

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

V. 14 N. 35 Maio/Ago. 2021

DOI: <https://doi.org/10.51206/e-legis.v14i35>

Sumário

Editorial

[EDITORIAL](#)

Antonio Teixeira Barros

Expediente

[EXPEDIENTE](#)

Dossiê Legislativos Estaduais e Municipais

[APRESENTAÇÃO DO DOSSIÊ: LEGISLATIVOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS](#)

[POR](#)

Antonio Teixeira Barros, Alvaro Augusto Borba de Barreto, Cristiane Brum Bernardes, Helga Almeida 7-11

[POSSIBILIDADES E OBSTÁCULOS NA GESTÃO DE PERFIS EM REDES SOCIAIS PELAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS DA REGIÃO SUDESTE DO BRASIL](#)

[POR](#) [ENG](#) [SPA](#)
12-38

Cristiane Brum Bernardes

[TRANSPARÊNCIA QUANTO À ARQUITETURA DA INFORMAÇÃO E USABILIDADE: CASO DO PORTAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ](#)

[POR](#) [ENG](#) [SPA](#)
39-63

Jackeline Saori Teixeira

[PODER LEGISLATIVO ESTADUAL: ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS DO PARÁ E DO AMAZONAS EM UM ESTUDO COMPARADO \(1991-2020\)](#)

[POR](#) [ENG](#) [SPA](#)
64-87

Rodolfo Silva Marques, Breno Rodrigo Messias Leite, André Silva de Oliveira

[PRODUÇÃO LEGISLATIVA EM SAÚDE NOS ESTADOS DE AMAPÁ, MINAS GERAIS E PARÁ \(2004-2010\)](#)

[POR](#) [ENG](#) [SPA](#)
88-110

Raimunda Eliene Sousa Silva, Maria Dolores Lima da Silva, Camila Maria Risso Sales

[RELAÇÃO ENTRE PARLAMENTOS: ESTUDO SOBRE O CENTRO DE APOIO ÀS CÂMARAS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS](#)

[POR](#) [ENG](#) [SPA](#)
111-130

Taíse Leal Lima, Bruno Lazzarotti Diniz Costa

[CONDICIONANTES POLÍTICOS NO SUCESSO LEGISLATIVO DOS GOVERNADORES BRASILEIROS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA QUALITATIVA \(QCA\)](#) [POR](#) [ENG](#) [SPA](#)
131-156
Thiago Rodrigues Silame

[QUANDO LEGISLATIVOS MUNICIPAIS FORNECEM ESPAÇO PARA CONVERSAÇÃO ONLINE: UM ESTUDO DOS COMENTÁRIOS DAS LIVES DAS SESSÕES PARLAMENTARES NO FACEBOOK](#) [POR](#) [ENG](#) [SPA](#)
157-179
Paula Andressa de Oliveira, Michele Goulart Massuchin

[INSTITUIÇÕES INFORMAIS, EMENDAS PARLAMENTARES E PROCESSO LEGISLATIVO NA CÂMARA MUNICIPAL: LIÇÕES DO CASO DE SÃO CARLOS/SP](#) [POR](#) [ENG](#) [SPA](#)
180-201
Thais Cavalcante Martins, Maria Teresa Miceli Kerbauy

[INTERESSES, AGENDA E O ESPORTE NA COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO](#) [POR](#) [ENG](#) [SPA](#)
202-217
Edmilson Santos dos Santos, Alessandra Dias Mendes

[CÂMARAS MUNICIPAIS E DISPUTAS POR CARGOS NA PRIMEIRA REPÚBLICA](#) [POR](#) [ENG](#) [SPA](#)
218-237
Guilherme Farias Florentino

[PERCEPÇÕES SOCIAIS SOBRE A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL: IMAGEM PÚBLICA, CONFIANÇA POLÍTICA E PODER LOCAL](#) [POR](#) [ENG](#) [SPA](#)
238-268
Antonio Teixeira Barros, Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt, Guilherme Marques Veroneze

Artigos

[TRANSPARÊNCIA DIGITAL NO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO: UM PANORAMA DA APLICAÇÃO DO ACESSO À INFORMAÇÃO NOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA](#) [POR](#) [ENG](#) [SPA](#)
269-296
André Felipe Schlindwein

[OPERAÇÃO LAVA JATO, ALTERAÇÕES DE RÓTULOS E O INDICATIVO DE REALINHAMENTO PARTIDÁRIO ENTRE 2014 E 2018](#) [POR](#) [ENG](#) [SPA](#)
297-323
Jefferson Ferreira Nascimento, Matheus Haruo Beker



EDITORIAL

Antonio Teixeira de Barros¹

A presente edição da revista **E-Legis** apresenta a seus leitores o dossiê “Legislativos estaduais e municipais”, com um conjunto abrangente de 11 artigos, sendo seis sobre legislativos estaduais, quatro relacionados a legislativos municipais e um que trata da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Além disso, estão publicados dois artigos de tema livre.

O objetivo do dossiê é estimular os estudos empíricos sobre os legislativos subnacionais, uma vez que é notória a predominância de pesquisas sobre o legislativo federal. Além disso, consideramos importante fomentar as análises sobre as relações dos legislativos com o poder o local.

Agradecemos aos autores e avaliadores que tornaram a atual edição da revista **E-Legis** possível. Agradecimentos especiais aos organizadores do dossiê: Cristiane Brum Bernardes (CEFOR), Helga Almeida (Universidade Federal do Vale do São Francisco) e Álvaro Augusto de Borba Barreto (Universidade Federal de Pelotas)

Boa leitura a todos!

¹ Editor da revista E-Legis



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
Fabrício 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
Formatação e publicação: Christina Lima Campos Estellita Lins, Isabel Lobo e Tatyana de Azevedo Maia

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, Pontificia Universidade Católica de São Paulo - SP
Vitor Braga, Instituto Politécnico do Porto (Portugal)
Viviane Mosine Rodrigues, Universidade de Vila Velha - ES
Willber Nascimento, Universidade Federal de Pernambuco - PE

Revisão de Texto

Adriana Resende, Câmara dos Deputados – DF
Elisabeth Paes, Câmara dos Deputados – DF
Lindalva Albuquerque, Câmara dos Deputados – DF
Maria Tereza Resende, Câmara dos Deputados – DF
Rafael Freire, Câmara dos Deputados – DF
Ronaldo Santiago, Câmara dos Deputados – DF
Cláudio Ferreira, Câmara dos Deputados – DF

Projeto Gráfico

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

Fotografias

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



APRESENTAÇÃO DO DOSSIÊ: LEGISLATIVOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS

Antonio Teixeira de Barros¹
Alvaro Augusto de Borba Barreto²
Cristiane Brum Bernardes³
Helga Almeida⁴

Questões relacionadas aos parlamentos ocupam cada vez um espaço central nas pesquisas em ciência política, embora o foco sejam os parlamentos nacionais (BARROS; SILVA, 2020). No Brasil, o interesse da ciência política brasileira pelo Poder Legislativo como objeto de estudo intensificou-se com a realização da Assembleia Nacional Constituinte de 1986-87 e a promulgação da Constituição de 1988 (SANTOS, 2008). Em grande medida, tal interesse se justifica porque o Congresso Nacional teve seus poderes ampliados pelo novo texto constitucional, em relação às constituições anteriores, especialmente no que diz respeito a aspectos como formulação, avaliação e fiscalização de políticas públicas (LIMONGI, 1995).

Os estudos no âmbito dos parlamentos subnacionais, entretanto, ainda são escassos, situação explicada por fatores que se complementam. Em primeiro lugar está o fato de que as agendas de pesquisa nos cursos de pós-graduação em ciência política privilegiam as duas casas do Congresso Nacional, principalmente a Câmara dos Deputados. Em segundo lugar, ainda existem poucos programas de pós-graduação na área, concentrados especialmente nas capitais dos estados do Sudeste e do Sul (BARROS; SILVA, 2020), o que dificulta o desenvolvimento das pesquisas sobre as casas legislativas subnacionais. Para além disso, a precária estrutura de informação e transparência em muitos legislativos municipais e estaduais complica o acesso aos dados primários, especialmente de um ponto de vista comparativo.

O estímulo aos estudos sobre os parlamentos estaduais e municipais se justifica porque há uma estreita relação entre o exercício da cidadania e as instâncias de poder local. Convém salientar que o poder local é apontado na literatura como o espaço privilegiado para a participação e o controle social, por se tratar do espaço da cidade onde o cidadão reside, trabalha, estuda e constrói suas relações familiares, laborais e sociais (BAQUERO; CREMONESE, 2009).

A vivência democrática cotidiana está diretamente associada ao âmbito local, contexto

¹ Doutor em Sociologia. Professor do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação da Câmara dos Deputados.

² Doutor em História. Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas.

³ Doutora em Ciência Política. Professora do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação da Câmara dos Deputados.

⁴ Doutora em Ciência Política. Professora da Universidade Federal do Vale do São Francisco. Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí.

em que os cidadãos vivenciam suas experiências mais diretas e concretas com as autoridades e as instituições políticas municipais e estaduais (BARROS, 2018; LOPEZ; ALMEIDA, 2017). O poder local diz respeito aos atores diretamente responsáveis pela gestão do bairro, da cidade, do município, do estado ou do Distrito Federal. Trata-se de uma esfera de poder que lida com a agenda urbana e a definição, debate, planejamento, execução, avaliação e fiscalização das políticas públicas que afetam diretamente o cotidiano dos cidadãos (BARROS; BITTENCOURT, 2021).

Na visão de Dowbord (2017, p.21), o poder local, “como sistema organizado de consensos da sociedade civil num espaço limitado”, implica, portanto, “alterações no sistema de organização da informação”, além de “reforço da capacidade administrativa, e um amplo trabalho de formação tanto na comunidade como na própria máquina administrativa”. Para o autor, a questão do poder local está evoluindo, com tendências para se tornar cada vez mais central na atualidade, envolvendo o debate sobre descentralização, desburocratização e participação local.-

O poder local é entendido também como *região de planejamento* (VAINER, 2002, p.19), no sentido de que “o local adquire a conotação de alvo socioterritorial das ações”. Tais ações são situadas, contextualizadas em um determinado espaço: a cidade. Para o autor, uma cidade ou território equivalente não é mero reflexo da sociedade, pois existem dinâmicas políticas próprias associadas à cultura local. A cidade “é, ela mesma, um universo social, econômico e político; a cidade produz riquezas, produz e reproduz relações econômicas, políticas, culturais etc”. A cidade “não é apenas uma reprodução, localizada e reduzida, da estrutura social; ela é, também, um complexo de relações sociais – relações econômicas, mas também relações de poder” (VAINER, 2002, p.26).

Nesse sentido, acreditamos que a coleção de textos deste dossiê ajuda a lançar luzes sobre a realidade dos legislativos subnacionais, espaços privilegiados de disputa e concentração das decisões que afetam o cotidiano dos cidadãos. A diversidade de temas reunidos aqui colabora não apenas para uma visão panorâmica de diferentes aspectos organizativos e da hierarquia das casas legislativas, mas também para uma compreensão do papel desses parlamentos dentro do sistema político brasileiro, de forma mais geral.

O dossiê apresenta um conjunto abrangente de 11 artigos, sendo seis sobre legislativos estaduais, quatro relacionados aos legislativos municipais e um que trata da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

O texto de Cristiane Brum Bernardes tem como título “Possibilidades e obstáculos na gestão de perfis em redes sociais pelas assembleias legislativas da região sudeste do Brasil”. Por meio de entrevistas em profundidade e análise documental, o estudo avalia como os conceitos de e-transparência e e-participação são mobilizados pelas equipes que gerenciam os perfis institucionais nas redes sociais das quatro assembleias legislativas da região sudeste. A pesquisa conclui que as possibilidades de comunicação abertas pelas mídias sociais podem contribuir para

ampliação e melhoria da relação entre parlamentares e cidadãos, apesar das dificuldades relatadas pelas equipes e que servem como alerta para as boas práticas na área.

Assinado por Jackeline Saori Teixeira, o segundo artigo tem como tema “Transparência quanto à arquitetura da informação e usabilidade: caso do portal da Assembleia Legislativa do estado do Paraná”. A autora analisa o portal da instituição sob a perspectiva da arquitetura da informação e usabilidade, de modo a investigar qual o foco da transparência praticada pela instituição através do sítio virtual. A principal conclusão é que o foco da transparência online realizada pela instituição não se restringe ao constrangimento legal, mas se refere a uma concepção dos próprios agentes sobre o que ela seria.

O terceiro texto, de Rodolfo Silva Marques, Breno Rodrigo Messias Leite e André Silva de Oliveira, é intitulado “Poder legislativo estadual: assembleias legislativas do Pará e do Amazonas em um estudo comparado (1991-2020)”. A pesquisa aborda os eixos da política local e das relações entre Executivo e Legislativo nos estados do Pará e do Amazonas. A principal conclusão destaca a adequação à Constituição Federal, algum protagonismo dos parlamentos estaduais e relações de mais alinhamento com o Executivo.

A contribuição de Raimunda Eliene Sousa Silva, Maria Dolores Lima da Silva e Camila Maria Risso Sales traz como título: “Produção legislativa em saúde nos estados de Amapá, Minas Gerais e Pará (2004-2010)”. A análise da produção legal sobre saúde no período de 2004 a 2010 nos estados mencionados tem como propósito identificar a contribuição dos poderes Executivo e Legislativo estaduais para a efetivação de políticas setoriais de saúde. O estudo constata que nos estados analisados existe uma dinâmica interna entre os poderes Executivo e Legislativo que é direcionada para produção legislativa em saúde.

“Relação entre parlamentos: estudo sobre o centro de apoio às câmaras da Assembleia Legislativa de Minas Gerais” é o quinto texto do dossiê, escrito por Taíse Leal Lima e Bruno Lazzarotti Diniz Costa. O estudo tem como objetivo compreender a relação entre a ALMG e os parlamentos municipais, por meio do Centro de Apoio às Câmaras (Ceac). A pesquisa conclui que o Ceac busca contribuir para o aprimoramento das atividades legislativas municipais e se constitui como interface de entrada de informação dos parlamentos locais.

A sexta contribuição é de Thiago Rodrigues Silame, intitulada “Condicionantes políticos no sucesso legislativo dos governadores brasileiros: uma análise comparativa qualitativa (QCA)”. A pesquisa verifica quais são as condições políticas e contextuais que possibilitam aos governadores brasileiros obterem resultados satisfatórios na condução da sua agenda legislativa. Os principais resultados indicam que o tamanho da oposição é condição necessária para o sucesso legislativo e que o êxito na condução de sua agenda ocorreu em 60% dos casos em assembleias sem oposição e com baixa fragmentação.

O estudo de Paula Andressa de Oliveira e Michele Goulart Massuchin tem como título “Quando legislativos municipais fornecem espaço para conversação *online*: um estudo dos

comentários das *lives* das sessões parlamentares no *Facebook*". As autoras discutem as conversações online em espaços monitorados pelo legislativo municipal durante as *lives* das sessões parlamentares transmitidas pelo *Facebook*, tendo como recorte cinco municípios paranaenses: Laranjeiras do Sul, Araucária, Cascavel, Maringá e Curitiba, totalizando uma análise empírica de 305 comentários. Os resultados indicam uma conversação com grau considerável de informação, envolvimento com os temas das *lives* e baixos resquícios de radicalização.

O oitavo *paper* do dossiê é assinado por Thais Cavalcante Martins e Maria Teresa Miceli Kerbauy sob o título "Instituições informais, emendas parlamentares e processo legislativo na Câmara Municipal: lições do caso de São Carlos-SP". O estudo analisa as emendas parlamentares municipais, que são uma regra informal com incidência sobre o comportamento dos vereadores e o processo legislativo. Dentre os principais resultados destaca-se que 42 entidades passaram a ter a possibilidade de ser assistidas formalmente por uma regra institucional não oficial no período investigado.

De autoria de Edmilson Santos dos Santos e Alessandra Dias Mendes, a nona contribuição é "Interesses, agenda e o esporte na Comissão de Educação, Cultura e Esporte da Câmara Municipal de São Paulo". O estudo examina o conteúdo e os atores envolvidos na pauta das reuniões ordinárias desta comissão permanente na legislatura 2013/2016. Os dados revelam aspectos importantes como: inexistência de expertise esportiva para a maioria dos proponentes, privilégio do esporte-participação e de projetos que ampliam o gasto público e as políticas de forma a atender demandas e públicos específicos.

O décimo texto deste dossiê, "Câmaras municipais e disputas por cargos na Primeira República", é assinado por Guilherme Farias Florentino. No artigo, o autor analisa as disputas judiciais por cargos nas Câmaras Municipais ocorridas durante a Primeira República, à luz das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF). As conclusões mostram que, embora a atuação do STF tenha sido, marcadamente, casuística, o Tribunal desenvolveu critérios específicos, e, ao final, restritivos, para a apreciação do mérito das ações nesse contexto.

Por fim, temos o artigo de Antonio Teixeira de Barros e Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt: "Percepções sociais sobre a Câmara Legislativa do Distrito Federal: imagem pública, confiança política e poder local". A partir de um *survey* aplicado em 2018 com 572 cidadãos residentes no DF, o estudo conclui que a percepção dos informantes é muito negativa em relação aos três aspectos analisados. A imagem pública é considerada ruim e péssima (89,16%); o nível de confiança política na instituição é baixo e muito baixo (94,06%); e o interesse pela política distrital também é baixo e muito baixo (83,22%).

Boa leitura!

REFERÊNCIAS

BAQUERO, Marcello; CREMONESE, Dejalma. **Eleições municipais 2008**: uma análise do comportamento eleitoral brasileiro. Editora UNIJUÍ, 2009. BARROS, Antônio; BITTENCOURT, Fernando. Percepções sociais sobre a Câmara Legislativa do Distrito Federal: imagem pública, confiança política e poder local. *E-Legis*, Brasília, v. 14, n.35, maio/ago, p. 238-268, 2021.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. São Paulo: Brasiliense, 2017.

BARROS, Antonio Teixeira de. Juventude e poder político local: a percepção e o discurso de jovens sobre as eleições municipais de 2016. **Sociedade e Estado**, v. 33, n. 3, p. 849-886, 2018.

BARROS, Antonio Teixeira de; SILVA, Lucas. O poder legislativo como objeto de estudo da ciência política em periódicos brasileiros. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, 2020 (no prelo).

LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **BIB - Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**, n. 37, p. 3-38, 1995.

LOPEZ, Felix e ALMEIDA, Acir. Legisladores, captadores e assistencialistas: a representação política no nível local. **Revista de Sociologia e Política**, v.25, n.62, p.157-181, 2017.

SANTOS, Manoel. Teoria e Método nos Estudos sobre o Legislativo Brasileiro no Período 1994-2005. **BIB – Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**, n. 62, p.1-31, 2008.

VAINER, Carlos Bernardo. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, v.15, n.2, p.13-32, 2002.



POSSIBILIDADES E OBSTÁCULOS NA GESTÃO DE PERFIS EM REDES SOCIAIS PELAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS DA REGIÃO SUDESTE DO BRASIL

POSSIBILITIES AND OBSTACLES IN THE MANAGEMENT OF SOCIAL MEDIA PROFILES BY LEGISLATIVE ASSEMBLIES IN THE SOUTHEAST REGION OF BRAZIL

POSIBILIDADES Y OBSTÁCULOS EN LA GESTIÓN DE PERFILES EN REDES SOCIALES POR ASAMBLEAS LEGISLATIVAS EN LA REGIÓN SURESTE DE BRASIL

Cristiane Brum Bernardes¹

Resumo: Por meio de entrevistas em profundidade, o estudo analisa como os conceitos de e-transparência e e-participação são mobilizados pelas equipes que gerenciam os perfis institucionais nas redes sociais das quatro assembleias legislativas da Região Sudeste do Brasil. A partir dos depoimentos dos gestores dos processos de digitalização das casas legislativas, percebe-se que as possibilidades de comunicação abertas nas mídias sociais podem contribuir para ampliação e melhoria da relação entre parlamentares e cidadãos. Também são analisadas as dificuldades que as equipes relatam e que servem como alerta para as boas práticas na área.

Palavra-chave: Democracia Digital; Parlamento Digital; Assembleias Legislativas; Poder Legislativo; Parla mentos e Internet.

Abstract: Through in-depth interviews, the study analyzes how the concepts of e-transparency and e-participation are mobilized by the teams that manage the institutional social media profiles of the four legislative assemblies of the Southeast Region of Brazil. From the statements made by the managers of the processes of digitization of legislative houses, it is perceived that the possibilities of communication opened by social media can contribute to the expansion and improvement of the relationship between parliamentarians and citizens. It is also analyzed how the difficulties reported by the teams serve as a warning for good practices in the area.

Keywords: Digital Democracy; Digital Parliament; Legislative Assemblies; Legislatures; Parliaments & Internet.

Resumen: A través de entrevistas en profundidad, el estudio analiza cómo los conceptos de e-transparencia y participación electrónica son movilizados por los equipos que gestionan los perfiles institucionales en las redes sociales de las cuatro asambleas legislativas de la Región Sureste de Brasil. A partir de las declaraciones de los gestores de los procesos de digitalización de las cámaras legislativas, se percibe que las posibilidades de comunicación abierta en las redes sociales pueden contribuir a la expansión y mejora de la relación entre parlamentarios y ciudadanos. También se analizan las dificultades que los equipos reportan y que sirven como advertencia de buenas prácticas en lo tema.

Palabras clave: Democracia Digital; Parlamento Digital; Assembleas Legislativas; Poder Legislativo; Parla mentos y Internet.

¹ Docente e pesquisadora do Mestrado em Poder Legislativo do CEFOR. Doutora em Ciência Política (IESP/UERJ). Mestra em Comunicação e Informação (UFRGS). Integrante do Instituto Nacional em Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT-DD). Pesquisadora associada do Centro para Engajamento Público da Universidade de Leeds (Reino Unido).

1 Introdução

A relação entre Democracia e Internet, ou tecnologias digitais, tem sido amplamente discutida em vários campos do conhecimento há, pelo menos, 20 anos. Como ressalta Gomes (2018), se há uma crescente digitalização da vida e uma respectiva ampliação das funções cumpridas pelos ambientes digitais, incluindo aí a mobilidade e a hiperconexão como tendências centrais da última década, não faria sentido pensar que o mundo da política também não seria afetado por esses processos. Como as demais tarefas sociais, também as atividades pertinentes à vida pública estão sendo realizadas por meio do mundo digital, em velocidade crescente. Se a internet, portanto, moveu-se da era da informação para a era da comunicação e produção de redes (JENSEN, 2013), faz sentido que o foco deste estudo esteja nas estratégias de uso tecnológico que parlamentos subnacionais brasileiros utilizam em relação aos chamados “sites de redes sociais” (BOYD & ELLISON, 2008)².

Nesse contexto social, o termo Democracia Digital foi definido de forma bastante ampla por Simon et al. como “a prática da democracia usando ferramentas e tecnologias digitais” (2017, p.11). Em sentido similar, Gomes aponta que a expressão designa “(...) o conjunto de recursos, ferramentas, projetos, experimentos, experiências e iniciativas em que se usam tecnologias para produzir mais democracia e melhores democracias” (SIMON ET AL., 2018, s/p).

