam garantir mais legitimidade e qualidade para as decisões tomadas. As portas do legislativo estadual estavam fechadas. As portas físicas pela necessidade de distanciamento social. As portas digitais para os interessados em participar.

Referências

ALMADA, Maria Paula; CARREIRO, Rodrigo; BARROS, Samuel; GOMES, Wilson da Silva. Democracia digital no Brasil. **MATRIZES**, v. 13, n. 3, p. 161-181, 2019.

BARROS, S. Os desafios das consultas públicas online: lições do Marco Civil da Internet. **Liinc em Revista**, v. 12, n. 1, 2016.

BARROS, Samuel A. R.; SAMPAIO, Rafael C. Do Citizens Trust Electronic Participatory Budgeting? Public Expression in Online Forums as an Evaluation Method in Belo Horizonte. **Policy and Internet**, v. 8, n. 3, p. 292-312, 2016.

¹⁰ Disponível em: <https://www.interlegis.leg.br/produtos-servicos/e-democracia-1> Acesso em: 14 set. 2020.

BRAGA, Sergio Soares; MITOZO, Isabele Batista; TADRA, Julia. As funções educativas dos e-Parlamentos: uma análise longitudinal do caso brasileiro. **Cadernos de Pesquisa**, v. 46, n. 162, p. 1192-1215, 2016.

BRAGA, Sérgio; SILVA, Sivaldo (org.). **Parlamento Digital: Conceitos e práticas**. Editora UnB, 2020. [no prelo].

BARROS, A. T.; BERNARDES, C. B., RODRIGUES, M. R. Digital Strategies of Political Interaction of Mercosur Parliaments. *In: WORKSHOP OF PARLIAMENTARY SCHOLARS AND PARLIAMENTARIANS*, 11., Oxford, 2014.

BERNARDES, Cristiane Brum; LESTON BANDEIRA, Cristina. Information vs Engagement in parliamentary websites - a case study of Brazil and UK. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 59, p. 91-107, set. 2016.

COLEMAN, Stephen. Connecting Parliament to the Public via the Internet. **Information, Communication & Society**, v. 7, n. 1, p. 1-22, 2004.

COLEMAN, Stephen. **Can the Internet Strengthen Democracy?** Cambridge, Malden: Polity Press, 2017.

COLEMAN, Stephen, BLUMLER, Jay. **The internet and democratic citizenship: theory, practice and policy**. Cambridge University Press, 2009.

FARIA, Cristiano. **O parlamento aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?**. Edições Câmara, 2012.

FLINDERS, Matthew. Democracy and the Politics of Coronavirus: Trust, Blame and Understanding. **Parliamentary Affairs**, n. 13, Disponível em: <https://doi.org/10.1093/pa/gsaa013>. jul. 2020. Acesso em: 10 ago. 2020.

FREITAS, Christiana Soares de; SAMPAIO, Rafael Cardoso; MACHADO, Henrique; SAMPAIO, Ricardo; BORGES, Tiago; ALISON, Murilo Brum; MARIOTO, Djiovanni Jonas França. Análise da Rede de Produção de Conhecimento sobre a Iniciativa E-democracia. **E-legis**, Brasília, n. 33, p. 182-203, set./dez. 2020.

GOMES, Wilson. Sobre o Campo do Parlamento Digital. *In: BERNARDES, Cristiane; MITOZO, Isabele; BRAGA, Sérgio; SILVA, Sivaldo (org.). Parlamento Digital: Conceitos e práticas*. Editora UnB, 2020. [no prelo].

GOMES, Wilson. **A democracia no mundo digital**. Histórias, problemas e temas. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2018.

GOMES, Wilson. Participação política online: questões e hipóteses de trabalho. *In: MAIA, R.C.M; GOMES, W. (ed.). Comunicação e democracia: problemas e perspectivas*. São Paulo: Paulus, 2008.

GRIFFITH, Jeffrey; LESTON-BANDEIRA, Cristina. How Are Parliaments Using New Media to Engage with Citizens? **The Journal of Legislative Studies**, v. 8, n. 3-4, p. 496-513, 2012.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

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

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

LESTON-BANDEIRA, C. Studying the relationship between Parliament and citizens. **The Journal of Legislative Studies**, v. 18, n. 3-4, p. 265-274, 2012.

LESTON-BANDEIRA, C. Why symbolic representation frames parliamentary public engagement. **The British Journal of Politics and International Relations**, v. 18, n. 2, p. 498-516, 2016.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; AMARAL, Ernesto Friedrich de Lima. Deliberações em consultas públicas? O caso da assembleia legislativa de Minas Gerais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 22, n. 49, p. 177-203, mar. 2014.

MITOZO, Isabele. A utilização de sistemas deliberativos remotos pelas assembleias legislativas brasileiras durante a pandemia de Covid-19: características e prospectos. **Revista do Legislativo Paranaense**, n. 4, p. 9-24, ago. 2020.

PETROV, Jan. The Covid-19 emergency in the age of executive aggrandizement: what role for legislative and judicial checks? **The Theory and Practice of Legislation**, jun. 2020. DOI: 10.1080/20508840.2020.1788232.

PINHO, José Antonio Gomes de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 471-493, 2008.

SETÄLÄ, Maija; GRÖNLUND, Kimmo. Parliamentary websites: Theoretical and comparative perspectives. **Information Polity**, n. 11, p. 149-162, 2006.

WALKER, Aileen; JURCZAK, Naomi; BOCHEL, Catherine; LESTON-BANDEIRA, Cristina. How public engagement became a core part of the House of Commons Select Committees. **Parliamentary Affairs**, vol. 72, n. 4, p. 965-986, out. 2019.



**ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS DO PARÁ E DO AMAZONAS EM ESTUDO
COMPARADO: AÇÕES EFETIVAS DE ENFRENTAMENTO À PANDEMIA
DE COVID-19**

**PARÁ AND AMAZONAS LEGISLATIVE ASSEMBLIES IN A COMPARATIVE
STUDY: EFFECTIVE ACTIONS TO FACE THE COVID-19 PANDEMIC**

**ASAMBLEAS LEGISLATIVAS DE PARÍS Y AMAZONAS EN UN ESTUDIO
COMPARATIVO: ACCIONES EFECTIVAS PARA ENFRENTAR LA
PANDEMIA DEL COVID-19**

Rodolfo Silva Marques¹

Breno Rodrigo de Messias Leite²

Resumo: Em março de 2020, o Brasil passou a conviver com a pandemia de Covid-19, gerando reflexões e reações efetivas por parte dos gestores públicos no contexto de enfrentamento a ela. Nesse contexto, em virtude da emergência da situação, o poder legislativo ganha protagonismo, com proatividade no relacionamento com os outros poderes e no atendimento das demandas da população. Aqui, faz-se uma análise do período entre março e agosto de 2020 (meses críticos da primeira onda pandêmica), a partir de duas assembleias legislativas, as do Pará e do Amazonas – estados da Região Norte e maiores unidades federativas do país. Usam-se os caminhos metodológicos da revisão de literatura e do estudo comparado. Como conclusões, identificam-se que as duas assembleias buscaram ações rápidas para o combate à crise, com uma relação mais equilibrada entre executivo e legislativo no Pará e conflitos entre os dois poderes no Amazonas.

Palavras-chave: Pandemia; Poder Legislativo; Pará; Amazonas; Estudo Comparado.

Abstract: In March 2020, Brazil started to live with the Covid-19 pandemic, generating reflections and effective reactions on the part of public managers in the context of facing it. In this context, due to the emergence of the situation, the legislative power gains prominence, with proactivity in the relationship with other powers and in meeting the demands of the population. Here, an analysis is made of the period between March and August 2020 (critical months of the first pandemic wave), from two legislative assemblies, those of Pará and Amazonas - states of the North Region and the largest federative units in the country. Methodological paths of literature review and comparative study are used. As conclusions, it is identified that the two assemblies sought quick actions to fight the crisis, with a more balanced relationship between the executive and the legislature in Pará and conflicts between the two powers in Amazonas.

Keywords: Pandemic; Legislative Power; Pará; Amazonas; Comparative Study.

¹ Professor-Doutor dos Cursos de graduação e de pós-graduação da Universidade da Amazônia (UNAMA) e de cursos de graduação da Faculdade de Estudos Avançados do Pará (FEAPA). Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará (UFPA).

² Professor do curso de Relações Internacionais da Faculdade La Salle (AM). Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará (UFPA).

Resumen: En marzo de 2020, Brasil comenzó a convivir con la pandemia de Covid-19, generando reflexiones y reacciones efectivas por parte de los gestores públicos en el contexto de enfrentarla. Debido al surgimiento de la situación, el poder legislativo gana protagonismo, con proactividad en la relación con otros poderes y en la atención de las demandas de la población. Aquí se analiza el período comprendido entre marzo y agosto de 2020 (meses críticos de la primera ola pandémica), de dos asambleas legislativas, las de Pará y Amazonas, estados de la Región Norte y las mayores unidades federativas del país. Se utilizan rutas metodológicas de revisión de la literatura y estudio comparativo. Como conclusiones, se identifica que las dos asambleas buscaron acciones rápidas para combatir la crisis, con una relación más equilibrada entre el ejecutivo y el legislativo en Pará y conflictos entre los dos poderes en Amazonas.

Palabras llave: Pandemia; Poder Legislativo; Para; Amazonas; Estudio comparativo.

1 Introdução

A pandemia da covid-19, assim nomeada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em março de 2020, atingiu, praticamente, de forma diferenciada e com algumas sazonalidades, todos os continentes do mundo (PORTAL SAÚDE ABRIL, 2020). Há um grande desafio, em vários níveis, em entender a crise sanitária com todas as implicações políticas, econômicas, comportamentais. A partir de março de 2020 – sendo que o primeiro caso confirmado foi divulgado em 26 de fevereiro –, o Brasil passou a conviver de forma intensa com o cenário da pandemia da covid-19. Tal contexto trouxe muitas reflexões – e dúvidas – por parte da população brasileira e despertou reações efetivas pelos gestores públicos para gerar um processo de enfrentamento do novo coronavírus.

Até a primeira quinzena de setembro, o Brasil já havia ultrapassado as marcas de 4 milhões e 200 mil contaminados e 130 mil mortes – e a maior parte das unidades federativas já havia alcançado um cenário de estabilidade, até mesmo com os números em queda, na chamada primeira onda da doença. Todavia, os dados ainda apontavam altos índices de contaminação e de mortes a partir da metodologia das médias móveis (600 a 800 óbitos diários, com letalidade de 3,1%)³.

No cenário brasileiro, importa para a pesquisa acadêmica identificar as ações dos gestores e legisladores no sentido de identificar prioridades e responder, de maneira efetiva, aos cenários de crise e às demandas da população, considerando tanto as premissas do *accountability* quanto de *responsiveness*.

No cenário brasileiro, importa para a pesquisa acadêmica identificar as ações dos gestores e legisladores no sentido de identificar prioridades e responder, de maneira efetiva, aos cenários de crise e às demandas da população, considerando tanto as premissas do *accountability* quanto de *responsiveness*.

³ No final de fevereiro de 2021, o Brasil vivia a segunda onda da pandemia, com mais de 10,5 milhões de casos confirmados e aproximadamente 255 mil mortes. Informações disponíveis em <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso: 28 fev. 2021.

Assim, considerando-se a emergência da situação em todo o país, os poderes legislativos constituídos apresentam protagonismo, com uma atuação destacada e, de certa forma, proativa com os outros poderes da República – com a necessidade iminente de atender às demandas emergenciais de saúde pública da sociedade, considerando-se a urgência e a complexidade do tema (ARAÚJO FILHO, 2019).

Como casos de análise, a escolha é por uma análise comparada entre as ações dos poderes legislativos estaduais de duas unidades subnacionais do Brasil – Pará e Amazonas. Tais estados guardam as semelhanças principais de serem os dois maiores estados do Brasil em extensão territorial – Amazonas possui 1.571.000 km² e Pará 1.248.000 km² –, mas também apresentaram diferenças durante o processo de enfrentamento à pandemia. O período selecionado para a análise das ações legislativas foi o de março até agosto de 2020.

Assim, neste artigo, há a seguinte distribuição dos conteúdos: a) uma operacionalização de alguns conceitos; b) o caso do Pará; c) o caso do Amazonas; d) estudo comparado e; e) conclusões.

2 Operacionalização Conceitual

Dentro da presente discussão a respeito das ações legislativas estaduais no contexto da pandemia da Covid-19, trabalha-se, aqui, com algumas categorias conceituais para dar suporte aos dados expostos. Duas das ideias que precisam ser resgatadas são as de *accountability* e *responsiveness*, intimamente ligadas à capacidade de ação dos poderes legislativos diante do cenário em tela.

Accountability, dentro da gestão pública converte-se como essencial, principalmente no âmbito dos trabalhos legislativos, dos governos e da sociedade, que buscam identificar se os recursos públicos são usados de forma adequada e administrados de acordo com as leis vigentes e regulamentos constituídos; se os programas de governo estão sendo, portanto, administrados de forma eficiente, eficaz e respeitando o princípio da economicidade (GAO, 2005; SIU, 2011).

De acordo com O'Donnell (1998), a prestação de contas e a transparência da gestão pública são questões inerentes à ideia de *accountability*, mesmo que essa relação entre os poderes possa apresentar conflitos. Ela pode ser visualizada das direções da horizontalidade e da verticalidade: há *accountability* horizontal quando há a prestação de contas em um mesmo nível, de entidade para entidade, como entre os poderes de uma República (legislativo e executivo, por exemplo); na direção da *accountability* vertical, há uma cobrança de responsabilidade por parte de quem recebe os recursos disponibilizados – o povo, questionando as ações do governo e das assembleias legislativas.

Nesse mesmo ambiente de discussão a respeito das ações de enfrentamento à pandemia da Covid-19 no Brasil, emerge a ideia da *responsiveness*. De acordo com Moisés (2010), este conceito está ligado à ideia de que gestores públicos e instituições devem ter atuação efetiva para o atendimento dos anseios sociais, de forma antecipada – e sem gerar frustrações no público.

De acordo com Martines Júnior (2016), a administração pública deve ter, de forma inerente, um foco de ações rápidas para atender as necessidades dos cidadãos. Em um contexto como o da pandemia, os conceitos de *accountability* e *responsiveness* estão intimamente ligados no conjunto de ações dos poderes executivo e legislativo. Soma-se ainda às essas definições o debate sobre o pacto federativo e o federalismo, em especial na distribuição de recursos públicos e das prioridades da gestão no âmbito dos estados e municípios.

De acordo com Höffe (2005), é possível entender o pacto federativo como a União de entes federados, com estes possuindo autonomia e vinculados ao poder central. Esses entes federados realizam alianças para a formação do governo central, que, por sua vez, assume um grau maior de atribuições e responsabilidades, com as unidades (estaduais, como no caso brasileiro), assumindo responsabilidades nacionais, como a definição da política externa, a defesa nacional contra ameaças estrangeiras, serviços de telecomunicações, entre outros.

Dentro do pacto federativo e do federalismo brasileiros, as unidades subnacionais seguem uma regra majoritária, com um Poder Executivo central e os poderes legislativos e judiciários comuns. Segundo Arrechte (2002), o sistema federalista se mostra, pois, como um modo de organização no qual os entes federados possuem autonomia financeira, tributária e político-administrativa para garantir o equilíbrio que se forma, entre eles, para a constituição do Estado Federal. Na federação brasileira, por sua vez, os estados-membros guardam autonomia – mas não soberania, já que esta cabe à União. Os governos locais, assim, concedem ao poder centralizado algumas prerrogativas em troca de aumento da capacidade diplomática e/ou militar, consolidando um pacto institucional e constitucional (BRASIL, 1988).

Soares (1997) destaca que o contrato entre unidades federativas e o poder central indica que as comunidades repassam parte de seus poderes para uma unidade política nacional, a partir de consensos e garantias de autonomias e de responsabilidades divididas para cada ente federativo. Na Constituição Federal do Brasil, há a premissa do Estado Democrático de Direito, como uma união indissociável de Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com o compromisso de respeitar a pluralidade de interesses que há na sociedade através dos processos de participação política.

Nesse contexto, portanto, as ações de combate à pandemia no Brasil deveriam ser coordenadas a partir do governo federal com suporte financeiro para as unidades federativas. Governadores, prefeitos, deputados estaduais e vereadores acabaram adquirindo protagonismo, mostrando, uma vez mais, certa fragilidade do presidente da República no gerenciamento do pacto federativo e na estratégia nacional de enfrentamento à Covid-19.

No dia 16 de abril de 2020, aliás, o Supremo Tribunal Federal (STF) deliberou pela autonomia a prefeitos e governadores nas definições a respeito das medidas de enfrentamento ao novo coronavírus – e de restrição à circulação das pessoas. Como se percebe na análise de Alves, Ramos e Delduque (2020), estados e municípios ficaram, assim, responsáveis por regulamentar as medidas de distanciamento social e de controle de protocolos sanitários aplicados à comunidade. Na verdade, a decisão apenas corroborou o que já estava previsto na Carta Magna de 1988 (BRASIL, 2020).

Outro fato relevante dessa discussão foi a decretação dos estados de emergência e de calamidade pública no país em relação às consequências do rápido e progressivo crescimento da infecção comunitária. Só nos meses de fevereiro e março de 2020, o Congresso Nacional aprovou, sucessivamente, após encaminhamento do governo federal, tais estados, a partir dos efeitos da pandemia.

Em fevereiro de 2020, a Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional foi declarada pelo Ministério da Saúde por meio da Portaria nº188/2020, depois de a OMS ter declarado Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional, em 30 de janeiro de 2020. A medida tomada pelo ministério levou em consideração a complexidade dos efeitos da disseminação do novo coronavírus e a necessidade de respostas coordenadas, com ações de prevenção e controle de danos à saúde pública⁴.

Nesse mesmo contexto, o governo federal redigiu e o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 13.979/2020, em março, com medidas de enfrentamento à emergência e a seus efeitos. A lei também está em vigor enquanto vigorar a emergência em saúde, considerando-se o aumento de gastos orçamentários. O Congresso também aprovou o pedido do reconhecimento do estado de calamidade pública e publicou o Decreto Legislativo nº 6/2020. O estado de calamidade vai até 31 de dezembro de 2020⁵.

E coube, ainda, aos poderes legislativos estaduais, em suas interações com os respectivos governos, buscar ações emergenciais e essenciais para o combate à pandemia da Covid-19. Tais discussões, marcadas pelo conflito redistributivo, nas observações de Limongi e Figueiredo (2005), fazem parte do processo democrático e da busca de protagonismo por parte dos poderes constituídos, para além de uma responsabilidade permanente de priorizar os interesses coletivos.

Assim, a partir dessa operacionalização conceitual e da exposição de algumas peculiaridades do cenário brasileiro em relação à pandemia, passar-se-ão às análises das ações legislativas contra a pandemia nos estados do Pará e do Amazonas.

⁴ A duração da situação decretada é indeterminada – a partir também das definições da Organização Mundial da Saúde. Informações disponíveis em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-03/emergencia-em-saude-e-estado-de-calamidade-veja-diferenca>. Acesso em 09 set. 2020.

⁵ Idem

3 Desenho de pesquisa

A proposta metodológica deste artigo é fazer um estudo descritivo (DIEHL; TATIM, 2004) a partir da literatura disponível sobre os estudos legislativos, de fatos específicos relativos à pandemia de Covid-19 e às ações legislativas no Pará e no Amazonas neste ano.

Utiliza-se o recurso do estudo comparado (GONZÁLEZ, 2008), a partir de dois casos com condições similares (duas grandes unidades federativas, vizinhos da região norte e com condições naturais parecidas), com desempenhos um pouco diferentes em relação ao objeto em questão.

Além do mais, exploram-se a base de dados e os relatórios técnicos sobre a produção legislativa dos dois estados e lá constatamos uma mudança substantiva no modo de proceder a organização dos trabalhos legislativos. Em consonância com os protocolos de segurança sanitária, os políticos saíram de dentro das casas legislativas e passaram a atuar de modo remoto, via serviços de teleconferência e intensificando ainda mais os trabalhos nas redes sociais nas suas respectivas bases eleitorais.

Os dados computados nesta pesquisa relatam intensa produção legislativa no período da pandemia sem, contudo, deixar de lado a capacidade de fiscalização e controle dos governadores e de seus secretários de saúde. Indicadores sobre a evolução da pandemia e protocolos das autoridades de saúde igualmente foram mobilizados na elaboração da análise desta pesquisa.

A pesquisa tem natureza qualitativa, pois utilizamos essencialmente a base de dados – produção legislativa – sobre a pandemia e as reações possíveis do Legislativo *vis-à-vis* os poderes proativos dos governadores. À luz desse substrato empírico, resolvemos correlacionar o amplo processo de *check and balances*, o poder de controle do legislativo ou mesmo a ocorrência de predomínio de um sobre o outro.

Como problema de pesquisa, estabelece a seguinte questão: como os poderes legislativos dos dois principais estados da região Norte, com suas semelhanças e peculiaridades, criaram ações efetivas de combate à pandemia de Covid-19?

Parte-se da hipótese de que o funcionamento efetivo do Poder Legislativo, no âmbito dos estados, tende a contribuir para ações em momentos de emergência – como o da pandemia de Covid-19, nesse ano de 2020.

Como objetivos do trabalho, a ideia é identificar como os Legislativos atuaram em relação à pandemia, nos estados do Pará e do Amazonas e, ao mesmo tempo, propor uma discussão sobre o posicionamento do Legislativo em relação ao Executivo em ambos os estados, no contexto da emergência e nos sistemas de freios de contrapesos no campo institucional.

Nesse sentido, mesmo considerando a relevância de se discutir a postura dos chefes do Poder Executivo no combate à pandemia, a perspectiva, aqui, é avaliar as ações dos legisladores e seus comportamentos e ações de enfrentamento combate à Covid-19.

Opta-se, assim, por uma discussão acerca dos legislativos estaduais, a partir das interações com o Poder Executivo e das decisões tomadas dentro das Assembleias Legislativas nas referidas unidades federativas.

4 O Caso do Pará

Durante o período da pandemia analisada neste trabalho, o poder legislativo do Pará agiu de forma rápida – e, geralmente, em consonância com o Executivo. Adotou, entre abril e agosto de 2020, o plenário virtual para as sessões, à semelhança do que ocorreu com a Câmara dos Deputados e com o Senado Federal⁶.

A seguir, a tabela, em ordem cronológica, com algumas das principais ações da Assembleia Legislativa do Pará (ALEPA) no contexto de enfrentamento da Covid-19.

Tabela 1 – Principais ações da ALEPA no enfrentamento da Covid-19

DATA	NOTÍCIA	PRINCIPAIS DECISÕES APROVADAS NA ALEPA	LINK DA NOTÍCIA
07.04.2020	Deputados instalam Comissão Parlamentar para fiscalizar ações do Executivo no combate à pandemia	- Instalação da Comissão Parlamentar para acompanhar a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira das medidas, adotadas no Pará e relacionadas à pandemia de Covid-19). A Comissão é tida como instrumento de trabalho legislativo com poderes para fiscalizar as ações desenvolvidas pelo Poder Executivo e os investimentos de recursos financeiros. Os integrantes da comissão foram os deputados Antônio Tonheiro (PL), Wanderlan Quaresma (MDB), Eliel Faustino (DEM), Iran Lima (MDB), (MDB) e Victor Dias (PSDB).	www.alepa.pa.gov.br/noticia/3889/ . Acesso em 10 ago.2020.
15.04.2020	Deputados aprovam projetos para atender ações de combate à pandemia	- Aprovação de três projetos de autoria do Poder Executivo e 10 Decretos Legislativos de Calamidade Pública para Abaetetuba, Anapu, Belterra, Gurupá, Mocajuba, Placas, Paragominas, Ourém, Itaituba e Dom Eliseu. - Aprovação de projeto de Lei Complementar Nº 4/2020 (de autoria do Executivo), que altera a Lei Complementar Estadual nº 07,	www.alepa.pa.gov.br/noticia/3906/ . Acesso em 10 ago.2020.

⁶ E, em 17 de março de 2020, ainda nos encontros presenciais, os deputados usaram a tribuna para falar da pandemia da covid-19 e ressaltaram que o Brasil não estava preparado para enfrentar o novo coronavírus. Informações disponíveis em www.alepa.pa.gov.br/noticia/3833/. Acesso em: 15 ago. 2020.

		<p>de 25 de setembro de 1991, que regula o art. 36 da Constituição do Estado do Pará, sobre contratação temporária.</p> <p>- Aprovação do Projeto de Lei 80/2020, que abre concessão de Crédito Especial no valor de até R\$ 800 milhões para criar a ação orçamentária COVIDPARÁ.</p>	
29.04.2020	ALEPA aprova projetos de combate à pandemia ⁷	<p>- Obrigatoriedade das pessoas de usarem máscaras ao transitar nas ruas (Projeto 101/2020, do deputado Carlos Bordalo/PT-PA).</p> <p>- Obrigatoriedade do uso de máscaras em ambientes de trabalho (Projeto 86/2020, do deputado Carlos Bordalo/PT-PA).</p> <p>- Obrigatoriedade das instituições financeiras instaladas em fornecer em suas agências e postos de atendimento de forma gratuita, álcool em gel e máscaras de proteção a todos os clientes e usuários (Projeto 89/2020, da deputada Cilene Couto/PSDB-PA).</p> <p>- Obrigatoriedade de emissão de senhas no atendimento presencial para evitar aglomerações nas agências bancárias (Projeto 88/2020, do deputado Victor Dias/PSDB-PA)</p> <p>- Restrição de pessoas em velórios e sepultamentos no Pará no período da pandemia causada pelo COVID-19. O projeto foi da deputada Nilse Pinheiro/Republicanos-PA</p>	<p>www.alepa.pa.gov.br/noticia/3933. Acesso em 10 ago.2020.</p>
30.04.2020	Procuradoria Especial da Alepa faz live sobre a violência contra a mulher na pandemia	<p>- Realização da live “Mulher e os desafios em período de pandemia”, com a deputada Nilse Pinheiro e a presidente da Comissão da Mulher da OAB/PA, Natasha Vasconcelos. Foi abordada a preocupação com a violência doméstica no contexto da pandemia.</p>	<p>www.alepa.pa.gov.br/noticia/3942/. Acesso em 10 ago.2020.</p>

⁷ No dia 29 de abril de 2020, além dos projetos de lei de autoria dos parlamentares que foram validados, foram aprovados 35 decretos que declaram o estado de Calamidade Pública para enfrentamento da pandemia. Receberam votos favoráveis para atender os municípios Acará, Alenquer, Almeirim, Anajás, Aveiro, Baião, Bagre, Bannach, Benevides, Cameté, Colares, Currealinho, Cachoeira do Piriá, Goianésia do Pará, Limoeiro do Ajuru, Mãe do Rio, Medicilândia, Nova Ipixuna, Novo Progresso, Monte Alegre, Óbidos, Pacajá, Parauapebas, Pau D'Arco, Primavera, Porto de Moz, Rondon do Pará, Rurópolis, Senador José Porfírio, Tomé Açu, Uruará, Santa Cruz do Arari, Santa Bárbara, Santarém Novo e Viseu. Com a aprovação, os municípios poderiam ampliar verbas para atender as medidas de contenção da Covid-19, em virtude dos problemas de saúde pública e econômicos gerados pelo enfrentamento da pandemia decorrente do coronavírus. Os decretos de estado de calamidade passaram a vigorar após publicação no Diário Oficial. Informações disponíveis em: www.alepa.pa.gov.br/noticia/3933/. Acesso em: 10 ago. 2020.