Entre os pesquisadores dedicados ao tema, Margetts (2013) lembra a influência das tecnologias digitais sobre os processos eleitorais e o papel dos partidos no panorama contemporâneo, além do uso que movimentos sociais, grupos de interesse, governos e parlamentos têm feito das ferramentas à disposição. A autora destaca que os parlamentos, apesar de mais lentos na adoção da tecnologia, já são alvo de diversas transformações provocadas por ela, tais como o aumento da transparência e a possibilidade de participação popular nas decisões (MARGETTS, 2013, p.425).³

Se as pesquisas contemporâneas versam, em boa medida, sobre a e-transparência e a e-participação, conforme constata Gomes (2018), é interessante pensar como essas questões estão sendo trabalhadas internamente pelas instituições que conformam os regimes democráticos representativos: os Parlamentos. O objetivo deste artigo, portanto, é compreender como essas duas dimensões se articulam na prática de legislaturas subnacionais brasileiras, especificamente a partir do discurso dos gestores dos perfis institucionais das casas legislativas nas plataformas de mídias sociais.

Tendo em vista a variedade de estudos já conduzidos sobre as estratégias de digitalização e uso da internet pelos parlamentos nacionais (BRAGA, 2008; FARIA, 2012; BARROS et al.

² Segundo Boyd e Ellison (2008), os SITES DE REDES SOCIAIS são serviços de internet que permitem aos indivíduos 1) construir um perfil público nos limites do sistema; 2) articular uma lista de outros usuários com quem querem se conectar; e 3) ver e navegar por sua lista de contatos e pela lista dos demais no sistema.

³ A categorização de Sampaio et al. (2019) sobre o “valor democrático” das iniciativas de Democracia Digital parece interessante também para nossa análise. Voltaremos ao ponto mais adiante.

2015; BARROS et al. 2016; MENDONÇA; PEREIRA, 2016; MITOZO, 2018), o foco aqui está nas práticas de quatro casas subnacionais localizadas na Região Sudeste: Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP), Assembleia Legislativa do Espírito Santo (ALES) e Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ).

A comparação entre as iniciativas e estratégias de assembleias estaduais de uma mesma região do país permite avaliar se existem diferenças estaduais que justifiquem diferentes abordagens no uso das tecnologias por essas casas, ou se as diferenças se devem mais às estratégias discursivas escolhidas pelos atores políticos para lidar com a nova realidade de engajamento político digital, a partir de cenários organizacionais distintos. Ressalte-se a escassez de pesquisas sobre as dinâmicas institucionais dos legislativos estaduais ou mesmo municipais do País nas redes sociais, em que pese a possibilidade comparativa que oferecem (LUCINDA, 2016; LUCINDA & BERTASSO 2017; JÚLIO NETO, 2019).

A escolha pela Região Sudeste se deveu ao fato de ser a região que congrega o maior contingente populacional do País, além de sustentar índices relevantes de acesso à internet. Segundo dados do IBGE⁴, os três estados brasileiros mais populosos estão na região: São Paulo, com 46 milhões de habitantes; Minas Gerais, com 21,2 milhões; e Rio de Janeiro, com 17,2 milhões. Espírito Santo, com apenas 4 milhões de habitantes, completa a região. Com o total de 88,4 milhões de habitantes, o Sudeste detém mais de 42% da população brasileira. Em relação ao percentual de uso de internet no Brasil, a PNAD de 2017 mostrou que, na região, 81,1% dos domicílios utiliza internet, enquanto o índice nacional para 2017 era de 74,9% das residências.

Os três mais populosos estados brasileiros também detêm os maiores eleitorados: São Paulo responde por 22,5% dos eleitores, Minas Gerais por 10,6% e Rio de Janeiro por 8,4%. Em conjunto com o Espírito Santo, que tem 1,9% dos eleitores brasileiros, a Região é responsável por 43,4% dos votos no país. Conseqüentemente, uma vez que o número de eleitos para o Legislativo é proporcional à população de cada distrito eleitoral, são eles também os detentores das maiores bancadas na Câmara dos Deputados e também dos maiores legislativos estaduais em número de parlamentares: 94 em São Paulo, 77 em Minas Gerais e 70 no Rio de Janeiro. No Espírito Santo, a assembleia é composta por 30 deputados estaduais.

A coleta de dados empíricos foi realizada entre agosto de 2018 e novembro de 2019 a partir da aplicação de entrevistas em profundidade com os gestores da comunicação digital das casas legislativas. As entrevistas com os responsáveis pela gestão dos perfis nas mídias sociais da ALMG e da Alerj foram realizadas entre agosto de 2018 e janeiro de 2019, enquanto os gestores dos perfis da ALES e da Alesp foram entrevistados em outubro de 2019.

É importante destacar que este estudo é parte de uma pesquisa mais ampla sobre as redes

⁴ Os dados populacionais foram extraídos das projeções realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) disponíveis em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html>, acessado em: 8 de nov. 2019.

sociais das quatro casas legislativas mencionadas. Dessa forma, análises comparativas do conteúdo das publicações nos perfis oficiais das instituições no *Facebook* e no *Twitter* já foram realizadas e estão em fase de finalização. O foco deste artigo, portanto, é a análise do discurso institucional sobre o uso das redes sociais produzido pelos gestores dessas ferramentas, servidores dos parlamentos. A forma como a gestão dessas ferramentas é realizada, bem como os conceitos e opiniões expressas pelos servidores encarregados dessa tarefa, ajudam a explicar as escolhas e dilemas enfrentados pelas equipes e, conseqüentemente, iluminam quais são os reflexos disso nos conteúdos publicados.

Depois desta introdução, o segundo item traz um breve panorama teórico dos estudos relacionados ao tema. Na sequência, as informações colhidas nas entrevistas com os gestores são cotejadas com autores que analisam as práticas institucionais de parlamentos nas redes sociais sob dois aspectos: possibilidades e obstáculos ao seu uso. Ao final, propõe-se uma reflexão sobre a prática dos parlamentos estudados a partir dos conceitos de e-transparência e e-participação, eixos desta análise.

2 Digitalização do Parlamento

No espaço de mais de uma década, em vários países diversos autores se dedicaram a compreender as relações dos parlamentares com os cidadãos por meio das mídias sociais fora dos períodos eleitorais (WILLIAMSON, 2009; ARAÚJO; GONZÁLEZ, 2011; SAEBO, 2011; TÚÑEZ; SIXTO, 2011; VIANA; OLIVEIRA, 2011; BRAGA; CRUZ, 2012; CONTREIRAS, 2012; ALMEIDA, 2014; LARSSON; KALSNES, 2014; MARQUES; AQUINO; MIOLA, 2014A; 2014B; BARRO ET AL., 2015; GEBER; SCHERER, 2015; NICOLÁS; BRAGA, 2015; TAVARES; QUIROGA, 2015; AMARAL, 2016; LARSSON, 2016; ALMEIDA, 2017; ARAÚJO; TRAVIESO-RODRÍGUEZ; SANTOS, 2017; COOK, 2017; LEV-ON; PORAT; LEHMAN-WILZIG, 2017; PESSONI; SANTOS, 2018; PEREIRA; SANTOS; BERNARDES, 2019; ALMEIDA ET AL., 2020). Em menor número, alguns pesquisadores também focalizaram o uso das mídias sociais pelas instituições parlamentares, em estudos comparativos entre parlamentos nacionais (PORTILLO; FERNANDEZ, 2013; GIRALDO-LUQUE ET AL., 2017) e subnacionais (MENDONÇA; PEREIRA, 2016; MUSTAFA; SHARIFOV, 2018; RODRÍGUEZ-ANDRÉS; ÁLVAREZ-SABALEGUI, 2018).

Para além da prática institucional, o panorama político social também tem sofrido alterações por conta dos usos sociais da tecnologia. O processo de aquisição de informação política (MARGETTS, 2013, p.427), por exemplo, tem sido fortemente afetado pela Internet, especialmente com a proliferação dos sites de redes sociais. Democratização da disseminação da informação, criação de fontes alternativas, expansão de processos deliberativos, influência sobre o voto e incremento da participação política são outras mudanças observadas (MARGETTS, 2013, p.428-429).

Defensora do conceito de Democracia expresso por Beetham e que inclui o controle popular e a igualdade política desse controle, Margetts afirma que a Internet pode facilitar as formas do cidadão conseguir informações, se engajar e influenciar as instituições democráticas (2013, p.431). Porém, ao contrário do que os pesquisadores esperavam no século XX, desigualdades de renda e educacionais são reforçadas no contexto digital, dificultando a igualdade no exercício do controle político.

Em relação à transparência, Zuccolotto e Teixeira destacam que ela é uma condição necessária “para que o povo possa exercer a interação com os representantes, controlá-los e, ao fim do ciclo de representação, exercer o poder negativo” (2019, p.13-14). Relacionado à divulgação de informações por parte dos governos para atores internos e externos, o conceito parte de três correntes de ideias precursoras: “o governo deve agir de acordo com regras previsíveis e estáveis, a comunicação deve ser franca e aberta com a sociedade e devem existir formas de tornar tanto a organização quanto a sociedade cognoscível” (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019, p.20). Eles acrescentam ainda que o desenvolvimento tecnológico das tecnologias de informação e comunicação e a melhora dos níveis de democracia no mundo provocaram a ampliação da importância do termo no século XX, levando governos a adotarem leis de abertura e transparência, tanto no âmbito nacional como no subnacional (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019, p.33), e instituições públicas a desenvolverem iniciativas para a transparência eletrônica, inicialmente, e posteriormente, digital – a e-transparência.

De certa forma, a e-transparência seria uma condição necessária para que os processos de e-participação dos cidadãos juntos às instâncias decisórias possam se realizar, isto é, para que os cidadãos possam efetivamente influenciar as decisões políticas. Assim, conforme a categorização proposta por Sampaio et al. (2019), a e-transparência estaria relacionada às categorias de 1. Monitoramento de contas, obras e políticas; 2. Dados abertos; 3. Acompanhamento dos representantes; e 4. Informação e educação para a cidadania, enquanto a e-participação relaciona-se com as atividades de 5. Expressão de reivindicação civil; 6. Participação; e 7. Deliberação. Importante frisar que no contexto contemporâneo, o “e” antes dos termos, que significa eletrônica, pode ser tranquilamente substituído por “digital”.

Os conceitos de e-transparência, que implica uma visibilidade maior das informações sobre as instituições públicas e resulta em políticas de dados abertos, e de e-participação, atividades de expressão de interesses e opiniões populares sobre o Estado e influência popular sobre as decisões políticas, estão inseridos na reflexão de Margetts (2013) e de Sampaio et al.(2019). Mas como essas duas dimensões aparecem nos discursos mobilizados pelos gestores da prática digital das casas legislativas?

Leston-Bandeira (2007), em um estudo já clássico sobre a digitalização dos Parlamentos, levanta três funções básicas dos processos digitais que se conectam às funções clássicas exercidas pelas casas legislativas nos regimes representativos:

- a) Criar novas possibilidades comunicativas junto a públicos diversos e promover a aproximação com o cidadão – REPRESENTAÇÃO E EDUCAÇÃO;
- b) Disseminar informações de modo ágil e barato, promovendo transparência e controle público – LEGISLAÇÃO E FISCALIZAÇÃO;
- c) Tornar os processos internos de gestão mais eficientes, ampliando eficácia e eficiência da burocracia – ORGANIZAÇÃO INTERNA.

A partir das funções parlamentares enumeradas por Leston-Bandeira, percebe-se que as preocupações com a transparência e disseminação das informações legislativas, como base para os processos de representação, educação e fiscalização, e a participação política dos cidadãos no processo decisório – que suporta a representação e a legislação – precisam também fazer parte do processo de digitalização dos Parlamentos. Caso contrário, a realização das funções parlamentares pode ser prejudicada.

Um exemplo de como essas duas preocupações podem ser traduzidas em iniciativas digitais é o Banco de Relacionamento com os cidadãos criado pela ALMG. A experiência foi citada pela Gerente de Relações Institucionais da assembleia mineira, Daniela Santiago Mendes Menezes, como uma tentativa de criar ações que despertem o interesse da sociedade sobre a Casa Legislativa. Por meio desse sistema, o cidadão customiza o seu acesso às informações disponíveis nas diferentes plataformas digitais da Casa, ampliando seu leque de dados disponíveis sobre a instituição. Por exemplo, o cidadão pode dar o check-in na comissão e imediatamente começar a receber as diferentes informações produzidas pelos diferentes setores sobre aquele assunto específico, acompanhando as diferentes etapas do processo legislativo e as diferentes decisões tomadas dentro do Parlamento. É o que destaca a gestora:

Temos muita relação com a sociedade civil organizada, o sistema serviu para ampliar esse relacionamento com o cidadão, a pessoa física. Para viabilizar o relacionamento com o cidadão, ele é solicitado a autorizar e mudar essas autorizações por meio do portal, ou seja, ele mesmo controla as licenças para os serviços. A parte tecnológica já está feita e o banco permite que haja uma regularidade de entrega dos produtos informativos de forma customizada, por meio de uma conexão entre os diferentes sistemas da Casa (MENEZES, 2018, sem paginação).

A explicação da gestora mostra que as casas legislativas estão encontrando necessidade de ampliar o seu contato com os cidadãos, para além dos integrantes de grupos de interesse e de pressão, usuários constantes dos novos sistemas digitais. Será que a estratégia pode contribuir para diminuir as disparidades relatadas por Margetts, especialmente entre grupos da sociedade civil organizada e os cidadãos dispersos socialmente, em relação ao poder de que dispõem para influenciar as decisões políticas? Como Menezes ressalta,

Acho que esse é o caminho para a Comunicação Pública. Lógico que esse cidadão já é interessado sobre política, tem clareza sobre os seus campos de interesse e já tem manejo da internet. Seria o que chamamos de um ‘público

quente', que já está mais próximo do Parlamento e da questão política (MENEZES, 2018, sem paginação).

A menção ao conceito de Comunicação Pública revela uma percepção da importância da publicidade e da visibilidade das decisões políticas para que a população possa, no mínimo, posicionar-se sobre elas, o que tem uma relação bastante estreita com a e-transparência e suas justificativas normativas, mencionadas anteriormente. Contudo, não parece que as iniciativas digitais sejam suficientes para acabar com as desigualdades sobre o controle popular, nos termos de Beentham e Margetts.

Em relação, especificamente, às redes sociais, Sunstein (2018) defende que elas tomam mais fácil para as pessoas obterem informações e comunicá-las aos outros, por conta de sua disseminação para outros grupos sociais. Segundo o autor, as redes são um trabalho em progresso, porque evoluem constantemente e há sempre novos entrantes, dentro de uma lógica colaborativa de produção de conteúdo.

Será que as mídias sociais, portanto, permitem às casas legislativas aprofundar esse contato com os cidadãos e ampliar a e-transparência? Será que por meio delas um cidadão que normalmente não está interessado nas ferramentas institucionais criadas pelos parlamentos pode entrar em contato com a instituição representativa e, através de sua participação, influenciar os rumos decisórios do Parlamento? O próximo item, especificamente, trata das possibilidades abertas pelo uso das redes sociais pelos Parlamentos a partir da visão da literatura e dos próprios gestores dessas ferramentas.

3 Possibilidades das redes sociais para as assembleias

Especificamente em relação ao Parlamento, Leston-Bandeira e Bender (2013) avaliam que mídias sociais têm potencial considerável para estimular a habilidade de instituições legislativas em promover o engajamento⁵ dos cidadãos, especialmente por atenderem às seguintes condições: 1) acesso direto aos cidadãos sem a mediação de atores externos; 2) acesso direto ao público jovem; 3) reação institucional mais rápida a fatos e eventos; 4) potencial de engajar o cidadão em conversações; 5) potencial de atingir públicos específicos; 6) potencial de participação política para os cidadãos (LESTON-BANDEIRA; BENDER, 2013, p.283).

Williamson (2013) também aproveita o conceito de Boyd e Ellison de mídias sociais em sua análise das regras que devem nortear a adoção delas por parlamentos. Entre as vantagens do

⁵ O conceito de engajamento público usado aqui tem o sentido formulado por Leston-Bandeira (2014), com cinco etapas – não necessariamente sequenciais – do ponto de vista dos cidadãos: 1) acesso à informação, 2) desenvolvimento de compreensão sobre o parlamento, 3) percepção da importância da instituição e identificação da relevância de suas atividades para a própria vida, 4) motivação para participação nos resultados do processo legislativo, e 5) possibilidade de intervenção e engajamento com parlamentares na discussão e decisão legislativa (LESTON-BANDEIRA, 2014). A participação, neste sentido, é apenas uma etapa do processo ou fluxo, que pode se iniciar em qualquer outra fase e seguir em diferentes direções. Ou seja, não há um caráter competitivo entre participação e representação, conforme realizada pelos parlamentos.

uso das mídias sociais pelos parlamentos, estão exatamente a abertura de espaço para o diálogo; a aproximação do usuário do seu público; e a criação de credibilidade e confiança na instituição. Segundo ele, os objetivos das instituições legislativas nessas plataformas podem ser sintetizados em quatro pontos: 1) prover novas formas de comunicação e engajamento com o público; 2) possibilitar consultas à legislação; 3) disseminar recursos educativos; e 4) promover transparência.

O autor prossegue detalhando as demais funções que as mídias sociais podem cumprir para as instituições legislativas: estímulo a maior transparência; oportunidades para apoio a partidos minoritários ou grupos de pressão; distribuição viral; custo-benefício; melhor compreensão da opinião pública; monitoramento em tempo real; redução no tempo para obtenção da informação; inclusão como elemento central da estratégia de comunicação, disseminação e engajamento (WILLIAMSON, 2013).

Williamson destaca ainda que as redes sociais podem servir para monitorar tendências, conversas e sentimentos, algo que até então só poderia ser feito por meio de pesquisas de opinião, inacessíveis por seu custo à maior parte dos atores políticos. Em outros termos, as redes podem auxiliar as instituições a gerir as informações compartilhadas pelo público sobre o trabalho legislativo, intenção compartilhada pela equipe da ALESP, como informa Manuela Sá, Diretora de Redação do Departamento de Comunicação da assembleia de São Paulo.

Não conseguimos conversar com essas pessoas, e isso seria muito bacana, até mesmo para obtermos sugestões de conteúdos que elas querem ver nas nossas redes. Foi por meio da sugestão de uma seguidora que começamos a colocar a agenda da Casa nos *stories* do *Instagram*. Ela nos disse que a forma como o site apresentava a informação não era de fácil visualização. Essas sugestões são muito bacanas, o nosso propósito é usar as redes como ferramentas de gestão das informações mesmo (SÁ, 2019, sem paginação).

Em certo sentido, para além da observação dos cidadãos sobre os representantes, as redes sociais também possibilitam que os atores políticos tenham acesso à opinião de parcelas da sociedade, intensificando as duas direções da transparência vertical (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019, p. 40) e ampliando assim as possibilidades de *accountability*. A transparência tem relação, portanto, com os níveis de informação, identificação e compreensão do processo de engajamento (LESTON-BANDEIRA, 2014) e com a visibilidade da informação política.

Para aproveitar todo o potencial das redes sociais, Alaôr Messias Marques Júnior, Diretor de Planejamento e Coordenação da ALMG, ressalta, contudo, que é necessário um maior envolvimento da área parlamentar e dos deputados no uso dessas ferramentas. Segundo ele, há uma “tentativa de engajá-los nesse movimento de melhorar o contato da Casa com a sociedade, para convencê-los de que isso melhora o contato direto deles com a sociedade também”. Complementa o autor:

Acho que o nosso desafio é a aplicação de novas formas de participação que atendam às novas funções do Legislativo. A maioria dos nossos canais levam à formulação legislativa. São ferramentas para subsidiar a elaboração da lei, sugestões de projeto de lei, opinião sobre projetos em tramitação. Mas como podemos promover a participação no papel do Legislativo como AVALIADOR e FISCALIZADOR das políticas públicas? (MARQUES JÚNIOR, 2018, sem paginação).

Em relação à influência das redes sociais no panorama político, o estudo de Halpern et al. (2017) afirma que o *Facebook* afeta positivamente as crenças sobre as capacidades de ação coletiva dos grupos que se engajam na ferramenta. Segundo os autores, os segmentos que utilizam a mídia social como espaço deliberativo para encorajar a participação cívica acabam motivando os participantes a incrementarem suas ações na própria ferramenta. Esses indícios mostram o potencial da plataforma como meio para os movimentos sociais criarem oportunidades de engajamento cívico. Vitak et al. (2010) complementam mostrando que a interação entre os pares pode ser um estímulo mais poderoso ao engajamento em atividades políticas do que mensagens genéricas enviadas pelos próprios atores políticos.

Neste cenário, o uso das ferramentas digitais multiplica-se e requer maior dinamismo da parte dos atores políticos, especialmente aqueles que atuam diretamente nas redes de interlocução política. Ampliam-se, portanto, as estratégias de comunicação política que visam melhor e maior conexão entre representantes e eleitores, bem como uma ampliação da confiança nas instituições, com vistas a superar lacunas de *accountability* dos sistemas políticos.

As redes sociais também cumprem uma outra função: permitem que atores políticos e instituições se comuniquem diretamente com seus públicos, sem passar pelo crivo da mídia eletrônica. Obviamente, isso traz vantagens e desvantagens para as próprias instituições, como observa o profissional encarregado da produção de conteúdo para as redes sociais na Alerj, Daniel Tiriba:

As redes dão mais alcance e permitem um trabalho diferenciado. A mídia tem um filtro, não necessariamente ruim ou bom, mas as redes permitem que você atinja quem está na cauda longa, pois aumentam a capacidade de falar com a população que tem interesses específicos que não serão contemplados pela mídia. As redes não vão substituir a mídia, mas complementá-la (TIRIBA, 2018, sem paginação).

Por outro lado, como ressaltam duas outras entrevistadas, também os deputados têm suas próprias redes, seus perfis e seus canais, não dependendo mais dos canais institucionais para se comunicarem com seus eleitores. Com as redes deles se amplia exponencialmente o nível de informação que é disseminado sobre a Casa Legislativa nas plataformas digitais, ainda que eles nem sempre mencionem os perfis oficiais das assembleias em suas postagens, como lembraram vários servidores. Entretanto, se não há mais o interesse particular de cada representante em ter espaço de divulgação nas mídias legislativas ou nos perfis institucionais, qual passa a ser o papel desses veículos? “Não seríamos um lugar de encontro entre o deputado azul e o vermelho?”,

questiona Fabíola Farage, gerente geral de Imprensa e Divulgação e gestora do Projeto Presença Digital da ALMG.

Ou, como aponta também Tiriba, a função da comunicação realizada pelos perfis tem como objetivo a transparência das ações legislativas para que o cidadão possa participar do processo:

Realizamos uma tarefa nobre e fundamental, não podemos fingir que algo não existe. Comunicação social de órgão público não é só melhorar a imagem da Casa, a função é fazer com que as pessoas saibam o que acontece aqui dentro e como funciona o Legislativo. Obviamente, há outros meios de divulgação. Precisamos de mais amor na política (TIRIBA, 2018, sem paginação).