06.05.2020	Alepa aprova empréstimo para combater pandemia e estabelece multa para <i>fake news</i> ⁸	<p>- Aprovação do projeto de lei 112/2020, de autoria do Poder Executivo, que autoriza o Pará a contratar operação de crédito externo até o valor de US\$ 100 milhões de dólares junto ao Banco Mundial para aplicar investimentos emergenciais ao projeto “Pará Contra o Coronavírus”⁹.</p> <p>- Aprovação do projeto de lei 108/2020, de autoria do deputado Gustavo Sefer/PSD-PA, que define pontuação de bonificação em concurso público no Pará aos voluntários durante a pandemia.</p> <p>- Aprovação do projeto de lei 114/2020, da deputada Dilvanda Faro/PT-PA, estabelecendo multa para quem divulgar “fake news” sobre epidemias, endemias e pandemias no Estado.</p> <p>- Para aumentar leitos de UTIs na rede particular de saúde, foi aprovado o projeto de lei 121/2020, que dispõe sobre a obrigatoriedade, em caráter excepcional, dos Planos Privados de Assistência à Saúde a apresentarem planos de expansão de leitos, principalmente de UTIs.</p>	<p>www.alepa.pa.gov.br/noticia/3963/. Acesso em 10 ago.2020.</p> <p>https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2020/05/07/alepa-aprova-credito-para-combate-a-pandemia-e-estabelece-multa-para-fake-news.ghtml. Acesso em 10 ago.2020.</p>
04.08.2020	CCJ aprova projetos de medidas para a pandemia, escarpelamento e de combate a violência feminina	<p>- Aprovação de proposições pela A Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJ) da Alepa. Uma delas (65/2020), proposta pelo deputado Fabio Freitas, inclui na cesta básica do povo paraense o álcool em gel 70%.</p> <p>- Aprovação do PL 66/2020, também de Fabio Freitas, e que estabelece políticas de cancelamento ou remarcação de passagens intermunicipais em razão do coronavírus.</p>	<p>www.alepa.pa.gov.br/noticia/4232/. Acesso em 10 ago.2020.</p>
10.08.2020	Dilvanda Faro apresenta projetos para enfrentamento	<p>- Apresentação, pela deputada Dilvanda Faro/PT-PA, de matérias para enfrentamento da pandemia no</p>	<p>www.alepa.pa.gov.br/noticiadep/4248/115. Acesso em 10 ago.2020.</p>

⁸ Na sessão de 6 de maio de 2020, o deputado Fábio Freitas/Republicanos-PA questionou a não-inclusão das atividades das igrejas como um serviço essencial à população nos dez municípios alcançados pelo decreto estadual nº729 de 05.05.2020, estabelecendo o Lockdown. Os deputados Martinho Carmona/MDB-PA e Raimundo Santos/Patriota-PA, com histórico de militância religiosa tiveram posição similar à do parlamentar Fábio Freitas. Informações disponíveis em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2020/05/07/alepa-aprova-credito-para-combate-a-pandemia-e-estabelece-multa-para-fake-news.ghtml>. Acesso em: 10 ago. 2020.

⁹ Com esse valor, superior a 400 milhões de reais, foram previstas ações de desenvolvimento de novas ferramentas de gestão para o sistema de vigilância epidemiológica, regulação de leitos, adoção de medidas que venham diminuir a taxa de mortalidade pelo coronavírus, entre outros processos que foram avaliados e propostos. As informações estão disponíveis em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2020/05/07/alepa-aprova-credito-para-combate-a-pandemia-e-estabelece-multa-para-fake-news.ghtml>. Acesso em: 10 ago. 2020.

	da pandemia no Pará	Pará. Entre março a junho, foram protocolados moções, requerimentos, projetos de resolução, indicação e projeto de lei. Entre elas, foi solicitada a instalação de Hospital de Campanha na Região de Integração do Tocantins, em Cametá, no nordeste paraense, por exemplo.	
--	---------------------	---	--

Fonte: Elaborada pelos autores, a partir de dados compilados.

Em 8 de abril, o deputado estadual Carlos Bordalo, apresentou seis propostas de ações emergenciais ao Governo do Estado para garantir a proteção de direitos básicos e constitucionais à população paraense¹⁰.

Em 15 de abril de 2020, ocorreu a primeira sessão ordinária *online* – um marco histórico – dentro das recomendações de distanciamento social em virtude da crise sanitária que atingia todo o país. A Assembleia Legislativa do Estado do Pará inaugurou, de forma oficial, o sistema de votação remota. Com seis horas de duração, a Sessão Extraordinária virtual foi conduzida pelo presidente do Legislativo Estadual, deputado Dr. Daniel Santos, fazendo uso da máscara de proteção. Houve ajustes jurídicos, tanto no Regimento Interno da Casa quanto na Constituição Estadual, para garantir os encontros dos parlamentares pelas plataformas digitais. No primeiro semestre de 2020, houve 24 sessões plenárias por videoconferências, além das reuniões das Comissões de Constituição e Justiça e Fiscalização Financeira e Orçamentária. No contexto da pandemia, entre abril e junho de 2020, a ALEPA aprovou 14 leis – sendo a maioria de autoria do Poder Executivo¹¹.

Em 06 de maio, o protagonismo do Legislativo do Pará, em articulação com o Executivo, ficou muito claro, com a autorização para o governador Helder Barbalho em obter financiamento interno. Na mensagem encaminhada pelo Executivo ao Legislativo, o governador ressaltou que o Pará possuía plenas condições para contrair empréstimos para ações de enfrentamento à pandemia – e que uma decisão rápida da ALEPA seria importante, o que realmente acabou acontecendo. Na mesma data, houve a aprovação do estado de calamidade pública – desta vez, para 14 municípios: Jacareacanga, Brasil Novo, Santarém, Bujaru, Igarapé-Açu, Igarapé-Miri, Garrafão do Norte, Inhangapi, Bragança, Moju, Breves, São Sebastião da Boa Vista, Santa Maria do Pará e Cachoeira do Arari.

¹⁰ Entre as propostas, o apoio ao trabalho de comunicadores populares, a disponibilização de máscaras de tecido aos moradores das periferias e a suspensão de custos tributários nos produtos da cesta básica, entre outros. Informações disponíveis em: www.alepa.pa.gov.br/noticiadep/3891/106. Acesso em: 15 ago. 2020.

¹¹ A legislação da Covid-19 também contou com projetos de autoria dos deputados Carlos Bordalo (Lei 9.051/2020), Victor Dias (Lei 9.053/2020), Gustavo Sefer (Lei 9.060/2020), Eliel Faustino (Leis 9.062/2020 e 9.065/2020), Delegado Toni Cunha (Lei 9.063/2020) e Paula Gomes (Lei 9.085/2020). Informações disponíveis em www.alepa.pa.gov.br/noticia/4207/. Acesso em: 5 set. 2020.

No dia 15 de junho, as secretarias de Saúde e de Administração, juntamente com outros gestores públicos, participaram de reunião na comissão especial de deputados para o acompanhamento das despesas com ações de combate a pandemia por coronavírus. O encontro teve a presença do líder do governo na ALEPA, deputado Chicão/MDB-PA. Entre março e junho, de acordo com os dados oficiais, foram investidos R\$ 342 milhões de reais em hospitais, equipamentos e ações para minimizar os impactos da pandemia na população, com os dados estando disponíveis no Portal Transparência da Covid-19¹².

No dia 14 de agosto, o deputado Raimundo Santos, ouvidor-geral da ALEPA, participou a live “Transparência em Debate”, organizada pela Secretaria de Transparência da Câmara Federal. Os parlamentares do Pará e do Acre, na ocasião, mostraram como foi o funcionamento dos legislativos estaduais durante a pandemia, com o uso da internet para a realização das sessões e reuniões remotas¹³.

Avaliando-se essa trilha histórica e os fatos relatados dentro do período de análise desse trabalho, é possível depreender que o legislativo do Pará agiu em consonância com o governador do estado do Pará, Helder Barbalho (MDB) – e teve protagonismo e agilidade para tratar as questões urgentes de enfrentamento à pandemia.

Esse alinhamento desenhado entre dois poderes foi garantido pelo governador desde o início de seu mandato, em janeiro de 2019, a partir da construção de uma base parlamentar e da parceria com o presidente da ALEPA – deputado Daniel Santos (MDB). Essa convergência foi essencial para minimizar os danos da pandemia no Pará, principalmente entre março e abril – mesmo que esses tenham sido bem altos, no geral.

Foi importante também o movimento do Legislativo do Pará em criar mecanismos de controlar o Executivo, principalmente em relação ao ordenamento de recursos, definição de prioridades e obtenção de empréstimos externos para a compra de equipamentos para os hospitais, como formas de reforçar as ideias de *accountability* e *responsiveness* (DUNN, 1999). Outro dado representativo do processo foi o processo das reuniões remotas e das deliberações pelas plataformas digitais, além da mobilização de boa parte do Parlamento estadual no período analisado.

¹² A Comissão Parlamentar foi criada no início da pandemia, para monitorar as ações do poder executivo. Informações disponíveis em: www.alepa.pa.gov.br/noticiadep/4099/111. Acesso em: 5 set. 2020.

¹³ O deputado Raimundo Santos ressaltou que, ainda no mês de abril, a ALEPA se preocupou em aprovar o reconhecimento do estado de calamidade pública no Pará, estendido à quase totalidade dos 144 municípios paraenses. Informações disponíveis em: www.alepa.pa.gov.br/noticia/4282/. Acesso em: 5 set. 2020.

5 O caso do Amazonas

O Amazonas, em especial através dos poderes Executivo e Legislativo, enfrentou a pandemia com muitas dificuldades. A chegada do novo coronavírus ao maior estado da federação evidenciou que a falta de políticas permanentes de saúde e de coordenação estratégica na infraestrutura sanitária geraram o cenário propício para a propagação do vírus e o elevado número de mortes.

O estado possui algumas especificidades que devem ser levadas em consideração na avaliação das políticas de infraestrutura da saúde. O estado traz, em sua essência, todas as características de uma difícil e limitada realidade amazônica, com entraves logísticos (estradas, portos, aeroportos etc.), baixa densidade demográfica se comparada à imensidade territorial e maior população indígena do país (LEITE, 2020).

O crescimento de casos de contaminações e mortes pela Covid-19, no Amazonas, refletiu, em certa medida, uma desarticulação funcional das políticas públicas, com hospitais sobrecarregados, insuficiência de profissionais de saúde, falta de equipamentos médicos e ineficiência dos mecanismos de distanciamento social. A situação de quase colapso da saúde pública no estado mostrou, em última instância, um cenário de inabilidade administrativa, bem como algumas falhas do setor produtivo no Amazonas, com intensa concentração produtiva na região metropolitana de Manaus (LEITE, 2020).

A Assembleia Legislativa do Amazonas entrou no contexto do enfrentamento da Covid-19 juntamente com o governo do estado e com outras instituições de fiscalização e controle. A elaboração de um Plano de Contingência apresentado ainda no mês de fevereiro de 2020 foi o passo inicial. Tal plano foi dividido em três etapas: a) Respostas Rápidas, com a elaboração de planos de ação dos municípios; b) Planos Municipais, com os municípios agindo a partir do contexto do estado; c) Fase de Atuação, com a identificação de pacientes acometidos pelo vírus e o registro da transmissão local.

O estado do Amazonas enfrentou muitas dificuldades no enfrentamento à pandemia, pela pouca quantidade de leitos/pacientes e de infraestrutura para o atendimento, pelos conflitos entre as demandas sanitárias e as atividades produtivas e pela baixa adesão da população em relação às orientações de distanciamento social (LEITE, 2020).

A tabela a seguir mostra, em ordem cronológica, com algumas das principais ações da Assembleia Legislativa do Amazonas (ALEAM) no contexto de enfrentamento da Covid-19.

Tabela 2 – Principais ações da ALEAM no enfrentamento da Covid-19

DATA	NOTÍCIA	PRINCIPAIS DECISÕES APROVADAS NA ALEAM	LINK
31.03.2020	Aleam aprova por unanimidade calamidade pública no Amazonas até 31 de dezembro deste ano	- Aprovação, pelo parlamento, por unanimidade, do decreto do governador Wilson Lima (PSC) de estado de calamidade pública no Amazonas, que vai até 31 de dezembro deste ano	https://onjornal.com/aleam-aprova-por-unanimidade-calamidade-publica-no-amazonas-ate-31-de-dezembro-deste-ano/ . Acesso em 10 ago.2020.
28.04.2020	Deputados estaduais discutem ações de combate à pandemia no Amazonas	- Debate, durante sessão plenária virtual, sobre as necessidades e ações realizadas pelo Governo do Estado no combate à pandemia causada pelo novo coronavírus. O deputado João Luiz (Republicanos), reiterou seu pedido para que as igrejas sejam consideradas serviços essenciais.	https://diversidadeamazonica.com.br/2020/04/28/deputados-estaduais-discutem-acoes-de-combate-a-pandemia-no-amazonas/ . Acesso em 10 ago.2020.
06.05.2020	Deputados aprovam projeto que reabre igrejas durante pandemia no Amazonas.	- A Aleam aprovou a reabertura de igrejas e templos religiosos por meio do projeto de lei nº 136/2020 de autoria do deputado estadual João Luiz/Republicanos-AM, considerando as igrejas como atividade essencial em períodos de calamidade pública.	https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2020/05/06/deputados-aprovam-projeto-que-reabre-igrejas-durante-pandemia-no-amazonas.htm . Acesso em 10 ago.2020.
08.06.2020	ALEAM ouve, segunda (8), comunidade científica sobre retorno das atividades presenciais	- Realização de uma Audiência Pública Virtual, proposta pelo deputado Josué Neto (PRTB), para ouvir a comunidade científica sobre o retorno das atividades presenciais durante o fim da quarentena e pico da pandemia do novo coronavírus (Covid-19) no Estado.	https://informeamazonas.com.br/aleam-ouve-segunda-8-comunidade-cientifica-sobre-retorno-das-atividades-presenciais/ . Acesso em 10 ago.2020.

Fonte: Elaborada pelos autores, a partir de dados compilados.

No campo das relações entre Executivo e Legislativo no contexto da pandemia, em 24 de maio foi instalada a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Saúde no Amazonas. O objeto da CPI foi investigar as acusações de irregularidades na aplicação de dinheiro público para a contratação de serviços e na formalização de contratos com empresas durante o auge da pandemia, por parte do governo estadual¹⁴.

¹⁴ O pedido de CPI foi protocolado pelo deputado estadual Péricles Rodrigues do Nascimento (PSL), em 30 de abril, com extensão do período de análise das questões da saúde entre 2011 e 2020. O presidente da ALEAM, Josué Neto (PSD), definiu que a CPI

A ação da ALEAM emergiu após denúncias da imprensa, dos questionamentos do Tribunal de Contas do Estado e da postura do Ministério Público do Estado em apontar ilicitudes na compra de 28 respiradores pulmonares no valor de R\$ 2.970 milhões, com a suspeita de superfaturamento. A CPI se estabeleceu com dois focos de investigação, transporte de ambulâncias e plantões médicos, além de suspeitas de superfaturamento na prestação dos serviços (LEITE, 2020).

Em 30 de junho de 2020 foi deflagrada a Operação Sangria, da Polícia Federal, com a apuração de práticas ilícitas como organização criminosa, corrupção e fraudes em processos licitatórios no enfrentamento da pandemia no estado do Amazonas. Houve a prisão preventiva da então secretária de saúde do estado, Simone Papaiz e do ex-secretário da pasta, João Paulo Marques dos Santos (LEITE, 2020).

A CPI da Saúde reforçou, nesse contexto, os grupos de oposição no estado, com o ressaltar das críticas à ineficiência do governo na estratégia de enfrentamento à pandemia. Nesse contexto, ganhou corpo o pedido de *impeachment* da chapa do governador Wilson Lima – posteriormente arquivado. Tanto a CPI da Saúde quanto a comissão de impeachment da chapa Wilson Lima e Carlos Almeida seguiram como processos distintos, porém complementares e, de certa forma, interdependentes (LEITE, 2020).

6 Estudo comparado

A partir do até aqui exposto, é possível identificar, no estudo comparado, que Pará e Amazonas mantiveram o padrão das unidades subnacionais brasileiras, buscando parcerias com o governo federal, dentro da premissa do pacto federativo, no sentido de equipar hospitais e ter recursos financeiros para dar suporte para as populações mais carentes. Todavia, houve uma perspectiva geral, em nível de semelhanças, assim como em relação às outras unidades federativas, em relação aos conflitos dos estados (governadores e assembleias legislativas) com o executivo federal.

O presidente Jair Bolsonaro (sem partido-RJ) adotou uma postura negacionista e entrou em choque com boa parte dos governadores e prefeitos, tanto em relação às medidas de distanciamento social quanto em relação à cessão de recursos públicos. O pacto federativo – e Pará e a Amazonas, como partes integrantes desse processo – ficou extremamente prejudicado pelo tratamento concedido pelo Executivo Federal ao enfrentamento da pandemia.

Os conceitos de *accountability* e *responsiveness*, na gestão pública e na atuação específica dos poderes legislativos dos estados do Pará e Amazonas se mostraram similares, tanto nas ideias da transparência e da prestação de contas quanto na busca de respostas mais rápidas para o atendimento das demandas sociais.

atendia os requisitos básicos para sua abertura regimental. Informações disponíveis em: www.terra.com.br/noticias/coronavirus/impeachment-de-governador-do-amazonas-e-aberto-na-assembly.11fbad80be9de880462d5dbfc96c6f05p0cgsuq8.html. Acesso em: 20 ago.2020.

Nesse modelo de estudo comparado, em ciência política, de se elencar as semelhanças para encontrar as diferenças, é possível identificar, pelo menos, três pontos bem distintos das ações das assembleias legislativas do Pará e do Amazonas em relação ao enfrentamento da pandemia de Covid-19, entre março e agosto de 2020.

Um dos aspectos claros dessa diferenciação foi em relação às interações dos poderes Executivo e Legislativo. No Pará, a aliança entre o governador Helder Barbalho (MDB) e o presidente da ALEPA, Daniel Santos (MDB) foi essencial para a agilidade nas votações e na aprovação dos projetos do Executivo. O governador dispõe de maioria destacada no Legislativo paraense.

Já no Amazonas, a despeito de algumas aprovações de projetos do Executivo na ALEAM, no contexto da pandemia, houve um controle mais efetivo das ações do governador pelos parlamentares e alguns conflitos entre o governador Wilson Lima (PSL) e o presidente da Casa Legislativa, Josué Neto (PSD). O fato mais ilustrativo desses conflitos entre os dois poderes está na instalação da CPI da Saúde, no final de maio de 2020, assim como as discussões de um possível processo de *impeachment* do chefe do Poder Executivo amazonense.

O segundo aspecto – e que interferiu diretamente também nos processos legislativos – foi o ritmo diferenciado da pandemia no Brasil, atingindo Amazonas e Pará com intensidades e modos distintos. Embora os dois estados tenham enfrentado muitos problemas em relação aos números de casos e de óbitos, no período analisado, o Amazonas entrou em colapso dos sistemas de funerário mais rapidamente, nos meses de abril e maio de 2020. No Pará, o pico da pandemia esteve entre a segunda quinzena de maio e a primeira semana de junho. Mesmo as ações legislativas tendo sido relativamente satisfatórias, os estados tiveram muitas dificuldades de enfrentar a pandemia, até mesmo pela precariedade na infraestrutura sanitária das unidades federativas e as falhas no processo de distanciamento social. As ações integradas no Pará também foram mais rápidas e efetivas do que no Amazonas.

O outro aspecto de diferença está ligado à própria característica geográfica e populacional do Pará e do Amazonas. O Pará tem pouco mais de oito milhões de habitantes, com uma densidade demográfica relativamente baixa (6,87 hab/km²). Já o Amazonas tem pouco mais de quatro milhões de habitantes, com uma densidade demográfica muito mais baixa (2,66 hab/km²), sendo que Manaus concentra a metade da população.

Nos números gerais da Covid-19, na primeira onda doença, o Pará registrou pouco mais de 200 mil casos, entre março e agosto de 2020, com quase 6.200 mortes; o Amazonas apresentou, no período avaliado, pouco mais de 120 mil casos, com cerca de 3.700 mortes¹⁵.

¹⁵ Os dois estados, durante a primeira onda da doença, no período avaliado, tiveram resultados muito ruins no combate à doença, mas os índices do Amazonas são, proporcionalmente, piores. Informações disponíveis em <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2020/08/31/am-confirma-mais-10-mortes-por-covid-19-e-numero-de-obitos-sobe-para-3649.ghtml>. Acesso em: 20 ago. 2020.

Por fim, registra-se que as reuniões dos plenários virtuais das casas legislativas dos estados foram importantes para a sequência dos trabalhos parlamentares e para o exame de projetos de leis do Poder Executivo e dos próprios deputados estaduais. A aprovação rápida do estado de calamidade, em ambos os estados, pelas Assembleias Legislativas, também foi um movimento importante dentro das premissas constitucionais plenamente definidas pelo STF.

7 Conclusões

A partir dos elementos expostos, é possível afirmar, à guisa de conclusões, que as Assembleias Legislativas do Pará e do Amazonas – formadas, respectivamente, por 41 e por 24 deputados estaduais – buscaram agir, dentro de suas atribuições institucionais previstas, de forma rápida em criar condições para que os Poderes Executivos pudessem desenvolver, de maneira efetiva, o enfrentamento à pandemia.

Não foram processos fáceis – e Pará e Amazonas enfrentaram muitas dificuldades, mesmo que em momentos diferentes, em relação à expansão da pandemia no Brasil e na Região Norte. Identificam-se que as assembleias buscaram agir de forma responsiva para o enfrentamento da crise, com uma relação mais equilibrada entre Executivo e Legislativo no Pará e mais conflitos entre os dois poderes no Amazonas no contexto da crise.

Observou-se, portanto, uma interação mais linear dos Poderes Executivo e Legislativo no estado do Pará, enquanto que, no Amazonas, a despeito de algumas ações relativamente rápidas da ALEAM, os conflitos com o Executivo vieram mais à tona, dificultando a cooperação estratégica dos atores institucionais no enfrentamento à pandemia de modo mais assertivo. A CPI da Saúde e a abertura do processo do impeachment do governador amazonense, Wilson Lima, ilustram bem esses conflitos.

As duas Assembleias Legislativas foram relativamente rápidas na aprovação de empréstimos e de projetos do Executivo, e também criaram comissões para o acompanhamento das despesas e dos valores investidos no enfrentamento da pandemia.

Houve diferenças nos processos, a partir das especificidades de cada relação entre Executivo e Legislativo nas duas unidades federativas, mas o nível de enfrentamento geral e um certo protagonismo da classe parlamentar foram similares. As trajetórias divergentes estiveram associadas ao fato, principalmente, de um cenário de maior conflito no Amazonas, com a contestação do Executivo pelo Legislativo, enquanto que no Pará se percebeu um trabalho de parceria.

Nesse mesmo sentido, é importante ressaltar que o Amazonas sofreu de forma mais precoce o mesmo processo de expansão da pandemia – entre abril e maio –, enquanto que o Pará passou pelo seu pior período no mês de junho. No segundo semestre de 2020, após um certo

período de controle da doença, os dois estados voltaram a conviver com as consequências do vírus, em uma “segunda onda” da pandemia.

Nas categorias conceituais de *accountability* e *responsiveness*, há a identificação clara de que o Poder Legislativo no Pará e no Amazonas buscaram uma linha de prestação de contas e de fiscalização em relação ao Poder Executivo, da mesma forma que representaram mais uma instituição essencial de busca de respostas rápidas por parte da gestão das respectivas unidades federativas. Como se mostrou no texto, houve algumas fissuras nesse processo, mas houve a observância, mesmo que parcial, das duas perspectivas conceituais.

As condições observadas mostraram uma coincidência dos sistemas de saúde (*responsiveness*), com a limitação das estruturas básicas para o atendimento ao público; e a percepção de possíveis atos de corrupção (*accountability*).

Assim, diante do exposto, considerando-se as semelhanças e diferenças e os conceitos aqui operacionalizados, o Brasil, como um todo, perdeu a guerra contra a Covid-19, com números exponenciais de contaminações e mortes, durante todo o ano de 2020. Pará e Amazonas estão nesse contexto, mas seus poderes legislativos, dentro de suas especificidades e limitações, buscaram cumprir suas funções constitucionais e contribuíram, de alguma forma, para a amenização dos efeitos graves da crise sistêmica que atingiu o país.

Referências

ALEAM aprova por unanimidade calamidade pública no Amazonas até 31 de dezembro deste ano. 2020. **Portal ONJORNAL**. Disponível em: <https://onjournal.com/aleam-aprova-por-unanimidade-calamidade-publica-no-amazonas-ate-31-de-dezembro-deste-ano/>. Acesso em: 10 ago. 2020.

ALEAM ouve, na segunda (8), comunidade científica sobre retorno das atividades presenciais.2020. **Portal Informe Amazonas**. Disponível em: <https://informeamazonas.com.br/aleam-ouve-segunda-8-comunidade-cientifica-sobre-retorno-das-atividades-presenciais/>. Acesso em: 10 ago.2020.

ALEPA aprova crédito para combate à pandemia e estabelece multa para fake news. 2020. **Portal ALEPA**. Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2020/05/07/alepa-aprova-credito-para-combate-a-pandemia-e-estabelece-multa-para-fake-news.ghml>. Acesso em: 10 ago.2020.

ALEPA aprova empréstimo para combater pandemia e estabelece multa para "fake news". 2020. **Portal ALEPA**. Disponível em: www.alepa.pa.gov.br/noticia/3963/. Acesso em: 10 ago.2020.

ALEPA aprova projetos de combate à pandemia. 2020. **Portal ALEPA**. Disponível em: www.alepa.pa.gov.br/noticia/3933/. Acesso em: 10 ago.2020

ALEPA participa de live da transparência, processo legislativo e participação popular na pandemia. 2020. **Portal ALEPA**. Disponível em: www.alepa.pa.gov.br/noticia/4282/. Acesso em: 5 set. 2020.

ALVES, Sandra Mara Campos; RAMOS, Edith Maria Barbosa; DELDUQUE, Maria Célia. Decretação de lockdown pela via judicial: medida (des)necessária? **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, n. 6, 2020.

AM confirma mais 10 mortes por Covid-19 e número de óbitos sobe para 3.649. 2020. **Portal G1**. Disponível em: <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2020/08/31/am-confirma-mais-10-mortes-por-covid-19-e-numero-de-obitos-sobe-para-3649.ghtml>. Acesso em: 20 ago. 2020.

ARAÚJO FILHO, Luiz Paulo da Silva. **A tutela jurisdicional dos direitos fundamentais sociais e as políticas públicas**. Rio de Janeiro: TRF2, EMARF, 2019, 262 p. Disponível em: <https://emarf.trf2.jus.br/site/documentos/livrotuteladireitos2019.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2020.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.

BORDALO apresenta seis ações emergenciais ao governo em tempo de pandemia. 2020. **Portal ALEPA**. Disponível em: www.alepa.pa.gov.br/noticiade/3891/106. Acesso em: 15 ago.2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 15 ago.2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Coronavírus Brasil**. 2020. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 9 set. 2020.

CCJ aprova projetos de medidas para a pandemia, escarpamento e de combate a violência feminina. 2020. **Portal ALEPA**. Disponível em: www.alepa.pa.gov.br/noticia/4232/. Acesso em: 10 ago.2020.

DECISÃO do STF sobre isolamento de estados e municípios repercute no Senado. 2020. **Portal do Senado Federal**. Disponível em: www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/04/16/decisao-do-stf-sobre-isolamento-de-estados-e-municipios-repercute-no-senado. Acesso em: 20 jun. 2020.

DIEHL, Astor; TATIM, Denise. **Pesquisa em Ciências Sociais Aplicadas: métodos e técnicas**. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

DEPUTADOS aprovam projetos para atender ações de combate à pandemia. 2020. **Portal ALEPA**. Disponível em: www.alepa.pa.gov.br/noticia/3906/. Acesso em: 10 ago.2020.

DEPUTADOS aprovam projeto que reabre igrejas durante pandemia no Amazonas. 2020. **Portal UOL**. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2020/05/06/deputados-aprovam-projeto-que-reabre-igrejas-durante-pandemia-no-amazonas.htm>. Acesso em: 10 ago.2020.

DEPUTADOS estaduais discutem ações de combate à pandemia no Amazonas. 2020. **Portal Diversidade Amazônica**. Disponível em: <https://diversidadeamazonica.com.br/2020/04/28/deputados-estaduais-discutem-acoes-de-combate-a-pandemia-no-amazonas/>. Acesso em: 10 ago.2020.

DEPUTADOS instalam comissão parlamentar para fiscalizar ações do executivo no combate à pandemia. 2020. **Portal ALEPA**. Disponível em: www.alepa.pa.gov.br/noticia/3889/. Acesso em: 10 ago.2020.

DILVANDA Faro apresenta projetos para enfrentamento da pandemia no Pará.2020. **Portal ALEPA**. Disponível em: www.alepa.pa.gov.br/noticiadep/4248/115. Acesso em: 10 ago.2020.

DUNN, Delmer. Mixing elected and non-elected officials in democratic policy making: fundamentals of accountability and responsibility. In: PRZEWORSKI, Adam; SOTOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (ed.). **Democracy, Accountability and Representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

EMERGÊNCIA em saúde e estado de calamidade: veja diferença. 2020. **Agência Brasil**. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-03/emergencia-em-saude-e-estado-de-calamidade-veja-diferenca>. Acesso em: 9 set. 2020.

GONZÁLEZ, Rodrigo. O método comparativo e a ciência política. **Revista de Estudos e Pesquisas Sobre As Américas**, n. 2, 2008. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/16160>. Acesso em: 20 jun. 2020.

GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (GAO). **Normas de auditoria governamental**. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2005.

HÖFFE, Otfried. **A democracia no mundo de hoje**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

IMPEACHMENT de governador do Amazonas é aberto na Assembleia. 2020. **Portal Terra**. Disponível em: www.terra.com.br/noticias/coronavirus/impeachment-de-governador-do-amazonas-e-aberto-na-assembleia,11fbad80be9de880462d5dbfc96c6f05p0cgsuq8.html. Acesso em: 20 ago.2020.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.

LEITE. Breno Rodrigo Messias. **Como os governos estaduais lidam com a pandemia**. 2020. Disponível em: www.nexojournal.com.br/especial/2020/05/10/Como-os-governos-estaduais-lidam-com-a-pandemia, 2020. Acesso em: 20 ago. 2020.

LEITE. Breno Rodrigo Messias. **Especial ABCP: ações do estado do Amazonas no enfrentamento da pandemia**. 2020. Disponível em: <https://cienciapolitica.org.br/noticias/2020/06/especial-abcp-acoes-amazonas-enfrentamento-pandemia>. Acesso em: 20 ago.2020.

MARTINES JÚNIOR, Eduardo. Accountability, Responsiveness e Ministério Público. **Caderno de Administração: Revista do Departamento de Administração da FEA**, v. 1, 2016. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/caadm/article/view/19127>. Acesso em: 5 set. 2020.

MOISÉS, José Álvaro. Confiança na Democracia e Desconfiança das Instituições Democráticas. In: MOISÉS, José Álvaro (org.). **Democracias e Confiança: Por que os Cidadãos Desconfiam das Instituições Públicas?** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. São Paulo: Lua Nova, 1998.

OMS decreta pandemia do novo coronavírus. 2020. **Portal Saúde Abril**. Disponível em: <https://saude.abril.com.br/medicina/oms-decreta-pandemia-do-novo-coronavirus-saiba-o-que-isso-significa/>. Acesso em: 5 dez. 2020.

PANDEMIA do coronavírus preocupa parlamento paraense. 2020. **Portal ALEPA**. Disponível em: www.alepa.pa.gov.br/noticia/3833/. Acesso em: 15 ago.2020.

PROCURADORIA especial da ALEPA faz live sobre a violência contra a mulher na pandemia. 2020. **Portal ALEPA**. Disponível em: www.alepa.pa.gov.br/noticia/3942/. Acesso em: 10 ago.2020.

SIU, Marx Chi Kong. Accountability no setor público: uma reflexão sobre transparência governamental no combate à corrupção. **Revista do TCU**, n. 6, p. 80-89, 2011. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/197>. Acesso em: 10 set. 2020.

SOARES, Márcio. **Teoria do sistema federal**: heterogeneidades territoriais, democracia e instituições políticas. 1997. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais-UFMG, 1997.

TRANSPARÊNCIA nos gastos do Governo com a pandemia. 2020. **Portal ALEPA**. Disponível em: www.alepa.pa.gov.br/noticiadep/4099/111. Acesso em: 5 set. 2020.

TECNOLOGIA e compromisso para manter o Poder Legislativo atuante na pandemia. 2020. **Portal ALEPA**. Disponível em: www.alepa.pa.gov.br/noticia/4207/. Acesso em: 5 set.2020.



PANDEMIA DE COVID-19 NO RIO GRANDE DO SUL: O CHOQUE EXÓGENO GEROU MUDANÇAS NA AÇÃO DO PODER LEGISLATIVO?

COVID-19 PANDEMIC IN RIO GRANDE DO SUL: EXOGENOUS SHOCK GENERATED CHANGES IN THE ACTION OF LEGISLATIVE POWER?

PANDEMIA COVID-19 EN RIO GRANDE DO SUL: ¿GENERÓ EL CHOQUE EXÓGENO CAMBIOS EN LA ACCIÓN DEL PODER LEGISLATIVO?

Lidia Nicole Ten Cate¹

Lucas dos Santos Giacomel²

Maria Paula Escobar Bins³

Pedro Cemim⁴

Sara Epitácio⁵

Stéphani Schuetz Ramos⁶

Resumo: O presente estudo tem como escopo a análise da atuação legislativa a partir do início do surto do novo coronavírus – Covid-19 no Rio Grande do Sul. Por meio de análise de conteúdo das proposições em tramitação pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul (ALRS) durante os primeiros meses do cenário pandêmico, a pesquisa buscou identificar padrões de taxas de sucesso e áreas de proposição em relação aos projetos. Os achados foram contextualizados com a situação regional e com considerações prévias da literatura. De acordo com as análises, a dinâmica da Assembleia Legislativa não sofreu mudanças significativas no contexto pandêmico inicial. Observou-se, assim, a manutenção do poder de agenda do Executivo e estabilidade de atuação pelos partidos, tanto da base governista, quanto da oposição.

Palavra-chave: Produção Legislativa; Poder Legislativo; Relações Entre Poderes; Covid-19; Pandemia.

Abstract: The present study aimed to analyze the legislative performance from the beginning of the outbreak of the new coronavirus - Covid-19 in Rio Grande do Sul. Through content analysis of the proposals being processed by the Legislative Assembly of the State of Rio Grande do Sul (ALRS) during the first months of the pandemic scenario, the research sought to identify patterns of success rates and areas of proposition in relation to projects. The findings were contextualized with the regional situation and with previous considerations in the literature. According to the analyzes, the dynamics of the Legislative Assembly did not undergo significant changes in the initial pandemic context. Thus, it was

¹ Graduanda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

² Mestrando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Especialista em Gestão Pública e Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL).

³ Doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Ciência Política pela Universidade de Lisboa (ULISBOA).

⁴ Mestrando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

⁵ Professora adjunta da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA). Pós-doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

⁶ Graduanda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

observed the maintenance of the Executive's agenda power and stability of action by the parties, both from the governing base and from the opposition.

Keywords: Parliamentary Production; Legislative Power; Relations among Branches of Government; Covid-19; Pandemic.

Resumen: El presente estudio tuvo como objetivo analizar el desempeño legislativo desde el inicio del brote del nuevo coronavirus - Covid-19 en Rio Grande do Sul. A través del análisis de contenido de las propuestas en trámite por la Asamblea Legislativa del Estado de Rio Grande do Sul (ALRS) durante los primeros meses del escenario pandémico, la investigación buscó identificar patrones de tasas de éxito y áreas de propuesta en relación a los proyectos. Los hallazgos se contextualizaron con la situación regional y con consideraciones previas en la literatura. Según los análisis, la dinámica de la Asamblea Legislativa no sufrió cambios significativos en el contexto inicial de la pandemia. Así, se observó el mantenimiento del poder de agenda del Ejecutivo y la estabilidad de la acción de los partidos, tanto desde la base gobernante como desde la oposición.

Palabras clave: Producción Legislativa; Poder Legislativo; Relaciones entre Poderes Gubernamentales; Covid-19; Pandemia.

1 Introdução

A pandemia ocasionada pelo novo coronavírus - Covid-19 - é apontada como uma das maiores crises vivenciadas no último século, comparada a momentos pós-guerra e superando, em termos de impacto, a “Grande Crise” de 1929 (SCHNEIDER, 2020). Tal acontecimento mobiliza a comunidade científica a analisar suas consequências nas mais diversas áreas do conhecimento.

No âmbito da Ciência Política e áreas correlatas, desafios de tal magnitude podem ser considerados como um choque exógeno, ou seja, um evento vindo de fora do próprio sistema e que tem grandes efeitos sobre a economia e/ou política (BLANCHARD, 2011). Alguns achados dessa estão relacionados à forma com que os desastres afetam incumbentes, e como estes são responsabilizados e punidos eleitoralmente por eventos críticos. Choques exógenos podem contribuir para desestabilizar regimes democráticos não consolidados, ou ainda, explicitar problemas de condução política que ganham relevância em momentos de calamidade. Uma visão menos catastrófica indica a possibilidade de tais contextos oferecerem atalhos para que transições para a democracia ocorram sem apelo revolucionário, e conduzidos por uma elite (AMAT; ANDREU; ARENAS; FALÓ-GIMENO; MUÑOZ, 2020).

No caso da Covid-19, as análises ainda recentes sinalizam para o aprendizado institucional propiciado pela pandemia, que exigiu respostas políticas rápidas e eficazes para o contingenciamento do vírus e, por outro lado, expôs dilemas sobre os princípios fundamentais que moldam nossos sistemas políticos (JANSEN; VOOR, 2020). Afinal, sistemas unitários foram mais ágeis e eficientes que sistemas federativos na contenção da pandemia? A busca por resposta a essa questão ressalta os dilemas de coordenação, a formação de consensos e o papel dos atores políticos nas distintas esferas políticas (WEIBLE, 2020; COCKERHAM; CREW, 2020).

De todo modo, o contexto em questão pode ter representado uma “janela de oportunidades”⁷ para que mudanças em andamento fossem aceleradas. Ao analisar a atuação do congresso norte-americano nos meses subsequentes à declaração do Estado de emergência, Johnson e Marchant (2020) destacam as mudanças ocorridas no processo legislativo dos Estados Unidos. Em contextos normais, o Congresso norte-americano é caracterizado por certa inércia diante das inúmeras demandas por mudanças políticas e estatutárias. Mesmo sobre temas não polarizados politicamente e com estabilidade na formação de consensos, é impossível que o legislativo atue sobre todos os temas importantes. Tal inércia apenas é interrompida em casos de choques exógenos em que “janelas de oportunidades” são abertas e atores políticos adeptos a mudanças agem para lançar questões pertinentes a suas agendas. A pandemia pode ser apontada como um desses momentos.

O objetivo desse artigo é avaliar se, no caso brasileiro, a pandemia ocasionada pela Covid-19 agiu como um choque exógeno e alterou a relação entre os poderes legislativo e executivo. Para tanto, analisa-se a ação da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (ALRS) no enfrentamento inicial à pandemia. Pretendeu-se observar se diante desse novo cenário houve mudanças significativas na forma e conteúdo da ação parlamentar, bem como sua relação com o Executivo. Para isso, primeiramente, apresenta-se uma breve explanação, com base na literatura, sobre o perfil da ALRS, com destaque para composição partidária, relação com o Executivo e a taxa de sucesso sobre as proposições apresentadas. Na segunda parte, analisa-se parte das ações e impactos iniciais relacionados à pandemia para o Executivo e o Legislativo do RS, verificando brevemente como diferentes Estados lidaram com este evento. Em seguida, apresentamos uma classificação das proposições entre os meses de março a junho de 2020, com destaque para a origem – se de iniciativa do Executivo ou Legislativo – e o tipo de tramitação. Por fim, traçamos algumas considerações sobre os achados do estudo, que reforçam a manutenção da agenda do Executivo nos quatro meses analisados.

2 O poder legislativo no estado do Rio Grande do Sul

A literatura sobre a ação do Legislativo e Executivo nos Estados é influenciada por estudos sobre o congresso brasileiro. Em síntese, os principais achados sinalizam para o protagonismo dos Executivos estaduais na definição da agenda política (ABRUCIO, 1998; SOUZA, 1999; SANTOS, 2001), embora a capacidade de proposição e execução de políticas

⁷ Para Kingdon (2003), a decisão nas políticas públicas ocorre a partir da confluência de três fluxos. O primeiro refere-se ao problema, momento em que o tema é colocado em questão. O segundo é o fluxo de políticas, momento em que a solução para o problema está disponível. O terceiro, o fluxo político refere-se a situações em que tanto motivação, quanto recursos para resolver um problema estão disponíveis. (FIGUEROA, 2018).

públicas de maior envergadura encontrar-se vinculada a uma ação efetiva do Executivo Federal (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998; SANTOS, 1997). No entanto, percebe-se um aumento significativo do protagonismo do Congresso em relação a produção daquele, destacando a resposta à crise do Covid-19 (ALMEIDA, 2014, 2015).

Em contrapartida, o Legislativo no âmbito subnacional apresenta diversidade institucional (ANASTASIA, 2001), que permeiam os arranjos institucionais e as dinâmicas entre deputados e governadores. Essa assimetria torna-se evidente em estudos que abordam o desempenho e a produção legislativa (TOMIO; RICCI, 2012), o sistema partidário e a formação de coalizões (GROHMANN, 2001; NUNES, 2011; OLIVEIRA, 2018, 2016b), o processo decisório e a governabilidade (NUNES, 2013; OLIVEIRA, 2016a; TOMIO, 2005), a participação política e controle social (QUINTÃO; CUNHA, 2018; ZORZAL; CARLOS, 2017), o perfil da atuação dos deputados (PRATTI; ARAÚJO, 2019; FERREIRA; MENEGUIN; BUGARIN, 2018).

Entender esta diversidade institucional, bem como as dinâmicas existentes nestes poderes, especialmente no contexto da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (ALRS), ajuda a compreender não apenas a sua reação em situações atípicas, como a da pandemia de Covid-19, mas também observar seu funcionamento e suas especificidades. Historicamente, os deputados gaúchos demonstram domínio no volume de proposições apresentadas, em contrapartida, o governo domina o sucesso das proposições, apresentando altas taxas de sucesso em relação ao Legislativo (TOMIO; RICCI, 2012). Tal padrão justifica-se, em parte, pelo poder de agenda do Executivo, (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999); no entanto, não explicam por si só os baixos percentuais de sucesso do Legislativo.

O sucesso das proposições pode estar associado à existência de coalizões de apoio ao governo, que disciplinem as negociações e acordos entre governador e deputados (TOMIO e RICCI, 2012; NUNES, 2013). A Assembleia gaúcha historicamente, apresenta um subsistema partidário forte e estruturado ideologicamente, com expressiva diversidade de agremiações, que se agrupam em polos antagônicos, representados por partidos de esquerda e direita (GROHMANN, 2001; OLIVEIRA, 2016b). Nesse sentido, a governabilidade do Executivo depende, em parte, da formação de coalizões; estas, no caso da ALRS, formam-se a partir de coligações eleitorais, que são ampliadas por acordos partidários (NUNES, 2011; LUZ; AFLALO; DUTRA, 2018). Apesar disso, a força dessa polarização na ALRS torna-se evidente ao observar que, entre 1994 e 2014, nenhum partido desses dois polos participaram de coligações ou de coalizões do polo antagônico (OLIVEIRA, 2016b).

Para além das dinâmicas partidárias, a análise do conteúdo das proposições apresentadas pelos deputados evidencia a forma com que essas proposições impactam o Estado. Nesse sentido, no intuito de categorizar as proposições apresentadas no Legislativo, Ricci (2002) propõe tipologias para as leis, considerando a distribuição de benefícios pelo número de

indivíduos interessados e pela dimensão territorial. No contexto da ALRS, evidencia-se que as proposições apresentadas pelos deputados contemplam, na sua maioria, o Estado como um todo, sinalizando para eventuais eleitores que não estão concentrados geograficamente em determinada região ou município (GROHMANN, 2001; TOMIO; RICCI, 2012).

Desta forma, a literatura permite conhecer os principais aspectos do Legislativo do RS, evidência diferentes padrões nas dinâmicas da assembleia, com destaque para a produção legislativa, as dinâmicas partidárias e o conteúdo das proposições. Para que seja possível identificar se tais padrões dialogam com o contexto atual da assembleia durante o combate a pandemia de Covid-19, a tabela 1 faz uma breve caracterização da atual legislatura (55ª Legislatura).

Tabela 1 - Distribuição partidária 55ª Legislatura

	Partidos	% Cadeiras ALRS	Taxa Coalescência	Taxa Partidarismo
Coalizão governo	PP, PTB, DEM, PSDB, Cidadania, PSB, MDB, PL e Republicanos	60	0,71	0,74
Oposição	PSOL, PDT, PT	24		
Independentes	PROS, PSL, Solidariedade, PSD, NOVO	16		
Mesa Diretora	Presidência PP			

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da ALRS.

Nesse sentido, o atual Legislativo do RS é composto pela coalizão⁸ do governo Eduardo Leite (PSDB), representando 60% do contingente legislativo e os 40% restantes são compostos por partidos de oposição e partidos autodeclarados independentes representando, respectivamente, 24% e 16% do contingente legislativo. Esse contexto ilustra a necessidade do governo em negociar cargos nas secretarias para obter apoio legislativo na implementação da agenda (NUNES, 2013). A taxa de coalescência do gabinete (0,71) revela que há uma alocação

⁸ Coalizão considera os partidos que detêm secretarias.

relativamente proporcional entre as secretarias e o peso legislativo dos partidos. A taxa de partidatismo (0,74), complementar à taxa de coalescência, revela que a proporção de secretários com apoio partidário no Legislativo também é alta. Esses indicadores poderiam explicar, em parte, a sustentação política e o nível de apoio dos deputados ao governo Eduardo Leite.

Cabe ressaltar que o partido da presidência da mesa diretora atual compõe a coalizão do governo, que possui a maioria do contingente legislativo, aspecto que, segundo Nunes (2013), aumenta a probabilidade de aprovação de proposições que não imponham custos concentrados a nenhum dos atores, o que pode contribuir no momento de propor ações para combater à pandemia. Em um segundo momento a nossa análise se concentra em quais são as questões que a pandemia tem trazido para o sistema federativo brasileiro, verificando como diferentes estados e legislativos lidaram com a chegada desta.

3 Covid-19 no estado do Rio Grande do Sul

Observando as medidas implementadas pelo Poder Executivo, o Estado do Rio Grande do Sul criou atividades coordenadas para combater o avanço da pandemia antes mesmo de haver o primeiro caso de infectado no Estado. A primeira ação do governo foi a criação do Centro de Operações Emergências (COE), feita dois dias antes da declaração da Organização Mundial da Saúde (OMS) de que o avanço do novo coronavírus constituiu emergência em saúde pública de importância internacional. Após essa ação, em fevereiro, foi lançado o Plano de Ação e Contingência com a finalidade de preparar o monitoramento, controle e assistência de casos que viessem a acontecer no Estado. O primeiro caso confirmado de Covid-19 no RS ocorreu no dia 10 de março de 2020 e, a partir desta data, o governo decretou medidas temporárias de prevenção, recomendando a suspensão de atividades não essenciais durante 30 dias - o que posteriormente foi prorrogado.

Assim como o Poder Executivo Estadual se articulou para amenizar os danos causados pelo Covid-19, a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul também apresentou ações tempestivas: cita-se a aprovação, por unanimidade, de dois projetos de lei encaminhados pelo Executivo para ampliar o combate ao novo coronavírus no Estado. Além disto, promoveu adaptações sua dinâmica interna, alterando o horário de funcionamento e reduzindo o número de circulação de pessoas em seu ambiente, ao tempo em que manteve serviços essenciais e suspendeu - em um primeiro momento - as plenárias que posteriormente passaram a ser realizadas no formato *online*.

Essas medidas de restrições das atividades foram observadas em outros Estados do país, como São Paulo, Santa Catarina, Paraná e Mato Grosso do Sul. Porém, diferente de outros casos observados, no Rio Grande do Sul ocorreu uma expansão do número de contaminados e dos

óbitos, resultantes das medidas de relaxamento do isolamento social e da flexibilização do comércio realizada pelo governo a partir do dia 16 de abril (MAYER, 2020).

Porém, além dessa diferença, algumas semelhanças podem ser destacadas: o protagonismo dos Executivos em todo país, a dificuldade de coordenação centralizada derivada do sistema federativo brasileiro, o que em alguns casos agravou o cenário de propagação do vírus, a ineficiente distribuição de equipamentos de saúde para os municípios, além é claro de pressão do setor empresarial para flexibilização das medidas de isolamento social (SANTANA; PEREZ, 2020).

4 Métodos e Análise de Resultados

4.1 Metodologia

Por meio de uma análise descritiva da produção legislativa durante os quatro meses iniciais do surto do Covid-19 – março a junho -, a pesquisa buscou compreender a dinâmica da Assembleia Legislativa do RS no período. Para tanto, foram mapeadas as proposições legislativas ocorridas, analisando seu conteúdo em relação a pandemia. Desta forma, busca-se analisar o posicionamento e as reações do parlamento gaúcho a partir do choque exógeno.

O estudo considerou os PLs, PLCs, PDLs, PECs e PRs⁹ pautados entre o intervalo de 19/03/2020 a 30/06/2020. Para a avaliação quanto à tramitação dos projetos, expandiu-se a data de consulta para 06/08/2020 como limite da análise, permitindo maior detalhamento quanto ao andamento das proposições e a verificação da taxa de sucesso nas aprovações até a data informada. A extração dos dados ocorreu diretamente do site da ALRS. Após o levantamento, foi realizada uma etapa de leitura das justificativas e do texto-lei, permitindo classificar as proposições em “Covid-19” e “outros temas”. Adicionalmente, para melhor detalhamento das relacionadas à pandemia, optou-se por realizar categorização em cinco tipologias, baseadas no tema predominante: i) medidas de prevenção; ii) profissionais da saúde; iii) proteção social; iv) setor privado; e v) administrativo.

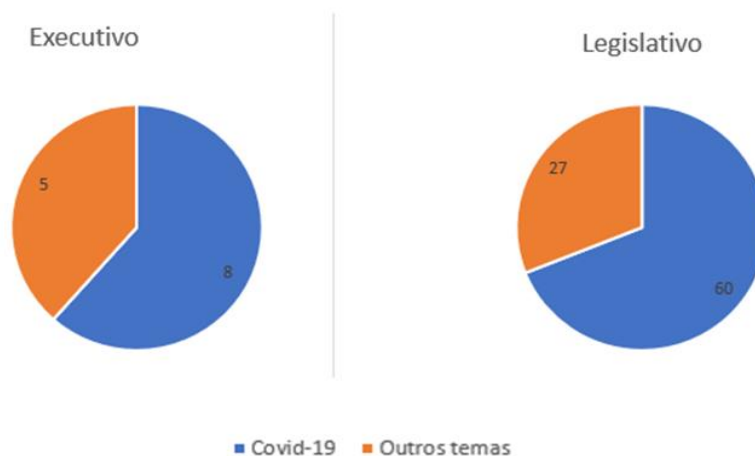
4.2 Análise de resultado: produção legislativa durante a pandemia

A pesquisa buscou compreender as diferentes características dos projetos em relação a seus proponentes e seu conteúdo, assim como a relação do Executivo e Legislativo durante os primeiros meses da pandemia. As proposições apresentadas na Assembleia são evidenciadas na

⁹ As referências utilizadas pela ALRS são as seguintes: PL – Projeto de lei; PLC – Projeto de lei complementar; PDL – Projeto de decreto legislativo, PEC – Proposta de emenda à constituição; PR – Projeto de resolução.

Figura 1 que apresenta as proporções de projetos relacionados à pandemia tramitados na ALRS, em relação ao total de projetos.

Figura 1 - Projetos pautados na ALRS de acordo com poder proponente



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da ALRS.

A atuação da ALRS no período analisado apresenta priorização no encaminhamento de matérias com relação direta ao Covid-19, observando-se que 68% das proposições estiveram diretamente relacionadas a esta matéria. Dentre os fatores explicativos, destaca-se o regramento normativo de atuação da assembleia, onde as proposições encaminhadas no intervalo entre 22/04/2020 e 20/05/2020 estiveram restritas àquelas relacionadas ao combate da disseminação do Covid-19.

Ao analisar o total de proposições, 13% foram apresentadas pelo Poder Executivo e, dessas, 8 possuem relação com o Covid-19 e 5. Paralelo, as proposições apresentadas pela Assembleia correspondem a 87% do total, onde 60 proposições abordam questões relacionadas a pandemia e 27 não. Observa-se uma diferença significativa entre o volume de proposições apresentadas pelos dois poderes. Esse padrão, que demonstra o Legislativo com protagonismo no número de proposições, foi evidenciado pelo estudo de Tomio e Ricci (2012) e não se repete somente na Assembleia gaúcha, mas também outros Legislativos estaduais. Tal padrão é justificado segundo os autores pela existência de arranjos institucionais que diminuem os custos dos deputados ao apresentar uma proposição.

Em termos de aprovação dos projetos encaminhados, a tabela 2 apresenta as taxas de sucesso percebidas por cada um dos poderes no início da pandemia.

Tabela 2 – Aprovações x encaminhamentos

Classificação	Aprovados (a)		Encaminhados (b)		Taxa de sucesso (a/b)	
	Exec.	Leg.	Exec.	Leg.	Exec.	Leg.
Covid-19	8	9	8	60	100%	15,00%
Outros temas	5	2	5	27	100%	7,41%
Total	13	11	13	87	100%	12,64%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da ALRS.

Quando verificado o comportamento das proposições oriundas do Poder Executivo, foi possível constatar uma taxa de aprovação absoluta. Essa aprovação foi independente da relação do conteúdo proposto com o enfrentamento da pandemia. As altas taxas de sucesso do Executivo gaúcho em relação ao Legislativo foram evidenciadas por Tomio e Ricci (2012), associando esses resultados não apenas aos arranjos institucionais que dão domínio da agenda legislativa ao governador, mas também pela existência de uma coalizão de apoio ao governo.

Outra comprovação da dominância do Poder Executivo ocorre a partir da análise da tramitação destas proposições: dos 13 projetos encaminhados, apenas 1 deles (8%) foi efetivamente emendado pela ALRS¹⁰. Além disto, no que se refere à votação, a grande parte das proposições submetidas – 10 projetos (77%) – recebeu votação favorável não apenas pelos partidos da base e daqueles que se consideram independentes, mas também pela totalidade dos deputados da oposição. Isto demonstra o quanto a produção oriunda do Poder Executivo não recebeu maiores críticas e restrições durante esse período mesmo quando apresentada aos parlamentares de fora da base do Governo¹¹.

As pautas encaminhadas pelo Poder Legislativo, por sua vez, demonstraram baixas taxas de aprovação (13%), com um percentual um pouco superior se considerarmos apenas aquelas relacionadas ao Covid-19 (15%). Todavia, a análise de conteúdo das proposições originadas neste poder permitiu identificar que a totalidade das aprovações (11) esteve associada apenas àquelas encaminhadas pela Mesa Diretora (9) e por Comissões Específicas (2). Estas proposições, no entanto, refletem procedimentos de organização interna, que não têm

¹⁰ PL 110/2020, referente às diretrizes orçamentárias para 2021. É importante ressaltar que, devido à natureza da matéria, este tipo de projeto é usualmente receptor de diversas emendas pelos parlamentares.