Para alguns autores, as mídias sociais representam, na verdade, um impulso à personalização na comunicação política (BENNETT, 2012), pois colocam o foco nas políticas individuais, mais do que nas instituições (ENLI; SKOGERBO, 2013, p.757). Assim, aspectos personalizados e dialógicos podem contradizer as estratégias comunicacionais estruturais dos partidos e demais instituições, incluindo aí os parlamentos (2013, p.758). Como destacam Enli e Skogerbo (2013), aliás, a personalização é um dos traços da midiaticização da política no início do século XXI, juntamente com a popularização da política e o fim do limite claro entre político e privado, público e pessoal. Afinal, as redes são, segundo os autores, espaços semi-públicos/semi-privados para autorrepresentação, ou seja, cumprimos papéis públicos e privados nelas (ENLI; SKOGERBO, 2013, p.759).

Cass Sunstein (2018, p.85) vai mais longe e diz que uma experiência cada vez mais personalizada para os usuários das redes é um sério problema para a democracia, um verdadeiro “pesadelo”. O autor destaca, ainda, os três princípios de um sistema de comunicação em um ambiente democrático:

- 1) Cidadãos precisam ser expostos a materiais que não escolheriam sozinhos, com diferentes perspectivas daquelas que eles têm;
- 2) Muitos ou a maioria dos cidadãos deve ter um amplo espectro de experiências comuns;
- 3) Cidadãos precisam ter condições de distinguir entre o que é falso e verdadeiro e perceber manipulações (SUNSTEIN, 2018, p.85).

A perspectiva de Sunstein fornece uma justificativa normativa para o interesse público na manutenção dos perfis institucionais das casas legislativas nas redes. Contudo, para além da perspectiva política ou social que afirma a necessidade de espaços institucionais para o debate, qual seria a validade de se observar perfis e blogs mantidos pelos próprios atores políticos e instituições, se o mais interessante pode estar ocorrendo entre os cidadãos comuns nas plataformas privadas, em termos de debate? Para Wright (2011, p.249), são duas as razões: 1) porque o discurso político passa pelos atores institucionais antes de chegar ao cidadão comum, já que eles são formuladores desse discurso; e 2) porque alguém precisa ver como esses atores institucionais

se integram ao panorama digital mais amplo nesses espaços institucionalizados.

O argumento de Wright é de que as pessoas usam várias tecnologias para discutir a política, ou seja, que o impacto da internet não pode ser determinado pelo estudo isolado de uma ferramenta (WRIGHT, 2011, p.254). Para o autor, além disso, a observação desses espaços de conversação política deve enfatizar a discussão, e não a deliberação, uma vez que o pessimismo com os resultados do processo deriva de um ideal que foi desenhado pelos teóricos e que não tem base empírica (2011, p.250-251).

Marques Júnior ressalta que há uma tentativa de trazer a participação para os canais institucionais das Casas Legislativas, por conta das questões de gerenciamento da informação, “enquanto a sociedade discute em outros espaços que nós nem conhecemos e nem aproveitamos”, em uma referência explícita às redes sociais e aos perfis de outros atores sociais. Um ponto que também é motivo de preocupação para outros gestores está relacionado exatamente às bolhas informativas, que podem atrapalhar a transparência e a visibilidade das informações sobre as casas legislativas, como lembra Tiriba:

A ferramenta é gratuita, é quase sem custo para a instituição, já que se usa a estrutura que existe para os outros veículos de comunicação. Mas a mensagem precisa chegar a todo mundo, não apenas às pessoas interessadas na quilo, para fomentar a tolerância. (...) A formação de identidades é importante, mas e a bolha? E quando nos isolamos? O social subentende a coletividade, mas se criam guetos que entram em guerra. Se cria uma certa desilusão com as ferramentas, pois elas estão causando uma distensão social que é assustadora (TIRIBA, 2018, sem paginação).

De qualquer forma, como destaca José Geraldo Prado, diretor de Comunicação da ALMG, o engajamento digital não é a solução para todos os males que afligem as democracias representativas ou os parlamentos. Há muitos outros fatores que importam para o estabelecimento da relação comunicativa entre representantes e representados:

Creio que não podemos nos entusiasmar em excesso com a participação virtual, até que se tenha mais clareza sobre isso, sobre o valor de cada voto virtual. Precisamos tratá-la como relativa, os números absolutos podem não significar tudo isso. Tecnologia + dinheiro + lobby mudam tudo nesse panorama. São questões que estão fora do nosso alcance resolver (PRADO, 2018, sem paginação).

Ainda que não possam resolver o panorama contextual de surgimento das redes sociais, as casas legislativas têm sido cada vez mais demandadas a fazer um uso público dessas ferramentas. Se elas encontram formas diversas de explorar o potencial das redes, como revelam alguns depoimentos, as divergências não são tantas assim, especialmente em relação às dificuldades relatadas. O próximo item discute com maior aprofundamento os obstáculos à realização dessa tarefa identificados pelos gestores.

4 Obstáculos ao uso de redes sociais pelas assembleias

Leston-Bandeira (2007) reconhece que há vários obstáculos para a realização plena dos processos de digitalização dos Parlamentos de forma mais ampla, isto é, não apenas para o uso das redes sociais. As principais dificuldades apontadas pela autora repousam em quatro dimensões essenciais:

- a. **Organização administrativa** – conflitos entre setores, paralisia decisória, fragmentação dos processos, resistência à inovação, falta de flexibilidade para mudanças;
- b. **Falta de recursos** – materiais, estruturais ou humanos, planejamento inadequado;
- c. **Falta de vontade política** – resistência dos representantes à participação cidadã, resistência à transparência, receio da fiscalização pública, disputa pelo controle dos processos, dificuldade de manejar o feedback social, necessidade de gestão da imagem;
- d. **Dificuldades dos cidadãos para participação** – falta de interesse, dificuldades cognitivas e informacionais, falta de confiança nos espaços e arenas institucionais, exclusão digital.

Essas questões são pertinentes à prática e à reflexão que os gestores das ferramentas digitais nas assembleias legislativas desenvolvem, como destacam os servidores entrevistados para esta pesquisa⁶. Um dos pontos mencionados por todos eles diz respeito aos recursos materiais e humanos necessários para a realização adequada das atividades relacionadas à digitalização dos processos comunicativos.

A falta de equipes dedicadas exclusivamente à produção de conteúdo para as redes (item B) é uma dificuldade ressaltada por Fabíola Farage, especialmente por conta da necessidade de respostas aos comentários e perguntas, argumento enfatizado por Griffith e Leston-Bandeira (2012). Na Alerj, a coordenadora do Núcleo de Marketing e Projetos Especiais, Tainah Vieira segue a mesma linha de raciocínio:

Necessitaríamos de maior atenção para os comentários, de mais equipe para lidar com isso. Eu acho que os perfis nas redes funcionam como um SAC, por isso, deveríamos responder os comentários sempre. Deveríamos produzir mais conteúdo especial para as redes, com gente que saiba produzir conteúdo para redes. Precisaríamos trabalhar de formas diferentes os conteúdos, fazer mais campanhas, acompanhar melhor o que outros órgãos estão fazendo (VIEIRA, 2018, sem paginação).

As dificuldades de pessoal para gestão das redes estão presentes de forma ainda mais acentuada nas assembleias de São Paulo e do Espírito Santo, que contam com equipes bastante modestas – um servidor e dois estagiários em ambas, ainda que somente na ALES o servidor atue exclusivamente nas redes – em relação às estruturas mais robustas de ALMG e ALERJ⁷. Na

⁶ Para dar clareza ao argumento, mencionamos cada um dos itens identificados por Leston-Bandeira nos comentários feitos pelos gestores como item A, item B, etc.

⁷ A ALMG conta com uma Gerência de Mídias Digitais, responsável pelo conteúdo das redes e do Portal, imagens para redes sociais e portal, e desenvolvimento de aplicações, especialmente conectadas ao desenvolvimento do Portal

ALESP, Manuela Sá relata que apesar do Departamento de Comunicação ter 25 funcionários, apenas ela é jornalista e não há servidores dedicados exclusivamente à produção de conteúdo para as redes (item B). Ela destaca ainda a necessidade de treinamento e preparo dos profissionais para efetivamente realizarem as tarefas com qualidade (item A):

A dificuldade é que não há profissionais treinados para realizarem essas tarefas. Alguém precisa fazer um treinamento para conseguir usar as redes, é necessário que um servidor se dedique a essas tarefas. Além disso, há várias outras coisas que são feitas por esses profissionais, como as visitas monitoradas, a comunicação interna, várias outras funções (SÁ, 2019, sem paginação).

No Espírito Santo, o gestor de design e de mídias sociais da assembleia, Lucas Albani, também relata dificuldades similares. Por exemplo, o perfil da TV ALES no YouTube é usado como um canal de streaming para a emissora, porque a equipe não dispõe de recursos humanos e materiais para produzir conteúdos exclusivos para o canal (item B). Segundo ele, a situação está melhor nos últimos anos, mais ainda há questões que precisam ser estruturadas a partir da vontade política:

As instituições públicas vêm caminhando para melhorar, para dar mais atenção aos usuários, mas ainda falta consciência da gestão sobre a importância da atividade. Hoje temos aqui na ALES o apoio dos deputados, o presidente sabe da importância das redes, conseguimos uma estrutura básica para funcionar, mas precisaríamos de muito mais voz (ALBANI, 2019, sem paginação).

Nem sempre, contudo, a questão é simplesmente demandar mais pessoal ou dinheiro. Marques Júnior aponta que a dimensão organizacional (item A) precisa de melhorias “para um melhor suporte para a atuação finalística dos parlamentares”, uma vez que é preciso falar com as entidades sociais e com o cidadão individualmente. Isso envolve, segundo ele, a exigência de “uma mudança da cultura interna, de posicionamento dos servidores”, ou seja, implica alterações na dimensão interna da organização administrativa apontada por Leston-Bandeira (2007). O gestor complementa:

Há uma dificuldade estrutural de nos adaptarmos de modo razoável a essa nova composição de públicos e de debates. Precisamos conseguir redirecionar a capacidade da Casa para esse novo lugar, mas não conseguimos abrir mão de outras coisas que já fazemos (MARQUES JÚNIOR, 2018, sem paginação).

Coleman (2004) ressalta que o gerenciamento do tempo para lidar com as ferramentas digitais é um dos pontos que explicam a adoção ou não desses canais. Essa preocupação, que é crucial para os deputados como aponta a pesquisa britânica (COLEMAN, 2004, p. 14), também

Mobile. Também produzem conteúdo para intranet. Ao todo, são cinco *webdesigners*, cinco jornalistas que produzem conteúdo, um gerente, dois estagiários de Publicidade e uma estagiária de Jornalismo. Na Alerj, o Núcleo de Marketing e Projetos Especiais tem uma coordenadora, um jornalista produtor de conteúdo e dois estagiários. Obviamente, as informações sobre as equipes são bastante dinâmicas, por conta das dimensões políticas às quais estão submetidos os servidores das casas legislativas. Por isso, pode haver alterações nesses números desde a coleta até a publicação deste estudo.

preocupa os servidores das instituições políticas encarregados da gestão dessas ferramentas. A quantidade de mensagens que circula nas redes dificulta o gerenciamento da informação para que seja usada de forma adequada.

Além da enorme quantidade de dados para gerenciamento, outra dificuldade que os gestores enfrentam diz respeito à característica das redes sociais: são plataformas desenvolvidas e gerenciadas por empresas particulares, isto é, não estão sob o controle das instituições políticas e funcionam a partir de regras próprias, que não estão direcionadas à publicidade estatal, mas à sistematização e venda de dados sobre gostos e preferências dos usuários. Assim, a moderação feita pelos gestores das casas legislativas nem sempre consegue ser efetiva para promoção do debate, além de faltar vontade política para resolver algumas tensões com a opinião pública (item C). É o que ressalta o sub-diretor de Comunicação da Alerj, André Coelho (itens A, B e C):

Em 2017, a crise financeira do Estado atingiu totalmente a Alerj. Recebemos muitos comentários negativos, e mais ainda com a prisão dos deputados logo em seguida. Chegamos a fazer posts pagos no *Facebook* quando tínhamos o contrato com a Agência de publicidade, mas com a crise nunca renovamos o contrato. Aconteceu tudo ao mesmo tempo, inclusive as mudanças no algoritmo do *Facebook*. Levamos muito pau (COELHO, 2018, sem paginação).

Daniel Tiriba, por sua vez, aborda a questão dos algoritmos para destacar a necessidade da transparência e visibilidade das informações sobre o Parlamento para a realização das etapas de informação, compreensão e identificação do processo de engajamento:

Estamos no meio do tiroteio, impulsionamento ajuda a chegar em quem tem mais interesse. Mas o *Facebook* é frustrante. É uma tarefa de luta contra a ferramenta. Você tem 40 mil seguidores, mas ele só entrega a postagem para 2% disso. Temos um desafio aí: como furar a bolha e o ódio para disseminar a importância do Poder Legislativo, da diversidade de opiniões, do debate, exatamente para sair da bolha. Mostrar que a instituição é plural, que ela representa todos os deputados, que constituem uma massa heterogênea. Mostrar que o Poder Legislativo faz parte da vida das pessoas, com os serviços que pode prestar, especialmente de fiscalização do Executivo, com o Alô Alerj, para garantir a prestação dos serviços públicos pelo Estado (TIRIBA, 2018, sem paginação).

Os argumentos e exemplos dos gestores encontram apoio em estudos que analisam o funcionamento dos algoritmos⁸ nas redes sociais. Sastre et al. (2018) destacam a ação do que denominam de “filtro bolha”, isto é, a atividade dos algoritmos como filtros no ambiente virtual. Essa ação faz os algoritmos atuarem como motores de previsão que influenciam e direcionam o acesso ao conteúdo a partir do perfil e hábitos de consumo do usuário, o que cria no indivíduo uma sensação de eficiência na busca ao restringir a pesquisa sobre o conteúdo, conforme o argumento de Pariser citado pelos autores (SASTRE et al., 2018, p.6).

⁸ Algoritmo é um conjunto de regras que, aplicadas sistematicamente a alguns dados de entrada apropriados, resolvem um problema em um número finito de passos elementares, segundo a definição de Fanjul citada por Sastre et al. (2018, p.13).

Dessa forma, os algoritmos influenciam os conceitos de qualidade e credibilidade da informação, pois interferem no sistema de acesso ao conteúdo (SASTRE et al., 2018, p.6). O senso comum passa a relacionar uma boa posição no motor de busca com uma informação credível, e a credibilidade deixa de ser da fonte original da informação para ser influenciada pelo responsável pelo compartilhamento da notícia (2018, p.7-8). Por esse mecanismo automatizado, o filtro bolha limita o acesso do usuário a informações favoráveis a um posicionamento, criando oportunidades para que o usuário acredite em *fake news*. Sunstein, por sua vez, chama as Fake News e as bolhas de opinião de “acidentes das redes sociais” que levam ao aumento da fragmentação, polarização e extremismo (SUNSTEIN, 2018, p.84). Segundo o autor, a polarização que aumenta com as redes tornará cada vez mais difícil governar.

A questão da polarização política nas redes sociais não passa despercebida dos gestores, como argumenta José Geraldo Prado, ao mencionar a problemática:

A bolha digital se reproduz em outros ambientes, pois eles evitam as circunstâncias de embate. É um dos riscos que corremos com a internet. Temos que fomentar o debate entre os divergentes? (...) (PRADO, 2018, sem paginação).

Todos os servidores entrevistados revelam preocupação com a qualidade do debate que é travado nas redes, especialmente a partir de questões práticas como os problemas de pagamento para uso de funcionalidades das plataformas (item A), necessidade de impulsionamento das mensagens, falta de qualidade das contribuições do público, agressividade entre os usuários etc (item D). Como destaca Ana Carolina Utsch Terra, gerente de Mídias Digitais da ALMG, para que as postagens cheguem à população do interior do Estado, a assembleia precisa pagar, patrocinar os posts dentro da plataforma. Uma agência de publicidade orientou a equipe nesse sentido, mas o projeto não foi para frente por causa disso, por conta dos obstáculos ao uso de recursos públicos em publicidade (itens A e C). Por isso, as postagens sobre o programa “Viva Minas”, que trata de festas locais representativas da cultura dos municípios, por exemplo, não aparecem para quem está nesses municípios, abrindo uma lacuna no contato com a população difícil de ser ultrapassada.

Outro ponto em conexão é a necessidade de monitoramento do conteúdo das redes para analisar as tendências de opinião expressas pelo público e, até mesmo, perceber quais são as necessidades informativas da população (item D). Além das dificuldades no desenvolvimento de expertise técnica para coleta e análise dos dados gerados pelas redes sociais, as casas legislativas enfrentam o desafio de falta de acesso a ferramentas gratuitas ou minimamente acessíveis do ponto de vista financeiro para realização da tarefa (itens B e C). Em 2019, por exemplo, a retirada do ar do *Netvizz*, aplicativo para coleta e análise de dados do *Facebook*, complicou ainda mais o monitoramento das redes, obrigando usuários organizacionais e institucionais a pagar pelo serviço para empresas especializadas nisso. Como explica Manuela Sá:

O problema é que não temos o monitoramento desse material, não fazemos nada com os comentários que entram no “O que você acha?”. Não temos as ferramentas para esse monitoramento ainda, mas o objetivo é ter. Quando são enviadas perguntas, respondemos se conseguimos, os demais comentários não respondemos. Muitas vezes eles comentam entre si, discutem, brigam, desabafam, para isso não respondemos. Obviamente, não conseguimos responder na velocidade que eu gostaria e que seria bacana. Além da falta de equipe, a falta de ferramentas de monitoramento das redes é um desafio (SÁ, 2019, sem paginação).

Obviamente, no caso das redes sociais, uma dificuldade adicional ao monitoramento é a quantidade extrema de dados gerados por postagens e comentários dos usuários. Entretanto, como ressalta Gomes (2018), a questão não é apenas numérica ou de dimensão, mas da criação de uma inteligência computacional que possa coletar de forma automática e analisar esses dados, produzindo conhecimento a partir deles.

No caso da ALES, Albani revela que a licitação para compra de uma ferramenta brasileira de monitoramento já estava sendo finalizada no segundo semestre de 2019. Segundo ele, a grande vantagem das redes sociais em relação a outros canais de comunicação é a possibilidade de feedback quase instantâneo. Mas a análise desse retorno é um dos desafios, uma vez que a comunicação das assembleias não se pauta por critérios mercadológicos ou comerciais, conforme ele mesmo destaca:

Temos desafios o tempo todo, especialmente porque a gente não tem meta de mensuração comercial, então como vamos saber se uma postagem deu certo? Só trabalhamos com conteúdo, priorizamos o que o outro precisa saber, porque as pessoas esperam que a assembleia produza determinados tipos de informação. Não estamos aqui para lucrar, é uma lógica de comunicação pública mesmo, e ao contrário das redes sociais dos parlamentares, também não estamos aqui para melhorar a imagem deles para a próxima eleição (ALBANI, 2019, sem paginação).

Williamson (2013) alerta que a entrada no ambiente das redes sociais digitais oferece riscos à instituição parlamentar, além de questionamentos aos próprios representantes e servidores das casas legislativas. Os principais riscos mencionados pelo autor são: etiqueta e protocolos são diferentes das demais mídias; riscos que afetam a reputação se não for autêntico, honesto e transparente; necessidade de ser percebido como relevante pela audiência, não por si próprio; requer conteúdo cuidadosamente direcionado; potencial de sair rapidamente de controle; recrutamento é difícil de prever e não há garantia de diálogo produtivo; não é um atalho para eficácia comunicativa.

Soma-se a esses desafios a percepção dos gestores de que o momento político não é favorável aos parlamentos (itens C e D), como destaca Prado:

Estamos vivendo um momento de descrédito, descrença, crise da política e do parlamento. Se a crise é uma oportunidade, temos muitas agora, pois há mudanças o tempo todo. Perceber as oportunidades é o nosso desafio (PRADO, 2018, sem paginação).

Partindo dos relatos e reflexões compartilhadas pelos gestores das assembleias legislativas, analisa-se, no próximo item, como os conceitos de transparência e participação são articulados no discurso sobre a prática comunicativa realizada por meio das redes.

5 E-Transparência e E-Participação para quem?

A partir do amplo conceito de Democracia Digital apresentado, Simon et al. definem uma tipologia de atividades que podem ser enquadradas no escopo dele. São elas: informar aos cidadãos, enquadrar as questões públicas, permitir aos cidadãos que forneçam informações, que compartilhem ideias, e que providenciem expertise técnica sobre as questões públicas (atividades que podemos enquadrar dentro do escopo da transparência), deliberar, permitir aos cidadãos que desenvolvam e avaliem propostas, permitir que eles tomem decisões e ainda que monitorem as ações públicas (em conexão com a participação) (SIMON et al., 2017, p. 13).

Percebe-se que as atividades listadas fazem parte do arcabouço teórico da Democracia contemporânea, que parte da disseminação das informações para embasar as decisões cidadãs, por meio dos processos de transparência – a democracia liberal aponta o voto bem informado como única possibilidade de interferência do cidadão sobre o regime – até chegar na participação efetiva da população sobre as decisões políticas. Essa participação pode ser feita ao fornecer subsídios e expertise ao Estado, tomar parte na deliberação e nas decisões ou ainda avaliar e monitorar as ações efetivadas. No mesmo sentido, Gomes (2018) ressalta que os conceitos da e-transparência e da e-participação por meio das ferramentas digitais fazem parte das preocupações de pesquisa daqueles que estudam as iniciativas, e também das preocupações normativas daqueles que desenham as experiências e ferramentas.

Sobre a e-transparência, as pesquisas já realizadas sobre portais e sites dos parlamentos indicam que a divulgação das informações sobre o funcionamento institucional e político das casas legislativas já está consolidada nas ferramentas digitais (BRAGA, 2008; FARIA, 2012; BARROS ET AL. 2015; BARROS ET AL. 2016; BERNARDES; LESTON-BANDEIRA, 2016; MENDONÇA; PEREIRA, 2016; MITOZO, 2018). Da mesma forma, as redes sociais institucionais legislativas parecem ser usadas, primordialmente, para disseminação de informações sobre a agenda e o processo legislativo, o que inclui as opiniões dos parlamentares sobre diferentes assuntos (LESTON-BANDEIRA, 2016; GIRALDO-LUQUE et al., 2017; MUSTAFA; SHARIFOV, 2018; WORLD E-PARLIAMENT REPORT, 2018) e serve como exemplo de como a e-transparência é desenvolvida nos processos de digitalização. Como atesta a gestora da Alesp, as redes são, efetivamente, mais um canal de comunicação com a população, promovendo transparência ativa (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019, p.48) e a maior visibilidade das informações sobre o Legislativo:

O principal objetivo das redes é obter transparência para o processo legislativo mesmo. É uma informação muito técnica, difícil de compreender, até mesmo

eu quando entrei aqui dizia que precisava ser alfabetizada de novo. Então a intenção é mastigar esse conteúdo, torná-lo mais simples e direto para que o cidadão comum possa compreendê-lo, possa entender o que está sendo feito dentro da ALESP. Tentamos traduzir mesmo essa informação, de forma mais simples e rápida para o cidadão.

As vantagens das redes sociais são fazer a informação chegar de forma mais simples às pessoas. A informação já está no Portal e no Diário Oficial, mas lá ela tem uma linguagem muito técnica, muitas vezes inacessível para o cidadão comum. Nossa tentativa nas redes é simplificar a informação para o cidadão (SÁ, 2019, sem paginação).

Mas, para além de seu amplo potencial informativo para a e-transparência, como atestam as pesquisas e o uso cotidiano que os atores políticos fazem deles, os sites de redes sociais teriam alguma possibilidade de estimular a e-participação?

Para obter um resultado mais eficiente e eficaz das redes sociais, Williamson (2013) recomenda que sejam estabelecidos objetivos estratégicos para o uso da mídia social. Segundo o autor, as questões principais que precisam ser analisadas e definidas previamente pelas equipes, portanto, são:

- 1) **Quem** queremos engajar,
- 2) **O que** queremos que as pessoas façam,
- 3) **Como** pretendemos usar as contribuições,
- 4) Como iremos **responder**.

A perspectiva proposta pelo autor revela uma clara preocupação com o potencial dialógico dessas ferramentas e, portanto, com o retorno – seja informativo, seja opinativo – que a população pode dar aos representantes por meio delas. No caso da ALES, Albani revela que a preocupação em responder aos comentários e perguntas dos usuários é central para da gestão do perfil institucional:

Estimulamos os comentários, muitas vezes na legenda ou nas próprias imagens. Não ocultamos comentários de críticas, somente se forem de ódio, ofensivos ou agressivos. Além disso, respondemos a todos os comentários para mostrar para a pessoa que comentou que estamos vendo a opinião dela, que ela não está falando sozinha. Também tentamos fazer o atendimento e dúvidas e questões pelo inbox o mais rápido possível.

Fico praticamente 24h olhando as redes, muitas vezes respondo de casa, a não ser que seja algo que necessite de alguma pesquisa para responder (ALBANI, 2019, sem paginação).

Porém, as dificuldades enfrentadas pelas equipes de criação desses canais de comunicação (MENDONÇA; PEREIRA, 2016) revelam que as considerações de Leston-Bandeira (2007, p.664) sobre o papel fundamental da burocracia no processo de digitalização dos parlamentos podem ainda não ter sido completamente compreendidas por gestores e parlamentares, desembocando em falta de vontade política para realizações dos processos de e-transparência e e-participação por meio das redes sociais dos parlamentos.

Apesar do estudo de Enli e Skogerbo (2013) focar no uso das mídias sociais pelos

candidatos ao legislativo durante campanhas eleitorais, algumas considerações podem se aplicar ao cenário mais amplo da comunicação política no período entre eleições. Assim, atores políticos usam os seus perfis de *Facebook*, *Instagram* ou *Twitter*, entre outros, com os objetivos de marketing e visibilidade; mobilização de eleitores e cidadãos; e como oportunidade de diálogo (ENLI; SKOGERBO, 2013). Se não cabe aos perfis institucionais das casas legislativas a realização de marketing eleitoral, a ampliação da visibilidade da instituição continua sendo um objetivo importante, assim como podem ser a mobilização dos cidadãos para a atuação política e o estabelecimento de um diálogo público entre a instituição e a sociedade. É o que confirma Célia Abend, diretora de Comunicação da Alerj:

Procuramos nos engajar em campanhas pelas redes, pois notamos que as pessoas estão cansadas da política tradicional. Quando o assunto envolve a sociedade, conseguimos capturá-los para a discussão, de forma mais positiva (ABEND, 2018, sem paginação).

Sem o estabelecimento de um diálogo efetivo (e-participação) e sem a possibilidade de monitorar com qualidade os dados gerados pelas redes (e-transparência), como as casas legislativas podem atender aos interesses da população? É um questionamento que os próprios gestores estão realizando, como demonstra o depoimento de Albani:

Acho que precisamos perguntar o que as pessoas querem, para trazer esse debate para as redes. Sabemos que temos um retorno muito bom as sessões ao vivo no *Facebook*, muitos assessores da casa assistem, muita militância do interior que não tem acesso à TV Assembleia. Mas recebemos muito mais apoio do que debate, as pessoas não entram para perguntar, nem tirar dúvidas ou coisas assim.

As leis mais interessantes, as coisas que têm a ver com o Estado, têm retorno mais legal. Não adianta muito colocar leis que não são relevantes. Aquilo que tem mais impacto no dia-a-dia das pessoas é o que tem mais retorno. Não adianta ficar falando da gente, se o tema não tem impacto, não terá retorno bacana sobre a Casa.

O perfil do público são adultos de 25 a 45/50 anos, geralmente do próprio estado e de estados mais próximos, igualmente divididos entre homens e mulheres. Creio que as pessoas mais envolvidas com política nesses estados também acessam nossos conteúdos (ALBANI, 2019, sem paginação).

Como esses perfis estão construindo uma relação dialógica com os cidadãos, se os gestores mal conseguem responder aos comentários que entram? Como destacam Enli e Skogerbo (2013), os perfis estão realmente se engajando em discussões políticas com os cidadãos? E em que medida aproveitam as oportunidades de diálogo com a população para melhor se conectar com ela, receber *feedback* nas questões políticas e engajar mais pessoas nas ações? O diálogo dentro das redes está sendo feito com os cidadãos comuns ou apenas com usuários engajados politicamente, isto é, a elite cultural ou política de cada estado? Sem o monitoramento adequado dos conteúdos e, principalmente, dos comentários às postagens submetidos pelos cidadãos, é muito difícil que as equipes tenham clareza sobre esses pontos.

Como ressaltam Crivellaro et al. (2014), as mídias sociais podem facilitar a emergência

de movimentos sociais e o potencial para uma compreensão da política como complexa, contingente e contextual, que esteja incluída nas preocupações cotidianas. O potencial de encontro e de mobilização propiciado pelas redes sociais pode levar à construção de coletivos reunidos por interesses ou demandas comuns, ou seja, as redes podem ajudar na construção de laços sociais entre cidadãos dispersos. Nesse sentido, ler as postagens dos outros serve para vermos para onde as opiniões estão se inclinando e, assim, pode nos ajudar a manifestar opiniões divergentes ou convergentes. Fóruns de discussão e espaços de organização coletiva, os perfis e páginas nas redes sociais também podem servir para mostrar, segundo os autores, as formas de exclusão dos cidadãos no sistema político, na medida em que vozes que não eram ouvidas pelos canais tradicionais podem chegar aos representantes. Mas, como essas vozes podem ser efetivamente ouvidas por aqueles que detêm o poder de decisão?

É interessante perceber, por último, o fato de os perfis institucionais não se enquadrarem exatamente no fenômeno da personalização em sentido mais estrito. Em outros termos: que identidade os perfis institucionais constroem? Sendo instituições coletivas e deliberativas, altamente visíveis e controláveis publicamente, os parlamentos são o local privilegiado do conflito nas sociedades contemporâneas, pois são os fóruns onde as diferentes facções se expressam (LESTON-BANDEIRA, 2014, p.444). Instituições cheias de controvérsia e paradoxos, não dispõem de apenas um porta-voz para falar em seu nome e talvez sejam destinadas a não serem amados pela população, como ressalta Leston-Bandeira (2014, p.443). Como construir uma identidade com uma voz coerente nas redes, se eles abrigam governo e oposição, e todas as possíveis variações entre esses dois pólos? São questões ainda em aberto, que permitem que diferentes possibilidades para e-transparência e e-participação sejam experimentadas pelas casas legislativas nas redes.

6 Conclusão

A partir das questões levantadas pela literatura e pelos depoimentos, percebe-se que tanto os servidores quanto os teóricos estão preocupados com a garantia da qualidade do debate realizado nas redes sociais e seus efetivos resultados para o processo legislativo. Como dar transparência às decisões políticas tomadas dentro dos Legislativos? Como chegar de fato nas pessoas? Como fazer das redes, que são plataformas privadas, um lugar de participação pública? Como fazer com que as contribuições dos cidadãos sejam levadas em conta pelos representantes? Como deixar os cidadãos satisfeitos com o processo de engajamento pelas redes sociais? Ou as redes são apenas um espaço de desabafo do descontentamento com a política? Essas são questões que ainda permanecem sem respostas satisfatórias para a maioria dos analistas e dos próprios gestores dessas ferramentas.

Simon et al. (2017) recomendam um planejamento cuidadoso antes da criação ou execução das ferramentas. As etapas necessárias para isso segundo os autores, na linha do

proposto por Williamson (2013), levam em conta quais são os objetivos do processo de engajamento, o que será feito com as colaborações, qual o suporte necessário dos decisores para efetivar o processo, qual o processo necessário para o desenvolvimento completo da iniciativa, quais as ferramentas são mais adequadas para uma participação construtiva pelos usuários (SIMON et al., 2017, p.66). Os autores alertam ainda para o fato de que a digitalização não é a única resposta aos processos democráticos, pois o engajamento e a educação dos cidadãos podem ser alcançados pelos métodos tradicionais. Nesse sentido, destacam que:

Um exercício de participação só será bem-sucedido se as pessoas sentirem que há valor em sua contribuição – seja porque são capazes de influenciar e moldar decisões, ou porque aproveitam algum tipo de motivação intrínseca, ou porque as questões em jogo são substantivas. Isso incentiva mais pessoas a participar, e a fazê-lo de forma útil (SIMON et al, 2017, p.67).⁹

Em sua análise de variados exemplos de ferramentas de democracia digital, Simon et al. concluem que elas podem ser usadas para ampliar a qualidade, a legitimidade e a transparência do processo decisório (2017, p.87) e, em certa medida, para incluir nele os cidadãos que não fazem parte de organizações ou movimentos sociais (MENDONÇA; CUNHA, 2012, p.181). Mas para que tais iniciativas se tornem comuns, alguns desafios precisam ser pensados: desenvolver uma compreensão mais nuançada da participação, enfrentar a desigualdade digital, compreender as motivações da participação, equilibrar aspirações e realidade, aproveitar as novas tecnologias, entender o que funciona e quais são as limitações da democracia digital.

Além disso, os autores destacam algo que os servidores das assembleias já parecem ter compreendido: para que as iniciativas de democracia digital tenham impacto real no processo legislativo e nos resultados políticos, precisam ser abraçadas por aqueles que estão nas posições de poder, inclusive na oposição (SIMON et al., 2017, p.91), superando as dificuldades de vontade política apontadas por Leston-Bandeira (2007). E, conseqüentemente, criando condições para que a organização administrativa das casas legislativas se adapte ao cenário digital, superando a falta de recursos recorrentemente apontada pelos gestores e atendendo aos cidadãos em suas necessidades informativas sobre os parlamentos.

A partir desse apoio dos próprios parlamentares e de um certo nível de autonomia das equipes na execução das tarefas, inclusive para alcançarem os recursos técnicos e humanos que necessitam, parece que a digitalização se torna mais efetiva. Permanece, contudo, a dificuldade de integrar a voz política em atividades desenvolvidas tecnicamente, como ressalta Leston-Bandeira (2014). Especificamente em relação à produção de conteúdo para as redes sociais, a necessidade de os perfis institucionais permanecerem “neutros”, isto é, sem defender posições ou

⁹ Tradução livre da autora para: “A participation exercise will only be successful if people feel that there is value in their contribution – either because they are able to influence and shape decisions, or because it taps into some sort of intrinsic motivation, or because the issues at stake are substantive. It encourages more people to participate, and to do so in a useful way.” (SIMON et al., 2017, p.67).

opiniões políticas sobre os temas que são abordados complica sobremaneira a atividade. Que é tratada nas redes, obviamente, de uma forma eminentemente opinativa. Em outros termos: qual a validade e o atrativo de um perfil que não opina sobre os assuntos que posta? Ressalte-se aqui que essa necessidade deriva da dificuldade de personalização de um perfil de uma instituição colegiada, como são os parlamentos.

A análise das práticas empíricas dos atores políticos, a partir dos depoimentos dos gestores das redes sociais nas assembleias legislativas, trouxe diversos elementos para o debate sobre as estratégias de comunicação das instituições políticas brasileiras e pistas importantes sobre os dilemas para o uso das ferramentas digitais em um cenário de desconexão e descrença na política. Percebe-se que, apesar de diferenças pontuais a partir das organizações internas dos parlamentos, os dilemas enfrentados pelos gestores das quatro casas legislativas analisadas são bastante similares.

Ao que tudo indica, a preponderância informativa dos perfis – conectada ao desenvolvimento da e-transparência por meio das plataformas das mídias sociais – e suas estratégias de visibilidade impessoais podem complicar as escolhas discursivas dos gestores nessas ferramentas, diminuindo também o seu alcance junto ao público. De certa forma, os gestores apontam para a falta de vontade política direcionada para a e-participação e para o efetivo diálogo com o cidadão – uma possibilidade aberta com as mídias sociais – como um empecilho ao aproveitamento mais intenso dessas ferramentas.

A partir desses pontos, o debate coletivo sobre as estratégias dos parlamentos para reconstruir a representação simbólica pode ser feito entre teóricos, pesquisadores, gestores e cidadãos. A e-transparência é condição necessária para a e-participação, mas, como demonstram os depoimentos, não é suficiente para que o processo se efetive. Pelo menos, não nos perfis das redes sociais mantidos pelas assembleias legislativas do Sudeste brasileiro.

Referências

AMARAL, Marcelo Santos. **Congresso no Twitter**: parlamentares e partidos políticos em 140 caracteres. 2016. Tese em [Administração]. Salvador: Universidade Federal da Bahia (UFBA).

ALMEIDA, Helga do Nascimento de. Análise dos usos das NTICs pelos parlamentares brasileiros: um estudo sobre o Facebook e o Twitter pelos deputados federais brasileiros em 2013. **38º Encontro Nacional da ANPOCS**. Trabalho apresentado no GT 22 – Mídia, política e eleições, de 27 a 31 de outubro de 2014, em Caxambu - MG. 2014.

ALMEIDA, Helga do Nascimento de. **Representantes, representados e mídias sociais**: mapeando o mecanismo de agendamento informacional. 2017. Tese em [Ciência Política]. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

ALMEIDA, Helga do Nascimento de; PEREIRA, Marcus Abílio Gomes; FERREIRA, Maria Alice Silveira; QUINTÃO, Thales Torres. “Tamo junto?” Parlamentares e mídias sociais: uma tipologia dos padrões de atuação de deputados federais no Facebook. **Revista Sociedade e Cultura**. v. 23, n. 1, p.1-47, 2020.

- ARAÚJO, José Rúas; GONZÁLEZ, Borja Dapena. Los diputados del Parlamento Gallego em Facebook. **REDMARKA UIMA**, Universidad de A Coruña. Ano IV, n.7, p.77-106, 2011.
- ARAÚJO, Ronaldo Ferreira; TRAVIESO-RODRÍGUEZ, Crispulo; SANTOS, Sarah Rubia de Oliveira. Comunicação e Participação Política no *Facebook*: análise dos comentários em páginas de parlamentares brasileiros. **Informação & Sociedade**, v. 27, n. 2, p. 279-290, 2017.
- BARROS, Antonio Teixeira de; BERNARDES, Cristiane Brum; RODRIGUES, Malena Rehbein. O Parlamento brasileiro e as novas mídias: balanço da experiência recente da Câmara dos Deputados. In: SATHLER, André; BRAGA, Ricardo de João. (orgs.). **Legislativo Pós-1988**: reflexões e perspectivas. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. P. 183-221.
- BARROS, Antonio Teixeira de; BERNARDES, Cristiane Brum; RODRIGUES, Malena Rehbein. Brazilian Parliament and digital engagement. **The Journal of Legislative Studies**, Kingston upon Hull/UK, n. 22, p. 540-558, 2016.
- BENNETT, W. Lance. The personalization of politics: Political Identity, Social Media, and Changing Patterns of Participation. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, n. 644, p. 20-39, nov. 2012.
- BERNARDES, Cristiane Brum; LESTON-BANDEIRA, Cristina. Information vs Engagement in parliamentary websites – a case study of Brazil and the UK. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 24, n. 59, p. 91-107, 2016.
- boyd, Danah; ELLISON, Nicole. Social network sites: definition, history, and scholarship. **Journal of Computer-mediated Communication**, n.13, p. 210-230, 2008.
- BRAGA, Sérgio Soares. **Podem as TICs auxiliar na institucionalização das Democracias?** Um estudo sobre a informatização dos Órgãos legislativos na América do Sul e no Brasil. Brasília: Editora Plenarium, 2008.
- BRAGA, Sérgio Soares. O Uso das Mídias Sociais é Um Bom Preditor do Sucesso Eleitoral dos Candidatos? Uma análise das campanhas on-line dos vereadores das capitais das regiões sul, sudeste, e nordeste do Brasil no pleito de outubro de 2012. **Revista Política Hoje**, Recife, v. 22, n. 2, p. 125-148, 2013.
- BRAGA, Sérgio Soares.; CRUZ, Leticia Carina. **Elites parlamentares e novas tecnologias**: um estudo sobre o uso da internet pelos deputados estaduais brasileiros da 16ª legislatura (2007-2011). *Working papers/textos para discussão*, 4. Curitiba: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil/Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira/Universidade Federal do Paraná, 2012.
- CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM DEMOCRACIA DIGITAL (Ceadd). Democracia digital no Brasil: uma prospecção das melhores iniciativas federais de 2015. **Relatório de Pesquisa**, 2015.
- COOK, James M. Twitter Adoption and Activity in U.S. Legislatures: A 50-State Study. **American Behavioral Scientist**, v. 61, n.7, p. 724-740, 2017.
- COLEMAN, Stephen. Connecting parliament to the public via the Internet: Two case studies of online consultations. **Information, Communication & Society**, v.7, n.1, p.1-17, 2004.
- CONTREIRAS, Patrícia. Deputadas Parlamentares e Redes Sociais – O Mito das Redes como Facilitadoras de Proximidade entre os Políticos e os Cidadãos. **Media & Jornalismo**, n.21, p.145-158, 2012.
- CRIVELLARO, Clara; COMBER, Rob; BOWERS, John; WRIGHT, Peter C.; OLIVIER, Patrick. A pool of dreams: Facebook, politics and the emergence of a social movement. **Proceedings of the SIGCHI**. Conference on Human Factors in Computing Systems. Toronto, Ontario, Canada, p. 3573-3582, April 26 - May 01, 2014.
- ENLI, Gunn Sara; SKOGERBØ, Eli. Personalized Campaigns in Party-Centred Politics. Twitter and Facebook as arenas for political communication. **Information, Communication & Society**,

v.16, n.5, p.757-774, 2013.

FARIA, Cristiano Ferri Soares. **O parlamento aberto na era da internet**: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis? Edições Câmara, Brasília, 2012.

GEBER, Sarah; SCHERER, Helmut. My voter, my party, and me. American and German parliamentarians on Facebook. **Journal of Information Technology & Politics**, v.12, n.4, p.360-377, 2015.

GIRALDO-LUQUE, Santiago; VILLEGAS-SIMÓN, Isabel; BUGS, Ricardo Carniel. ¿Cómo usan los parlamentos las redes sociales? Un estudio comparado y longitudinal aplicado a países de América y Europa (2010, 2015 y 2017). **Revista Latina de Comunicación Social**, n.72, p. 1.278-1.299, 2017.

GOMES, Wilson. **A Democracia no Mundo Digital**: história, problemas e temas. São Paulo: Edições SESC São Paulo, 2018.

GRIFFITH, Jeffrey; LESTON-BANDEIRA, Cristina. How are Parliaments Using New Media to Engage with Citizens? **The Journal of Legislative Studies**, n. 18, p.496-513, 2012.

HALPERN, Daniel; VALENZUELA, Sebastian; KATZ, James E. We Face, I Tweet: How Different Social Media Influence Political Participation through Collective and Internal Efficacy. **Journal of Computer-Mediated Communication**, v. 22, p. 320–336, 2017.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2018. **Projeções da População**: Brasil e unidades da federação: revisão 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101597.pdf> . Acesso em: 25 out. 2019.

JENSEN, Jacob Linaa, Political participation online: the replacement and the mobilisation hypothesis revisited. **Scandinavian Political Studies**, v. 36, n. 4, p.347-364, 2013.

JÚLIO NETO, Gilson Arão. Desafios da comunicação pública face aos fluxos comunicacionais: Um estudo sobre a TV Assembleia/ES. **XXIV Congresso de Ciências da Comunicação na Região Sudeste**. Vitória/ES, 2019.

LARSSON, Anders Olaf. Online, all the time? A quantitative assessment of the permanent campaign on Facebook. **New Media & Society**, v.18, n.2, p.274-292, 2016.

LARSSON, Anders Olaf; KALSNES, Bente. ‘Of course we are on Facebook’: use and non-use of social media among Swedish and Norwegian politicians. **European Journal of Communication**, v.29, n.6, p.653-667, 2014.

LEV-ON, Azi; PORAT, Chen Sabag-Ben; LEHMAN-WILZIG, Sam. A Facebook post is bom: exploring the process of generating MPs social media presence. **The Journal of Legislative Studies**, v.23, n.4. p.549-565, 2017.

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

LESTON-BANDEIRA, Cristina. The pursuit of legitimacy as a key driver for public engagement: The European Parliament case. **Parliamentary Affairs**, v. 67, n. 2, p.437-457, 2014.

LESTON-BANDEIRA, Cristina. Why Symbolic Representation Frames Parliamentary Public Engagement. **British Journal of Politics and International Relations**, v.18, n.2, p.498-516, 2016.

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

LUCINDA, Karine Aparecida. **Comunicação Pública via Mídias Sociais**: Estudo de caso da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. [Monografia] Jornalismo. Florianópolis/SC: Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), 2016.

LUCINDA, Karine Aparecida; BERTASSO, Daiane. Comunicação Pública via Mídias Sociais:

estudo de caso da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. **VII Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (VII COMPOLÍTICA)**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS, 10-12 de maio de 2017.

MARGETTS, Helen. The Internet and Democracy. In DUTTON, Williams H. (ed.) **The Oxford Handbook of Internet Studies**. Oxford/UK: Oxford University Press, 2013.

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

MARQUES; Francisco Paulo Jamil Almeida; AQUINO, Jakson Alves de; MIOLA, Edna. Parlamentares, representação política e redes sociais digitais: perfis de uso do Twitter na Câmara dos Deputados. **Opinião Pública**, Campinas, v.20, n.2, p.178-203, 2014b.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Relatório Aprimoramento de Eventos da ALMG**. Universidade Federal de Minas Gerais. Departamento de Ciência Política. Projeto “Aprimoramento de Eventos da ALMG”. Belo Horizonte, maio de 2012. 255 p.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; PEREIRA, Marcus Abílio. Dilemas na apropriação das TICs pela ALMG. Uma análise sobre a percepção dos gestores. In R. F. Mendonça, M. A. Pereira & F. Filgueiras. (orgs.) **Democracia digital**. Publicidade, instituições e confronto político. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016. P.189-216.

MITOZO, Isabel Batista. **E-Participação nos Parlamentos**: desenvolvimento e uso de Iniciativas pela Câmara dos Deputados brasileira e pela *House Of Commons* britânica. Tese [Ciência Política]. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2018.