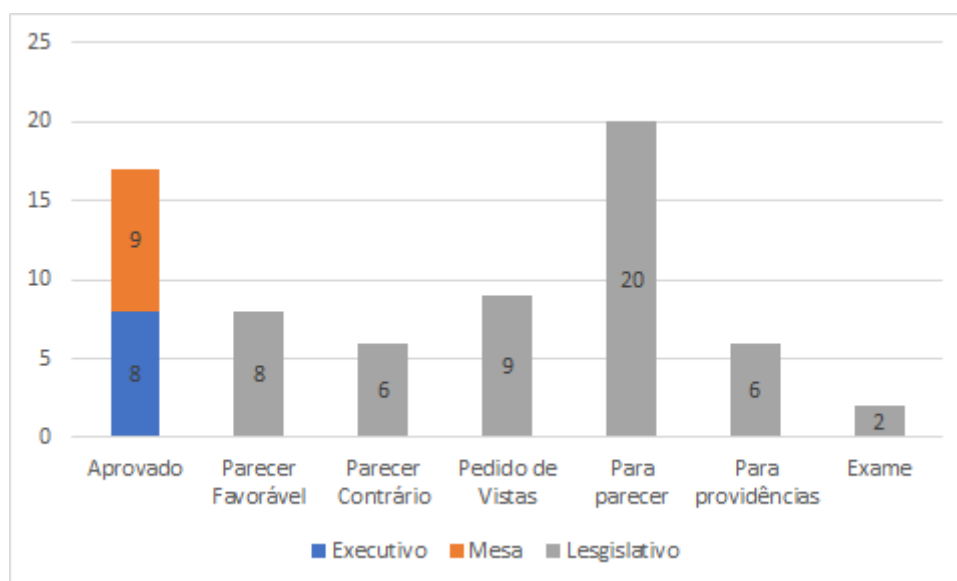
¹¹ Os 3 projetos que receberam votos contrários pela oposição foram os PLs 115, 116 e 124/2020. Nenhum deles foi

impacto direto aos cidadãos. Pela Mesa, foram aprovados apenas projetos de decreto legislativo (5) para fins de reconhecimento de estado de calamidade pública e projetos de resolução (4) para regulamentar a própria atividade legislativa; pelas comissões, as proposições (2) estiveram associadas à aprovação de relatório e indicação de nome para compor agência estadual.

A elevada proporção de projetos não aprovados pelo Legislativo (87%) deve ser analisada com cautela: devido ao curto período observado, desdobramentos podem ocorrer posteriormente. O contraste entre tempo de aprovação de matérias do Executivo frente às do Legislativo é um tópico já abordado pela literatura, sendo assim o contexto de pandemia aparentou não alterar esta dinâmica.

Com a finalidade de ilustrar os diferentes andamentos dos projetos, a próxima figura apresenta o curso das proposições – exclusivamente daquelas relacionadas ao tema ‘Covid-19’.

Figura 2 - Tramitação das proposições relacionadas ao Covid-19¹².



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da ALRS.

Os demais *status* de tramitação não permitem análises definitivas. Um parecer favorável em determinada data pode levar ao trâmite de pedidos de vistas posteriormente ou a situação de “para parecer” por meses. Desta forma, as informações contidas no gráfico são a título exclusivo de mapeamento do cenário dos projetos do Legislativo, não permitindo conclusões definitivas. A principal análise que se obtém desses dados é que dentro dos quatro primeiros meses, além da mesa gestora nenhum outro grupo ou deputado individual obteve sucesso nas proposições relacionadas ao Covid-19. Isso significa que propostas realizadas pelo Legislativo

relacionado ao tema ‘Covid-19’.

¹² Posição de tramitação até a data de 06/08/2020, conforme consulta no site da ALRS.

em março, por exemplo, ainda estiveram no jogo de tramitação dentro da ALRS até início de agosto.

Para além da análise das tramitações nos primeiros meses do Covid-19, serão analisados com maior detalhamento os projetos relacionados à pandemia. Justifica-se essa escolha uma vez que o objetivo de estudo é compreender a atuação legislativa nesse contexto específico. Apesar do tema em comum, as proposições abordam a pandemia em diferentes aspectos, sendo necessário classificar seu conteúdo para operacionalizar a análise. Diferentemente de classificações que enfocam a distribuição de benefícios na dimensão territorial, tal como a proposta por Ricci (2002), as tipologias aqui utilizadas buscam evidenciar as diferentes respostas dadas no combate à pandemia.

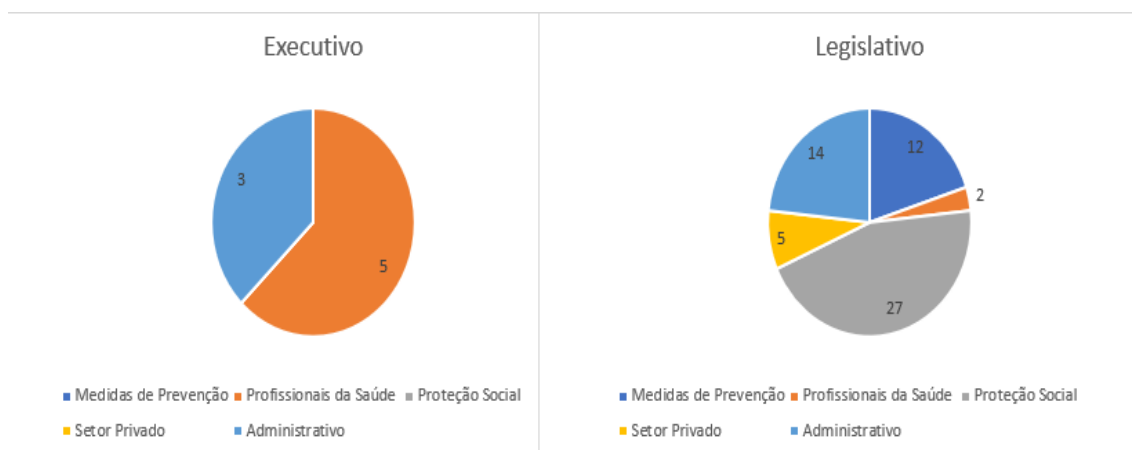
Tabela 3 – Quantidade de proposições por tipologia

Tipologia	Março	Abril	Maió	Junho	Total
Medidas de Prevenção	-	3	8	1	12
Profissionais da Saúde	2	4	1	-	7
Proteção Social	4	7	15	1	27
Setor Privado	-	-	3	2	5
Administrativo	3	6	6	2	17
Total	9	20	33	6	68

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da ALRS.

Foi possível observar que, dentre as proposições encaminhadas para o combate ao Covid-19, grande parte esteve relacionada à temas de proteção social (40%), seguida das matérias administrativas (25%) e das medidas de prevenção (18%). Também foi possível notar o surgimento, a partir de maio, de proposições associadas ao retorno da atividade econômica por meio de proteção ao setor privado.

Figura 3 - Projetos pautados na ALRS classificados por poder proponente e tipologia.



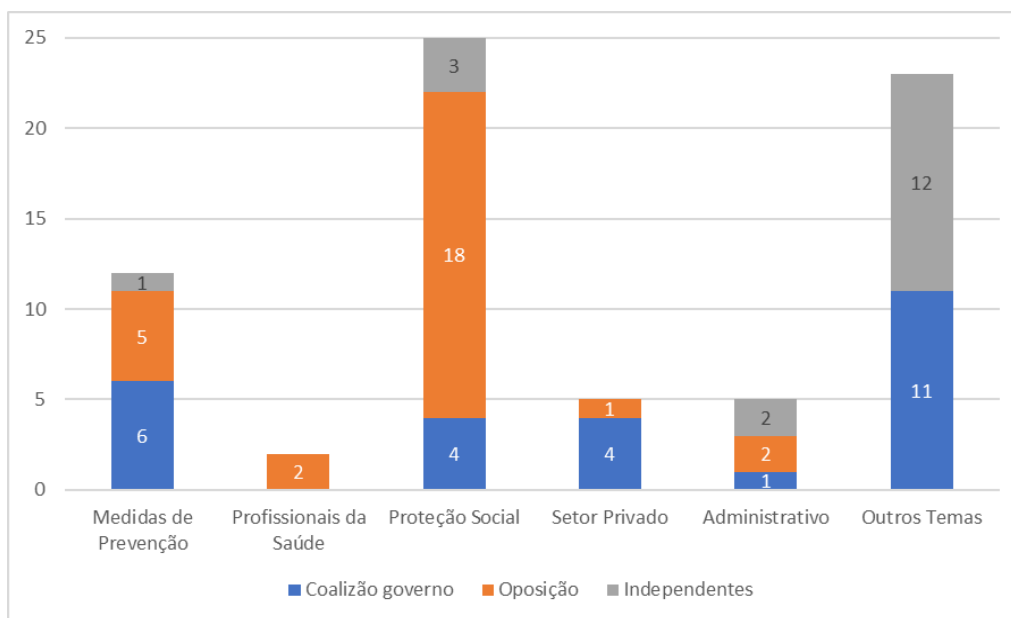
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da ALRS.

Quando observadas as temáticas propostas de acordo com o poder que as colocou em pauta, surgem algumas questões. A concentração do Executivo em apenas dois temas dos cinco identificados é uma manifestação deste poder sobre as medidas que precisam ser aprovadas pelo Legislativo. Um exemplo é a contratação emergencial de profissionais de saúde, que compõe a maioria de suas proposições e pode ser justificado pela necessidade de adequar as estruturas de atendimento em saúde à pandemia. Apesar de não submeter à ALRS nenhuma medida de prevenção, o Poder Executivo instituiu o Modelo de Distanciamento Social Controlado. Essa política regula, desde maio, a abertura de estabelecimentos e circulação da população via decreto. Em geral, o Executivo se relaciona com o Legislativo com medidas que por regramento institucional necessitem de aprovação; no mais lança mão de outros meios – tais como decretos – para coordenar a ação estadual durante a pandemia.

No que se refere à dimensão partidária, foi possível constatar diferenças de perfis de interesse quanto ao conteúdo das proposições encaminhadas pelo Poder Legislativo durante os quatro primeiros meses da pandemia¹³.

¹³ Para melhor ilustração quanto às diferenças de atuação no contexto partidário da ALRS, a análise desconsidera os encaminhamentos realizados diretamente pelo Poder Executivo, Mesa Gestora e Comissões, bem como recupera o conjunto total das proposições, relacionadas ou não ao Covid-19. Desta forma, foi possível encontrar 72 proposições passíveis de análise quanto ao aspecto partidário.

Figura 4 - Projetos pautados na ALRS classificados por grupo partidário proponente e tipologia



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da ALRS.

Na dimensão da atuação dos partidos no Legislativo, a oposição teve como pauta dominante a proteção social (64%). Este comportamento reflete a agenda partidária esperada no contexto político da ALRS, privilegiando a proteção de setores de menor renda ou de segmentos específicos aos impactos econômicos da crise, bem como uma possível intencionalidade de comunicação com o seu eleitorado-base. As proposições encaminhadas pelos partidos que possuem secretarias e por aqueles que se declaram independentes teve menor participação relativa no total dos projetos relacionados ao Covid-19 (43%, frente a 57% da oposição). Esses também tiveram maior representatividade no conjunto de proposições relacionadas à retomada da atividade econômica por meio de proteção às atividades do setor privado (80% de participação nesta tipologia). Importante notar que a oposição não pautou projetos fora do escopo da pandemia durante o período analisado. Dentre os projetos de outros temas, a participação foi similar entre a coalizão e os partidos independentes.

5 Considerações Finais

No escopo do estudo é válido ressaltar as limitações dos achados aqui identificados. O período permite avaliar a primeira reação da ALRS em relação à pandemia. Os desdobramentos desse contexto que perdurará, ao menos a médio prazo, devem ser avaliados com atenção. Ao analisar o volume de proposições apresentadas, o Legislativo gaúcho apresenta entusiasmo ao propor novas ações em relação ao Executivo. Isso, no entanto, não se reflete em projetos que de fato são aprovados e impactam a conjuntura. Por outro lado, as poucas proposições do

Executivo apresentam absoluta taxa de sucesso. Esse comportamento da ALRS é similar à conduta identificada por outros estudos (TOMIO; RICCI, 2012), indicando que o choque exógeno apresentado pela pandemia aparentemente não gerou grandes mudanças na relação entre os poderes, ao menos nos primeiros meses desse novo contexto. Considerando as prerrogativas de ação estadual em contexto de calamidade, o poder Executivo pode ter expandido sua capacidade de implementação de agenda, no entanto um estudo de maior horizonte temporal permitirá realizar tal análise com maior precisão.

Como comentado, o poder Executivo vem instituindo, por meio de decretos, a política estadual de medidas de contenção da propagação do vírus. Dessa forma, abordar projetos sobre medidas de prevenção na ALRS não aparenta ser uma necessidade. O Legislativo por sua vez apresenta projetos que se sobrepõem à ação do Executivo. Projetos que sugerem limitação de passageiros no transporte público, por exemplo, versam sobre medidas que há muito já estão instituídas nos protocolos decretados pelo poder Executivo. Sendo assim, apesar de esses projetos seguirem em tramitação, a sua aprovação já não possui relevância ao combate da pandemia.

Ainda em referência aos projetos propostos pelos deputados, ressalta-se que a oposição apresenta comportamento distinto dos demais partidos, visto que continua mantendo o seu posicionamento partidário – perceptível pela análise do tema dos projetos apresentados – demonstrando uma preocupação maior em relação a ‘proteção’ social’ e em segundo lugar relacionados a ‘medidas de prevenção’. Esse comportamento guarda relação de contraposição com a precedente agenda, implementada pelo governo, de reformas que visam a contenção de gastos.

O panorama estadual, durante os primeiros meses da pandemia, pode ser resumido em um Executivo coordenando a ação por meio de todas as suas ferramentas. Entre seus meios de implementação de agenda está inclusa a aprovação de projetos no Legislativo, onde não se identifica resistência. Nesse sentido, cabe sugerir futuros estudos que contemplem períodos mais abrangentes para analisar se esse padrão permanece ao longo do tempo de duração da pandemia.

6 Referências

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2018.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec, 1998.

ALMEIDA, Acir. A produção legislativa no pós-1988: tendências recentes e desafios. 2014. *In*: MONASTERIO, Leonardo Monteiro; NERI, Marcelo Côrtes; SOARES, Sergei Suarez Dillon. **Brasil em desenvolvimento 2014: estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014. v. 2

ALMEIDA, Acir. **Processo legislativo: mudanças recentes e desafios**. Brasília: IPEA, 2015.

AMORIM NETO, Octavio *et al.* Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação. **Nova Economia**, v. 4, n. 1, p. 9-34, 1994.

AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000.

ANASTASIA, Fátima. Transformando o legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. *In*: **O PODER Legislativo nos Estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 23-83, 2001.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Pesquisa de Proposições Legislativas**, 2020. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legislativo/Proposicoes.aspx>. Acesso em: 7 ago. 2020.

BLANCHARD, O. Macroeconomia. Rio de Janeiro: Pearson Brasil, 2011.

COCKERHAM, Alexandra G.; CREW JR, Robert E. The Covid-19 pandemic shows the power and limits of American federalism. **USApp-American Politics and Policy Blog**, 2020.

FERREIRA, Débora Costa; MENEGUIN, Fernando Boarato; BUGARIN, Maurício Soares. Atuação do poder legislativo estadual: análise dos incentivos dos deputados estaduais na atividade legislativa. **REI: -Revista Estudos Institucionais**, v. 4, n. 2, p. 700-724, 2018.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando de Magalhaes Papaterra. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 44, p. 81-106, 1998.

FIGUEROA C, CASTILLO EG, NORQUIST G, et al. A Window of Opportunity: Visions and Strategies for Behavioral Health Policy Innovation **Ethnicity & disease**, n. 28, p. 407-416, 2018. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6128330/>. Acesso em: 10 set. 2020.

GROHMANN, Luis Gustavo Mello. O processo legislativo no Rio Grande do Sul: 1995 a 1998. *In*: SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2001.

JANSEN Marijn, VOOR Haiko. Agile and adaptive governance in crisis response: Lessons from the COVID-19 pandemic. **International Journal of Information Management** v. 55, out. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2020.102180>. Acesso em: 10 out. 2020.

LUZ, Joyce; AFLALO, Hannah Maruci; DUTRA, Ana Beatriz.A. Relação Executivo - Legislativo Revisitada: A governabilidade da coalizão no Brasil. *In*: DANTAS, Humberto. **Governabilidade**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2018.

MAYER, Rodrigo. Como os governos estaduais lidam com a pandemia. **Nexo Jornal**, 2020. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/especial/2020/05/10/Como-os-governos-estaduais-lidam-com-a-pandemia>. Acesso em: 10 set. 2020.

NUNES, Felipe. Coalizões legislativas estaduais: uma análise comparativa dos governos de Minas Gerais e Rio Grande do Sul entre 1998-2006. **Revista Teoria & Sociedade**, v. 1, n. 1, p. 40-78, 2011.

NUNES, Felipe. Os determinantes dos resultados de soma positiva em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 47, p. 91-112, 2013.

OLIVEIRA, Augusto Neftali Corte de. Desafios políticos do Rio Grande do Sul: a decisividade do Governador. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 43, n. 4, p. 135-148, 2016a.

OLIVEIRA, Augusto Neftali Corte de. Os Sistemas Partidários do Rio Grande do Sul: do Império à Nova República. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, Brasília, n. 25, p. 87-132, jan. 2018.

OLIVEIRA, Augusto Neftali Corte de. Partidos e coalizões no Rio Grande do Sul: questões de governabilidade e representatividade. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 44, n. 2, p. 79-92, 2016b.

PRATTI, Luana Puppini; ARAÚJO, Paulo Magalhães. Deputados do Espírito Santo: Perfil socioeconômico e trajetória política, 1987-2011. **E-Legis: Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, Brasília, v. 12, n. 28, p. 113-144, jan./abr. 2019.

QUINTÃO, Thales Torres; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Fala que eu te escuto: Ouvidorias parlamentares e o seu potencial democrático. **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, n. 66, p. 125-143, 2018.

RICCI, Paolo. A medida das leis: do uso de noções genéricas à mensuração do imponderável. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 54, p. 101-123, 2002.

SANTANA, Luciana; PEREZ, Olívia Cristina. Os governos estaduais e as ações de enfrentamento à pandemia no Brasil. **Nexo Jornal**, 2020. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/especial/2020/05/10/Como-os-governos-estaduais-lidam-com-a-pandemia>. Acesso em: 7 ago 2020.

SCHNEIDER, Howard. Will the coronavirus cause a depression in the US? **The World Economic Forum COVID Action Platform**, 2020. Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/authors/howard-schneider>. Acesso em: 20 jun. 2020.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 123-148, 2005.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; RICCI, Paolo. O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das assembleias estaduais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 41, p. 193-217, 2012.

WEIBLE, Christopher M. *et al.* COVID-19 and the policy sciences: initial reactions and perspectives. **Policy sciences**, p. 1-17, 2020.

ZORZAL, Gabriela; CARLOS, Euzeneia. Audiências públicas do Legislativo estadual: fatores endógenos e exógenos na análise da efetividade da participação. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 64, p. 23-46, 2017.



FEDERALISMO E PODER LEGISLATIVO NA PANDEMIA DE COVID-19: A ATUAÇÃO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO PARANÁ NO ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS

FEDERALISM AND LEGISLATIVE BRANCH IN COVID-19: PANDEMIC. PARANÁ'S LEGISLATIVE ASSEMBLY ROLE AGAINST THE CORONAVIRUS

FEDERALISMO Y PODER FEDERATIVO EN LA PANDEMIA: LA ATUACIÓN DEL PARLAMENTO DE LA PROVINCIA DEL PARANÁ EN CONTRA EL CORONAVÍRUS

Eduardo Soncini Miranda ¹

Roberta Picussa ²

Resumo: O presente artigo tem como objetivo demonstrar a atuação da Assembleia Legislativa do Paraná (Alep) na gestão da crise sanitária imposta pela pandemia de Covid-19. Para tanto, o texto aborda os desafios políticos que agravaram a questão sanitária, entre eles a falta de coordenação entre os entes federados para a elaboração de políticas públicas para o enfrentamento da crise. Por meio de uma pesquisa exploratória sobre as ações desempenhadas pela Alep (inovações/adaptações institucionais para deliberações, aprovação de projetos de lei e demais expedientes legislativos, criação de frentes parlamentares, etc.), demonstramos como o poder público em âmbito estadual destacou-se na gestão de crise e evidenciou a maneira cooperada que se deu a relação executivo-legislativo no Paraná. Concluímos que a experiência paranaense foi um exemplo de estratégia promissora para a articulação do sistema federativo brasileiro.

Palavra-chave: Poder Legislativo; federalismo; relação executivo-legislativo; pandemia; Covid-19.

Abstract: this paper aims to demonstrate the performance of Parana's Legislative Assembly (ALEP) in managing the health crisis imposed by COVID-19. To this end, it addresses the political challenges that have aggravated sanitary matters, such as the lack of coordination between federated entities regarding the elaboration of public policies to face the crisis. Through an exploratory research on the actions taken by Alep (institutional innovations/adaptations for deliberations, approval of bills and other legislative procedures, creation of parliamentary fronts, etc.) we demonstrate how public power at the state level stood out in the management of the crisis and showed the cooperative way through which the executive-legislative relationship took place in Paraná. We conclude that Paraná's experience was a model of a promising strategy for articulation in the Brazilian federative system.

Keywords: Legislative branch; federalism; executive-legislative relation; pandemic; Covid-19

¹ Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Paraná, mestre e doutor em Ciência Política pela mesma instituição.

² Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Paraná, mestra em Políticas Públicas e doutoranda em Ciência Política pela mesma instituição.

Resumen: El presente artículo tiene el objetivo de aclarar la actuación del Parlamento de la Provincia de Paraná (Alep) en la administración de la crisis de la pandemia del virus Covid-19. Así, el artículo trata de los retos políticos que se intensificaron en la cuestión sanitaria, por ejemplo, en la ausencia de coordinación entre entes federales en la tarea de elaboración de políticas públicas para luchar frente a la crisis. Por medio de una investigación sobre las acciones desarrolladas por la Alep (innovaciones/adaptaciones institucionales para decisiones, aprobación de proyectos de leyes y otros trabajos legislativos, creación de grupos parlamentares etc.) pretendemos demostrar como el poder público estadual se destacó apareció en la administración de la crisis y mostró la forma de coordinación en la relación entre ejecutivo-legislativo en la provincia Paraná. Por ende, la experiencia de Paraná fue una estrategia positiva para el enlace del sistema federativo brasileño.

Palabras clave: Poder Legislativo; federativo; relación ejecutivo legislativo; pandemia; Covid-19.

1. Introdução

No dia 11 de março de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou a pandemia de Covid-19, doença causada pelo novo coronavírus (Sars-Cov-2), com o registro de mais de 115 países com casos de infecção (AGÊNCIA BRASIL, 2020). O cenário alarmante que se desenhava no horizonte fez com que medidas para frear a disseminação do vírus se tornassem prioridade para as autoridades. Na contramão da maioria dos países, o Presidente da República adotou uma postura de menosprezo dos impactos sanitários da pandemia, uma clara preocupação com a economia, a manutenção dos empregos e, vale dizer, uma desconfiança relativa à veracidade das notícias divulgadas pela imprensa e por organismos internacionais como a OMS.

Apesar da postura do Presidente, em fevereiro de 2020, foi publicada lei sobre as medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (Lei n. 13.979/2020), a qual permitia que as “autoridades competentes” adotassem medidas como a quarentena, o isolamento social, a realização compulsória de exames médicos, testes laboratoriais, vacinação e outras profiláticas.

Entre as medidas elaboradas pelo governo federal visando o combate à pandemia, destaca-se a tentativa de centralização das ações orientadoras do enfrentamento da pandemia via esfera federal e, nesse sentido, a busca por uma política pública de relaxamento das medidas de isolamento social e o foco na proteção de empregos e da atividade econômica, com destaques às Medidas Provisórias (MPs) n. 926, 927 e 966.

Com o advento das contaminações e dos casos de mortes no Brasil, a população brasileira se viu diante de uma “confusão” entre as orientações oriundas do governo federal, em especial o Ministério da Saúde (MS), que apontava para uma direção, e o presidente apontando e ele mesmo agindo em outra; o apelo feito pelo MS para o isolamento social e o uso de máscaras e as reiteradas atitudes do presidente contrariando-as. Se não bastasse, a “confusão” não era apenas “entre” mas “intra” entes federados. No Mato Grosso, por exemplo, o governador Mauro Mendes (DEM) autorizou a abertura do comércio e o prefeito da capital Cuiabá, Emanuel Pinheiro (MDB), determinou o seu fechamento.

Em reação às medidas mais enérgicas no combate à pandemia adotadas pelos governos estaduais, o governo federal editou, em março de 2020, a MP n.º 926, a qual foi a primeira de uma série de conflitos entre o executivo e o judiciário federal. Ela foi suspensa cautelarmente pelo ministro Marco Aurélio e depois confirmada no plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 6.341.

No dramático contexto da pandemia, ao apreciar as medidas cautelares requeridas ao STF nas ADIs n. 6.341 e 6.343, o Supremo entendeu que o federalismo brasileiro deveria agir colaborativamente, ou seja, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios deveriam preferencialmente planejar e executar políticas públicas conjuntas para o enfrentamento da pandemia. Os ministros deferiram medida cautelar para suspender parcialmente a eficácia de dispositivos das MPs n. 926/2020 e 927/2020. Na eminência de desacordos, entendeu-se que cada ente tem autonomia dentro da sua esfera de atuação. Há, portanto, previsão constitucional para que governadores e prefeitos adotem medidas de contenção da Covid-19 em desacordo com o que propunha o governo federal.

Entre diversas incertezas, sobretudo em relação aos procedimentos mais eficazes e pertinentes a essa nova realidade, a pandemia também trouxe consigo incertezas institucionais. O Federalismo brasileiro escancarou-se, pois ficou evidente que desde a Constituição de 1988 não segue nem o modelo dual, horizontal/descentralizado típico dos Estados Unidos, nem o modelo cooperativo, vertical/centralizador das Constituições Brasileiras anteriores. Se analisado apenas sob o arranjo constitucional e institucional, ele carece de compreensão, pois o que ficou claro na pandemia é que brechas legais podem explicar muito sobre seu real funcionamento.

Fato é que na querela entre o governo federal e o Poder Judiciário, foram os governos estaduais que tomaram a dianteira nas medidas legais à imposição do isolamento social. O Estado do Paraná, por exemplo, determinou logo no dia 21 de março, por meio do Decreto n. 4.713/2020, a suspensão dos serviços e das atividades não essenciais e que não atendiam às necessidades inadiáveis da população, incluindo aí a iniciativa privada. A Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (Alep) também demonstrou agilidade nas medidas para combater o novo coronavírus.

Este artigo tem como objetivo descrever e analisar as medidas tomadas pela Alep no contexto da pandemia da Covid-19, destacando a capacidade de resposta do Legislativo paranaense à gestão de crises sanitárias e o papel por ela desempenhado no contexto da proeminência dos governos estaduais nessa pandemia. Para tanto, serão abordadas: as medidas regimentais que possibilitaram a continuação de seus trabalhos; as legislações aprovadas na Casa para atenuar as consequências da pandemia; as ações de fiscalização do Executivo; a representação das demandas da população; e os recursos cedidos do seu orçamento para enfrentamento da pandemia.

2. Revisão da literatura

As bases políticas do federalismo brasileiro revelam poderes executivos fortes, com legislativos multipartidários, necessitando, portanto, os chefes dos poderes executivos, de ampla capacidade de negociação para formar bases legislativas de apoio às suas agendas políticas.

Se já sabíamos que a nossa Constituição de 1988 indica características cooperativas e forte coordenação federal para o funcionamento do sistema político brasileiro, desde o começo da pandemia no Brasil, foi possível identificar a adoção de medidas de distanciamento social para tentar controlar o avanço da Covid-19 na maioria dos estados e uma verdadeira corrida contra o tempo a fim de ampliar/estruturar os leitos de UTI públicos. “A Federação brasileira ainda tem problemas de fragmentação, sobreposição, competição e fragilidade de cooperação em alguns setores e no plano territorial. Só que, mesmo com esses problemas, ela vinha avançando no reforço da coordenação e cooperação intergovernamentais na provisão das políticas públicas” (ABRUCIO, 2020, p. 663).

Chama a atenção, no entanto, especialmente nesse cenário da pandemia, a posição de negação e ausência de coordenação, papel histórica e constitucionalmente voltado ao governo federal. Apesar de na prática serem os governadores e os prefeitos os maiores executores de políticas públicas específicas no contexto da pandemia, é da União que os indispensáveis recursos financeiros vêm, já que o dinheiro chega a governadores e prefeitos por meio de repasses (RODRIGUES; AZEVEDO, 2020). Importante, portanto, conhecermos os estudos sobre as relações entre entes federados: União, Estados e Municípios (federalismo) e também dentro do Estado (estudos de política subnacional).

Mesmo sendo minoria dentro da literatura especializada, diversos autores se debruçaram à análise subnacional da política brasileira (ANDRADE, 1998; ABRUCIO, 1998; SANTOS, 2007; TOMIO; RICCI, 2018). Abrucio (1998) analisa 15 estados da federação (legislatura 1991-1994) e expõe o papel coadjuvante e frágil do Poder Legislativo, em especial, as Assembleias Legislativas, frente ao papel protagonista do Poder Executivo, em especial do governador. Isso aconteceria, sobretudo, pela centralização das iniciativas das principais políticas públicas nas mãos do chefe do Poder Executivo. Abrucio lança mão do conceito de “ultrapresidencialismo estadual” para cravar o governo estadual como controlador do “pacto homologatório” que colocaria os deputados estaduais em menor destaque, quase que sobrando a esses últimos apenas uma atuação referendatória, de menor importância política, quase que formal/burocrática. Nessa esteira, há dominância do Executivo sobre o Legislativo no processo decisório estadual, acentuando um desequilíbrio entre ambos no sistema político brasileiro.

Na sequência, Santos (2001) analisa seis estados da federação (legislatura 1995-1998), mostrando o caráter histórico e restrito da obra de Abrucio. No livro, Santos (2001) aponta uma variedade de achados e conclusões sobre os diferentes estados analisados, entre eles: maior

equilíbrio entre os Poderes Legislativo e Executivo nos estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais, o que enfatiza o caráter autônomo das Assembleias locais; grande capacidade governativa dos Executivos no Rio Grande do Sul e Ceará, resultante de maiorias partidárias estáveis, produto de alianças eleitorais. Santos admite a presença do “ultrapresidencialismo” apenas nos estados de São Paulo e Espírito Santo.

Mais recentemente, Tomio e Ricci (2012) apresentam os achados de uma série de pesquisas, temas e autores sobre o federalismo e as relações executivo-legislativas nos estados brasileiros. Destacam principalmente o caráter diverso da lógica subnacional brasileira, especificidades importantes da legislação estadual que dão um padrão próprio e diferente à relação Executivo-Legislativo quando comparamos o nível federal com o estadual no Brasil³. Nesse sentido, enaltecem

[...] mas importante é enfatizar o fato de que este sucesso (na taxa de aprovação de propostas oriundas do executivo) não é derivado da fraqueza política da assembleia legislativa, mas sim definido pelo arranjo institucional brasileiro [...] não podemos de imediato concluir que a lógica da relação Executivo-Legislativo nos estados seja, necessariamente, a de subordinação da Assembleia ao Governador. (RICCI; TOMIO, 2012a, p. 202).

Rogério Schlegel faz um belo estudo de política comparada internacional e enfatiza as distribuições: 1) “Horizontal” (em uma federação como a brasileira, seria fundamental analisar a relação entre Executivo, Legislativo e Judiciário dentro da mesma esfera de governo); e 2) “Vertical” (fundamental mensurar os recursos de poder entre diferentes níveis de governo para analisar as competências legislativas e administrativas do governo central comparado ao regional ou dessa esfera diante do governo local). Nesse sentido, aplica o Índice de Autoridade Regional (RAI), que demonstra que os estados brasileiros se destacam em termos de autogoverno – a capacidade de a unidade subnacional exercer autoridade sobre o que se passa em seu território.

[...] o retrato que emerge dos Legislativos estaduais é de organismos com potencial para estabelecer relações com o Executivo de caráter mais transacional do que de superioridade hierárquica e que integram um governo regional que representa descentralização moderada da autoridade decisória. (SCHLEGEL; TOMIO; RICCI, 2018, p. 255).

A identificação no Federalismo de um papel amenizador das desigualdades inter e intrarregionais brasileiras já está presente em Souza (2001). Segundo a autora, há uma série de tensões que impactam nosso modelo, as quais estão ligadas ao equilíbrio entre a sustentabilidade financeira/fiscal e a provisão dos serviços públicos em governos subnacionais e passam pela

³ É importante ressaltar que esse não é um ponto pacífico na análise dos autores. Nesse sentido, Tomio e Ricci encontram especificidades em diferentes estados, reforçam os constrangimentos constitucionais referentes ao escopo de atuação legislativa dos deputados estaduais e apresentam evidências de que o sucesso legislativo das propostas oriundas dos parlamentares é alto, mesmo que quase todo restrito à aprovação das chamadas declarações de utilidade pública, como mostraremos também para a Alep nessa pesquisa (Tabela 1).

disparidade de poderes políticos, financeiros e técnicos entre estados e municípios, imersos em um cenário bastante desigual, mas, por vezes, com responsabilidades e prerrogativas de prestação de serviços iguais. As tensões, nesse raciocínio, são mais resultados de conflitos políticos do que do federalismo em si, sendo que seus enfrentamentos dependem, portanto, menos do federalismo e mais do enfrentamento político, além, é claro, da superação dos entraves de políticas econômicas.

A descentralização da educação e da saúde, por exemplo, foi feita sem se avaliar a capacidade administrativa e financeira dos municípios, que varia enormemente. A descentralização não ocorre em um vazio, mas, ao contrário, requer um complexa engenharia político-institucional. (SOUZA, 2001, p. 19).

O tema da saúde pública é o que melhor representa o arranjo institucional brasileiro na prática, na articulação entre política pública e federalismo, ou seja, na cooperação, transferência de recursos, universalização, atendimento e gratuidade. Nesse sentido, a realidade da pandemia no Brasil escancara na prática que o nosso desenho de federação concentra o poder dos recursos financeiros e da legislação na esfera federal, dando grande destaque para estados e municípios na sua implementação, levando em conta suas especificidades locais (TOMIO; ORTOLAN; CAMARGO, 2010; ARRETCHE, 2012).

As análises sobre o processo recente de descentralização apontam, na área social e, em específico, na saúde, a tendência de as **variáveis microinstitucionais (poderes locais) terem respondido de forma mais direta pelo (in)sucesso de determinadas políticas, evidenciando um grau de autonomia da gestão local**. As respostas às pressões por maior participação dos municípios na área social e em específico na área de saúde, bem como a alta heterogeneidade socioeconômica, política, cultural, demográfica e epidemiológica, propiciaram a formação de modelos singulares de saúde, tanto regionais como locais. **Esses modelos são identificados por características particulares**, uma vez que as configurações locais dependem de inúmeras variáveis. Neste caso, **destacam-se**: as formas anteriores ou pretéritas de gestão e organização dos serviços; os arranjos políticos e as formas de expressão dos interesses no plano regional; **o tipo de relacionamento estabelecido entre as esferas de poder - executivo, legislativo e judiciário**; o grau de associacionismo e de capital social criados e desenvolvidos; e, por fim, os perfis de financiamento e gasto local em saúde. (VIANA; LIMA; OLIVEIRA, 2002, p. 499, grifo nosso).

Na área da saúde, dentre uma série de reformas e mudanças que vão desde prerrogativas subnacionais, critérios para alocação e transferência de recursos e a criação de instâncias colegiadas de participação/fiscalização (Conselhos/Comissões Intergestoras), destacamos a criação, oriunda, sobretudo, de movimentos sociais sanitaristas brasileiros, do Sistema Único de Saúde (SUS), como grande marco para esse modelo. O SUS é federativo, descentralizado entre as três esferas de governo (federal/estadual/municipal), universal e gratuito em todo o território nacional e dispõe de amplo controle social. Dentre os desafios à sua eficácia, estão as fragilidades

de organização frente às desigualdades nacionais, de seu financiamento, da relação entre o setor público e o mercado e de seus processos regulatórios. Não obstante essas fragilidades, algumas soluções são apontadas: organizar redes de serviços regionalizadas e hierarquizadas, com vistas a articular municípios, bem como configurar regiões de saúde e redes de atenção à saúde, com incentivos à colaboração e à coordenação; aprimoramento de instrumentos de coordenação, como as instâncias de pactuação (JACCOUD; VIEIRA, 2018)

[...] superar o caráter formal das normas e das diretrizes instituídas desde a implantação do SUS, promovendo a articulação entre as três esferas de governo para que atuem em um coletivo capaz de consolidar as redes de saúde e de reduzir as desigualdades que marcam a sociedade brasileira (MIRANDA; MENDES; SILVA, 2017, p. 334).

3. A atuação da Assembleia Legislativa do Paraná na pandemia de Covid-19

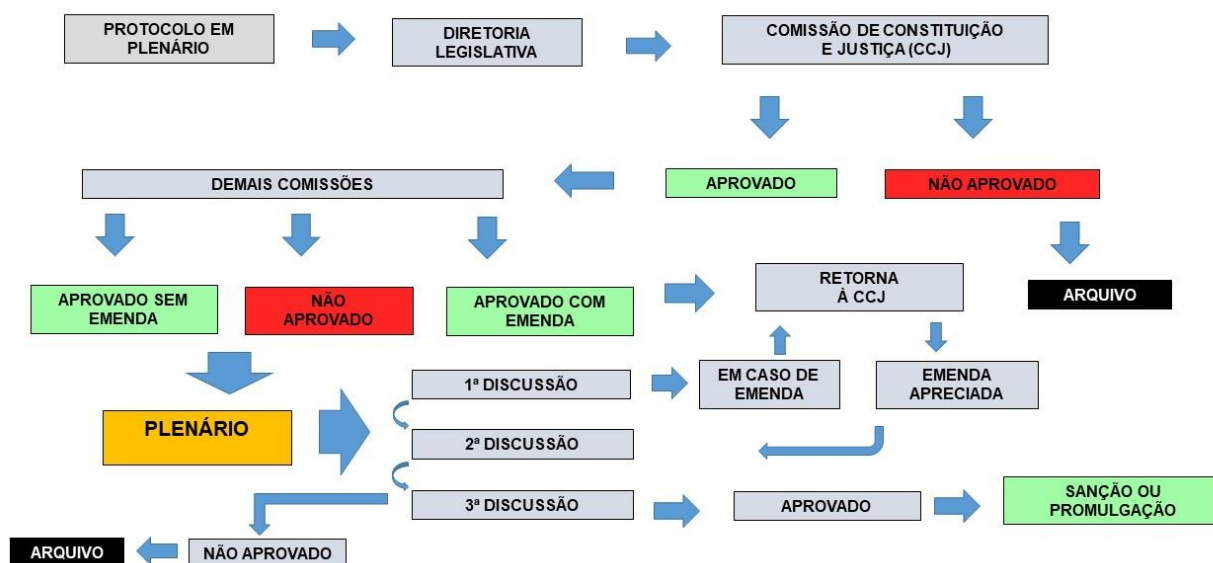
3.1 O processo legislativo via sistema de deliberação remota

A Mesa Diretora da Alep instituiu o Sistema de Deliberação Remota (SDR) no processo legislativo da Casa, por meio da Resolução n. 2, de 23 de março de 2020. A medida foi criada para viabilizar o funcionamento do Plenário e das Comissões excepcionalmente durante a pandemia de Covid-19. A regulamentação não é trivial, pois, segundo Mitozo (2020), embora todas as Assembleias Legislativas do país tenham adotado algum tipo de sistema de deliberação digital nesse período, apenas sete criaram dispositivos legais para garantir a segurança jurídica dessas votações. A Alep destacou-se nesse processo de adaptação para o uso de sistema remoto de deliberação durante a pandemia da Covid-19, em comparação a outras Casas Legislativas:

Combinando as características “aprovação de dispositivos legais para regulamentar o trabalho parlamentar remoto”, “alto nível de sofisticação de ferramentas” e “alta assiduidade dos parlamentares às sessões remotas”, chega-se a oito Legislativos que atenderam a todos esses critérios, **podendo ser classificados como modelo de gestão digital parlamentar no período de pandemia**, a saber: as ALs de Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Pernambuco, **Paraná** e Rio Grande do Norte (MITOZO, 2020, p. 18, grifo nosso).

A Resolução que regulamenta o SDR impôs mudanças significativas no trâmite das proposições legislativas iniciadas na Casa. Normalmente, o fluxo processual seria: protocolização da proposição em Plenário, seguindo para a apreciação da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), após, às demais Comissões Permanentes e, então, à Ordem do Dia da Sessão Plenária, na qual seria discutida e votada em três turnos e, aprovada, encaminhada à sanção. A seguir apresentamos, na figura 1, o fluxograma detalhado do trâmite.

Figura 1 – Fluxograma de tramitação regular das proposições na Alep.

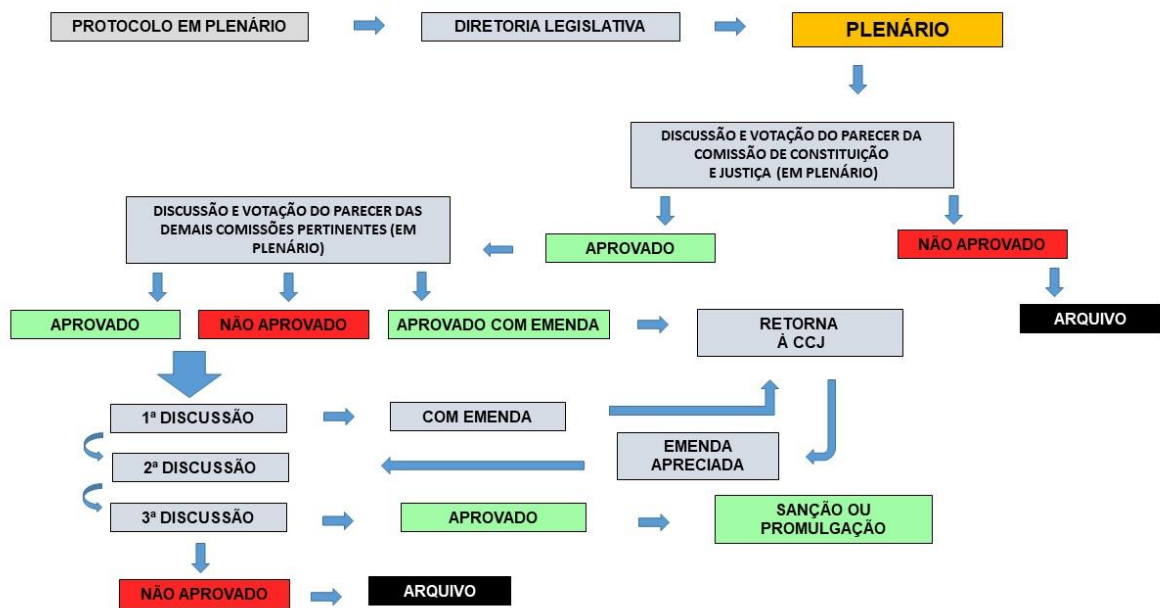


Fonte: Elaborada pelos autores.

Com a nova Resolução, mudanças importantes no fluxo processual foram inseridas. Primeiramente é preciso destacar que as reuniões das Comissões Permanentes foram suspensas, assim, todas as deliberações relativas a uma proposição ocorrem durante a Sessão Plenária. Portanto, ao “acumular” o poder de pauta que antes estava na mão dos diversos presidentes de comissões, as mudanças trouxeram aumento significativo do poder de agenda na figura do Presidente da Alep, Deputado Ademar Traiano (PSDB).

Nesse novo fluxo de deliberação (ver figura 2), as comissões discutem e votam a proposição quando elas já constam na Ordem do Dia da Sessão Plenária. Após aprovado nas comissões, a proposição é então votada em 1.º turno, que no Regimento Interno da Alep é chamado de “1.ª discussão”.

Figura 2 – Fluxograma de tramitação das proposições na Alep sob o sistema de deliberação remota.



Fonte: Elaborada pelos autores.

Além da redução de instâncias pelas quais as proposições tramitam, destaca-se também a redução do tempo de tramitação. No SDR, quando um projeto entra na Ordem do Dia, todas as comissões emitem pareceres na mesma Sessão, diferentemente do que ocorria quando as reuniões das comissões aconteciam semanalmente e os projetos em geral eram deliberados de acordo com a agenda das reuniões. Além disso, os prazos para deliberação e realização de pedidos de vista eram maiores. Por exemplo, o prazo para o pedido de vista nas comissões foi reduzido de três para um dia no SDR, em regime ordinário, com exceção da Comissão de Constituição e Justiça que mantém o prazo regimental de três dias.

Tais mudanças, se por um lado agilizam a discussão e votação de propostas importantes ao enfrentamento da pandemia de Covid-19, por outro, reduzem significativamente as oportunidades de debate sobre as matérias. Esse aspecto pode ser problemático, pois diferentemente da Câmara dos Deputados, que estipulou a preferência na pauta de votação para matérias relacionais à pandemia (OBSERVATÓRIO DO LEGISLATIVO BRASILEIRO, 2020), a Alep não fez tal distinção na Resolução n. 2/2020, o que significa que proposições de diversos temas podem ser votadas por meio de trâmite reduzido.

O Expediente da Sessão Plenária também foi modificado. No Pequeno Expediente, o tempo de pronunciamento foi reduzido de cinco para quatro minutos para cada orador. No horário das Lideranças Partidárias e dos Blocos Parlamentares, o tempo foi reduzido de dez para cinco

minutos para cada orador. Além disso, o mesmo orador não pode usar de mais de um horário na mesma Sessão, como ocorria nas sessões de outrora. Como é possível deduzir, essas modificações implicaram em redução significativa das falas em Plenário.

A Alep realizou 111 Sessões Plenárias remotas até 31 de agosto de 2020.

3.2 Legislações aprovadas para o enfrentamento da Covid-19 na Alep

A função legislativa da Alep continuou a ser explorada durante a pandemia. Os deputados da Casa aprovaram 147 leis desde que a pandemia começou, até o fim do mês de agosto, 26 delas para combater ou amenizar as consequências da pandemia de Covid-19. As matérias tratam de variados temas⁴, contemplam regras para assegurar condições de segurança sanitária aos cidadãos, como a disponibilização de materiais e a determinação de procedimentos de sanitização em diversos estabelecimentos (Leis n. 20.239/2020 e 20.187/2020), e a obrigatoriedade do uso de máscara (Lei n. 20.189/2020), lei mais antiga e abrangente do que a nacional sobre o mesmo tópico, todas de iniciativa do Poder Legislativo. As legislações abrangem também medidas de proteção social durante esse período, como a proibição de cortes nos serviços de energia elétrica, gás, água e de esgoto durante a pandemia (Lei n. 20.187/2020), e a ampliação e a adequação do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (Lei n. 20.171/2020) para o contexto de vulnerabilidade social agravado pela pandemia, permitindo inclusive o uso desse fundo para a viabilização de auxílio emergencial no valor de R\$ 50,00 às famílias economicamente vulneráveis, intitulado “Cartão Comida Boa” (Lei n. 20.172/2020), essas últimas legislações de iniciativa do Poder Executivo.

Além disso, a Alep aprovou leis que contemplaram ações estratégicas para a gestão orçamentária do Estado do Paraná no contexto da pandemia, como a aprovação de crédito especial no valor de R\$ 319.300.850,00 ao Orçamento Geral do Estado (Lei n. 20.188/2020, de autoria do Executivo), permitindo que valores vigentes do Orçamento que tiveram sua dotação orçamentária cancelada pudessem ser transferidos para ações de saúde direcionadas ao enfrentamento da Covid-19.

Um grande problema social gerado pela pandemia, o aumento de números de casos de violência contra a mulher, também foi objeto de lei, iniciada e aprovada pela Casa, o dispositivo “Salve Maria”, que versa sobre a utilização de tecnologias de comunicação, como o aplicativo *WhatsApp*, por exemplo, como canal direto com o Poder Público para denúncias de violência doméstica (Lei n. 20.149/2020).

⁴ A relação completa de leis aprovadas pode ser acessada no sítio eletrônico da Alep, na seção especial dedicada às ações de combate à Covid-19, promovidas pela Casa de Leis: Disponível em: <http://www.assembleia.pr.leg.br/comunicacao/covid-19/leis>. Acesso em: 31 ago. 2020.

Outra legislação importante promovida pela Alep foram os decretos legislativos de reconhecimento de situação de calamidade pública concedidos a 326 dos 399 municípios paranaenses desde o início da pandemia até o dia 31 de agosto. Esses decretos servem para a dispensa do cumprimento de metas fiscais previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal pelos municípios, ficando, dessa maneira, suspensas as restrições decorrentes de descumprimento aos limites de despesa com pessoal e de dívida consolidada, bem como dispensa do cumprimento de resultados fiscais. Essa medida permite aos gestores municipais fazer as readequações orçamentárias necessárias para atender às demandas emergenciais impostas pela pandemia, sendo esse mais um exemplo de cooperação federativa do Paraná na gestão da crise sanitária.

Tabela 1 – Classificação das leis aprovadas pela Alep pelo Sistema de Deliberação Remota até 31 de agosto de 2020

Administração pública	19	(13%)
Concessão de títulos de utilidade pública	32	(22%)
Criação de datas comemorativas/conscientização	47	(32%)
Direito do consumidor	5	(3%)
Meio ambiente e turismo	2	(1%)
Relacionadas à Pandemia de Covid-19	26	(18%)
Outros assuntos	16	(11%)
Total	147	(100%)

Fonte: Elaborada pelos autores.

Das 26 leis aprovadas na Alep para combater ou amenizar as consequências da pandemia de Covid-19, 13 delas são de autoria do Poder Executivo. Isso ocorre porque o escopo de iniciativa legislativa do Poder Executivo é mais amplo do que o do Legislativo. No entanto, é importante frisar que o Legislativo paranaense participa da construção da agenda governamental por meio das emendas feitas aos projetos de iniciativa do governo (TAVARES; MORAES, 2020). Por exemplo, no caso das leis do Poder Executivo citadas acima, os parlamentares fizeram emendas em sete delas (55% do total). As demais leis aprovadas pela Alep podem ser facilmente encontradas no sítio eletrônico da instituição, pois constam em uma aba *pop-up* criada especialmente para disponibilizar as ações do Legislativo voltadas ao combate da pandemia de Covid-19.

Figura 3 – Captura de tela do sítio eletrônico da Alep.



Fonte: Disponível em: <http://www.assembleia.pr.leg.br>. Acesso em: 31 ago. 2020.

3.3 Relação Executivo-Legislativo entre a Assembleia Legislativa e o Governo do Estado do Paraná.

Nessa pandemia, a Assembleia Legislativa tem realizado ações conjuntas ao governo estadual para promover ações de combate ao coronavírus: o Legislativo paranaense cedeu cerca de R\$ 140 milhões de seu orçamento próprio para o Executivo⁵. Desse montante, R\$ 37,7 milhões foram repassados do Fundo Especial de Modernização da Casa para o Fundo Estadual de Saúde (Lei Complementar n. 221/2020), com a finalidade de incrementar a estrutura hospitalar do Estado. Na área da educação, a Casa destinou R\$ 1,5 milhão para a compra de equipamentos pelas universidades estaduais, com a finalidade de serem disponibilizados aos alunos que necessitem de instrumentos de acesso e conexão à internet para poderem assistir às aulas remotamente (GUIMARÃES, 2020).

O maior montante, R\$ 100 milhões, foi destinado à compra de vacinas contra o Sars-Cov-2, quando estiverem disponíveis no mercado. O governo estadual, por meio do Instituto de Tecnologia do Paraná (Tecpar), possui parceria de cooperação técnica e científica com a empresa estatal chinesa Sinopharm para a testagem e produção de vacinas, e um memorando de entendimento com o Fundo de Investimento Direto da Rússia visando também uma cooperação

⁵ Ao todo, R\$ 200 milhões foram cedidos do orçamento do Legislativo para o Executivo, mas nem todos os valores foram exclusivos ao combate à pandemia. A Alep devolve anualmente um alto montante de seu orçamento ao Executivo, destinado a políticas públicas distributivas.

técnica com o Instituto Gamaleia para estudos sobre a vacina produzida na Rússia (TECPAR, 2020).

A harmonia entre os poderes Executivo e Legislativo no Paraná não é novidade, mas vem de um longo histórico de sucesso do governador em manter ampla base de apoio no Legislativo (FRANÇA, 2006; MIRANDA, 2013; MELO; TOMIO, 2017) e assim obter aprovação da maioria do Legislativo para implementar suas políticas públicas. O governador Ratinho Junior (PSD) está em seu primeiro ano de mandato, sendo eleito em 2018, no primeiro turno, com 59% do eleitorado (3.210.712 votos). Seu partido, o PSD, possui a segunda maior bancada da Alep, com sete deputados, a maior bancada pertence ao PSL, com oito parlamentares. Atualmente, a Liderança do Governo da Alep conta com 43 deputados (cerca de 80% do total de 54 deputados) que se autodeclaram parte da base de apoio ao governador. Esse número pode diminuir em votações ou episódios específicos em que alguns deputados se rebelam contra às orientações da liderança, mas ainda assim a base é robusta. Do restante dos deputados, apenas cinco (9% do total) compõem a bancada da oposição e o restante (oito deputados, cerca de 15% do total) se considera independente.

Tabela 2 – Posicionamento dos deputados estaduais paranaenses frente ao governo estadual, no ano de 2020

Nome	Partido	Governo	Oposição	Independente
Ademar Traiano (Presidente)	PSDB			
Alexandre Amaro	PRB			
Alexandre Curi	PSB	x		
Anibelli Neto	MDB			x
Arilson Chiorato	PT		x	
Artagão Junior	PSB	x		
Boca Aberta Junior	PROS			x
Cantora Mara Lima	PSC	x		
Cobra Repórter	PSD	x		
Coronel Lee	PSL	x		
Cristina Silvestri	CDN	x		
Delegado Fernando	PSL	x		
Delegado Francischini	PSL	x		
Delegado Jacovós	PR	x		
Delegado Recalcatti	PSD	x		
Do Carmo	PSL	x		
Douglas Fabrício	CDN	x		

Dr. Batista	PMN	x	
Emerson Bacil	PSL	x	
Evandro Araújo	PSC	x	
Francisco Buhner	PSD	x	
Galo	PODE	x	
Gilberto Ribeiro	PP	x	
Gilson de Souza	PSC	x	
Goura	PDT		x
Homero Marchese	PROS	x	
Hussein Bakri	PSD	x	
Jonas Guimarães	PSB	x	
Luciana Rafagnin	PT		x
Luiz Carlos Martins	PP	x	
Luiz Claudio Romanelli	PSB	x	
Luiz Fernando Guerra	PSL		x
Mabel Canto	PSC		x
Marcel Micheletto ⁶	PR	x	
Marcio Pacheco	PDT	x	
Maria Victoria	PP	x	
Mauro Moraes	PSD	x	
Michele Caputo	PSDB	x	
Nelson Justus	DEM	x	
Nelson Luersen	PDT	x	
Paulo Litro	PSDB	x	
Plauto Miró	DEM	x	
Professor Lemos	PT		x
Reichembach	PSC	x	
Requião Filho	MDB		x
Ricardo Arruda	PSL	x	
Rodrigo Estacho	PV	x	
Soldado Adriano Jose	PV	x	
Soldado Fruet	PROS		x
Subtenente Everton	PSL	x	
Tadeu Veneri	PT		x
Tercílio Turini	CDN	x	

⁶ Durante o período estudado nesse artigo, o Deputado Marcel Micheletto licenciou-se do cargo para comandar uma secretaria estadual. Em seu lugar assumiu o suplente Gugu Bueno (PL).