MUSTAFA, Abdulsalam; SHARIFOV, Mahammad. Towards Enhancing Citizens Engagement: A Review of Parliamentary Websites in the 36 State Houses of Assembly in Nigeria. **JeDE97-M**, v. 10, n. 2, p. 97-111, 2018.

NICOLÁS, Maria Alejandra; BRAGA, Sérgio. As elites parlamentares sul-americanas e as NTICS: perfil sociopolítico e o uso da *web* por deputados e senadores do Brasil, Argentina, Chile, Paraguai, Uruguai e Venezuela. **Revista NEP - Núcleo de estudos paranaenses da UFPR**, v. 1, n.1, p. 61-82, 2015.

PEREIRA, Marcus Abílio; SANTOS, Manoel Leonardo; BERNARDES, Cristiane Brum. Parlamentares conectados: um estudo sobre a utilização de tecnologias de informação e comunicação (TICs) na Câmara do Deputados (2014/2018). In: **Anais do 2º Congresso do INCT.DD**. Universidade Federal da Bahia. Salvador/BA, 3 e 4 de outubro de 2019b. P.1-44.

PESSONI, Arquimedes; SANTOS, Rita de Cássia Donato dos. A presença social dos Deputados Federais do Grande ABC no Facebook. **Comunicação & Sociedade**, São Bernardo do Campo, v. 40, n. 2, p. 83-111, maio/ago. 2018.

PORTILLO, José Romero; FERNÁNDEZ, Manuel Mena. Parlamentos en Twitter. Análisis de los contenidos y la interactividad en @Congreso_Es y @HouseofCommons. **Revista Comunicación Midiática**, v.8, n.2, p. 232-259, mai./ago. 2013.

RODRÍGUEZ-ANDRÉS; ÁLVAREZ-SABALEGUI. Presencia y Actividad de los Parlamentos Autonómicos en las Redes Sociales: Pocos Avances em el Fomento de la Participación Ciudadana. **El profesional de la información**, v. 27, n. 5, p. 994-1003, 2018.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; BRAGA, Sérgio; CARLOMAGNO, Marcio Cunha; MARIOTO, Djiovanni Jonas França; ALISON, Murilo Brum; SILVA, Tiago Philippini Ferreira Borges da. Estado da arte da democracia digital no Brasil: oferta e sobrevivência das iniciativas (1999-2016). **Rev. Serv. Público**, Brasília, v. 70, n. 4, p. 693-734, out/dez 2019.

SAEBO, Oystein. Understanding Twitter Use among Parliament Representatives: a Genre Analysis. In: TAMBOURIS, E.; MACINTOSH, A.; BRUIJIN, H. **Third IFIP WG 8.5**

International Conference, Eletronic Participation. 1º de setembro, 2011.

SASTRE, Angelo; OLIVEIRA, Claudia Silene Pereira de; BELDA, Francisco Rolfsen. A influência do “filtro bolha” na difusão de *Fake News* nas mídias sociais: reflexões sobre as mudanças nos algoritmos do Facebook. **Revista GEMInIS**, São Carlos, UFSCar, v. 9, n. 1, p.4-17, jan. / abr. 2018.

SIMON, Julie; BASS, Theo; BOELMAN, Victoria; MULGAN, Geoff. **Digital Democracy**. The tools transforming political engagement. UK: Nesta, February 2017. 99 p.

SUNSTEIN, Cass. Is Social Media Good or Bad for Democracy? **SUR** 27, v.15, n.27, p. 83-89, 2018.

TAVARES, Daniel Nardin; QUIROGA, Tiago. O reforço do “homem cordial” nas conexões entre senadores e cidadãos nas redes sociais online. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, n.60, p. 110-128, 2015.

TÚÑEZ, Miguel; SIXTO, José. Social networks, politics and commitment 2.0: Spanish MPs on Facebook. *Revista Latina de Comunicación Social*, vol.66, p.210-234, 2011.

VIANA, David Henrique de Moura; OLIVEIRA, Bernardina Maria Juvenal Freire de. Redes Sociais e Política: Twitters dos vereadores de João Pessoa/PB. **SimSocial** – Simpósio em Tecnologias Digitais e Sociabilidade. Mídias Sociais, Saberes e Representações Salvador - 13 e 14 de outubro de 2011.

VITAK, Jessica; ZUBE, Paul; SMOCK, Andrew; CARR, Caleb T.; ELLISON, Nicole; LAMPE, Cliff. It’s Complicated: Facebook Users’ Political Participation in the 2008 Election. **Cyberpsychology, Behavior, and Social Networking**, v. 0, n. 0, 2010.

WRIGHT, Scott. Politics as usual? Revolution, normalization and a new agenda for online deliberation. **New Media & Society**, v. 14, n.2, p.244–261, 2011.

WILLIAMSON, Andy. **MPs Online**: connecting with constituents. London: Hansard Society, 2009.

WILLIAMSON, A. **Social Media Guidelines for Parliaments**. Geneva, Switzerland, Inter-Parliamentary Union, 2013.

WORLD E-PARLIAMENT REPORT. Genebra: União Inter-Parlamentar, 2018.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. **Transparência**: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro. Brasília: Enap, 2019.

Entrevistas

ABEND, Célia. **Redes Sociais das Assembleias Legislativas**. Diretora de Comunicação da Alerj. Conversa informal telefônica em 03/09/2018.

ALBANI, Lucas. **Redes Sociais das Assembleias Legislativas**. Publicitário, Gestor de design e de mídias sociais da ALES. Entrevista por vídeo do Whatsapp em 25/09/2019.

COELHO, André. **Redes Sociais das Assembleias Legislativas**. Sub-diretor de Comunicação da Alerj. Entrevista por vídeo do Whatsapp em 12/11/2018.

FARAGE, Fabíola. **Redes Sociais das Assembleias Legislativas**. Gerente geral de Imprensa e Divulgação e gestora do Projeto Presença Digital da ALMG. Entrevista presencial em 15/08/2018.

MARQUES JÚNIOR, Alaôr Messias. **Redes Sociais das Assembleias Legislativas**. Diretor de Planejamento e Coordenação da ALMG. Entrevista presencial em 16/10/2018.

MENEZES, Daniela Santiago Mendes. **Redes Sociais das Assembleias Legislativas**. Gerente de Relações Institucionais da ALMG. Entrevista presencial em 14/11/2018.

PRADO, José Geraldo. **Redes Sociais das Assembleias Legislativas**. Diretor de Comunicação

da ALMG. Entrevista por Skype em 22/10/2018.

SÁ, Manuela. **Redes Sociais das Assembleias Legislativas**. Diretora de Redação do Departamento de Comunicação da ALESP. Entrevista por vídeo do Whatsapp em 24/10/2019.

TERRA, Ana Carolina Utsch. **Redes Sociais das Assembleias Legislativas**. Gerente de Mídias Digitais da ALMG. Entrevista presencial em 16/10/2018.

TIRIBA, Daniel. **Redes Sociais das Assembleias Legislativas**. Jornalista e designer encarregado da produção de conteúdo para as redes sociais na Alerj. Entrevista presencial em 28/09/2018.

VIEIRA, Tainah. **Redes Sociais das Assembleias Legislativas**. Coordenadora do Núcleo de Marketing e Projetos Especiais da Alerj. Entrevista presencial em 28/09/2018.

Artigo recebido em: 2020-07-14

Artigo reapresentado em: 2020-09-23

Artigo aceito para publicação em: 2020-09-28



TRANSPARÊNCIA QUANTO À ARQUITETURA DA INFORMAÇÃO E USABILIDADE: CASO DO PORTAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ

TRANSPARENCY AS TO INFORMATION ARCHITECTURE AND USABILITY: CASE OF THE PARANÁ STATE LEGISLATIVE ASSEMBLY

TRANSPARENCIA EN CUANTO A ARQUITECTURA DE INFORMACIÓN Y USABILIDAD: CASO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL ESTADO DE PARANÁ

Jackeline Saori Teixeira¹

Resumo: Parte considerável da literatura sobre transparência pública se debruça somente sobre as exigências legais. À vista disso, propõe-se a observar o caso da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, especificamente o sítio online institucional, mediante a perspectiva da arquitetura da informação e usabilidade, de modo a investigar como é praticada a transparência pela instituição a través do sítio virtual. Para isso, utiliza-se a técnica de observação sistemática e uma lista de verificação. Observaram-se problemas quanto à nomeação ambígua das categorias nos *menus*, ordenação das informações nas páginas secundárias e a apresentação das informações de forma não facilitada ao usuário. Desse modo, compreende-se que o foco da transparência online realizada pela instituição não se restringe ao constrangimento legal, mas se refere a uma concepção dos próprios agentes sobre o que ela seria.

Palavras-chave: Transparência; Arquitetura da Informação; Usabilidade; Democracia Digital; Comunicação Política.

Abstract: The major part of public transparency literature only talks about legal requirements. It proposes to look at the case of Paraná State Legislative Assembly, specifically the institutional website, through the information architecture's and usability's perspective to investigate how the institution practiced website transparency. So, it uses systematic observation and checklist. Problems about the ambiguous nomination of menu categories, information order in secondary pages, and non-facilitated availability information have observed. This way, it is comprehended that the focus of online transparency is not restricted by legal requirements however it refers to agents' conception.

Key-words: Transparency; Information Architecture; Usability; Digital Democracy; Political Communication.

Resumen: Parte considerable de la literatura sobre transparencia publica habla solamente sobre las exigencias legales. En vista de eso, se propone a observar el caso de la Asamblea Legislativa del Estado de Paraná, específicamente el sitio online institucional, mediante la perspectiva de la arquitectura de información e usabilidad, de modo a investigar cómo la transparencia es practicada por la institución a través de lo sitio virtual. Para eso, utiliza-se la técnica de observación sistemática e lista de verificación. Observaron-se problemas cuanto a nominación ambigua de las categorías en los menús, ordenación de las informaciones en las páginas secundarias e la presentación de informaciones de forma non facilitada para los usuarios. De ese modo, comprende-se que el foco de la transparencia online realizada por la institución no se restringe al embarazo legal, pero se refiere a una concepción de los propios agentes sobre lo que ella sería.

¹ Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná. Orcid Id: <https://orcid.org/0000-0002-8828-2158>. E-mail: jackeline_st@hotmail.com.

Palabras clave: Transparencia; Arquitectura de la Información; Usabilidad; Democracia Digital; Comunicación Política.

1 Introdução

A atuação brasileira quanto a transparência não se restringe às práticas internas, mas também abarca relações internacionais; como no trabalho junto à *Open Government Partnership* (OGP), iniciativa internacional a qual o Brasil é membro-fundador, que em 2016, apresenta o 3º Plano de Ação Nacional para Governo Aberto. O compromisso número 11 desse documento tem como objetivo principal aprimorar a abertura transparente e participativa de casas legislativas, por meio da soma de esforços de diferentes atores na busca de soluções inovadoras e abertas (BRASIL, 2016). Tal preocupação pode ser compreendida devido às mudanças decorrentes das matérias legais mencionadas anteriormente que não abordavam os atributos para o aumento da transparência nos órgãos do Legislativo e do Judiciário.

O caso da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (ALEP) se mostra relevante não somente pelo compromisso; mas também pelo interesse de 82% dos paranaenses em conhecer melhor a instituição e pela comunicação institucional da Casa não se utilizar da veiculação patrocinada de informações para divulgar suas atividades na mídia, o que ocorre em sete dentre as dez Assembleias dos Estados brasileiros com o maior Produto Interno Bruto (AERP, 2019). A ALEP lançou em 2019 o primeiro edital referente à prestação de serviços de publicidade institucional (RIBEIRO, 2019), cujo o objetivo é difundir ideias, informar o público em geral e tornar mais transparente a comunicação da Casa (ALONSO, 2019). Tal conduta demonstra mudança de postura quanto publicização e transparência institucional.

Nesse sentido, busca-se responder a seguinte questão de pesquisa: como é praticada a transparência institucional da ALEP? Entende-se que a resposta à indagação pode perpassar diversas áreas do conhecimento, para isso se valeu de um estudo descritivo do portal a partir da perspectiva da arquitetura da informação e usabilidade. Tais conceitos foram elencados dada a perspectiva de que a instauração de mecanismos de transparência pode ser somente um meio de cumprir o ordenamento legal, sem cuidados adicionais com os possíveis utilizadores, ou pode ser um sinal de que existe algum grau de preocupação com o cidadão que terá acesso a tais ferramentas o que proporcionaria a busca por elaborar dispositivos que cumpram mais que somente as exigências legais. No caso da presente pesquisa entende-se que a preocupação com o usuário se mostra ao proporcionar interfaces que sigam os critérios comuns de usabilidade na Internet.

Dá-se atenção especial para a disposição e apresentação das informações no portal da Assembleia, visto que o público das atividades atreladas à transparência contempla desde os órgãos de fiscalização de tais políticas até a população como um todo. As seções seguintes do trabalho são organizadas de modo a (I) oferecer uma revisão da literatura relacionada na qual se apresenta o raciocínio tocante à questão de pesquisa; (II) apresentar os materiais e métodos; (III)

expor os dados; (IV) discutir os achados com a literatura e a (V) conclusão.

2 Estrutura digital da Transparência

Observações quanto ao emprego da Internet na política tal qual seus impactos na Democracia são encontrados na literatura com vários nomes como “democracia digital”, “ciberdemocracia”, “democracia eletrônica”, “teledemocracia”, “democracia virtual” ou e-democracia (BRAGATTO, 2011). Entende-se por democracia digital “o emprego de tecnologias digitais de comunicação com o objetivo de corrigir, incrementar ou incorporar novos procedimentos ao processo político, no sentido de melhor atender a um ou mais princípios da democracia” (ALMADA; CARREIRO; BARROS; GOMES, 2019, p. 163). Todavia, a expressão “democracia digital” é pouco esclarecedora até que se distinga a ideia de democracia que a sustenta, pois, cada modelo, ou ênfase, tem uma ideia de como a Internet deve ser utilizada para estar a seu serviço (GOMES, 2011). Stabile complementa essa visão, e aponta que estudar Democracia Eletrônica é entender em que contexto as Tecnologias de Informação e Comunicação beneficiam o ambiente político democrático e que tipo de benefício elas proporcionam assim como quem é o beneficiado (STABILE, 2012, p. 22), uma vez que a tecnologia não trará necessariamente soluções democratizantes, o que requer ainda todo um conjunto de ações e encaminhamentos de ordem propriamente política (SILVA, SANTOS, RABELO, LUCIANO, 2020).

A discussão sobre a relação entre tecnologia e política não se limita aos sistemas políticos, mas também pode englobar a questão dos governos (CRUZ-RUBIO, 2015), principalmente relacionada à digitalização de informação (MARQUES; PEREIRA, 2015). Contudo, ressalta-se que a infraestrutura eletrônica não transporta simplesmente o fenômeno social, mas participa da sua produção (VENTURINI; BOUNEGRU; GRAY; ROGERS, 2018). As características da arquitetura de uma plataforma têm implicação direta no tipo de política de informação e comunicação que a permeia, sendo que a heurística da arquitetura digital aplicável a várias áreas da política de comunicação online (BOSSETTA, 2018). Ou seja, tais práticas não representam somente a digitalização de atividades do Estado, mas também ajudam a configurá-las.

O debate sobre transparência pública se relaciona com essa discussão, uma vez que ela é vista como uma agenda da democracia (PINHEIRO, 1991; MOISÉS, 2008). Todavia, como não existe um único modelo de democracia, (HELD, 1987), ela não é vista somente por uma perspectiva, nem com um único significado (GOMES, AMORIM, ALMADA, 2015). O conceito de transparência na teoria política foi precedido pela noção de “publicidade” (GOMES, AMORIM, ALMADA, 2018, p. 2), podendo ser entendido como aquilo que se permite ver e compreender a partir dos dados e das informações disponíveis, isso significa que decorre da abertura de dados e informações e, é utilizada para se falar da condição de exercício da autoridade pública sob o controle cognitivo alargado dos cidadãos e de instituições externas ao Estado

(ALMADA; CARREIRO; BARROS; GOMES, 2019). Deduz-se, então, que transparência é mais do que a publicidade do ato, mas diz respeito à abertura e compartilhamento de informações, que torna o público mais capaz de decidir e fazer as escolhas políticas, aumenta a *accountability* e reduz o âmbito da corrupção (CAMPOS, PAIVA, GOMES, 2013).

Parte das pesquisas sobre a área se debruçam sobre as restrições ou potencialidades sobre a ideia. Sobre as potencialidades, sustenta-se que a transparência proporciona e dissemina informações sobre o governo (BERTOT, JAEGER, GRIMES, 2010, p. 267), apontam relevância dela para a credibilidade que as pessoas dão às instituições (FAIRBSANS et al., 2007), assim como a possibilidade de estimular esforços para aumentar o nível moral das instituições (MEIJER, 2009).

Entretanto, também se é dito que a transparência sozinha não é suficiente e que para ter significado real sendo necessárias as dimensões de avaliação e projeção (MARSH, 2011); que ela diminui o nível de confiança no governo, pois os cidadãos se sentiriam alienados das instituições governamentais e suspeitariam das práticas políticas, logo, alguns indivíduos ou grupos poderiam ganhar a confiança perdida, proporcionando uma nova questão de *accountability* (MARGETTS, 2011). Conclui-se que as potencialidades e limitações se relacionam diretamente com o que é considerado como transparência.

Ananny e Crawford (2016) apresentam uma tipologia das distintas compreensões presentes na literatura. Um primeiro significado leva em conta as informações que são disponibilizadas (se são confiáveis ou são divulgadas somente nominalmente). O segundo considera o tipo de prestação de contas possibilitada (encarrega a organização somente a responder ou apresenta o poder de sancionar e exigir compensação por danos). Outra distinção pode ser observada quanto a direção em que as informações são disponibilizadas (vertical - agentes internos de diferentes hierarquias conseguem observar a conduta uns dos outros, e horizontal – possibilidade de acessar as informações para além dos limites das instituições que as tutelam). A maneira pela qual se configura a transparência organizacional (o que é realizado é pontual ou se integra à rotina institucional) e a regularidade pela qual as informações são apresentadas (publicadas retrospectivamente ou sincronicamente) também servem como características distintivas.

Isto posto, percebe-se que as perspectivas dos trabalhos sobre transparência compartilham, em algum grau, a ideia enunciada por Ferracioli e Herman (2018) de que somente o cumprimento da legislação pelos entes federativos não implicará em ganhos democráticos se não vir acompanhada de um público que saiba usar as ferramentas, uma vez que a utilização dessas ferramentas pode ficar restrita a um grupo seleto de indivíduos, como jornalistas e servidores públicos. À vista disso, Marques (2016) sustenta que os métodos e estratégias para a configuração de mecanismos de transparência digital podem se beneficiar das descobertas já realizadas na área de e-participação, pois os níveis de transparência estão relacionados aos

esforços e ao perfil dos técnicos de cada instituição, assim como aos objetivos inerentes a elas.

Nesse sentido, Noveck (2014) sugere que o design das telas pela qual as pessoas interagem com o governo é feito, provavelmente, para ser menos efetivo à participação dos cidadãos e produzir comentários que são menos gerenciáveis para os reguladores. Além disso, ela defende a necessidade de aqueles que entendem e se importam com a democracia também estarem envolvidos na criação da tecnologia caso o interesse seja o fortalecimento da democracia digital centrada no cidadão, ao invés de somente uma democracia digital centrada no cliente.

Ademais, a autora enfatiza que a criação de ferramentas de informação deve ter como premissas que (I) ao se fornecer informação, deve-se entregá-la em um formato útil aos destinatários; (II) nem todos os beneficiários são especialistas; (III) a informação é disseminada com sucesso entre as comunidades interessadas que, no que lhe diz respeito, repassarão aos seus membros; (IV) a informação deve estar vinculada ao contexto social de comunicação no processo de produção de regras; (V) aprimorar o uso da tela do computador facilitará a conexão com às pessoas envolvidas (NOVECK, 2004, p. 9). Tais ponderações estão relacionadas aos conceitos de arquitetura da informação e usabilidade.

Especificamente, quando se fala em arquitetura da informação, tem-se em mente a maneira como se organiza e apresenta a informação para que ela seja assimilada com facilidade, pois tem como principal objetivo atender às necessidades dos usuários de websites (CINNANTI, 2011). Em outras palavras, é possível compreender a arquitetura da informação com a lógica da disposição das informações em um determinado contexto, que abarca as decisões de onde e como dispor determinado dado. Por isso, conhecer a audiência (dimensão dos usuários) – como aborda as tarefas, que vocabulário utiliza e se a arquitetura existente faz algum sentido – se mostra fundamental para a área. Ou seja, saber, nem que minimamente, quem utilizará o produto é vital para a Arquitetura de Informação (CALDAS, 2007).

A preocupação com o utilizador motivou investigações de áreas de conhecimento distintas, o que proporcionou focos e contribuições diversas (CAMARGO, VIDOTTI, 2011). Camargo e Vidotti (2011) apresentam que dentre as diferenças de perspectivas marca-se a distinção entre o design de informação e o de interação. O primeiro foca no conteúdo, na apresentação da informação para facilitar a compreensão do usuário, enquanto o segundo se atenta na relação do conteúdo com o sistema, em definir a interação com as funcionalidades do ambiente. Assim, as autoras compreendem que a Arquitetura da Informação envolve ambos, já que se aborda tanto a forma de apresentação da informação apresentada pelo usuário, quanto a organização e a estrutura de dados. (CAMARGO, VIDOTTI, 2011).

Nesse contexto, a usabilidade pode ser entendida como “a capacidade de um sistema interativo oferecer ao usuário, em determinado contexto de operação, a realização de tarefas de maneira eficaz, eficiente e agradável” (SOUZA, 2009, p. 20). Então, enquanto a arquitetura da informação trabalha com o esquema mental ou organização lógica do que será ofertado, a

usabilidade está preocupada com o produto/serviço em si, isso significa que a preocupação com usabilidade está contida no escopo da arquitetura da informação, mas que a última não se resume à primeira, já que a lógica de organização informacional não é abarcada pelos parâmetros de usabilidade.

Todavia, por mais que tenha emergido a preocupação com facilitar a interação do usuário com os sítios virtuais, não se pode dizer que tais recursos são neutros já que a maneira de construir as informações, mostrá-las, ou mesmo acessá-las não é universal, mas relacionada com esquemas culturais (FRICK, 2008). Dito isso, pesquisas que abordam a transparência pela perspectiva da arquitetura da informação e da usabilidade são importantes visto que muitas vezes a informação requerida está no portal, no entanto, o caminho para se chegar a ela é longo e não óbvio, o que dificulta sua localização. Há também casos em que o excesso de informação pode dificultar a e-transparência, pois a localização daquilo que é do interesse do cidadão está disperso ou requer uma pesquisa avançada para que seja encontrada, o que torna árduo o processo de busca do cidadão (AMORIM; ALMADA, 2016, p. 66). Além de tudo, tem-se em mente ainda que sites de e-governo apresentam diversos problemas de usabilidade, como formatos inconsistentes, baixa capacidade de navegação e orientação (SCHNEIDER; OLIVEIRA; BARNI; FERREIRA; TEZZA, 2018).