Tiago Amaral	PSB	x		
Tião Medeiros	PTB	x		
Total	17	43	5	6

Fonte: Elaborada pelos autores.

A histórica calma e facilidade no que diz respeito à governabilidade entre os poderes Executivo e Legislativo paranaense ganha novos enfoques à medida que no cenário federal há um explícito contexto de tensão e dificuldade do Executivo tanto com os governadores estaduais, quanto com os chefes do Congresso Nacional, como ficou evidenciado no impasse para a compra de vacinas pelo Governo Federal (BRITO, 2020).

Na mesma esteira, presenciemos crises políticas e institucionais nos estados brasileiros, como é o caso do Rio de Janeiro e de Santa Catarina, em que as Assembleias Legislativas formaram maiorias para abrir e depois aprovar os pedidos de *impeachment* dos seus respectivos governadores (BETIM, 2020). Esses episódios demonstraram que a falta de harmonia entre os Poderes gerou crises políticas que em grande parte sequestraram a agenda do Legislativo, necessária ao enfrentamento da pandemia.

Nesse sentido, frente à ausência de centralização coordenada no governo federal, a antes rotineira e delimitada relação entre os poderes estaduais mostrou-se fundamental até mesmo para o enfrentamento da pandemia no país. Foi sobretudo de esforços subnacionais que algumas das principais medidas de combate à pandemia chegaram à realidade das pessoas.

Além do trabalho conjunto com o Executivo em prol do combate à Covid-19, a Alep também manteve ações de cunho fiscalizatório durante o período de atividades remotas. Desde o início da pandemia, até o dia 31 de agosto, 88 requerimentos com pedidos de informações a órgãos do Executivo foram protocolados. Esse tipo de requerimento tem que ser respondido, sob pena de incorrer em crime de responsabilidade a recusa, de acordo com o art. 55 da Constituição Estadual. As informações solicitadas têm como principal alvo a Secretaria da Saúde e os questionamentos versam sobre diversos temas⁷: as estratégias da pasta para a gestão de recursos destinados ao combate à pandemia; as informações sobre protocolos de segurança sanitária; a aquisição e distribuição de leitos, respiradores etc.; a política de testagem para detecção da Covid-19; o controle de óbitos e os procedimentos do Instituto Médico Legal para aferição de causa de morte, etc.

⁷ O procedimento de pesquisa para encontrar os requerimentos consultados para esse artigo consta no anexo 1.

Tabela 3 – Requerimentos de pedidos de informação apresentados pelos deputados estaduais da Alep no período de 11 de março a 31 de agosto 2020

Secretaria de Estado de Saúde	25	28,4%
Casa Civil do Estado	11	12,5%
Secretaria de Estado da Fazenda	10	11,3%
Secretaria de Estado de Segurança Pública	7	7,9%
Demais secretarias e autarquias estaduais ⁸	35	39%
Total	88	100%

Fonte: Elaborada pelos autores.

Outras secretarias também foram demandadas pelos deputados, por exemplo, a Secretaria da Educação foi questionada sobre a paralização das aulas na pandemia e quanto ao plano pedagógico do sistema de educação a distância empregado pela pasta, entre outras informações. A Secretaria da Justiça, Família e Trabalho foi questionada em detalhes quanto às políticas a serem desenvolvidas para atenuar a contaminação por Covid-19 entre as pessoas em situação de rua, moradores de favelas e outras habitações precárias propícias à aglomeração. Ainda, a Secretaria da Fazenda foi questionada quanto à readequação das formas de cobrança de impostos, principalmente em relação ao ICMS e ao IPVA, considerando as dificuldades trazidas pela pandemia.

As políticas públicas do governo estadual também foram fiscalizadas por meio desse expediente, tendo como exemplo o requerimento que questiona inúmeros pontos de uma mensagem governamental enviada à Alep com o objetivo de instituir o “Cartão Social” (Projeto de Lei n. 486/2020), e outro que pediu esclarecimentos ao Executivo quanto a procedimentos que adotados para implementar o programa “Cartão Comida Boa”, mas que não constavam no texto da lei aprovada pela Alep.

De acordo com a Diretoria de Assistência ao Plenário da Alep, 175 requerimentos foram protocolados pelos Deputados, tendo como temática a pandemia de coronavírus, dentre os quais estão os pedidos de informações já citados e também os requerimentos de envio de expediente, que se tratam de sugestões ou solicitações formais enviadas aos órgãos governamentais com a finalidade de ampliar e aprimorar as medidas de combate à pandemia. Nesses casos, o Poder

⁸ Os demais números completos são: Secretaria de Desenvolvimento Sustentável e Turismo, 6; Secretaria de Infraestrutura e Logística, 5; Secretaria de Desenvolvimento Urbano, 4; Secretaria da Educação e Esportes, 4; Secretaria da Justiça, Trabalho e Família, 3; Secretaria da Administração e Previdência, 3; Governadoria, 3; Secretaria de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, 1; Secretaria da Agricultura e Abastecimento, 1; Controladoria-Geral do Estado, 1; Companhia de Energia Paranaense, 1; Companhia de Saneamento Paranaense, 1; Procon, 1; Detran, 1. Importante esclarecer que nem todos os pedidos de informação protocolados tinham como temática a pandemia do coronavírus, mas visavam buscar informações também sobre outros aspectos da administração estadual.

Executivo não tem nenhuma implicação jurídica ao deixar de responder, como ocorre nos casos dos pedidos de informação.

Segundo dados da Diretoria Legislativa da Casa, desde que o SDR foi instituído, 2.249 proposições legislativas foram apresentadas: 347 Projetos de Lei; 23 Projetos de Decreto Legislativo; 6 Projetos de Resolução; 2 Propostas de Emenda à Constituição; 1.873 Requerimentos Legislativos; 181 Emendas de Plenário Projetos de Lei, 9 vetos e 8 emendas em Projetos de Lei de autoria dos Poderes Executivo e Judiciário.

3.4 Participação cidadã na Alep: a atuação da Frente Parlamentar do Coronavírus e as audiências públicas *on-line*

A Alep instituiu a Frente Parlamentar do Coronavírus (FPC), coordenada pelo Deputado Michele Caputo (PSDB), com o objetivo de acompanhar as ações do poder público no enfrentamento à pandemia de Covid-19, bem como ouvir as demandas da sociedade e auxiliar a busca por soluções para esse momento.

Desde a sua criação, em 24 de junho, até o dia 31 de agosto, a FPC reuniu-se *on-line* 10 vezes, sendo que cada reunião discutiu uma temática específica e trouxe como convidados especialistas nos respectivos temas e representantes dos setores abordados para contribuírem com o debate.

Em virtude das limitações de tempo para pronunciamentos impostas às Sessões Plenárias Remotas, as reuniões da FPC tornaram-se o principal fórum do Legislativo para a discussão mais profunda sobre os problemas que a pandemia causou aos paranaenses. Já foram temas das reuniões: divergência de protocolos médicos para o tratamento da Covid-19; os efeitos da paralisação das aulas presenciais e as condições sanitárias para a retomada; o agravamento da violência contra a mulher na quarentena; medidas para enfrentar a transmissão do vírus no transporte coletivo; retomada das aulas da graduação em modo remoto nas universidades estaduais; aumento de casos de transtorno na saúde mental durante a pandemia, etc.

Uma das consequências do distanciamento social nos trabalhos legislativos foi a limitação da participação da sociedade. As audiências públicas, um dos principais instrumentos para a participação, eram recorrentes na Alep. No ano de 2019, por exemplo, foram realizadas 94 audiências na Casa. No contexto da pandemia, os deputados procuraram realizar audiências públicas *on-line*. Para isso, fizeram uso do aplicativo *Zoom*, o mesmo que é empregado para a realização das Sessões Plenárias. Nas audiências, os deputados participantes e as pessoas convidadas para a Mesa de trabalho *on-line* têm direito à fala. O público em geral pode participar por meio dos canais de transmissão das audiências, o *Youtube* e o *Facebook*, e enviar questões por meio dos comentários nas transmissões desses canais.

Nesse período de pandemia, entre os meses de março e agosto, 16 audiências públicas foram realizadas na Alep, contemplando os seguintes temas: Lei Maria da Penha – debate das mudanças na Lei; Lei Aldir Blanc e outras medidas emergenciais para o setor cultural; emergência hídrica em Curitiba e região; Esporte no Paraná – medidas de apoio do setor diante da pandemia; efeitos da pandemia no setor do turismo; prestação de contas da Secretaria da Saúde, entre outros.

4. Conclusões

O contexto da pandemia trouxe consigo não apenas desafios sanitários, mas também político-institucionais. Num quadro bastante peculiar, os brasileiros viram-se em um cenário de conflitos entre entes federados, em especial devido ao comportamento negacionista, de nada mais nada menos, o presidente da república (ABRUCIO, 2020; LIMA; PEREIRA; MACHADO, 2020). Nesse sentido, diversos dissensos surgiram, tanto em âmbito institucional, quanto na opinião pública, sobre quais as melhores estratégias para o combate à pandemia.

Nosso arranjo institucional estava em xeque, até que o STF deliberou que são concorrentes as ações dos entes federados frente às medidas adotadas no combate à pandemia. Com essa sinalização, o STF consagrou o regime de cooperação entre os entes federativos, assim, Estados, Distrito Federal e Municípios têm competência concorrente para legislar sobre saúde pública (art. 23, II, da Constituição). De posse desse entendimento, o que se viu foram governadores bastante atuantes em medidas para a ampliação do sistema de saúde, de incentivo ao isolamento social, replanejamento/adaptação da educação pública e até mesmo na questão econômica, em que o governo federal é protagonista com o auxílio emergencial (via Caixa Econômica Federal). Alguns estados, como o Paraná, também atuaram com programas análogos, a exemplo do “Cartão Comida Boa”. Muitas dessas medidas são de caráter exclusivamente subnacional, ou seja, têm como protagonistas os atores estaduais do processo, vale dizer, governadores e deputados estaduais, tendências que já havia sido apontada por Tomio e Ricci (2012). Procuramos destacar que no caso do Estado do Paraná, o que se viu foi uma atuação cooperada entre as instituições políticas. Ao contrário do que uma parte da literatura especializada já pontuou (ABRUCIO, 1994), o papel dos deputados estaduais e da Alep enquanto instituição foi de protagonismo (SANTOS, 2001). Apesar de o Poder Executivo ter a prerrogativa de iniciativa da maioria das legislações relacionadas ao combate à Covid-19, isso não significa que a Alep tenha um papel apenas homologatório das políticas, uma vez que os parlamentares se destacam tanto na questão de emendamento de Projetos de Lei do Executivo, quanto na questão de participar ativamente da reelaboração do orçamento estadual para potencializar as ações de combate à pandemia de Covid-19 no Estado e, inclusive, direcionar seus próprios recursos para fortalecer os investimentos em saúde.

Vale ressaltar que nossa pesquisa analisou as 147 leis aprovadas no período crítico da pandemia, excluindo as leis de declaração de utilidade pública e datas comemorativas/conscientização (geralmente são o cotidiano majoritário da produção legal das casas legislativas), sobrando ainda 108 leis gerais, das quais 26 (cerca de 25%) são de ementas relacionadas à pandemia. Do ponto de vista quantitativo, pode parecer um número pouco significativo, mas quando as analisamos sob a perspectiva qualitativa, evidenciamos sua importância. Concluímos, portanto, que do ponto de vista qualitativo, essas 26 leis englobam algumas das mais importantes mudanças no cotidiano prático dos paranaenses frente ao convívio com a pandemia, como exemplo, a obrigatoriedade do uso de máscara (Lei n. 20.189/2020), a proibição de cortes nos serviços de energia elétrica, gás, água e de esgoto durante a pandemia (Lei n. 20.187/2020) e a ampliação e adequação do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (Lei n. 20.171/2020), permitindo a viabilização de auxílio emergencial no valor de R\$ 50,00 às famílias economicamente vulneráveis, intitulada “Cartão Comida Boa” (Lei n. 20.172/2020).

O que chamamos de protagonismo não é apenas a produção legal iniciada exclusivamente pelo Legislativo, mas, sobretudo, as maiores possibilidades de atuação que os deputados têm para além da produção de lei. Nesse sentido, destacam-se, por exemplo, a criação da Frente Parlamentar do Coronavírus, as audiências públicas realizadas remotamente e a atuação em vistas a otimizar os recursos do orçamento do Estado para o enfrentamento da pandemia.

Evidenciamos ao longo do artigo que além de uma rápida e otimizada adequação para seu funcionamento, a Alep também cumpriu com suas duas principais funções: 1) Legislar e 2) Fiscalizar. Em relação a seu papel fiscalizatório, a Alep também contribuiu com a promoção de audiências públicas adaptadas ao contexto de isolamento por meio digital e a apresentação de requerimentos com pedidos de informações e outros expedientes enviados aos órgãos governamentais, contendo questionamentos e sugestões para ampliar e aprimorar as medidas de combate à pandemia.

Em suma, por meio do caso paranaense, salientamos o importante papel político-institucional dos níveis subnacionais em tempos de crise e vislumbramos possíveis aprendizados para um aperfeiçoamento do sistema federativo brasileiro no sentido de um federalismo cooperado.

Referências:

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os barões da federação. **Lua Nova**: revista de cultura e política, São Paulo, n. 33, p. 165-183, 1994.

ABRUCIO, Fernando Luiz *et al.* Combating COVID-19 under Bolsonaro’s federalism: a case of intergovernmental incoordination. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 663-677, 2020.

ANDRADE, Regis de Castro. **Processo de governo no município e no estado**: uma análise a partir de São Paulo. São Paulo: Edusp, 1998.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro, SciELO-Editora FIOCRUZ, 2012.

AGENCIA BRASIL. Organização Mundial da Saúde declara Pandemia do Coronavírus, **Agência Brasil**, publicado em 11 mar. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-03/organizacao-mundial-da-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>. Acesso em: 21 jul. 2020.

BETIM, Felipe. Impeachment vira arma fácil contra governadores neófitos e ex-bolsonaristas do Rio e Santa Catarina. **El País**, publicado em 23. Set. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-09-24/impeachment-vira-arma-facil-contra-governadores-neofitos-e-ex-bolsonaristas-do-rio-e-santa-catarina.html>. Acesso em: 6. nov. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

BRASIL. **Medida provisória n.º 926, de 20 de março de 2020**. Altera a Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm. Acesso em: 9 set. 2020.

BRASIL. **Medida provisória n.º 927, de 22 de março de 2020**. Dispõe sobre as medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo n.º 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), e dá outras providências. Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv927.htm. Acesso em: 9 set. 2020.

BRASIL. **Medida provisória n.º 966, de 13 de maio de 2020**. Dispõe sobre a responsabilização de agentes públicos por ação e omissão em atos relacionados com a pandemia da covid-19. Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv966.htm. Acesso em: 9 set. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm. Acesso em: 9 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.341 Distrito Federal**. Surgem atendidos os requisitos de urgência e necessidade, no que medida provisória dispõe sobre providências no campo da saúde pública nacional, sem prejuízo da legitimação concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Relator: Min. Marco Aurélio, 24 de março de 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6341.pdf>. Acesso em: 9 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.343 Distrito Federal**. Ante pandemia, há de considerar-se a razoabilidade no trato de providências, evitando-se, tanto quanto possível, disciplinas normativas locais. Relator: Min. Marco Aurélio, 24 de março de 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6343decisao.pdf>. Acesso em: 9 set. 2020.

BRITO, Ricardo. Governadores pedem ajuda a Maia para Brasil comprar vacina. **Terra**. Publicado em 3 nov. 2020. Disponível em: <https://www.terra.com.br/vida-e-estilo/saude/governadores-pedem-ajuda-a-maia-para-brasil-comprar-vacina,659071e04f422eeff8f8461b18c57799pqsectq4.html>. Acesso em: 6 nov. 2020.

FRANÇA, A. **A Assembleia Legislativa do Paraná: organização interna e processo decisório na 14ª legislatura (1999-2002)**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.

GUIMARÃES, Kharina. Assembleia Legislativa destina R\$ 1,5 milhão para garantir acesso de universitários às aulas remotas. **Assembleia Legislativa do Paraná**. Publicado em 22 jul. 2020. Disponível em: <http://www.assembleia.pr.leg.br/comunicacao/noticias/assembleia-legislativa-destina-r-1-5-milhao-para-garantir-acesso-de-universitarios-as>. Acesso em: 11 set. 2020.

JACCOUD, Luciana de Barros; VIEIRA, Fabiola Sulpino. **Federalismo, integralidade e autonomia no SUS: desvinculação da aplicação de recursos federais e os desafios da coordenação**. Brasília: Ipea, 2018.

LIMA, Luciana Dias de; PEREIRA, Adelyne Maria Mendes; MACHADO, Cristiani Vieira. Crise, condicionantes e desafios de coordenação do Estado federativo brasileiro no contexto da COVID-19. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, 2020.

MELO, Fernando Schumack; DE LIMAS TOMIO, Fabrício. Cinquenta anos de produção legislativa paranaense. **Revista do Legislativo Paranaense**, Curitiba, n. 1, p. 71-94, 2017.

MIRANDA, Eduardo Soncini. Emendas parlamentares e processo legislativo orçamentário, o caso do Paraná (1998-2011). Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

MIRANDA, Gabriella Morais Duarte; MENDES, Antonio da Cruz Gouveia; SILVA, Ana Lúcia Andrade da. O desafio da organização do Sistema Único de Saúde universal e resolutivo no pacto federativo brasileiro. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 26, p. 329-335, 2017.

MITOZO, Isabele B. A utilização de sistemas deliberativos remotos pelas Assembleias Legislativas brasileiras durante a pandemia de covid-19: características e prospectos. **Revista do Legislativo Paranaense**, Curitiba, n. 4, ago. 2020, p. 9-24. Disponível em: <http://revista.alep.pr.gov.br/index.php/escolalegislativo/article/view/129>. Acesso em: 11 set. 2020.

OBSERVATÓRIO DO LEGISLATIVO BRASILEIRO. **O processo legislativo na deliberação remota**. Congresso Remoto Boletim 1. Disponível em: https://olb.org.br/wp-content/uploads/2020/06/Boletim-OLB-Regimento-Remoto_versaofinal.pdf. Acesso em: 15 ago. 2020.

PARANÁ. Constituição Estadual. **Constituição do Estado do Paraná de 1988**. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=9779&codItemAto=97592>. Acesso em: 15 ago. 2020.

PARANÁ. Decreto n.º 4317 de 21 de março de 2020. Dispõe sobre as medidas para a iniciativa privada acerca do enfrentamento da emergência de saúde pública de importância decorrente da COVID-19. Disponível em:

<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=233046&indice=2&totalRegistros=290&anoSpan=2020&anoSelecionado=2020&mesSelecionado=3&isPaginado=true>. Acesso em: 21 jul. 2020.

PARANÁ. Lei n.º 20.171, de 7 de abril de 2020. Altera dispositivo da Lei n.º 20.078, de 18 de dezembro de 2019 e da Lei n.º 18.573, de 30 de setembro de 2015. Paraná. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=233627&indice=1&totalRegistros=1&dt=11.8.2020.23.43.50.700>. Acesso em: 9 set. 2020.

PARANÁ. Lei n.º 20.188, de 23 de abril de 2020. Aprova crédito especial, alterando o vigente Orçamento Geral do Estado. Paraná. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=234043&indice=1&totalRegistros=1&dt=11.8.2020.23.47.11.629>. Acesso em: 9 set. 2020.

PARANÁ. Lei n.º 20.172, de 7 de abril de 2020. Autoriza a concessão de auxílio emergencial com recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Paraná à pessoa economicamente vulnerabilizada em decorrência da emergência de saúde pública de importância internacional causada pela infecção humana pelo Coronavírus (Covid-19) nas condições que especifica. Paraná. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=233646&indice=1&totalRegistros=1&dt=11.8.2020.23.45.49.683>. Acesso em: 9 set. 2020.

PARANÁ. Lei n.º 20.187, de 22 de abril de 2020. Dispõe sobre diretrizes e medidas de saúde para o enfrentamento e intervenção imediata em situação de emergência em caso de endemias, epidemias e pandemias, inclusive do Coronavírus - Covid-19, no Estado do Paraná, e dá outras providências. Paraná. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=234042&indice=1&totalRegistros=1&dt=11.8.2020.23.39.25.845>. Acesso em: 9 set. 2020.

PARANÁ. Lei n.º 20.149, de 17 de março de 2020. Cria o dispositivo Salve Maria, em atenção às mulheres vítimas de violência. Paraná. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=232864&indice=1&totalRegistros=1&dt=11.8.2020.23.48.46.563>. Acesso em: 9 set. 2020.

PARANÁ. Lei n.º 20.239, de 10 de junho de 2020. Obriga a disponibilização de produto antisséptico em banheiros de uso coletivo para higienização dos assentos sanitários. Paraná. Disponível em: http://portal.assembleia.pr.leg.br/modules/mod_legislativo_arquivo/mod_legislativo_arquivo.php?leiCod=52280&tipo=L&tplei=0. Acesso em: 9 set. 2020.

PARANÁ. Lei n.º 20.189, de 28 de abril de 2020. Obriga, no Estado do Paraná, o uso de máscaras enquanto perdurar o estado de calamidade pública em decorrência da pandemia do coronavírus SARS-CoV-2, e adota outras providências. Paraná. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=234172&indice=1&totalRegistros=2&dt=11.8.2020.23.41.30.39>. Acesso em: 9 set. 2020.

PARANÁ. Lei Complementar n.º 221, de 6 de abril de 2020. Transfere os recursos do Fundo Especial de Modernização da Assembleia Legislativa do Paraná, instituído pela Lei Complementar n.º 154, de 10 de janeiro de 2013, para o Fundo Estadual de Saúde do Paraná, a fim de viabilizar, prioritariamente, as medidas de enfrentamento à emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus SARS-CoV-2. Paraná. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=233628&indice=1&totalRegistros=1&dt=11.8.2020.23.51.9.101>. Acesso em: 9 set. 2020.

PARANÁ. **Resolução n.º 11, de 23 de agosto de 2016.** Institui o Regimento Interno da Assembleia Legislativa e adota outras providências. Paraná. Disponível em: <http://www.assembleia.pr.leg.br/legislacao/regimento-interno>. Acesso em: 15 ago. 2020.

PARANÁ. **Resolução n.º 2, de 23 de março de 2020.** Institui o sistema de deliberação remota no âmbito do processo legislativo da Assembleia Legislativa do Paraná, a ser utilizado durante a emergência de saúde pública relacionada ao coronavírus sarscov-2. Paraná. Disponível em: http://portal.assembleia.pr.leg.br/modules/mod_legislativo_arquivo/mod_legislativo_arquivo.php?leiCod=52213&tipo=L&tplei=1. Acesso em: 15 ago. 2020.

PARANÁ. **Projeto de Lei n.º 486 de 5 de agosto de 2020.** Estabelece medidas a serem adotadas no âmbito do sistema de transporte coletivo metropolitano de passageiros da região metropolitana de Curitiba para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (COVID-19). Paraná. Disponível em: <http://portal.assembleia.pr.leg.br/index.php/pesquisa-legislativa/proposicao?idProposicao=92993>. Acesso em: 15 ago. 2020.

RODRIGUES, Juliana Nunes; AZEVEDO, Daniel Abreu de. Pandemia do Coronavírus e (des)coordenação federativa: evidências de um conflito político-territorial. Espaço e Economia. **Revista Brasileira de Geografia Econômica**, n. 18, 2020. Disponível em: <http://journals.openedition.org/espacoeconomia/12282>. Acesso em 6. nov. 2020.

SANTOS, Fabiano Guilherme Mendes. **O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência.** Rio de Janeiro: FGV Editora, 2001.

SCHLEGEL, Rogerio. Presidencialismo e influência restrita no centro limitam poder de assembleias. In: TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; RICCI, Paolo. **Governadores e Assembleias Legislativas. Instituições e política nos estados brasileiros.** São Paulo: Alameda. 2018. p-253-287.

SOUZA, Celina. Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 52, p. 5-28, 2001.

TECPAR. Governo do Paraná assina memorando técnico com a Rússia para estudar vacina. **Tecpar.** Publicado em 12 ago. 2020. Disponível em: <http://www.tecpar.br/Noticia/Governo-do-Parana-assina-memorando-tecnico-com-Russia-para-estudar-vacina>. Acesso em: 9 set. 2020.

TAVARES, Diogo; MORAES, Luiz Fernando. O parlamento estadual enquanto ator político: breve análise da relação executivo-legislativo na 17ª legislatura da Assembleia Legislativa do Paraná (2011-2014). **Revista do Legislativo Paranaense**, Curitiba, n. 2, ago. 2018, p. 43-60. Disponível em: <http://revista.alep.pr.gov.br/index.php/escolalegislativo/article/view/28>. Acesso em: 4 nov. 2020.

TOMIO, Fabricio Ricardo; ORTOLAN, Marcelo Augusto Biehl; DE CAMARGO, Fernando Santos. Análise comparativa dos modelos de repartição de competências legislativas nos estados federados. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 51, 2010.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; RICCI, Paolo. O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das assembleias estaduais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 20, n. 41, p. 193-217, 2012.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; RICCI, Paolo. **Governadores e Assembleias Legislativas: instituições e política nos estados brasileiros.** São Paulo: Alameda Editorial; 2018.

VIANA, Ana Luiza D'Ávila; LIMA, Luciana Dias de; OLIVEIRA, Roberta Gondim de. Descentralização e federalismo: a política de saúde em novo contexto - lições do caso brasileiro. **Ciênc. Saúde coletiva**, São Paulo, v. 7, n. 3, p. 493-507, 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232002000300008&lng=em&nrm=iso. Acesso em: 6 nov. 2020.

ANEXO 1

Mecanismo de busca dos requerimentos de pedidos de informação feitos no período de 11 de março a 31 de agosto de 2020 no sítio eletrônico da Alep: Disponível em:

<http://portal.assembleia.pr.leg.br/index.php/pesquisa-legislativa/proposicao>.

⚠ Não seguro | portal.assembleia.pr.leg.br/index.php/pesquisa-legislativa/proposicao



PROPOSIÇÕES LEGISLAÇÃO ESTADUAL

Pesquisa de Proposições

Tipo REQUERIMENTO	Número	Ano 2020
Data Inicial 11/03/2020	Data final 31/08/2020	Autor
Assunto	Palavras-Chave	Status Todos os Status
Ementa REQUER PEDIDO DE INFORMAÇÕES	Pesquisar Limpar	

pr.leg.br/index.php/pesquisa-legislativa/proposicao

⚠ Não seguro | portal.assembleia.pr.leg.br/index.php/pesquisa-legislativa/proposicao



PROPOSIÇÕES LEGISLAÇÃO ESTADUAL

Pesquisa de Proposições

Tipo REQUERIMENTO	Número	Ano 2020
Data Inicial 11/03/2020	Data final 31/08/2020	Autor
Assunto	Palavras-Chave	Status Todos os Status
Ementa requer o envio de pedido	Pesquisar Limpar	



GOVERNO, LEGISLATIVO E RESPOSTAS À PANDEMIA DE COVID-19¹

**GOVERNMENT, LEGISLATIVE AND RESPONSES TO THE COVID-19
PANDEMIC**

GOBIERNO, LEGISLATIVO Y RESPUESTAS A LA PANDEMIA COVID-19

(Entrevista com o Professor Dr. Fernando Limongi)

Luciana Santana²

Helga Almeida³

Primeiro, gostaríamos de agradecer por ter aceito nosso convite e por sua disponibilidade em conceder esta entrevista. E já iniciamos pedindo sua avaliação mais geral sobre o contexto da pandemia e sobre as decisões tomadas pelos diversos países, no que se refere a questionamentos sobre as restrições à liberdade individual. Em que medida essas decisões poderiam ser consideradas um risco para a democracia, ou a questão da saúde pública se sobrepõe a essas posições?