Os esforços do governo brasileiro a fim de atender às demandas por mais transparência e participação na gestão pública são variados (promulgação de leis que consideram obrigatória a divulgação de dados, informações e ações do governo em tempo real através da internet; participação em parcerias que preveem a divulgação de dados e informações sobre o governo na internet para tornar governos mais transparentes e *accountable*), sendo que o desenvolvimento e reestruturação do Portal de Transparência do Governo Federal (para melhorar sua usabilidade e interatividade, etc.) é um dos compromissos assumidos pelo Brasil como parte do Plano de Ação Brasileiro na Parceria para Governo Aberto (SILVA, DOMINGUEZ, 2017).

Neste sentido, pode-se entender que as ações tomadas pelo governo como possibilidades de modificação da cultura institucional existente (ALVES, 2012) ou como meios de visibilidade para a espetacularização do processo democrático, aumentando sua legitimidade perante a opinião pública, mas que eles somente cumprem a exigência legal de divulgação de informações (ABDALA; TORRES, 2016). Desse modo, entende-se que a transparência praticada institucional pode ser entendida alinhada à perspectiva de Abdala e Torres, de focada meramente na divulgação de dados e documentos, ou mais próxima a Alves, quanto ao fomento à cultura do acesso. Na seção seguinte é apresentada a metodologia da pesquisa, de modo a responder à questão anteriormente elencada.

3 Material e Métodos

Dado que a arquitetura da informação é um conceito que pode ser observada por muitas perspectivas, não existe uma única maneira de se analisá-la. Na investigação adota-se a técnica da observação sistemática para identificar a possibilidade de interação oferecida pelo sítio online e, conseqüentemente, observar a transparência praticada. Durante essa etapa, realizada através de um computador pessoal, no início de novembro de 2019, elaborou-se um pequeno diário de campo com anotações referentes às estruturas presentes em cada página junto aos elementos simbólicos percebidos na interação. Em seguida, tais dados foram ordenados de maneira a retratar a arquitetura das informações. A data de captura das telas se justifica pela modificação na estrutura do sítio online da instituição ocorrida em 14 de outubro de 2019, em fase de testes, e apresentação oficial no dia 18 de novembro de 2019 (BUDOLA, 2019).

Quanto à usabilidade, decidiu-se utilizar o método de inspeção, caracterizado pela utilização de conceitos e regras previamente estabelecidos para a identificação dos problemas de usabilidade nas interfaces, ou seja, o usuário não participa diretamente na avaliação. Dentre as técnicas possíveis, optou-se pela lista de verificação que consiste em um conjunto de regras baseadas em recomendações, aplicadas diretamente na interface. (SOUZA, 2009). A técnica é considerada mais eficiente na detecção de problemas de usabilidade do que os guias de recomendações genéricos (DIAS, 2006, p. 59); é uma das mais abrangentes quanto à quantidade e tipos de problemas identificados; além de ser a que permite maior repetitividade e reprodutibilidade; assim como ser a de mais fácil aplicação (CYBBIS; BETIOL; FAUST, 2010).

Decidiu-se adaptar a lista apresentada por Nascimento (2010) (108 enunciados), com a de Camargo e Vidotti (2011) e Caldas (2007), 49 e 54 itens respectivamente, de maneira a agregar os elementos semelhantes e retirar os que se sobreponham, bem como aqueles que Nielsen e Loranger (2007) verificaram já não apresentar impacto na usabilidade em decorrência da adaptação do usuário às plataformas ou a criação de padrões e convenções de design predominantes (cores que deveriam ser utilizadas ou evitadas, resolução das imagens, tempo de carregamento das páginas, especificações para os elementos multimídia, quantidade de clicks para alcançar o conteúdo nos sítios); assim como elementos que são presentes em sítios virtuais de naturezas diversas daquelas dos governamentais (presença de conteúdos de outros sites, seja como anúncios ou como buscadores que fazem a investigação na internet e não no interior do sítio, mas também apontamentos sobre serviço de bibliotecas, especificamente quanto a reserva e devolução de material), o que resultou em uma lista com 47 pontos a serem verificados.

A inspeção da usabilidade se deu mediante a uma nova navegação, realizada ainda em novembro de 2019 em dia distinto da utilizada para observar os elementos simbólicos e arquitetura da informação. Tal ação foi tomada a fim de diminuir a influência de uma análise sobre a outra. A resposta à questão de pesquisa se dá pela descrição do sítio e a identificação de obstáculos durante a navegação no sítio online. Não se buscou medir a quantidade ou a grandeza

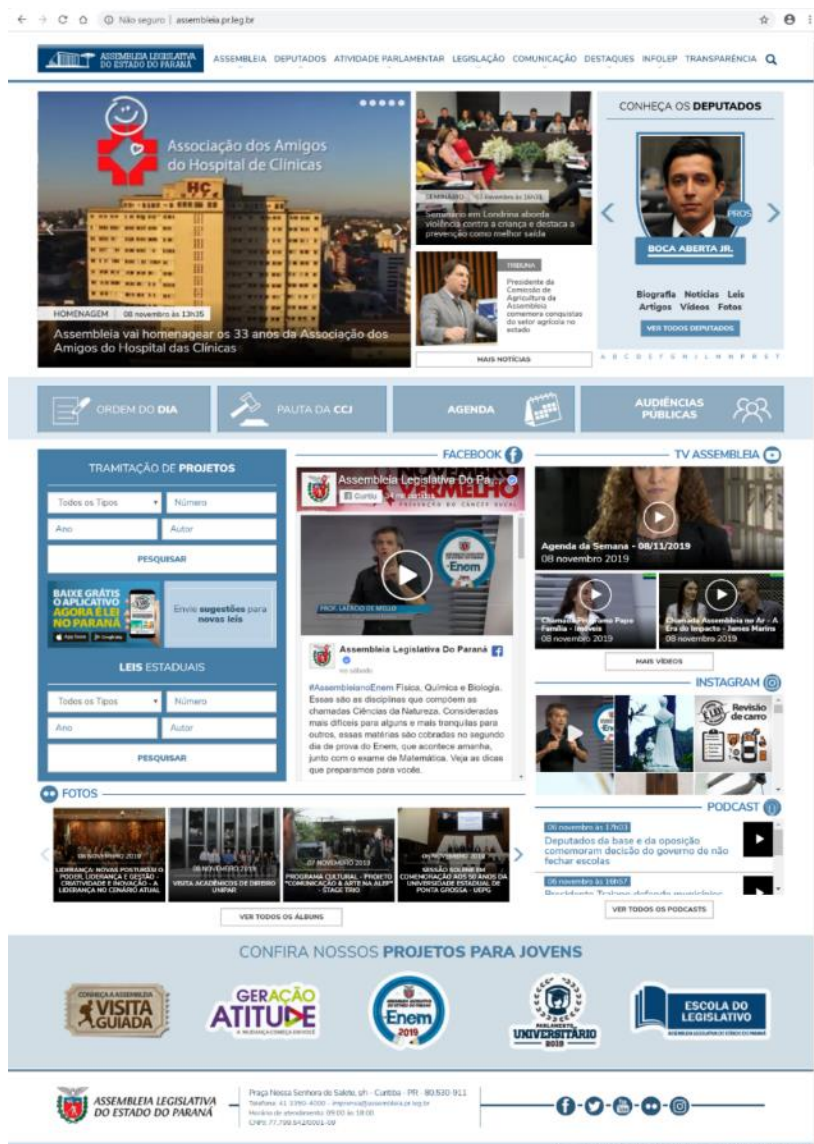
de tais impedimentos, mas de observá-los frente ao conceito de transparência e assim buscar identificar se existe alguma intenção em facilitar a interação dos usuários com a plataforma. Na seção seguinte, apresentam-se os dados levantados pela observação sistemática e pela lista de verificação, junto com as situações que não conseguem ser abarcadas pelo método.

4 Arquitetura do Portal da ALEP

Observar a página inicial do sítio online é importante visto que é a forma em que o usuário, majoritariamente, iniciará seu contato como apontado por Nielsen e Loranger (2007). Porém, para o restante do portal, será feita uma descrição mais sucinta, dedicando maior atenção para a página referente a transparência.

Na página inicial do sítio online da ALEP (Figura 1) consta o logo estilizado da instituição ao lado do *menu* superior, composto pelas categorias “assembleia”, “deputados”, “atividade parlamentar”, “legislação”, “destaques” “infolep” e “transparência” (apresentadas de forma mais detalhada a seguir), além de um ícone para pesquisa (lupa). Abaixo ao menu encontram-se as notícias de cunho institucional em destaque à esquerda, margeadas por outros informes e seguida pelo atalho para a página dos deputados.

Figura 1 – Página inicial.



Fonte: Captura feita pela autora em 10 de novembro de 2019.

Na parte central constam direcionadores para a ordem do dia, pauta da Comissão de Constituição e Justiça, Calendário de atividades da instituição e audiências públicas; áreas de pesquisa sobre projetos legislativos e leis estaduais, espaços de exposição das publicações nas plataformas digitais da instituição (perfil em redes sociais digitais como *Facebook*, *Instagram* e *Flickr*; assim como os vídeos da TV Assembleia hospedados no *YouTube*).

Segue-se com informações sobre os “projetos para jovens” (visita guiada, Geração Atitude, Assembleia no Enem, Parlamento Universitário e Escola do Legislativo), sendo que a Escola do Legislativo se dedica a fazer projetos cursos para a população em geral e capacitações para servidores ou agentes políticos. Encerra-se a página com o brasão oficial, informações para contato (endereço, telefone, horário de funcionamento), CNPJ e atalhos para as contas nas redes sociais digitais.

Na categoria “assembleia” é apresentada a história da instituição, as pessoas que

ocuparam o cargo de Presidente e 1º Secretário, em que ao clicar nas fotos é direcionado a páginas referentes à história, notícias, leis vídeos e fotos desses parlamentares; uma aba intitulada “conheça a assembleia” que corresponde à visita guiada à instituição e ao mapa do site, Figura 2. Curiosamente, no mapa do site, todas as categorias do menu superior são apresentadas junto com as subcategorias referentes com exceção à de “transparência”.

Figura 2 – Mapa do sítio online.



Fonte: Captura feita pela autora em 10 de novembro de 2019.

A categoria “deputados” é composta por “Conheça os Deputados”, “Mesa Diretora”, “Liderança e Blocos Partidários” e “Representação Partidária” apresenta os parlamentares que compõem a casa legislativa, a Mesa Diretora, os partidos, assim como aqueles que são líderes de partido ou blocos partidários.

Tirando o primeiro item – que consta as fotos de todos os deputados e está organizado com destaque aos membros da mesa (Presidente, 1º Secretário e 2º Secretário na primeira linha e os outros membros na segunda linha) sendo que os parlamentares restantes são apresentados em ordem alfabética – e o segundo que apresenta os deputados da mesa diretora na mesma ordem que o item anterior, as duas páginas restantes ordenam os parlamentares de forma não evidente.

Na “atividade parlamentar” constam a agenda geral do que ocorrerá na ALEP, assim como a agenda de audiências públicas com informações quanto a data e local; a composição e competências de cada comissão, frente parlamentar e bloco (situação que possibilitou a peculiaridade na parte das frentes parlamentares de ter a distinção quanto ao arquivamento delas sem apresentação de Relatório Final, indicada na Figura 3, o que acontece com as Comissões e

não com as Frentes).

Figura 3 – Frentes parlamentares.



Fonte: Captura feita pela autora em 15 de novembro de 2019.

Na seção também se encontram as páginas da Corregedoria e da Procuradoria da Mulher, em que se apresentam os parlamentares encabeçando tais postos e a descrição das atribuições. A Corregedoria é responsável por garantir o cumprimento das determinações do Regimento Interno, do Código de Ética e do Decoro Parlamentar da Casa, assim como apurar denúncias aos parlamentares. Já a Procuradoria da Mulher é um órgão destinado à promoção de políticas públicas e defesa dos direitos femininos, mas também recebe denúncias de discriminação e violência contra a mulher. Na parte de atividade parlamentar ocorreu o estranhamento da pesquisadora que esperava algo relacionado à agenda dos parlamentares e atividades desenvolvidas pelos deputados, mas encontrou elementos ligados mais à instituição e às funções burocráticas, mencionados anteriormente.

No espaço referente à legislação, tanto a Constituição Estadual quanto a Federal são apresentadas em quadros que reproduzem as páginas em que os textos estão hospedados, Sistema Estadual de Legislação da Casa Civil e Planalto respectivamente. Por sua vez, a página de iniciativa popular apresenta as regras relacionadas e fornece um *link* para a Central de Atendimento ao Cidadão (CAC) como auxílio às possíveis dúvidas. Porém, tal *link* redireciona para uma página de erro, porque há divergência entre a URL colocada na página e a que corresponde a da página da CAC. A aba em questão também possibilita acessar os documentos das Leis Orçamentárias, realizar pesquisas legislativas, assim como acessar o Regimento Interno e obter informações quanto à técnica legislativa.

Em relação à “comunicação”, apresentam-se as notícias publicadas no sítio online; amostras de fotos e de conteúdos publicados nas redes sociais ou na TV Assembleia.

Especificamente, ao selecionar para ver todos os álbuns na aba das fotos, o usuário é levado para o perfil institucional no *Flickr*; fato semelhante ocorre na parte referente à TV Assembleia, só que o redirecionamento se dá para o *YouTube*. No caso do espaço nomeado como “podcast” constam notícias escritas com possibilidade de serem acompanhadas por áudio. Há também a apresentação do contato telefônico dos membros da diretoria de comunicação.

O redirecionamento feito às redes sociais digitais não é recomendado, pois remete ao usuário à experiência de utilizar aquelas plataformas específicas que se valem de maneiras de interação e significados próprios e não necessariamente aplicáveis ao sítio online em questão. A situação pode ser entendida de maneira análoga à de quando os usuários utilizam, dentro dos sítios online, arquivos do estilo Adobe, Microsoft Word, Power Point, Excel e outros, nos quais o foco se dá na manipulação dos dados o que propicia facilmente o esquecimento de que se está em uma página online e ao término da utilização se é fechar a página, da mesma maneira como fazem ao utilizar o *software* originário (NIELSEN; LORANGER, 2007, p. 72). Nesse sentido, ao promover o redirecionamento para uma página terceira proporciona que o usuário utilize esquemas interpretativos de outras plataformas, se ele já tiver esse conhecimento, o que acarreta um tipo de interação para aquela página que pode não ser adequada.

Na categoria de “destaque”, são apresentados o aplicativo Agora é Lei, desenvolvido pela equipe de informática da instituição, os projetos Assembleia no Enem, Geração Atitude e Parlamento Universitário, além da Escola do Legislativo. De modo geral, nesse grupo são apresentadas as iniciativas da ALEP em atuar para fora dos muros.

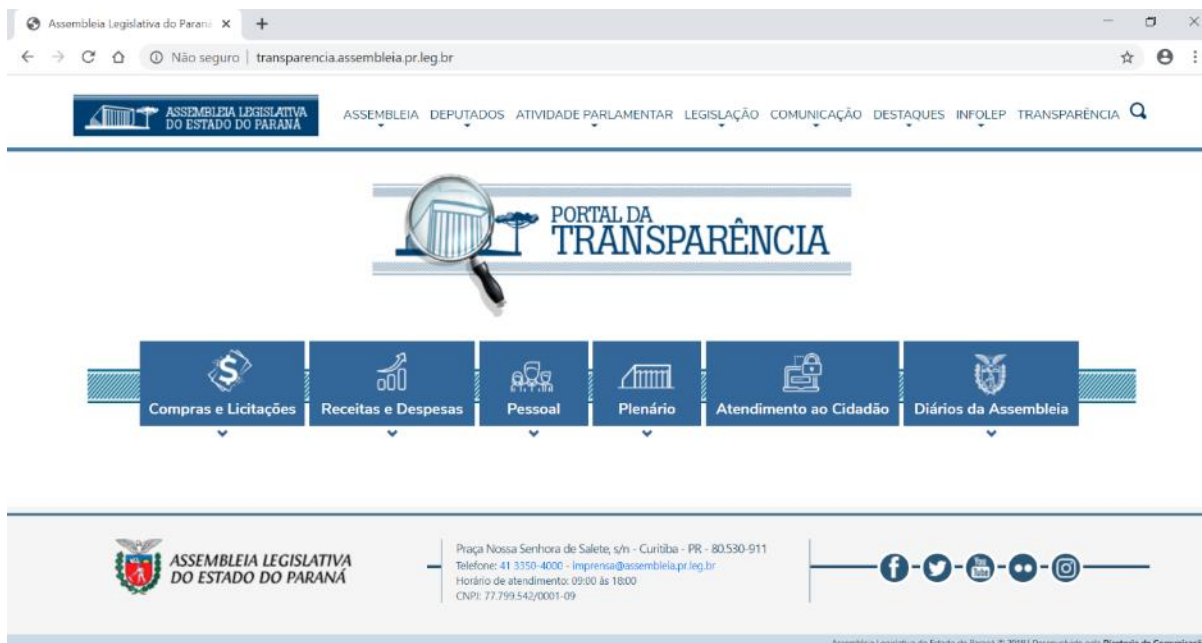
A aba “infolep” apresenta informações e interações destinadas aos funcionários da instituição, pois as três primeiras subcategorias após o “início” (SEI, e-mail e sistemas) solicitam chave de acesso. Nesta seção também são apresentados os ramais telefônicos; o “entre nós” que se mostra um centro de notícias direcionado aos servidores. Também, há concentração dos comunicados e formulários dedicados à atividade relacionada à dinâmica institucional, além de apresentar uma parte de *links* úteis (calendário, e-protocolo, SIAF, menor preço, banco de preços, documentador, constituição federal e estadual, estatuto do servidor, regimento interno, decreto 52/84 e organograma).

4.1 Transparência no Portal

Como citado anteriormente, as informações da parte destinada a transparência não são mencionadas no mapa do site, o que dificulta a pesquisa do usuário. Tal seção é composta, Figura 4, por “Compras e Licitações” (suprimentos e almoxarifado), “Receitas e Despesas” (subdividido em cartões corporativos, convênios, demonstrativo financeiro, verbas de ressarcimento, diárias de viagem, passagens aéreas, leis orçamentárias, plano de contas, relatório de gestão fiscal e balanço orçamentário), “Pessoal” (comissionados, estáveis, inativos, pensionistas, cedidos por outros órgãos, estáveis cedidos para outros órgãos, temporários e composição salarial dos

servidores), “Plenário” (controle de votações, pesquisa legislativa e presença em plenário), “Atendimento ao Cidadão” e “Diários da Assembleia” (Diário oficial e diários anteriores a 2011).

Figura 4 – Portal da Transparência.



Fonte: Captura feita pela autora em 10 de novembro de 2019.

Os dados referentes às licitações, convênios, demonstrativo financeiro, verbas de ressarcimento, plano de contas, relatórios de gestão fiscal, balanços orçamentários e controle de votações são disponibilizados em PDF, formato que dificulta o trabalho com os dados e, por esse tipo de arquivo ter seu conteúdo geralmente como imagem, torna mais trabalhosa a busca por palavras-chave (NIELSEN; LORANGER, 2007). Porém a instituição aprovou uma resolução que prevê a disponibilização das informações em arquivos de formato aberto, o que solucionaria a situação (ALEP, 2019). Uma situação complicada observada no caso dos demonstrativos financeiros é que ao se buscar os valores referentes ao período anterior a 2014 não foi possível acessar os dados.

A apresentação dos dados sobre o controle de estoque, as diárias de viagem, passagens aéreas, pessoal e presença em plenário é feita por meio de tabelas dentro das respectivas páginas. Destaca-se que no caso da composição salarial anterior a 2014 é necessário digitar o nome da pessoa que se busca a informação, o que impossibilita o acesso às informações caso o usuário não busque dados sobre uma pessoa específica ou mesmo caso erre a escrita do nome em questão. Outro momento de dificuldade de acesso às informações ocorre quanto as presenças dos parlamentares no período anterior a 2014. Ao ser redirecionado para a página que apresenta esse conteúdo é possível selecionar o período desejado, em um primeiro momento mês e ano, seguida pelo dia que houve sessão plenária. Dentre as opções para o mês de referência, é possível

selecionar de janeiro de 2011 até novembro de 2019, porém os dados só se mostram disponíveis entre março de 2011 e dezembro de 2013.

A penúltima seção do Portal da Transparência é o espaço destinado ao atendimento ao cidadão (Figura 5), que concentra as perguntas frequentes dos usuários e um formulário para caso deseje alguma outra informação. Nota-se que antes das perguntas está o seguinte aviso: “As solicitações enviadas para a Central de Atendimento ao Cidadão *podem* ser respondidas em um prazo de até 20 (vinte) dias, prorrogável por mais 10 (dez) dias. Assim que a informação estiver disponível, será enviada para o e-mail do solicitante” (grifo meu). Destaca-se tal passagem e grifo visto que a LAI, quanto aos prazos de resposta, em seu artigo 11 apresenta que:

Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o *acesso imediato* à informação disponível.

§ 1º Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no caput, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, *em prazo não superior a 20 (vinte) dias*:

I - comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão;

II - indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou

III - comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação.

§ 2º O prazo referido no § 1º poderá ser *prorrogado por mais 10 (dez) dias*, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente. (BRASIL, 2011, [s.p.] grifos meu)

Dessa forma, o sentido passado pela ALEP ao utilizar o termo “podem” se mostra ambíguo, uma vez que não indica nem se as informações serão repassadas antes ou depois do prazo estipulado, o que nas matérias legais de referência federal (LAI) e estadual (decreto nº 10.285/2014) é taxativa à obrigatoriedade de resposta ou disponibilização de acesso em um prazo inferior ou igual a vinte dias, possível de prorrogação expressa pelo órgão ao requerente.

Figura 5 – Atendimento ao cidadão.

Assembleia Legislativa do Paraná X +

Não seguro | transparencia.assembleia.pr.leg.br/atendimento-ao-cidadao

ASSEMBLEIA DEPUTADOS ATIVIDADE PARLAMENTAR LEGISLAÇÃO COMUNICAÇÃO DESTAQUES INFOLEP TRANSPARÊNCIA

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

Compras e Licitações Receitas e Despesas Pessoal Plenário Atendimento ao Cidadão Diários da Assembleia

ATENDIMENTO AO CIDADÃO

Início / Atendimento ao Cidadão

As solicitações enviadas para a Central de Atendimento ao Cidadão podem ser respondidas em um prazo de até 20 (vinte) dias, prorrogável por mais 10 (dez) dias. Assim que a informação estiver disponível, será enviada para o e-mail do solicitante.

Veja abaixo as perguntas mais frequentes feitas pelos visitantes:

O que é a Central de Atendimento ao Cidadão?

Regulamentada pela Lei nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação, a Central de Atendimento ao Cidadão é um canal de comunicação entre o cidadão e a Assembleia Legislativa do Paraná, para a obtenção de informações públicas por ela produzidas ou custodiadas.

- Como devo proceder para requerer alguma informação?
- Como posso acompanhar a tramitação de um Projeto de Lei?
- Como faço para localizar uma Lei Estadual?
- Como faço para acompanhar as Audiências Públicas e demais atividades da Assembleia Legislativa?
- Como faço para assistir as Sessões Legislativas ao vivo pela internet? E as que já aconteceram?
- Como faço para falar com os Deputados Estaduais?
- Como faço para visitar e conhecer mais sobre a Assembleia Legislativa?
- Como posso fazer sugestões, elogios, críticas, reclamações ou denúncias para a Assembleia Legislativa?