Fernando Limongi: Agradeço o convite. Bem, esta é uma dimensão muito ampla, envolve mais imediatamente questões de saúde e de saúde pública, e essa tangência ou essa sobreposição, intersecção com a questão dos direitos fundamentais, porque a reação à pandemia pediu ações bastante fortes do ponto de vista das restrições às liberdades fundamentais. Então, você tem um campo e uma intersecção bastante complexa e que envolve especialistas de diferentes áreas e uma grande dificuldade de você poder avaliar todas essas dimensões.

¹ Entrevista com o Professor Dr. Fernando Limongi, cientista político, professor titular aposentado da USP, professor da FGV e pesquisador sênior do Cebrap,

² Luciana Santana – Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professora de Ciência Política na Universidade Federal de Alagoas e do Programa de Pós-graduação em Ciência Política na UFPI.

³ Helga Almeida - Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professora na Universidade Federal do Vale do São Francisco - UNIVASF.

Em primeiro lugar, uma primeira constatação refere-se à minimização do risco que os países ocidentais fizeram quando a pandemia começou na China. Por alguma razão, aparentemente, em razão das experiências anteriores em que soaram alarmes de que uma nova pandemia, uma nova doença irrompendo na Ásia poderia chegar ao Ocidente. E quando chegou, chegou de uma forma não tão grave, como a gripe suína, a outra pandemia de Covid, etc. Você teve alarmes anteriores de que vinha alguma coisa forte e não veio. E, dessa vez, quando veio pegou todo mundo, digamos assim, de calças curtas e despreparado, surpreendendo muito os governos. Então, você tem essa primeira dimensão. Porque o sistema de informação não funcionou? Quem foi o culpado? Foi a China que não passou a informação correta? Foi a OMS que não passou a informação correta? Foram os países que receberam a informação e não a processaram corretamente, minimizando os riscos envolvidos? É muito difícil de saber, com todas essas dimensões.

A gente sabe que, por exemplo, na França, no passado, uma ministra da saúde, numa dessas outras experiências, comprou um monte de máscaras, de produtos de proteção e, daí, o risco não veio e ela foi demitida, acusada de corrupção. Então, a gente sabe que a informação chegou de forma truncada, não muito clara, e houve uma minimização do risco. Essa minimização do risco pode ter algum viés dizendo: “Isso é coisa de país autoritário, asiático, não vai pegar na gente. Aqui, a gente tem saúde pública bem desenvolvida. Não vai pegar aqui, na Europa e nos Estados Unidos. Isso é coisa deles lá”. E tanto que os avisos de que a coisa era mais séria começaram a vir, e vieram depois da China para Taiwan, Coreia e Irã. Ainda assim, as pessoas continuaram pensando que era coisa de país de segunda classe, digamos assim, que não era coisa de país desenvolvido. Isso, por exemplo, fica muito claro no livro do Mandetta, o Mandetta diz isso com todas as letras, vale a pena ler. Chegou a notícia do Irã: “Bom, Irã é Irã. Não é com a gente”. E ele falou: “Nós estávamos em contato com Itália, França, Espanha. Nada lá, com o que eu vou me preocupar?”. Então os países ocidentais demoraram para responder, demoraram para ter uma percepção clara do que estava acontecendo e tiveram que correr, digamos assim, atrás do prejuízo. Quando a coisa eclodiu eles estavam desinformados, despreparados, e tiveram que lidar com o número crescente de casos. E isso levou ao colapso dos sistemas de saúde na Espanha, na Itália e na França, inicialmente. E aí foi que os outros países falaram: “Opa, pode ser que tenha alguma coisa aí”. Então a reação brasileira, por exemplo, só começa depois que a Itália estoura.

Um estudo mostra que os países democráticos demoraram mais para responder do que os países autoritários. Então, regimes autoritários foram mais eficientes quando se deram conta do problema e recorreram a essas medidas drásticas que você, Luciana, descreveu. Fechamento, *lockdown*, essas coisas todas que ferem direitos individuais potencialmente ou que podem levar a esta tensão entre os direitos fundamentais e a política de saúde pública. Então, o que se sabe é que, de fato, os regimes autoritários reagiram mais rápido, possivelmente em função de não

terem essas preocupações. No interior das democracias há muitas variações nos graus de respostas, mas ninguém chegou a uma explicação convincente do que distingue, por exemplo, a Finlândia da Suécia, da França, da Espanha, e assim por diante.

Além dos Estados Unidos, você teve uma heterogeneidade na resposta dos países democráticos que não está explicada por características, digamos, observáveis. Pode ser que tenha alguma não observável que explique porque essa variação, mas o fato é que ocorreu essa variação. Muito provavelmente por causa desse custo de ferir liberdades individuais e um possível custo político que isso traria, e de reconhecimento de dificuldades, a consequência sobre a economia, e assim por diante. Então, acho que é isso pra começar, é o que eu teria pra dizer, não sei se respondi suas perguntas.

Vamos entrar no caso brasileiro, depois a gente vai falar um pouco sobre os Congressos, mas eu queria ouvir ainda sobre o Executivo brasileiro. Temos acompanhado as medidas adotadas pelos governos no Brasil. Desde o finalzinho de dezembro, até o mês de fevereiro, você nota que há um acompanhamento e um monitoramento no âmbito do Ministério da Saúde e, em alguma medida, você vê os técnicos respondendo a muitas das reações internacionais ou mesmo dos fatos no âmbito internacional. Inclusive, a gente vê várias reuniões que aconteceram entre dezembro e fevereiro com secretários de estado de saúde, com secretários municipais de saúde, orientações sanitárias que foram passadas, e as medidas restritivas a serem adotadas. Só que isso muda muito depois que a pandemia é decretada pela OMS, dia 11 de março. No dia 26, foi constatado o primeiro caso no Brasil. Obrigatoriamente, o Congresso tem que aprovar essa medida de emergência internacional na saúde, justamente porque havia os brasileiros lá na China, que precisavam ser transportados para o Brasil, e o Brasil não tinha nenhuma lei de quarentena, não podia recebê-los na situação em que eles estavam. Então, ali o Congresso agiu rapidamente, e você nota que há uma sintonia muito grande entre o Ministério da Saúde e o Congresso Nacional. Mas gostaríamos de ouvir um pouco sobre a resposta em termos do Executivo. O que é que a gente esperaria do Executivo? Pensando no Executivo como um todo, pensando também o papel do presidente nessa crise e por que que a resposta do Brasil se alterou a partir desse momento em que a pandemia é decretada? É uma responsabilidade do próprio Executivo? Do presidente? Como é que a gente poderia fazer uma avaliação, se é que pode ser feita?

Fernando Limongi: Então, eu fiz uma cronologia detalhada seguindo as decisões até um certo momento, pegando todas as decisões legislativas, acompanhei os jornais e fiz uma reconstrução. Já faz algum tempo que eu fiz isso para um seminário lá na USP, e eu já esqueci um pouco dos detalhes. Mas você tem essas informações, vindo de fontes internacionais, de que

há um problema e, a partir daí, você tem um começo de movimentação, mas, como eu disse, essa movimentação é bastante *low profile*, digamos assim: “Ah, pode ser que venha uma coisa e tal, vamos ver”. Mas é um entre vários outros problemas que estão sendo tratados.

Tem essa medida, essa lei aprovada em um dia pela Câmara (04/02) e no dia seguinte pelo Senado (05/02), e sancionada um dia depois (06/02), que regulamenta a quarentena e o isolamento. E ela é bastante ampla, dá bastante poder ao Executivo para tomar as medidas necessárias. Então, essa medida é tomada, mas, depois você não vê muitas consequências, inclusive ela não é regulamentada, não há o decreto correspondente que a implementa. Porque toda lei que é muito geral precisa de um decreto que especifica como a lei vai ser aplicada e todas as determinações legais. Isso só vai vir em 20 e tanto de março, se eu não estou enganado.

Então, eu fiquei com esse negócio na cabeça: “Por que eles agiram tão rápido em um primeiro momento, foram tão eficientes? Inclusive, não recorreram a uma medida provisória? Se for uma medida provisória, ela fica 60 dias lá esperando para ser aprovada e pode nesse correr do tempo ir vindo jabuti.. Essa é uma lição bastante interessante de como funcionam os Legislativos e sobre o que é o poder de decreto. Ele (decreto) é uma faca de dois gumes. Então, nesse momento que você realmente precisa de algo muito rápido, é mais rápido fazer um acordo com o Legislativo, segurar as emendas e segurar a discussão e aprová-la. E foi incrível isso, porque foi aprovado no dia de reinício dos trabalhos do Legislativo em 2 horas com o Mandetta no plenário, isso está na imprensa. O Mandetta no plenário conversando com os deputados. Então, isso é muito exemplar da capacidade de cooperação entre Executivo e Legislativo, em um momento de necessidade você ultrapassa todos os obstáculos.

Acho que o Mandetta explica no livro dele, uma parte do mistério, o porque houve essa ação tão rápida, sem consequência imediata e depois fica tudo meio parado. Por causa dessa preocupação do Executivo, do presidente da República e dos militares com a quarentena e o risco de ferir as liberdades e isso vir a dar um problema legal para a presidência. A presidência precisava se cercar, mas a única coisa que tocou a presidência, e isso vai dizer um pouco como nosso presidente funciona, é que ele precisa de algo concreto na frente dele. Ele não sabe pensar abstratamente. Então, qual era o problema concreto? O problema concreto é o que você já se referiu ali, Luciana. Era trazer os brasileiros da China para o Brasil, porque estava tendo uma pressão dos brasileiros em Wuhan querendo voltar, precisando voltar e o presidente da República falou: “Eu não vou gastar dinheiro com esse pessoal”.

Luciana Santana: Exatamente, por isso eles ficariam lá.

Professor Fernando: Ficariam lá e depois ele ainda usou um argumento sanitário, disse: “Eu não vou trazer o vírus pra cá. Que morram lá”. Essa sensibilidade bolsonarista para as coisas: “Morram lá, que não venham me trazer doença para cá”. Bom, pelo que diz o Mandetta, o que convenceu o presidente foi que o Exército quis fazer um papel heroico de ir lá e buscar os brasileiros. Então, daí precisa da lei da quarentena, por isso o Executivo se mobilizou. E tem

também uma medida provisória que abre um crédito para o ministério do Exército para financiar a operação. O presidente diz que gastou do cartão de crédito dele essa operação. Aí tem duas informações contraditórias, porque eu vi que tem uma medida provisória que solta a verba. Não sei se ela foi aprovada ou não, mas medida provisória que autoriza gasto excepcional não precisa ser aprovada porque se o gasto é feito e, depois de feito o gasto, não precisa mais aprovar a lei. O gasto foi autorizado enquanto vigorou a medida provisória. Enquanto ela estava em vigência o gasto foi legal. O fato é que essa foi a questão que fez com que o presidente se mexesse e considerasse essa lei. Mas ele estava em outra operação, indo aos Estados Unidos falar com o Trump, quando chegou a informação: “Pode ter pepino grosso vindo aqui na pandemia”. Ele simplesmente ignorou. Não precisamos do livro do Mandetta para saber.

E ainda trouxe a comitiva cheia, né!?

Fernando Limongi: Então, ele (Presidente) traz o vírus. Ele disse que não queria trazer os brasileiros da China para não trazer o vírus, ele foi lá, buscou o vírus dos Estados Unidos e trouxe para cá, em parte, ainda que ele não possa ser responsabilizado pela disseminação, que a maior disseminação pelo Covid veio da Itália.

Bom, mas enquanto o Mandetta dizia que o presidente? Estava trabalhando, a gente não sabia se ele, de fato, estava trabalhando ou se ele estava deitado em berço esplêndido, esperando para ver. As informações no livro são contraditórias, então tinha gente trabalhando e se preocupando e tal, mas ao certo o Brasil só começa a se preparar mesmo quando tem o primeiro caso aqui, e a Covid explode na Itália. Aí, realmente, eles falam: “Opa! Vai vir pra cá, não tem jeito”.

Há, então, essa primeira medida do Legislativo, e depois uma paralisia no Executivo que pode ser vista por essa não implementação da lei, do decreto. Há umas portarias do Ministério da Saúde, mas elas são muito genéricas e, aparentemente, tudo o que elas visam é impedir problemas causados por gente que poderia processar o governo brasileiro em razão da quarentena, ou das consequências da quarentena em Anápolis, como foi feito. O que o Mandetta diz é que foi uma operação comandada pelos militares, com pouca intervenção do Ministério da Saúde, e que os procedimentos de quarentena foram completamente ridículos. Primeiro, por que todas as pessoas viviam juntas, não estavam isoladas, depois, ia cantor fazer show, gente saía e voltava, o Exército ia lá visitar, tirar foto. O piloto do avião se recusou a fazer quarentena e saiu, e aí ele teve um comunicado de febre, o que foi mantido em segredo. Então, o que se mostra ali é o despreparo do Exército brasileiro para fazer qualquer operação básica, é absurdo. Aí a gente não se espanta com a qualidade do pessoal do Exército que está participando desse governo, é muito mal preparado esse pessoal e pouco afeito às coisas práticas. Não é o mundo deles, o mundo deles é um mundo onde jogam vôlei, pólo e peteca. Não tem guerra no Brasil desde a

guerra do Paraguai. O que o Exército faz? Ele não está preparado para operações mínimas, como uma operação de resgate na China, estava mais interessado na propaganda. Então, o fato de existir uma paralisia depois não é específico do Brasil. Como eu disse no começo, a maior parte dos países ocidentais seguiu esta mesma toada e só na hora que a coisa estourou na Europa, é que se tem a dimensão do problema e se coloca necessidade de o enfrentar.

O que fica claro no livro do Mandetta, e que confirma tudo aquilo que a gente já sabia, é que o governo brasileiro, o Executivo brasileiro, com foco na liderança do Bolsonaro, não tem nenhuma organicidade, no sentido de que não há troca de informações entre os ministros, cada um é solto e faz aquilo que bem entende, sem comunicação e sem integração. Então o que o Mandetta conta é assim: “Eu não estava em relação com nenhum outro ministro e estava tratando ali do meu assuntinho, e na verdade eu sobrevivi como ministro da saúde todo esse tempo até chegar a pandemia, fora do núcleo ideológico do governo, justamente por me isolar”. A estratégia dele aparentemente foi: “Eu fico tocando minha vida, mantenho a operação do SUS e do sistema de saúde no básico e não me meto na conversa de Damares, na conversa do Weintraub, do Ministério da Educação, do Ministério da Cidadania, eu me isolo aqui, não converso com o Guedes sobre recursos”. Ele disse que o Guedes nunca quis conversar com ele sobre recursos, sendo que a saúde é um dos principais, senão o principal gasto do governo brasileiro. A principal preocupação de todos os brasileiros, em qualquer *survey*, quando se pergunta: “O que está em primeiro lugar?”. Saúde. É a dimensão mais importante para os políticos, sempre foi. Isso foi simplesmente escanteado no governo, e quando começa a pandemia, pela descrição do Mandetta, acho que confirma um pouco aquilo que eu tinha montado nessa cronologia que eu falei para vocês, que ele vai tocando a vida, ignorado pelo restante do ministério, pelo restante da equipe do Bolsonaro que está preocupada com outras coisas, cada um com o seu mundinho, nem aí com a paçoca. A coisa começando a pegar fogo e o Bolsonaro com outra agenda.

Então, acho que foi isso que rolou. E quando a coisa realmente começa a se materializar, o nível de desinformação no interior do Executivo, incluindo o Guedes, pelo que conta Mandetta, e pelo o que eu pude apurar nos jornais, seguindo as declarações e as preocupações do Guedes, ele não está nem aí com a paçoca. Ele não está entendendo o mundo, ele está falando: “Não, o Brasil vai decolar. O Brasil vai crescer, nós vamos sair voando, o Brasil vai surpreender”. Ele não está entendendo o que está acontecendo no mundo e o que vai vir pela frente, ele está totalmente despreparado para a emergência econômica que vem pela frente. O único que está sacando que vem uma crise violenta é o presidente do Banco Central, o Campos. E esse começa a dialogar com o Mandetta. E o Guedes, pelo o que está na imprensa, só se convence porque o Mandetta está apresentando: “Olha, vai vir coisa grave e vai parar a economia”. A ficha do Guedes só cai quando o Roberto Campos apresenta para ele modelos que mostram isso. E isso em meio a uma luta do Guedes por aquela passagem do benefício de

prestação continuada, lembra? Guedes está entrando em delírio por que o Congresso amplia o benefício de prestação continuada, o que vai aumentar os gastos e ele quer cortar os gastos. Vê o Congresso como irresponsável e vai para cima do Congresso dizendo: “Vocês precisam cortar gastos no dia em que o Campos apresentar para o Congresso”. O diagnóstico é: “Vai ferrar tudo!”. E o Guedes é informado dessa situação, a ficha dele cai diante dos congressistas e ele falando bobagem lá sobre a China, como a China cresceu. Depois de ele fazer todo um discurso sobre o capitalismo e essas bobagens que ele fala, o Campos rebate: “Vai ferrar, filho! Esquece seus planos”. E aí o Mandetta vai firme, aí o Congresso se convence que a coisa vai ficar feia.

Nesse momento, o Bolsonaro simplesmente nega a existência do problema. Isso está na imprensa, está nas declarações dele e tal. Quer dizer: “Se tem um problema, é um problema que é economia versus saúde, vamos manter a economia porque senão o governo vai cair”. E então ele começa a entrar em todos aqueles surtos de paranoia que são característicos do presidente: “É uma armação da China contra o Brasil, é a China que está espalhando o vírus para acabar com o Brasil, para acabar com a direita, a China quer a volta do PT, já fez isso na Argentina e estava fazendo no Chile, está fazendo aqui”. É um delírio incompreensível. Então teria que detalhar bem esses procedimentos, você tem um presidente delirando, basicamente isso, e alguns adultos tentando cuidar das coisas.

Pensando nisso, só para a gente entrar na próxima pergunta, sobre a atuação do Legislativo, que participa dessas articulações nesse enfrentamento e acaba sendo uma voz contra esse negacionismo e até anticientificismo desse governo. Que pôde ser visto naquelas declarações absurdas, como “é uma gripezinha”, “não precisa usar máscaras”, “vocês estão exagerando”. Essas declarações, que foram defendidas pelo Executivo. Como você vê esse papel do Legislativo? Ele fez o papel que a gente espera dele, que seja esse contrapeso que é mesmo a sua função? O que você vê, nesse sentido, como um papel do Legislativo nesse momento?

Fernando Limongi: Ah, acho que o Legislativo tomou a iniciativa, percebeu que o problema era mais grave, mas você tem que ver que o Legislativo tem suas limitações e tem a sua, digamos, tendência à irresponsabilidade, pois o peso não cai sobre ele. Então ele fala: “Vamos salvar a população”. Ele vai puxar lá para a frente. Cabe ao Executivo dizer: “Olha, o limite é esse, vamos olhar, vamos discutir”, etc. Então, nesse momento em que o Legislativo reage, o Executivo não participa do debate. E isso, acho que teve uma consequência positiva e talvez tenha tido uma negativa. Porque a reação talvez tenha passado um pouco do ponto, em termos de quebra dos parâmetros de gestão das finanças públicas, porque o responsável pela discussão, o dono do caixa, não participou do debate. Então, não é que a gente vai culpar o Legislativo por ter ido além; aliás, o Executivo quando vem falar: “R\$ 200 reais”, aí o

Legislativo fala: “Não, precisa ser mais”. O Executivo fica nos 200. O Legislativo fala: “R\$ 500,00”, não foi isso? O Executivo replica: “Ah, 500 não. Então 600!” Aí, ferrou tudo.

Eu fiz uma sequência olhando a primeira reação dos economistas que vão à imprensa. A primeira reação ocorre no momento em que a crise é decretada e começa essa discussão: “Bom, precisa derrubar o teto, precisa ter um orçamento de guerra, precisa ter uma situação em que o déficit vai ser ampliado”. A primeira reação de todos os economistas é: “Não, não, não. O déficit não pode ser ampliado”. Assim todos estão, digamos assim, no mesmo passo que o Guedes. Mas então você vai na imprensa, a imprensa chama os “usuais suspeitos”, chama os economistas que sempre são ouvidos: Samuel Pessoa, Marcos Lisboa, o ex ministro que ia ser ministro do Aécio. Bom, chama lá o pessoal, eles dão essa opinião: “Segura, cuidado”. Três dias depois, todas essas pessoas estão dizendo: “Esquece o déficit, a situação é desesperadora. Se nós não dermos o auxílio emergencial, a economia vai parar”. O Brasil tem 40% da força de trabalho no setor informal, ou seja, 40% que começa o dia com zero de renda. Eu tentei fazer uma estimativa disso, mas uma boa parte da população brasileira vive do que ganha no dia. Então se ela não trabalhar naquele dia, se ela não fizer renda naquele dia, ela vai passar fome. Então essa é uma situação trágica, certo? E você vai falar: “Fica em casa”. Bom, se ficar em casa, quer dizer que sua renda é zero. Se eu sou assalariado como eu sou, eu fico em casa, eu posso ir para o trabalho remoto ou ainda a empresa vai me pagar no fim do mês. Agora, se eu sou autônomo e eu saio para cavar o meu dinheiro naquele dia e eu quase não tenho poupança, aí a ficha dos economistas ortodoxos caiu. Vale expandir gastos e o mercado não vai reagir como se isso fosse irresponsabilidade fiscal. Nesse momento, o Guedes está em auto quarentena declarada em casa. Ele passa 10 dias, e a imprensa noticiou isso, em casa recluso e não participa do debate. Ele não participa dessa discussão toda, ele está fechadinho em casa. Só depois que começam a falar: “Cadê o Guedes? Cadê o Guedes? Cadê o Guedes?”, ele faz um vídeo ridículo, que ele solta numa sexta feira depois que toda essa decisão já estava tomada. Então, o Ministério da Fazenda ou o superministério até onde se sabe, se participou, participou de forma bastante marginal desta decisão fundamental. O governo não estava presente. O Executivo ou a parte do Executivo responsável por isso, não estava presente. E o presidente, que deveria ser o chefe do Guedes, deveria dizer: “Sr. Guedes, cadê? Volta pra casa para trabalhar, meu filho. Faz aí nem que seja por videoconferência, mas vai lá e discute essa birosca”. O Guedes estava, até então, defendendo a tal da quarentena vertical que ele dizia que estava sendo adotada na Inglaterra, que seria assim: “você só põe em casa os velhos e deixa os jovens irem pra rua” Então, você teve isso aí, o Congresso agiu da forma que poderia agir. Acho que não existe um programa assim, um programa emergencial de R\$ 600 reais para cada brasileiro que provar que não tem renda e etc. E a renda, em alguns casos, vai acima disso. É o maior programa que o Brasil já fez e que talvez não tenha paralelo no mundo em termos de distribuição de recursos pelo Estado. Isso cria uma situação difícil de lidar, porque você não pode continuar com esse

gasto. Isso é um fato. Não tem como, em termos de finanças. Mas isso significa que quem recebeu um recurso vai deixar de receber, então boa parte da população vai ter perdas enormes, consideráveis nos próximos meses, mesmo se passar para R\$ 300, o é metade de R\$ 600, certo? Então, é muito difícil falar em termos de relações de Executivo - Legislativo e de uma análise institucional do sistema político brasileiro quando você tem um caso tão excepcional, de um presidente como o nosso, que vive num mundo fantasioso e que fica falando da cloroquina, e que fica fazendo pequenas maldades, preocupado simplesmente com o próprio ego, não sei. É um governo absolutamente irresponsável. Então, é muito difícil você falar. “Como está a relação entre Executivo e Legislativo?”. Bom, mas estamos em um ponto tão fora da curva, tão no extremo da distribuição, que fica muito difícil de fazer qualquer generalização. O sistema está funcionando em meio a um caos, né?.

É, essa tem sido uma pergunta recorrente sobre o funcionamento das instituições no governo Bolsonaro. Eu queria também que você fizesse uma avaliação dos custos para garantir esse funcionamento, já que, em tese, do ponto de vista conceitual, as instituições estão funcionando, mas os custos estão sendo muito altos. Tanto que, quando a gente olha, por exemplo, nesse momento mesmo das discussões, não apenas sobre o auxílio emergencial, mas, também, da liberação de recursos para estados e municípios, constata-se um Congresso mais proativo e, em muitas situações, é possível ver, por exemplo, o Rodrigo Maia tentando se colocar mais do que o próprio Executivo, tentando pressionar o governo. Como podemos avaliar a situação do Congresso? Diferentemente de outros legislativos, que demoraram a engatar o funcionamento das suas atividades legislativas, o Legislativo brasileiro se reinventou. Isto é algo inédito para responder prontamente às demandas da pandemia.

Fernando Limongi: Então, do ponto de vista institucional e do ponto de vista do funcionamento do Legislativo, o Legislativo brasileiro deu um show. Fiz uma *live* conversando com amigos *around the world*, tinha um francês, um italiano, um americano, um argentino, um monte de gente. Eu perguntei: “E aí? O Legislativo está funcionando?”, ninguém sabia responder. Eu falei: “Eu sei. O brasileiro passou para o modelo remoto; teve um decreto, uma decisão no legislativo, um decreto no legislativo, está funcionando assim e tal, foi regular, suspendeu as comissões. Estou sabendo de tudo o que está acontecendo, eu tenho como saber isso e o Congresso está funcionando”. Os outros não estavam sabendo muito bem como o Congresso estava funcionando, se não estava funcionando, se estava em recesso.

O Congresso brasileiro respondeu muito rapidamente, preencheu o espaço, assumiu a liderança em algumas questões em que o Executivo se omitiu, para o bem ou para o mal ele assumiu. Em certa medida, isso é continuidade de algo que já vinha. Eu discordo dessa visão um

pouco assim: “Ah, o Legislativo ocupou o espaço do Executivo e a gente pode ficar até confortável com isso, é uma espécie de parlamentarismo funcional”. Isso não existe. O sistema brasileiro é presidencialista, todo poder está concentrado no presidente. O que aconteceu foi que, em certa medida, como por exemplo a reforma da previdência, o Congresso percebeu que a estratégia do Executivo era jogar toda a articulação nas suas costas. Então, o Executivo não age, é um Executivo irresponsável politicamente que só acusa, ele fala que faz a proposta e deixa lá. Se nada acontece, dizem que foi por culpa do Congresso. Dessa vez, o Congresso se armou para evitar isso. O Maia foi muito inteligente para não passar a imagem de um Congresso paralisado e não passar a imagem de um Congresso que estava atrapalhando o presidente, então o que o presidente fez foi fazer todos os esforços possíveis para mostrar que isso estava acontecendo, para tentar um golpe. Mudei de opinião, eu estava sempre dizendo: “Não, o Bolsonaro é só errático”. Não, ele é do mal mesmo. Acho que ele tentou um golpe mesmo, ele tentou provocar o tempo inteiro um conflito, ele fica tentando armar um conflito para se pôr de vítima e dar uma de Jânio Quadros, dar o golpe e puxar o poder para ele. Então o Legislativo foi muito esperto pra evitar esse tipo de conflito, o Supremo não soube trabalhar do mesmo jeito. O Supremo Tribunal Federal ficou também o tempo inteiro causando esses conflitos e o Supremo não soube agir coletivamente. A liderança do Maia foi excepcional desse ponto de vista. O Alcolumbre menos, acho.