Não teve a sua dúvida esclarecida com as respostas acima? Utilize o formulário abaixo e envie a sua pergunta.

Selecione o Departamento:

Central de Atendimento ao Cidadão - Lei de Acesso à Informação

Ouvidoria

Nome

E-mail

Telefone

Data Nascimento

CPF

Mensagem

Enviar

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ

Praça Nossa Senhora de Saetê, s/n - Curitiba - PR - 80.530-911
Telefone: 41 3252-4000 - imprensa@assembleia.pr.leg.br
Horário de atendimento: 09:00 às 18:00
CNPJ: 77.799.542/0001-09

Facebook Twitter YouTube Instagram

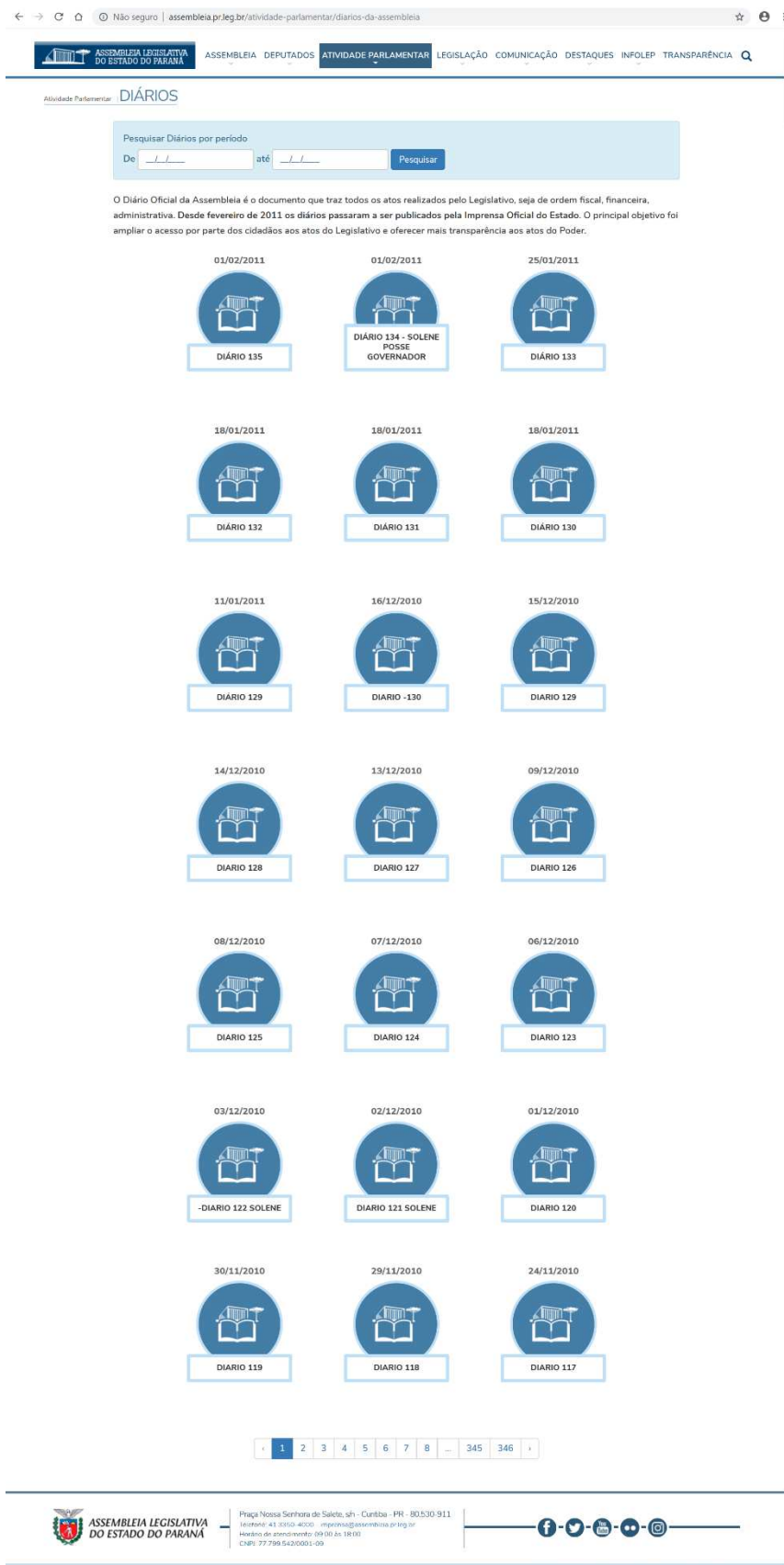
Assembleia Legislativa do Estado do Paraná © 2019 | Desenvolvido pela Diretoria de Comunicação

Fonte: Captura feita pela autora em 10 de novembro de 2019.

Sem se debruçar sobre os critérios de usabilidade propriamente ditos (etapa posterior), menciona-se que a seleção do departamento que receberá a mensagem (Central de Atendimento ao Cidadão ou Ouvidoria) na prática correspondem a um único setor a Ouvidoria e interno a ela encontram-se servidores responsáveis por lidar com os pedidos destinados à Central de Atendimento ao Cidadão. Além disso, como o formulário somente envia as respostas para a instituição e não abre um sistema para acompanhamento da mensagem, isso dificulta para o cidadão realizar possíveis pedidos de recursos.

O último tópico apresentado no menu é quanto aos diários da Assembleia. Ao selecionar o Diário Oficial aparece a mensagem de alerta “Sua conexão não é particular”, o que não é sanado com a troca de navegador (*Google Chrome* e *Internet Explorer*), só sendo possível o acesso pelo *Firefox*. Já quanto aos diários anteriores a 2011, verifica-se que permite a busca por dois mecanismos distintos (especificando um período e navegação entre as páginas com os documentos), sendo que os arquivos são disponibilizados em formato zip e após descompactação apresentam-se em PDF, o que remonta a discussão sobre o trabalho com os dados. Ademais, verifica-se que a página dos diários muda da área de “transparência” para a de “atividades parlamentares”, espaço que não apresenta tal conteúdo na divisão das subcategorias do *menu*, como é possível ver na parte superior da Figura 6.

Figura 6 – Diários anteriores a 2011.



Fonte: Captura feita pela autora em 16 de novembro de 2019.

As dificuldades de acesso aos diários no ambiente virtual, rememoram o ocorrido em 2010 sobre os Diários Secretos da Assembleia (KOHLBACH, BREMBATTI, ALBERTI, TABATCHEIK, 2010). A série de reportagens da Gazeta do Povo (2010) apura 2178 atos que nunca foram publicados em Diário Oficial, ocorridos entre janeiro de 2006 e março de 2009.

Desse modo, pode-se entender que esse tipo de conteúdo não é prioritário para a instituição. Isso porque, caso fosse, considera-se que não seria observada a situação apontada pela pesquisa. Contudo, pode ser o caso também, de os diários serem considerados importantes, mas se deseja dificultar o acesso a eles de alguma maneira. Para entender qual interpretação é a mais adequada se mostram necessárias maiores investigações.

4.2 Lista de Verificação

Os quadros presentes no apêndice apresentam os quesitos de avaliação, características ou explicações sobre elementos presentes nos enunciados para diminuir possíveis dúvidas quanto a metodologia, observações sobre usabilidade, a verificação do quesito e a avaliação quanto à conformidade às expectativas às características listadas, sendo conformidade (1) ou divergência (0). Faz-se necessária a coluna de avaliação porque as características expressas pelos quesitos não apresentam somente aspectos esperados nos sítios online, pois preferiu-se não alterar a construção de alguns quesitos para não dificultar o entendimento.

Dentre os itens listados, verificou-se 28 pontos em conformidade, 19 contrários e um não aplicável. A fim de detalhar melhor os achados, debruça-se sobre as situações nas quais as disposições elencadas não conseguem abarcar a realidade transmitida pelo dispositivo da ALEP. O primeiro momento é a mudança de *layout*, que é importante tanto para o carregamento da página, na identificação do usuário, como na permanência dele no local desejado (NASCIMENTO, 2010), e por ela informar ao cidadão onde ele está, a mudança dessa estrutura durante a navegação, provoca perturbação na utilização. Tal situação ocorre no Infolep e nas páginas da categoria “Destaques”.

O caso do Infolep pode ser entendido como uma demarcação de que tal área não seria destinada ao público geral, mas a um determinado conjunto de utilizadores, no caso os servidores da instituição. Já as páginas sob a rubrica “Destaques”, verifica-se que são programas ou estruturas independentes entre si (exceto o Parlamento Universitário e Escola do Legislativo que apresentam integração estrutura que permite a página de um acessar a do outro), sendo que a estrutura do “Assembleia no Enem” se mostra muito pesada devido a elementos multimídia que não ajudam a interação.

Tal mudança também ocorre nas páginas das comissões e frentes parlamentares, em que o fundo branco sólido passa a apresentar o brasão oficial da instituição como marca d'água, o que aproxima tais informações da perspectiva institucional do que propriamente atividade dos

parlamentares, parte da observação feita no primeiro quesito da tabela 6 do apêndice. Os outros fatores que demonstram caráter mais institucional do que foco nas atividades em si é que a agenda mostrada reflete as ações que ocorrerão na instituição (seja visita de alunos de um colégio, seja grande expediente) e não a agenda dos parlamentares individualmente. No caso das audiências públicas, Corregedoria e Procuradoria da Mulher predomina o caráter informativo institucional, de modo a apresentar a data e local das audiências ou as atribuições dos respectivos cargos.

Cabe apontar que a organização do sítio faz pouco sentido para um agente externo, dadas as dificuldades na (i) organização da página de lideranças e composição partidária, na qual as informações não são apresentadas de maneira intuitiva (ordem alfabética ou quantidade de membros por partido), (ii) quando se utilizam os termos “Representação Partidária” para indicar a composição dos partidos na casa e “Transparência” para tratar de assuntos diversos (documentos relacionados ao financeiro da ALEP, controle da presença e votação dos parlamentares, pesquisa sobre matérias legislativa, diários da instituição e o atendimento ao cidadão), apontamento realizado no item 20.

Por fim, ressalta-se a não disponibilização de serviços de informação para pessoas com deficiência no sítio online da ALEP, tendo em vista que no Censo de 2010, 21,4% dos paranaenses declaram possuir algum nível de deficiência visual, auditiva, motora e/ou intelectual (KOWALSKI, 2019). Tem-se em vista que a primeira transmissão pela TV Assembleia da sessão plenária realizada com intérprete de libras foi feita dia 5 de agosto de 2019 (FONTANA, 2019), mas que tal preocupação não foi levada para o sítio online até o momento da presente pesquisa.

5 Discussão

A partir dos dados, retomam-se à questão de pesquisa, cujo questionamento é quanto à como é praticada a transparência pela instituição através do sítio virtual. Através dos achados referentes ao Portal de Transparência da ALEP, identificaram-se problemas na arquitetura da informação, principalmente à ordenação lógica das informações, sendo questionado o agrupamento de informações sob determinados temas, assim como a utilização de termos ambíguos para as seções. Quanto à usabilidade, identificou-se que a instituição segue a maior parte dos quesitos listados, todavia há falta de homogeneidade no layout da instituição e pouca atenção aos cidadãos com deficiência. Desse modo, a pesquisa parece corroborar com a perspectiva dos autores com visão pragmática sobre transparência, de que por mais que haja ponderações legais sobre usabilidade na legislação referente, na prática essa preocupação não se mostra central, visto a disponibilização de vários dados sobre as atividades institucionais; mas com certos pontos em desacordo com a legislação, como no alerta anterior às perguntas frequentes na página de atendimento ao cidadão ou no problema quanto a disponibilização dos demonstrativos financeiros anteriores a 2014.

Por mais que a instituição venha tomando uma série de medidas com o discurso de

“aumento da transparência” como no compartilhamento do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) com o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) (BUCHI, 2019); ou quanto a resolução número 21 de 2019, que implementa a obrigação da disponibilização de informações em formato aberto, não se pode ver tais iniciativas como visando a vanguarda no que se concebe sobre transparência, já que não são novas propostas de mecanismos de avaliação de usabilidade e arquitetura da informação (e.g. NASCIMENTO, 2010; CAMARGO, VIDOTTI, 2011; CALDAS, 2007; NIELSEN, LORANGER, 2007), mesmo em para sites governamentais (e.g. AMORIM, ALMADA, 2016).

Os resultados da análise de usabilidade e o próprio funcionamento da página de Atendimento ao Cidadão parecem corroborar a visão de Noveck (2004) de que o design das telas pela qual as pessoas interagem com o governo é feito, provavelmente, para ser menos efetivo e produzir comentários que são menos gerenciáveis para os reguladores. Nesse sentido, pode-se afirmar que as práticas da instituição se focam mais no fornecimento autônomo de informação (transparência ativa) do que no processo relacionado às solicitações pela Central de Atendimento ao Cidadão (transparência passiva).

Logo, mostra-se necessário investigar os fatores que influenciam o nível de transparência, sejam (i) fatores pessoais, convicções; (ii) fatores organizacionais, como impacto administrativo, missão da agência, estrutura de comunicação ou a política interna; bem como (iii) recursos, especificamente tempo, pessoal e dinheiro (FAIRBANKS, PLOWMAN, RAWLINS, 2007). Nesse sentido, o apontamento de Frick (2008, p.83) de que não se pode dizer que tais recursos são neutros, sintetiza os resultados do trabalho, visto que a construção das ferramentas de maneira mais acessível ao cidadão não depende exclusivamente da questão econômica do Estado, mas de outras circunstâncias envolvidas. Deste modo, questiona-se a perspectiva de Alves (2012) em que a LAI e as medidas legislativas correlatas possibilitaram uma modificação da cultura institucional existente, já que o caso da ALEP aparenta estar muito mais próximo de uma digitalização do processo como apresentado por Marques e Pereira (2015), do que de uma real mudança da cultura institucional.

Além disso, como aponta Gomes (2011) todo desenho de dispositivos, aplicativos, ferramentas para um portal ou sítio político pressupõe, antes de tudo, um conceito de democracia digital; ademais, por trás dela há, no que lhe concerne, um modelo de democracia. Em outras palavras, também não se pode afirmar que a perspectiva de Abdala e Torres (2016) quanto ao portal ser somente um meio de espetacularização visto que tais ferramentas compreendem um conceito de transparência, de democracia digital e consequentemente de democracia.

6 Considerações Finais

A partir da presente pesquisa percebe-se que o sítio virtual da ALEP apresenta muitas possibilidades para aprimoramento no que se refere à Arquitetura da Informação e Usabilidade.

Tais pontos, se trabalhados minuciosamente com os usuários, podem aperfeiçoar a transparência praticada pela instituição e conseqüentemente impactar na cultura democrática dos cidadãos, como ocorre nas redes sociais da CGU, identificado por Kniess (2019).

Isso posto, sublinha-se que a presente pesquisa não averiguou a usabilidade pela perspectiva dos usuários (SOUZA, 2009). Além disso, a autora de pesquisa não representa a totalidade de usuários do sítio virtual da Assembleia. Todavia, os achados e descobertas apontadas pela investigação são importantes visto que foi feita uma análise sistemática do caso. Ademais, corrobora-se com a perspectiva de Noveck (2004) quanto a importância do envolvimento daqueles que entendem e se importam com a democracia aos tecnólogos na criação da tecnologia para que assim ela seja centrada no cidadão, ao invés de somente centrada no cliente.

Em outras palavras, a pesquisa ajuda a defender a importância de se estudar os fenômenos relacionados à política de maneira conjunta ou relacionada às outras áreas de conhecimentos, visto a possibilidade de enriquecimento dos saberes, aprimoramento das ferramentas e ampliação da área de interpretação da Ciência Política. Nesse sentido, o trabalho serve como um exemplo, dentro da Ciência Política, enquanto que as investigações de Lauriberto de Souza Brasil (2016) e Cristina Cinnanti (2011) fazem esse papel nas áreas da Comunicação Pública e da Gestão Pública.

Têm-se consciência das limitações da ferramenta de lista de verificação, dentre elas, principalmente quanto a dificuldade em estabelecer graus de importância ou severidade entre as diferentes recomendações (DIAS, 2006). Entretanto, tal apontamento indica áreas a serem exploradas por pesquisas futuras, com metodologia complementares. Deste modo, o presente trabalho também serve como um apontamento inicial para objetos a serem pesquisados.

Trabalhos futuros podem se valer dos achados na presente pesquisa e se dedicar a entender com maiores detalhes o processo interno de transparência, assim como nos valores que influenciam a elaboração e manutenção dos portais institucionais dos poderes políticos. Além disso, se mostra necessário compreender a visão que os agentes das instituições têm sobre transparência, pois tais perspectivas podem indicar elementos importantes para a política de transparência que não são apreendidos pela literatura, visto as variações locais e culturais de cada órgão.

Referências

ABDALA, Paulo Ricardo Zilio; TORRES, Carlos Marcos Souza de Oliveira e. A Transparência como Espetáculo: uma análise dos portais de transparência de estados brasileiros. **Administração Pública e Gestão Social**, v.8, n. 3, p. 147-158, 2016.

Associação das Emissoras de Radiodifusão do Paraná (AERP). **Estudo indica que 82% dos paranaenses querem conhecer melhor o Legislativo Estadual**. Disponível em: <<https://aerp.org.br/novo/associados/estudo-indica-que-82-dos-paranaenses-querem-conhecer-melhor-o-legislativo-estadual/>>. Acesso em: 6 abr. 2019.

ASSEMBLEIA amplia transparência e publicará tudo no Portal. **ALEP**. Disponível em: <

<http://www.assembleia.pr.leg.br/comunicacao/noticias/assembleia-amplia-transparencia-e-publicara-tudo-no-portal-da-assembleia>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

ALMADA, M. P.; CARREIRO, R.; BARROS, S. R.; GOMES, W. da S. Democracia digital no Brasil: obrigação legal, pressão política e viabilidade tecnológica. **MATRIZES**, v. 13, n. 3, p. 161-181, 2019. DOI: 10.11606/issn.1982-8160.v13i3p161-181. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/matrizes/article/view/158411>. Acesso em: 24 out. 2020.

ALONSO, Thiago. Assembleia recebe propostas para prestação de serviços de publicidade institucional. **ALEP**. Disponível em: <<http://www.assembleia.pr.leg.br/comunicacao/noticias/assembleia-recebe-propostas-para-prestacao-de-servicos-de-publicidade-institucional>>. Acesso em: 29 dez. 2019.

ALVES, Marília Souza Diniz. Do sigilo ao acesso: análise tópica da mudança de cultura. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 120-134, 2012.

AMORIM, Paula Karini; ALMADA, Maria Paula. E-transparência: proposta de modelo metodológico para avaliação de portais de executivos nacionais. **LOGOS** 45, v. 23, n. 2, 2016.

AMORIM, Paula Karini Dias Ferreira. **Democracia e Internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras**. 2012. Tese (Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporânea) – Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia.

ANANNY, Mike; CRAWFORD, Kate. Seeing without knowing: Limitations of the transparency ideal and its application to algorithmic accountability. **New Media & Society**, v. 20, n. 3, p. 973-989, 2018.

BERTOT, John C.; JAEGER, Paul T.; GRIMES, Justin M. Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. **Government Information Quarterly**, v. 27, n. 3, p. 264-271, 2010.

BOSSETTA, Michael. The digital architectures of social media: comparing political campaigning on Facebook, Twitter, Instagram, and Snapchat in the 2016 U.S. election. **Journalism & Mass Communication Quarterly**, v. 95, n. 2, p. 1-26, 2018.

BRAGATTO, Rachel Callai. Democracia e internet: apontamentos para a sistematização dos estudos da área. **Revista Compólitica**, v. 1, n. 2, p. 132-163, 2011.

BRASIL, Lauriberto Carneiro Pompeu de Souza. **A transparência do legislativo na era da comunicação digital: um estudo sobre os portais da assembleia legislativa do Ceará e da câmara municipal de Fortaleza**. 2016. Monografia (Curso de Comunicação Social/Jornalismo) – Instituto de Cultura e Arte, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.

BRASIL. **Lei nº 12527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2011/lei-12527-18-novembro-2011-611802-publicacaooriginal-134287-pl.html>>. Acesso em: 10 set. 2018.

BRASIL. Ministério a Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral Da União. **3º Plano de Ação Nacional**. Brasília: 2016. Disponível em: <http://governoaberto.cgu.gov.br/noticias/2017/3o-plano-de-acao-nacional-na-parceria-para-governo-aberto/plano_port_web-3.pdf>. Acesso em: 9 set. 2018.

BUCHI, Maria Eduarda. ALEP e TRF4 assinam termo de cooperação para compartilhamento de sistema eletrônico. **ALEP**. Disponível em: <<http://www.assembleia.pr.leg.br/comunicacao/noticias/alep-e-trf4-assinam-termo-de-cooperacao-para-compartilhamento-de-sistema-eletronico>>. Acesso em: 17 nov. 2019.

BUDOLA, Trajano. Portal da Assembleia Legislativa, um dos mais modernos do Brasil, será lançado oficialmente na segunda-feira (18). **ALEP**. Disponível em: <<http://www.assembleia.pr.leg.br/comunicacao/noticias/portal-da-assembleia-legislativa-estreia-entre-os-mais-modernos-do-brasil?fbclid=IwAR0mhyZeoGag9dN8suZm2afRwo8axx3xa1DImQeHNtqqbKT0gp2p02MkFxU>>. Acesso em 14 nov. 2019

CALDAS, Luiz Carlos Agner. **Arquitetura de Informação e Governo Eletrônico**: Diálogo cidadãos-Estado na World Wide Web – estudo de caso e avaliação ergonômica de usabilidade de interfaces humano-computador. 2007. Tese (Doutorado em Design) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

CAMARGO, Liriane Soares de Araújo de; VIDOTTI, Silvana Aparecida Borsetti Gregorio. **Arquitetura da Informação**: Uma Abordagem Prática para o Tratamento de Conteúdo e Interface em Ambientes Informacionais Digitais. Rio de Janeiro: LTC, 2011.

CAMPOS, Rosana; PAIVA, Denise; GOMES, Suely. Gestão da informação pública: um estudo sobre o Portal Transparência Goiás. **Revista Sociedade e Estado**, v. 28, n. 2, p. 764-781, 2013.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Guia de Orientação para a gestão de Ouvidorias**. Brasília: 2013. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/ouvidoria/produtos-e-servicos/consulta-publica/arquivos/produto_5_gestao_de_ouvidorias.pdf>. Acesso em: 22 out. 2018.

CINNANTI, Cristina Jacobson Jácomo. **Portais do Legislativo**: um estudo sobre a usabilidade e a efetividade do portal da Câmara Legislativa do Distrito Federal. 2011. Monografia (Especialização em Gestão Pública Legislativa) – Programa de Pós-Graduação, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Brasília.

CRUZ-RUBIO, César Nicandro. O que é (e o que não é) governo aberto? Uma discussão conceitual. **Revista Temas de Administração Pública**, v. 10, n. 1, p. 129-148, 2015.