Agora está tudo travado por essa questão da reeleição do presidente do Senado e do presidente da Câmara que, pessoalmente, eu acho que é absurda. Absurda do ponto de vista político, absurda do ponto de vista institucional. Não que eu diga que eu tenho uma posição fechada sobre se pode ou não reeleger, acho que poder ou não reeleger é quase uma inconseqüência. Mas o que está na Constituição com letras garrafais é “não pode”, e se está na Constituição, obedeça-se a Constituição ou se mude a Constituição. Agora, o que está se buscando é uma gambiarra de quarta categoria, e isso está travando tudo. Travou tudo. É irresponsabilidade do Alcolumbre pôr isso em jogo e é irresponsabilidade do Supremo simplesmente não dar uma resposta imediata e falar: “Leia o artigo tal da Constituição, cala a boca, e trabalhe aí”. Como o Supremo brasileiro não respeita a Constituição, e deve ser o único do mundo que desconsidera a Constituição repetidamente e cada um dos onze faz o que quer, então nós estamos numa barra funda. Se há um problema institucional no Brasil, esse problema institucional se chama Supremo Tribunal Federal. Quer dizer, é o presidente e é o Supremo. Institucionalmente, o Supremo foi desrespeitando a Constituição e criando uma jurisprudência em que o Supremo pode o que quiser. Não só o Supremo como colegiado, cada um dos membros do Supremo. E nós temos um presidente que quer criar um conflito para ver se ele consegue um golpe. Para quê ele quer um golpe? Qual é o projeto político dele? Não me pergunte, porque ele não tem projeto político a não ser destruir. Ele não tem nenhuma proposta positiva, isso é muito claro em todos conflitos que ele arma. Ele nunca diz o porquê ele quer,

simplesmente porque ele está sendo perseguido. Mas o que ele quer fazer? Qual o projeto político dele?

Quando ele armou esse conflito com o Congresso, ele falou: “Eu quero que a carta de motoristas valha por 10 anos”, esse é o grande projeto que ele dizia que estava sendo barrado pelo Legislativo. Você vai dar um golpe de Estado por que você quer ampliar a validade da carta de motorista de 5 para 10 anos? É isso? Esse é o nosso presidente. Nós estamos num mundo de loucos, com uma pandemia. Então, você tem um ponto fora da curva que é a pandemia, outro ponto totalmente fora da curva que é um presidente maluco e irresponsável politicamente, e você tem um Supremo que criou uma jurisprudência altamente elástica sobre seus poderes. Não é um quadro dos melhores. Desse ponto de vista, a Câmara dos Deputados tem provado ser, ao longo desse governo, o único lugar razoavelmente são, responsável, capaz. É o adulto na sala, é o único adulto na sala e se comporta como um adulto.

Professor, emendando aí, pensando nessa atuação do Legislativo, a partir do exemplo das quedas dos vetos presidenciais, vimos o poder do Legislativo. Desde Janeiro de 2019, um terço dos vetos presidenciais foram derrubados pelo Congresso, esse número é maior do que os vetos que foram derrubados nos mandatos do FHC e Lula juntos, isso mostra essa resposta do Legislativo. Como você vê essa tensão dos dois?

Fernando Limongi: Você tem um número de vetos derrubados que é extraordinário, fora da curva, e o número de MPs não aprovadas também é absolutamente excepcional. Por quê? Porque o Governo não está interessado em governar. É simplesmente isso. O Governo não está interessado em governar. Como é que você passa uma medida provisória e não se interessa em que ela seja aprovada, e não vai lá no Congresso negociar? E falar: “Olha, eu disse que isso aqui era necessário, urgente, excepcional. Editei uma medida provisória porque eu preciso disso”, mas simplesmente esquece que foi feito, deixa para lá. Não tem indicador mais claro da irresponsabilidade desse governo do que o número de edições de medida provisória sem atenção do Executivo na sua aprovação, ou de um presidente que diz: “Se eu fosse um congressista, eu derrubava o veto”. O quê!? O presidente diz que vetou, mas se ele fosse congressista ele derrubaria o veto? Que mensagem esse cara está passando? Qual a responsabilidade política que ele tem? Nenhuma! Ele fala assim: “Todo problema cai no meu colo”. Você é o o presidente, filho. Se foi eleito presidente, é justamente para que todos os problemas caíam no seu colo. Você queria fazer o quê? Você queria continuar se divertindo? Pescando todo dia? Então não vira presidente! De fato, ele nunca pensou que seria presidente. Ele nunca imaginou que ganharia essa eleição. Não foi esse o projeto dele, aconteceu. E aconteceu a despeito da intenção dele. A facada e o suicídio de toda a classe política brasileira anterior à facada permitiram que ele virasse o presidente a despeito dele não querer.

Tem um título de um livro do Fernando Henrique, que é “O Presidente Acidental”. O Fernando Henrique não foi o presidente acidental, ele viveu para ser presidente. O Bolsonaro é, de fato, um presidente acidental. E ele ainda não se deu conta que ele é o presidente, e nem vai se dar conta, porque ele não tem capacidade para tanto. Capacidade cognitiva, emocional, o que seja. Então nós vamos viver com isso aí.

E essa aproximação com esses partidos do “centrão”, que na verdade são partidos de direita? Pode ser, realmente, considerada uma mudança de posicionamento e sinalização de apreço ao Congresso ou essa aproximação tem relação apenas com sua ambição de viabilizar sua reeleição?

Fernando Limongi: Do meu modo de ver, é a manifestação exponenciada dessa irresponsabilidade tendo em vista que ele não está nem aí com o que aconteça. Então vai, põe o Lyra, põe esse, põe aquele. Tudo bem, vamos que vamos, não mudou nada. Então essa responsabilidade que o Congresso assumiu *male male* ou que vinha lutando para manter uma certa respeitabilidade, uma certa consequência com o que se faz, pode ir por água abaixo e você ter essa irresponsabilidade também passando por dentro do Congresso. E com um reforço dessa inconsequência, que, na verdade, vai ser elevada à enésima potência, dessa preocupação simplesmente em tirar benefícios e sobreviver politicamente. Mas isso é demasiadamente instável para dar certo. Eu não acredito que isso possa acontecer, tem algo nessa base que é suicida, que é autofágica. A nomeação do Kássio Nunes para o Supremo dá um pouco dessa sinalização, é meio uma volta daquele pragmatismo do Governo Temer, em que o que importa é sobreviver, mas essa sobrevivência em cima do barril de pólvora é muito complicada. Uma faísca e a coisa estoura, como estourou no Governo Temer.

Dentro do Legislativo, e pensando nesse sistema de deliberação remota, você está falando que a reação do Congresso foi muito diferente comparado ao que aconteceu nos outros legislativos do mundo, foi uma resposta muito rápida que o nosso Legislativo deu. E agora, já se fala aí na possibilidade de que, no pós pandemia, a gente tenha um sistema de deliberação misto. Assim, alguns temas mais polêmicos e complexos se dariam por votações presenciais, mas outros temas se dariam por deliberação remota. Como você vê isso? É complicado? Será que isso não prejudicaria o próprio propósito da existência de um parlamento, digo sobre o amplo debate? Como você vê isso?

Fernando Limongi: Então, eu já vi essa discussão em livro de teoria, gente defendendo toda essa coisa, por exemplo, o segredo do voto. Você poderia votar de casa, poderia votar constantemente, esse tipo de coisa. Assim, um ponto que é preciso garantir é a essência do Legislativo, o que distingue o Legislativo tanto do Executivo quanto do Judiciário, que é a

discussão pública, a deliberação aberta. Tanto que é muito mais fácil para o acadêmico trabalhar com o Congresso do que trabalhar com o Executivo ou com o Judiciário, porque está tudo documentado. E o Legislativo brasileiro é excepcional nesse ponto, está realmente tudo documentado. Você tem acesso a todas as discussões, todos os debates, audiências públicas, documentos. Você vai clicando, e vai abrindo. É um mar de informação e uma riqueza de materiais, que é da definição do próprio governo representativo, quando ele foi criado, que em lugar do segredo (que era característico do governo absolutista, do governo hereditário) você vai ter toda a deliberação pública, aberta. E, por isso, o Congresso tem que publicar o seu jornal, tem que publicar os seus diários, tem que dar conta de todos os debates, essa coisa toda. Mas essa promessa, digamos assim, não se realizou completamente. O Executivo se tornou o principal polo de poder, e o Executivo guarda segredo. A gente como pesquisador sabe. Você não consegue saber o que rola dentro do Executivo. Agora, com essa lei de informação você consegue algum documento. O Executivo passou a organizar melhor uma parte das suas deliberações internas. Mas, porque ele é forçado a fazer isso por lei, não significa que porque você conseguiu o documento, que está rolando a verdadeira discussão. A mesma coisa também no Legislativo, a gente sabe que a maior parte das deliberações, das discussões e das negociações acontecem às portas fechadas, e é relativamente “segredo”. No Colégio de líderes, também, as discussões, negociações, e muitas das conversas são fechadas e não são reveladas ao público. Então, essa tensão entre o que deve ser aberto, o que deve ser público, quanto a discussão pública constrange os atores, cria embaraços. Não tem um trade off aqui entre essas coisas.

Você poderia pensar que um dos problemas, por exemplo, a votação é a parte final da deliberação, mas é quando a deliberação se encerrou. E agora o que você vai manifestar é a sua decisão relativa à discussão que veio antes. Se você pode votar remotamente, você pode pensar: “Bom, então uma forma de minorar o problema do quórum, eu não estou no Congresso, mas estou aqui na minha casa, eu posso votar”. Qual é o problema de o deputado votar? Poderia votar, mas você diz: “Mas, daí, pode ser que ele não tenha participado do processo informativo, deliberativo, anterior que o levou a formar opinião sobre a questão”. Mas a gente também sabe que não forma, que o partido diz: “Vote assim”, e ele vota assim. Então, tem aí uma decisão que você precisa tomar, nenhum lugar do mundo ainda adotou isso. Pode ser que você possa combinar, na verdade já está sendo combinado, eles estão em grupos de *WhatsApp* trocando informação o tempo inteiro. Essa história de que político não trabalha, é a pior profissão do mundo, trabalha feito um cão, e fica tendo que receber informação e trocar informação com responsabilidade, tem que ouvir o seu eleitorado, tem que ouvir o líder do partido, tem que ouvir os interesses econômicos. Então, como esse trabalho vai evoluir, quais novas formas nós vamos adotar no futuro? Não há nenhuma razão para a gente ser conservador e dizer: “O jeito que eles inventaram no século 19 tem que ficar para sempre”. Agora, esses passos precisam ser dados

com cuidado para ver se você não está jogando fora o bebê junto com a água do banho. Então, acho que nós vamos ter mudanças institucionais e mudanças na forma de trabalho, que vão ocorrer no mercado de trabalho. Uma boa parte das atividades está dizendo: “Vai passar a ser remota, vai deixar de ser presencial”, então, de repente, o Congresso também pode achar que tem mais trabalho remoto. Já tem pra caramba, a questão é se a deliberação formal ainda precisa ser preservada e guardada para que o escrutínio público continue. Porque é fato que todo esse processo remoto diminui a capacidade da cidadania e dos atores de acompanhar esse processo, houve uma concentração de poder enorme na mão do Maia e dos líderes partidários com o trabalho remoto.

Em relação a esse ponto exatamente, eu não sei se o senhor chegou a observar mais atentamente. É possível perceber algum tipo de prejuízo com relação a essas mudanças na tramitação, no tempo, no timing de tramitação ou está acontecendo dentro do esperado?

Fernando Limongi: Eu não fiz trabalho sistemático algum, mas eu tenho um aluno que está fazendo. Quer dizer, um aluno não, um pós doc que andou analisando isso, que é o Danilo Medeiros. Ele estava fazendo isso, estava olhando. Ele me disse que não tinha mudado muito o padrão de votação de disciplina partidária, agora o tempo de tramitação eu não sei. Muito provavelmente deve ter tido uma concentração em alguns poucos projetos que andaram muito rápido, mas isso em função da emergência. Você realmente está precisando responder rápido, você não pode ficar debatendo muito algumas coisas, e as coisas que pedem maior debate podem ter ficado paralisadas. As questões mais complexas, lei das mídias sociais, leis mais cabeludas que são realmente complicadas. Quem disse que isso aí é simples está mentindo, está vendendo falsas coisas. É muito complicado e a gente sabe que todas essas leis mais complexas demoram muito porque precisam ouvir todos os lados, precisa ter cuidado porque senão queima a largada. Então não sei, eu precisaria olhar. Deve ter mudado alguma coisa, mas a concentração de poder é evidente.

No caso do Senado é possível observar alguns movimentos mais direcionados. Davi Alcolumbre tem segurado a análise dos vetos presidenciais, há articulações dele já pensando em uma possível reeleição, mesmo em contrariedade com as normas legais. Uma forma ali, também, de se aproximar do Bolsonaro e agradar aliados que poderiam se posicionar a seu favor.

Fernando Limongi: Mas aí é a questão, digamos, da maior dependência política do Alcolumbre em relação ao Governo, uma vez que ele era praticamente desconhecido antes de ser catapultado pelo Onyx para ser o presidente do Senado, enquanto o Maia já vem de antes.

Ele já tinha subido desde o Governo Temer, então ele já tem uma base própria não bolsonarista, digamos assim, não depende tanto do presidente. E o Senado, a quem lembrar, teve essa renovação muito forte de neófitos. Então, começou a trabalhar a pouco tempo, ainda não tinha encontrado ainda, digamos assim, o seu ponto de equilíbrio e essa incorporação desses mais novos que entraram direto para o Senado. Então, o Senado tem menos senadores. Complica mais a análise. E o Senado também, em todo lugar do mundo, a casa alta é a menos estudada, menos conhecida.

Assim como aconteceu em outros países, os legislativos estaduais também funcionaram de forma diversa. Alguns um pouco mais proativos, outros simplesmente pararam, estacionaram, não produziram nada durante esse período. Mas vamos pensar o Governador e até a relação com o próprio Executivo, enfim. Porque quer queira ou quer não, eles também tiveram que tomar as decisões com relação ao enfrentamento da pandemia. Chegamos a ter, inclusive, judicialização das ações adotadas no âmbito subnacional, e quem conhece o federalismo brasileiro sabe quais são as responsabilidades dos entes da federação. Gostaríamos, então, que o senhor fizesse uma avaliação do papel que os entes federados tiveram também no enfrentamento, diante da ausência de uma liderança nacional na pandemia. Eu nem vejo uma redefinição do papel, por exemplo, de governadores. Mas, penso que durante a pandemia eles tiveram que agir, como o Congresso teve que agir, como o Supremo teve que agir. |Uma avaliação mais geral.

Fernando Limongi: Tanto quanto o Legislativo, na ausência de responsabilidade do Executivo nacional, os executivos estaduais e municipais precisaram assumir a responsabilidade e tomaram as medidas, acabaram eles sendo os responsáveis. Eu nem me debrucei sobre a decisão do Supremo e o que estava em jogo ali, mas em geral as decisões no Brasil sobre as políticas sociais como mostra a Marta Arretche são sempre centralizadas, são sempre nacionais e o nacional se sobrepõe ao estadual e ao municipal. A Marta Suplicy, aqui em São Paulo, tentou passar um imposto de luz, o que foi considerado inconstitucional. Tudo o que aumenta de alguma forma a autonomia dos estados e dos municípios é considerado inconstitucional, e toda a legislação centraliza e estabelece uma norma nacional. Então, essa resposta eu acho que foi uma quebra de paradigma dentro da política social brasileira. Se ela vai ter consequência aí são outros 90 mil réis. A gente não sabe como isso vai andar, se os estados vão puxar para eles as responsabilidades que o Governo Nacional não está assumindo: “Ah, o Governo Nacional está deixando de regulamentar a educação”. Na volta às aulas, como deve ser feito? Tudo isso é competência do Governo Nacional mesmo que ele não seja o responsável por prover o serviço...

Coordenação?

Professor Fernando: Coordenação e regulamentação é nacional. A educação básica é nacional, mesmo que o governo federal não tenha escola fundamental, mas a coordenação é dele. Mas o ministro não está nem aí com a paçoca, ele está falando sobre bíblia, sobre essas coisas, e não está nem aí com esse problema, porque não é dele o problema. Você tem, pela primeira vez, um governo que não quer responsabilidade política e quer passar adiante. Não me parece que seja uma situação suficiente para que você redesenhe o pacto federativo. Tem essa lei, esse projeto do Guedes que está no Senado que é o do pacto federativo, que ele vem defendendo desde que entrou no Governo, que é consequente, que faz parte do programa político dele: “Eu não quero responsabilidade com governo, porque acho que Estado é ruim. Então, eu não quero política social e eu quero passar adiante. Passa o dinheiro, passa a responsabilidade para os estados e municípios, e eles que se virem”, é isso que ele está falando. O Governo Federal sai fora, ninguém está afim disso porque o Brasil é muito desigual, as políticas estão já montadas, tem sua lógica, tem as suas comunidades que gestam, tem um modelo já formado na cabeça. E as pessoas que estão nos ministérios hoje (fora o Mandetta que é o único que estava dentro da comunidade), todos eles são externos à comunidade de gestão daquelas políticas específicas. Vê os três ministros da educação que o Bolsonaro nomeou, nenhum deles veio do movimento de educação. O Pazuello pelo menos está sendo esperto para falar: “Não vou intervir, vou tocando, vou segurando a onda do Bolsonaro, faço minhas besteirinhas aí”.

Então, todos os governadores ocuparam espaço, foram autorizados pelo Supremo, isso me pareceu uma operação de desespero. Se o Governo Federal não vai fazer nada, deixa os governos estaduais e municipais tentarem fazer alguma coisa. Isso permitiu que o Bolsonaro elaborasse esse discurso que ele não tinha que fazer nada, que o Supremo o proibiu de fazer. Não foi isso que o Supremo fez. O Supremo falou: “Os outros podem fazer. Se o senhor quer brincar de *live* e essas coisas, deixa os adultos se encarregarem de cuidar disso. Se o senhor quiser cuidar, o senhor pode. Só que o senhor não quer.” Aí ele diz: “Não, vamos deixar”. Ainda bem, né. Então os governadores ocuparam espaço e agiram, mas eles não têm autonomia financeira e capacidade financeira para tocar isso. E você vê, mesmo em São Paulo, que é o estado mais rico da federação, com maior capacidade orçamentária, o Dória está enfrentando uma crise enorme. Propôs uma reconfiguração do estado, acabando com a autonomia das universidades, acabando com a autonomia da FAPESP, porque ele não tem recursos, porque a base de arrecadação foi lá embaixo. Então, os estados estão com o pires na mão, o Brasil inteiro está com o pires na mão e nós temos que ver como isso vai se resolver. O pouco do futuro das políticas sociais já era uma pressão que vinha, sabe, vem desde o segundo Governo Dilma quando explode o gasto com previdência, gera um déficit, é insustentável. Ficou claro já no

primeiro Governo Dilma. A Dilma empurra com a barriga para ser reeleita e depois que é reeleita, ela fala: “Turma, não tenho dinheiro. Vamos acertar isso aqui”, aí dá toda aquela “caca”. O PT não apoia, a direita vem com o impeachment e daí o Temer é que iria fazer esse ajuste. Aí o Temer não faz por causa do “JoesleyGate”, e empurra mais para a frente. Nós estamos com um pepino e aí vem a pandemia. Então, não só a gente está com um pepino que vem sendo empurrado com a barriga desde lá de trás, como ainda ele se agarrou com a pandemia. O desequilíbrio das contas públicas é evidente, é real. Se precisa ser ortodoxo, se pode ser neo-ortodoxo, se pode ser heterodoxo, se pode ser o raio que o parta, sei lá, não é minha área. Mas, nós temos um problema com a finança e se alguém não for capaz de dizer: “A solução é essa e eu vou implementar porque eu sei, eu tenho um projeto”, você não vai sair dessa enrascada. Nós já estivemos numa situação assim, em 98, quando Fernando Henrique foi reeleito, a situação era igual. E o Armínio, o Sérgio Werlang e um grupo lá, falou: “Olha, tenho aqui a solução técnica pra isso”. Nós já tivemos isso antes do real também, tinha um problema, e um pessoal falou: “Está aqui a solução”, então alguma dessas mentes brilhantes, esses economistas, vai ter que chegar e dizer: tem como resolver o problema das finanças públicas brasileiras. Muito provavelmente não vai ser uma resposta ortodoxa, porque a ortodoxa não fecha. Não vai fechar, não vai resolver o problema. Então, vai ter que compatibilizar alguma liberalidade com responsabilidade, mas tem que criar alguma âncora como se criou no passado. Isso pode significar uma remodelação do sistema federativo, uma reforma tributária profunda, pode ser o que for, mas para isso você precisa de um projeto e precisa de alguém capaz de dizer: “eu encampo esse projeto”. Então, isso não vai acontecer com o Bolsonaro. Não vai acontecer com o Bolsonaro, mesmo que o Guedes fosse capaz disso, e ele não é, esqueçam o Guedes, ele não é. Por exemplo, se o Roberto Campos, que parece ser muito mais capaz, for guindado ao Ministério da Economia e ele tiver esse plano, se for capaz de montar isso, o Bolsonaro destrói. Porque o Bolsonaro não está disposto a pagar nenhum custo, qualquer proposta para resolver esse problema vai ter que ter um custo, alguém vai pagar a conta! Não tem como, alguém tem que pagar a conta. E o presidente e a liderança política têm que dizer: “Você vai pagar a conta porque esses aqui vão sair ganhando e todos vamos sair ganhando a longo prazo”, ele é incapaz de pensar desse jeito, ele não entende isso. E ele não paga custo imediato. Esqueça. Então os governadores assumiram emergencialmente isso.

Só então para fechar, é última pergunta. Qual a sua avaliação em relação às eleições deste ano?

Fernando Limongi: Então, nós vamos ter uma eleição completamente atípica. Já seria atípica em função do que aconteceu em 2018, a gente teve um verdadeiro colapso de um sistema partidário. Como eu disse ontem em outra *live* que eu estava participando: “Está todo mundo

dizendo que as pessoas pegaram carona no Bolsonaro, o Witzel”, eu disse: “Não, não foi isso que aconteceu”. Todo um pac, igual fosse uma corrida: o terceiro pelotão, primeiro pelotão, segundo pelotão. O quinto pelotão, lá atrás, foi beneficiado pela morte do quarto, do terceiro, do segundo, do primeiro, todo mundo foi morrendo. E aí sobrou para o quinto pelotão, ou sétimo, ou décimo nono. Sobrou para o Witzel, sobrou para o Moisés. Sobrou para o Zema. Um bando de *nobody*. Um bando de gente que não tem a menor noção do que é. É mamãe falei, é papai disse. Foi isso o que aconteceu. O sistema político brasileiro se suicidou, e veio a Lava Jato. Quer dizer, a Lava Jato foi só o pano de fundo e a reação dos políticos à Lava Jato levou ao suicídio coletivo. E a Lava Jato veio e passou com o caminhão por cima. Então você teve uma destruição das elites políticas, autodestruição ou destruição, sei lá. Então a eleição de 2018 já seria totalmente excepcional. Depois de uma reforma radical que acabou com a coligação na eleição proporcional. Altera radicalmente a estratégia de todos os partidos. Você já tinha um incentivo para aumentar o número de candidatos que era a regra do fim da coligação na proporcional de candidatos ao Legislativo. Há o fim de todas as lideranças. “Ah, então qualquer um que tentar, qualquer papai falei e mamãe falei, qualquer Zema, qualquer Moisés. Por que não tentar?”. E agora você ainda tem a pandemia, uma eleição sem campanha. Então que raio vai acontecer? Só Deus, nosso Senhor Jesus Cristo, sabe, e se ele souber. E se ele disser que sabe, ele está mentindo. Não tem a menor condição de fazer qualquer prognóstico sobre essa bagunça que virou o Brasil. Como sempre acontece com as eleições municipais, quando chega a eleição geral dá o resultado da eleição geral de 2022, a gente vai olhar a eleição geral de 2018 e falar: “Olha lá o que aconteceu ali! Isso explica 2022!”. Só que em 2018 ninguém é capaz de dizer isso, mas depois o sinal está dado. Por exemplo, se você olhar 2000, 2000 anuncia a onda vermelha de 2022, Marta ganha em São Paulo, mas ninguém sacou isso, mas estava evidente. Depois você vê. Em 2016, já mostrou o que ia vir em 2018, mas na hora todo mundo fica falando: “Ah, caiu a participação...”, toda bobagem de sempre vai ser falada: ninguém está mais interessado em votar, os políticos, a morte dos coronéis, cada um inventa o seu termo. Então vai ter um monte de análise dessa, mas a gente só vai saber o que 2018 significou em 2022, depois que for apurado em 2022 é que você volta para lá: “Ah, 2018 me disse o que aconteceu em 2022”. Mas o essencial é isso, está uma confusão. É impossível saber. Eu não consigo saber quantos candidatos tem aqui, tem mais de 17. É uma loucura. Acho que deve estar assim no Brasil inteiro, e você vê que tem insistências de estratégias malucas, por exemplo, no Rio de Janeiro. O Paes volta a se candidatar.

E está liderando as pesquisas.

Fernando Limongi: E está liderando as pesquisas. Será!? Bom, o chute é: esse cara vai morrer na praia como morreu em 2018 para governador ou vai morrer antes de chegar na praia. Agora se ele ganhar, quer dizer então que a Lava Jato acabou, que corrupção tudo bem ou foi porque não tinha outra alternativa? Por que você vai votar em quem no Rio de Janeiro?

Aqui em São Paulo, pelo menos, tem um número razoável, não sei na cidade de vocês, onde vocês estão. Se vocês votam onde vocês estão ou se vocês ainda votam lá em Belo Horizonte, mas vai ser um caos danado. Vai ser um Deus nos acuda pra votar, eu não gostaria de estar no Rio de Janeiro de jeito nenhum. Aqui eu ainda sei mais ou menos como eu vou me comportar, mas no Rio. Votar no Paes? Brincadeira.

Crivella.

Professor Fernando: Votar no Crivella? Agora um fato é: o Bolsonaro disse que não ia se envolver na eleição, já está envolvido. Aqui ele jogou toda a ficha no Russomanno e no Rio ele jogou no Crivella.

No Nordeste, aliados de Bolsonaro estão com força tarefa para eliminar qualquer chance de crescimento do PT ou de manutenção do PT nos governos locais.

Fernando Limongi: Mas o que eu vi, se você olhar a pesquisa do XP, os governadores do Nordeste estão super bem avaliados. Eles não abrem governador por governador, eles mostram só “governadores do Nordeste”, mas eles continuam muito bem avaliados.

É, eles estão realmente. O grande problema é que a maioria das prefeituras não são ocupadas pelo PT. No interior, você consegue ainda ter uma influência dos governadores, mas nas capitais é muito complicado.

Fernando Limongi: Mas sempre foi, não é? Sempre foi muito dissociado do plano federal, é uma eleição local, o que vale é o local. O eleitor sabe distinguir esses dois planos. Então, a entrada do Bolsonaro, acho que uma derrota dele aqui ou no Rio não significa grande coisa.

Bom, quem foi o grande vencedor em 2016? Foi o Alckmin. O Alckmin deitou e rolou em 2016, elegeu o Dória aqui, neutralizou o Serra, saiu como o grande cara e dançou. Então é muita água para rolar também.

Professor Fernando, gostaríamos de agradecer-lhe. Muito obrigada por sua contribuição. Como sempre, aprendemos muito com você.

Professor Fernando: Sou eu quem agradece.

Sobre o entrevistado Dr. Fernando Limongi

Professor Titular aposentado do DCP-USP e Professor da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (1982), mestrado em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (1988) e doutorado em Ciência Política - University of Chicago (1993). É pesquisador sênior do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento e vice-coordenador do Núcleo de Estudos Comparados e Intencionais da USP (NECI/USP). Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Instituições Governamentais Específicas, dedicando-se principalmente aos seguintes temas: democracia, legislativo, regimes políticos, desenvolvimento e executivo. Ingressou como docente no DCP em 1986. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq - Nível 1B.