CYBBIS, Walter; BETIOL, Adriana Holtz; FAUST, Richard. **ERGONOMIA E USABILIDADE**: Conhecimentos, Métodos e Aplicações. 2.ed. São Paulo: Novatec Editora, 2010.

DIAS, Cláudia. **Usabilidade na WEB**: Criando portais mais acessíveis. 2. ed. Rio de Janeiro: Alta Books Ltda, 2006.

FAIRBSANS, Jenille; PLOWMAN, Kenneth D.; RAWLINS, Brad L. Transparency in government communication. **Journal of Public Affairs**, v. 7, n. 10, p. 23-37, 2007.

FERRACIOLI, Paulo; HERMAN, Felipe. Habilitando o cidadão para a transparência: análise de portais estaduais do executivo e legislativo. In: Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 42., 2018, Caxambu. **Anais [...]**. Caxambu: 22 a 26 de outubro de 2018.

FONTANA, Nádia. Assembleia realiza primeira transmissão com intérprete em libras. Disponível em: <<http://www.assembleia.pr.leg.br/comunicacao/noticias/assembleia-realiza-primeira-transmissao-com-interprete-em-libras>>. Acesso em: 17 nov. 2019.

FRICK, Maria. Translucent States: Political Mediation of E-Transparency. **International Journal of Electronic Government Research**, v. 4, n. 3, p. 81-102, 2008.

LEMBRE todas as manchetes do escândalo dos Diários Secretos da Assembleia do Paraná. 2010. **Gazeta do Povo Online**. 15/04/2010. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/especiais/diarios-secretos/lembre-todas-as-manchetes-do-escandalo-dos-diarios-secretos-da-assembleia-do-parana-03qjgbghuegc7yo7yqjrkela>>. Acesso em: 29 dez. 2019.

GOMES, Wilson; AMORIM, Paula Karini; ALMADA, Maria Paula. Novos desafios para a ideia de transparência pública. In: Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política, 6., 2015, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: 22 a 24 de abril de

2015.

GOMES, Wilson; AMORIM, Paula Karini; ALMADA, Maria Paula. Novos desafios para a ideia de transparência pública. **E-Compós**, v. 21, n. 2, 2018.

GOMES, Wilson. DEMOCRACIA DIGITAL: QUE DEMOCRACIA? In: Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação Política, 4., Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: 13 a 15 de abril de 2011.

HELD, David. **Modelos de Democracia**. 1 ed. Tradução: Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

KNISS, Andressa Buttore. **Comunicação pública e transparência governamental em redes sociais digitais**: o caso da Controladoria-Geral Da União (CGU). Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Centro de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná, 2019.

KOHLBACH, Karlos; BREMBATTI, Katia; ALBERTI, James; TABATCHEIK, Gabriel. 2.178 atos secretos da Assembleia. **Gazeta do Povo Online**. 20/03/2010. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/especiais/diarios-secretos/2178-atos-secretos-da-assembleia-03s8d9ws9m8ptlmr37nkm4dhq/>. Acesso em: 29 dez. 2019.

KOWALSKI, Rodolfo Luis. Um em cada cinco paranaenses possui algum tipo de deficiência. 2019. **Bem Paraná Online**. 11/04/2019 Disponível em: <https://www.bemparana.com.br/noticia/um-em-cada-cinco-paranaenses-possui-algum-tipo-de-deficiencia#XdHPzldKg2w>. Acesso em: 17 nov. 2019.

MARGETTS, Helen. The Internet Transparency. **The Political Quarterly**, v.82, n. 4, p. 518-521, 2011.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida; PEREIRA, Marcus Abilio. E-Government. In: MAZZOLENI, G.; **The International Encyclopedia of Political Communication**. Chichester: John Wiley & Sons, 2015.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **Ciberpolítica: conceitos e experiências**. Salvador, Edufba, 2016.

MARSH, Kevin. The illusion of transparency. **The Political Quarterly**, v.82, n. 4, p. 531-535, 2011.

MEIJER, Albert. Understanding modern transparency. **International Review of Administrative Sciences**, v. 75, n. 2, p. 255-269, 2009.

NASCIMENTO, José Antonio Machado do; AMARAL, Sueli Angélica do. **Avaliação de usabilidade na internet**. Brasília: Thesaurus, 2010.

NIELSEN, Jakob; LORANGER, Hoa. **Usabilidade na web: Projetando Websites com qualidade**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

NOVECK, Beth Simone. The Future of Citizen Participation in the Electronic State. In: INTERNATIONAL WORKING CONFERENCE ON THE LANGUAGE-ACTION PERSPECTIVE ON COMMUNICATION MODELLING, 9. **Anais [...]**. New Brunswick: Rutgers University, The State University of New Jersey, 2 a 3 de junho de 2004.

PARANÁ. **Decreto Estadual nº 10.285/2014 de 25 de fevereiro de 2014**. Dispõe sobre os procedimentos do Poder Executivo, que garante o acesso à informação, nos termos da legislação vigente. Curitiba, PR, fev. 2014. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=114209&codItemAto=722863#722863>. Acesso em: 16 nov. 2019.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Autoritarismo e transição. **Revista USP**, n. 9, p. 45-56, 1991.

RIBEIRO, Alexandre. Assembleia lança edital de R\$ 30 milhões em publicidade. **Plural**. Disponível em: <https://www.plural.jor.br/noticias/assembleia-legislativa-quer-gastar-r-30->

milhoes-em-publicidade/>. Acesso em: 29 dez. 2019.

SILVA, Maria Paula Almada e. **Avaliação da e-transparência em portais de Governos nacionais: uma comparação entre Brasil, Estados Unidos e Reino Unido**. 2017. Tese (Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas). Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia.

SILVA, Sivaldo Pereira da; SANTOS, Ébida Rosa dos; RABELO, Leon Eugênio Monteiro; LUCIANO, Mariah Sampaio F. Avaliando a política de Dados abertos no Legislativo brasileiro: análise qualitativa dos datasets da Câmara dos Deputados. **Revista Compólitica**, v. 10, n. 1, 2020.

SCHNEIDER, Wilnei Aldir; OLIVEIRA, Tainá Apoema Bueno de; BARNI, Gabriel de Andrade Conradi; FERREIRA, Marcelo Gitirana Gomes; TEZZA, Rafael. Usabilidade e transparência da informação: um estudo do aplicativo Transparência Móvel-SC. **Navus – Revista de Gestão e Tecnologia**, v. 8, n. 4, 2018.

SOUZA, Vidália Maria Ferreira de. **Um estudo sobre acessibilidade e usabilidade com ênfase na terceira idade**. 2009. Monografia (Especialização em Informática) – Setor de Ciências Exatas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

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

VENTURINI, Tommaso; BOUNEGRU, Liliana; GRAY, Jonathan; ROGERS, Richard. A reality check (list) for digital methods. **New Media & Society**, v. 20, n. 11, p. 4195-4217, 2018.

Artigo recebido em: 2020-07-31

Artigo reapresentado em: 2020-10-26

Artigo aceito para publicação em: 2020-11-09



PODER LEGISLATIVO ESTADUAL: ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS DO PARÁ E DO AMAZONAS EM UM ESTUDO COMPARADO (1991-2020)

STATE LEGISLATIVE POWER: LEGISLATIVE ASSEMBLIES OF PARÁ AND AMAZONAS IN A COMPARATIVE STUDY (1991-2020)

PODER LEGISLATIVO EN LOS ESTADOS: ASAMBLEAS LEGISLATIVAS DE PARÁ Y AMAZONAS EN UN ESTUDIO COMPARATIVO (1991-2020)

Rodolfo Silva Marques¹
Breno Rodrigo Messias Leite²
André Silva de Oliveira³

Resumo: Este trabalho analisa, de forma comparada, o poder legislativo nos estados, a partir das duas maiores unidades federativas do Brasil – o Amazonas e o Pará, vizinhos do Norte. Além do estudo comparado, usam-se, no presente artigo, os caminhos metodológicos da revisão de literatura e o dos registros histórico e documental dos fatos. Como base teórica, é utilizada a literatura que trata de poder legislativo em nível geral e nas esferas estaduais. Abordam-se os eixos da política local e das relações entre Executivo e Legislativo no Pará e no Amazonas. A partir de um método de estudo comparado de caráter exploratório, com a revisão de literatura, faz-se uso de variáveis como os processos de formação das constituições estaduais, os regimentos internos e as comissões permanentes das casas legislativas, entre outras. Identificam-se importantes traços conclusivos da presente pesquisa: a adequação à Constituição Federal, algum protagonismo dos parlamentos estaduais e relações de mais alinhamento com o Executivo.

Palavras-chave: Estudo comparado; Assembleias Legislativas; Variáveis; Pará; Amazonas.

Abstract: This paper analyzes, in a comparative way, the legislative power in the states, from the two largest federative units in Brazil - Amazonas and Pará, neighbors of the North. In addition to the comparative study, in this article, the methodological paths of the literature review and the historical and documentary records of the facts are used. As a theoretical basis, the literature that deals with legislative power in general and in the state spheres is used. The axes of local politics and relations between Executive and Legislative in Pará and Amazonas are approached. Based on a comparative study method of an exploratory nature, with the literature review, variables such as the processes of formation of the state Constitutions, the internal regulations and the permanent commissions of the legislative houses are used. Important concluding features of the present research are identified: the adequacy to the Federal Constitution, some role of the state parliaments and relations of more alignment with the Executive.

Keywords: Comparative study; Legislative Assemblies; Variables; Pará; Amazon.

Resumen: Este trabajo analiza, de manera comparativa, el poder legislativo en los estados, de las dos unidades federativas más grandes de Brasil - Amazonas y Pará, vecinos del Norte. Además del estudio comparativo, en este artículo se utilizan los recorridos metodológicos de la revisión de la literatura y los registros históricos y documentales de los hechos. Como base teórica se utiliza la literatura que trata sobre el poder legislativo en general y en los ámbitos estatales. Se abordan los ejes de la política local y las

¹ Professor de cursos de graduação e de pós-graduação da Universidade da Amazônia (UNAMA) e dos 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).

³ Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará (UFPA).

relaciones entre Ejecutivo y Legislativo en Pará y Amazonas. A partir de un método de estudio comparativo de carácter exploratorio, con la revisión de la literatura, se utilizan variables como los procesos de formación de las Constituciones estatales, el reglamento interno y las comisiones permanentes de las Cámaras, entre otras. Se identifican importantes rasgos finales de la presente investigación: la adecuación a la Constitución Federal, cierto rol de los parlamentos estatales y relaciones de mayor alineación con el Ejecutivo.

Palabras clave: Estudio comparativo; Asambleas Legislativas; Variables; Pará; Amazonas.

1 Introdução

O Brasil tem 1.060 deputados estaduais – a quantidade de parlamentares em cada assembleia legislativa guarda relação direta com o número de deputados federais – enquanto que estes dependem dos índices populacionais e de eleitores em cada unidade federativa. Os dois estados escolhidos para esta análise, Pará e Amazonas, apresentam realidades distintas em relação aos números gerais de seus parlamentos. O Pará tem 41 deputados estaduais (ALEPA) e 17 federais. Já o Amazonas apresenta 24 deputados estaduais (ALEAM) e oito federais – número mínimo de parlamentares por estado na Câmara dos Deputados (PEREIRA, 2001).

Os deputados estaduais eleitos têm mandatos de quatro anos, com pleitos realizados simultaneamente às eleições para os cargos de presidente da República, governadores, senadores e deputados federais. Desde a Constituição de 1988, os pleitos ocorreram, ininterruptamente – em 1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2014 e 2018. Os parlamentares dos estados participam de eleições proporcionais com sistemas de lista aberta. Não há limitações para reeleições para mandatos sucessivos.

Dentro dessa discussão, e a partir do regime de separação de poderes, elaborado por Montesquieu (2007), parte-se da premissa de que há, em cada Estado-Nação, três modalidades de poder com suas respectivas responsabilidades: o Poder Executivo (atendimento das demandas e coordenação de processos), o Poder Legislativo (elaboração e gestão dos direitos e leis, além da fiscalização das ações do poder executivo) e o Poder Judiciário (observância dos direitos civis e criminais).

De acordo com Santos (2001) e Tomio (2006), há uma percepção, tanto em nível nacional, no Brasil, quanto nas unidades federativas, de grandes semelhanças entre as transferências de responsabilidades do legislativo ao executivo e uma manutenção de padrões de interação de ambos (SPOHR e SILVA, 2016).

Algo que precisa ser sempre resgatado, no campo dos estudos constitucionais e da estrutura política do Brasil, aliás, é a ideia de que, em nível federal, existem duas instâncias legislativas (a Câmara dos Deputados, representando o povo, e o Senado Federal, representando os estados); e, nos espaços estaduais, emergem apenas as assembleias legislativas como poder representativo unicameral, dentro das funções específicas do parlamento estadual (TOMIO e RICCI, 2008).

No próprio site da Câmara dos Deputados (BRASIL 2020a), há um reforço à premissa

das funções e responsabilidades das assembleias legislativas dos 26 estados brasileiros e do parlamento do Distrito Federal. Deputados votam a respeito de orçamentos estaduais, propõem leis e têm a prerrogativa de instalar, através de leis complementares, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões para o planejamento e a viabilização de funções públicas que tenham interesses comuns (TOMIO; RICCI, 2012). Demandas como a proteção ao meio ambiente, os interesses da coletividade na unidade federativa e a produção e consumo de bens e serviços estão entre as atribuições das assembleias legislativas (BRASIL, 2020b).

Nesse contexto, o Legislativo se consolida como a expressão do povo, em que os representantes eleitos por este propõem e votam as regras e leis que serão observadas por todos; o Executivo, com as pessoas eleitas para exercer as diretrizes de direção dos destinos da nação; e o Judiciário, como fiscalizador da constitucionalidade e do Estado Democrático de Direito (DAHL, 1989; AMORIM NETO, 1998).

Entre as atribuições principais das Casas Legislativas dos estados estão a fiscalização do Poder Executivo e do uso dos recursos públicos; a formulação, modificação e a criação de leis; e, em primeiro plano, a representação dos interesses do povo e do público eleitor. São premissas que constam da Constituição Federal do Brasil, e das Constituições dos estados do Pará e do Amazonas – além das Cartas das outras unidades federativas (PARÁ, 1989; AMAZONAS, 1989).

Na obra coordenada por Santos (2001), nesse contexto, a partir do levantamento realizado por vários pesquisadores a respeito das Assembleias Legislativas dos estados, visualizam-se dois cenários: a preponderância do Executivo em algumas unidades federativas avaliadas naquele momento, como o Ceará e o Rio Grande do Sul; e um equilíbrio entre os Poderes Legislativo e Executivo, em estados como Minas Gerais e Rio de Janeiro. Esse e outros estudos trazem uma importante percepção a respeito da dinâmica de decisões das assembleias legislativas e a sua correlação com os governadores em seus respectivos mandatos.

Os Executivos Estaduais, a despeito de todo o respaldo e da responsabilidade previstos nas Constituições das unidades federativas, têm suas próprias limitações vinculadas aos seus territórios, com os padrões de competição política, com o desenvolvimento institucional do Legislativo – e o seu ativismo de uma maneira mais efetiva e concreta (GROHMAN, 2001; SANTOS, 2001; PEREIRA, 2020).

O ativismo legislativo, em suas diferentes questões, e a partir de suas interações com o Poder Executivo, mostra um viés institucional que pode ser articulado a partir de blocos parlamentares, tanto em nível federal quanto nas esferas estaduais, gerando, inclusive, confrontos para a negociação de pautas relevantes (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2016; PEREIRA, 2020). A estrutura e o funcionamento dos poderes legislativos estaduais – e a questão dos sistemas de freios e contrapesos a partir das interações entre os poderes executivo e legislativo estão são foco constantes de pesquisas e investigações científicas (ANASTASIA; INÁCIO; NOVAIS, 2006).

Assim, o presente trabalho busca promover um estudo comparado do poder legislativo

nos estados brasileiros, elegendo como unidades de análise os dois vizinhos da região Norte – Pará e Amazonas. Os dois estados são os mais importantes da Amazônia Legal, concentrando 33% do território nacional. No desenvolvimento da pesquisa, além do estudo comparado, utilizam-se os caminhos metodológicos da revisão da literatura sobre o Poder Legislativo, com algumas referências essenciais, além da apresentação e análise dos registros históricos e documentais dos fatos que permeiam a formação das assembleias nos dois estados.

Considerando-se o alcance e os objetivos da presente pesquisa, foca-se em um estudo comparativo de caráter prioritariamente exploratório, com revisão de literatura disponível e o cumprimento da formação institucional das Casas Legislativas no Pará e no Amazonas. O marco cronológico definido é entre 1991 e 2020, considerando-se as primeiras legislaturas quando da entrada em vigor da Carta Magna de 1988 e das Constituições estaduais, respectivamente.

Os eixos principais buscados no presente artigo são o foco na atuação política local e a observância das relações do Legislativo com o Executivo no período analisado. As variáveis de comparação são os processos de formação das Constituições do Pará e do Amazonas, os regimentos internos, as Comissões Permanentes, as atribuições das Mesas Diretoras, os organogramas de cada Casa e os Colégios de Líderes; e as interações do Executivo com Legislativo nas duas unidades federativas no período entre 1991 e 2020 – com a vigência das Cartas Estaduais. Nesse contexto, aliás, Figueiredo e Limongi (2007) e Pereira e Mueller (2000) destacam que o Poder Executivo, na maioria dos casos, concentra as políticas de maior repercussão na sociedade, prevalecendo, inclusive, no contato com a população.

Além da revisão de literatura, da análise histórica e documental da composição das Assembleias Legislativas do Pará, a partir dos eixos da atuação local dos parlamentos e de sua relação com os respectivos Poderes Executivos, adota-se, aqui, o modelo de comparação a partir da semelhança para se encontrarem as diferenças. De acordo com Sartori (1994), o método comparativo representa um nível de especificidade do método científico em geral – a partir de algumas técnicas de verificação usadas nas ciências humanas e sociais aplicadas, como os métodos histórico comparado, estatístico e experimental.

Para González (2007), o uso do método comparativo guarda relação direta com a utilização do método experimental, em especial pela possibilidade de testar variáveis e identificar, mesmo com um número pequeno de casos, uma possibilidade de identificação científica relevante.

Assim, com o uso desses caminhos metodológicos, busca-se analisar o funcionamento dos poderes legislativos no Pará e no Amazonas, de forma comparada, a partir das seis variáveis selecionais. O presente artigo desenvolve, nesse texto introdutório, a revisão teórica sobre o funcionamento dos poderes legislativos estaduais, além da apresentação dos caminhos metodológicos do trabalho; depois, há a apresentação do caso do Pará, nas variáveis analisadas, a partir da análise histórico-documental; na sequência, a apresentação do caso do Amazonas, sob

os mesmos parâmetros; o estudo comparado e; as conclusões substantivas da pesquisa.

2 O caso do Pará

Nesse tópico do trabalho, apresentam-se as seis variáveis escolhidas para a análise do caso do Poder Legislativo do estado do Pará, com os registros histórico-documentais da sequência factual e em alguns diálogos com algumas referências acadêmicas que tratam do tema. Segue-se a discussão a partir da formação da Constituição do estado do Pará.

2.1. Desenho constitucional estadual

A Constituição do Estado do Pará foi promulgada em 5 de outubro de 1989, exatamente um ano depois da entrada em vigor da Constituição da República Federativa do Brasil – a Constituição cidadã. Os 41 deputados constituintes⁴, após várias sessões e debates, chegaram ao resultado final, disponível nos arquivos físicos da ALEPA e também nos canais oficiais através das plataformas digitais para consulta (PARÁ, 2020a). No preâmbulo da Constituição (1989), ficam claros os princípios adotados pelo Parlamento do Pará no contexto do processo de redemocratização do país.

O POVO DO PARÁ, por seus representantes, reunidos em Assembléia Estadual Constituinte, inspirado nos princípios constitucionais da REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, rejeitando todas as formas de colonialismo e opressão; almejando edificar uma sociedade justa e pluralista; buscando a igualdade econômica, política, cultural, jurídica e social entre todos; reafirmando os direitos e garantias fundamentais e as liberdades inalienáveis de homens e mulheres, sem distinção de qualquer espécie; pugnando por um regime democrático avançado, social e abominando, portanto, os radicalismos de toda origem; consciente de que não pode haver convivência fraternal e solidária dentro de uma ordem econômica injusta e egoísta; confiante em que o valor supremo é a liberdade do ser humano e que devem ser reconhecidos e respeitados os seus direitos elementares e naturais, especialmente, o direito ao trabalho, à livre iniciativa, à saúde, à educação, à alimentação, à segurança, à dignidade; invoca a proteção de DEUS e promulga a seguinte CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ, esperando que ela seja o instrumento eficiente da paz e do progresso, perpetuando as tradições, a cultura, a história, os recursos naturais, os valores materiais e morais dos paraenses (PARÁ, 1989).

Os principais valores⁵ da Constituição do Pará guardam consonância com a Carta Magna do país, como o compromisso de manter e preservar a República, respeitar a soberania nacional, promover a cidadania e a dignidade dos indivíduos, além de reforçar os valores sociais do trabalho, do pluralismo político, da livre iniciativa e da liberdade da expressão.

⁴ Mário Chermont (Presidente); Carlos Cavalcante (1º. Vice-Presidente e Relator-Adjunto); Zeno Veloso (2º. Vice-Presidente e Relator Geral); Haroldo Bezerra (1º. Secretário); Agostinho Linhares (2º. Secretário e Relator Adjunto); Célio Sampaio (3º. Secretário); Francisco Ramos (4º Secretário); Guaracy Silveira (Suplente); Vilson Schuber (Suplente); Costa Filho (Suplente); Wandenkolk Gonçalves (Relator Adjunto); Agenor Moreira, Alcides Corrêa, Aldebaro Klautau, Bira Barbosa, Carlos Kayath, Carlos Xavier, Edimilson Rodrigues, Edson Matoso, Emílio Ramos, Fernando Ribeiro, Giovanni Queirós, Hamilton Guedes, Itamar Francez, José Diogo, José Francisco, Kzan Lourenço, Luiz Maria, Manoel Franco, Maria de Nazaré, Mariuadir Santos, Nicias Ribeiro, Nilçon Pinheiro, Nonato Vasconcelos, Nuno Miranda, Óti Santos, Paulo Dutra, Raimundo Marques, Raimundo Santos, Ronaldo Passarinho, Themístocles Nascimento, Valdir Ganzer. IN MEMORIAN: João Batista, Paulo Fontelles. As informações estão disponíveis em www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/228, com acesso em 20 jun.2020.

⁵ Idem

2.2. O Processo Legislativo e o Regimento Interno da ALEPA

Aqui, nesta seção, discutem-se o processo legislativo e a o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Pará. Dentro dessas responsabilidades do Legislativo estadual, há a missão precípua de elaborar Leis que regulem a vida em sociedade, com a manutenção dos princípios da Constituição Brasileira e a disciplina do processo legislativo para a elaboração de leis (complementares, ordinárias e delegadas), medidas provisórias, decretos legislativos, e emendas. No âmbito do Pará, por exemplo, a medida provisória dentro dos limites territoriais cabe apenas ao governador do estado.

As regras do processo legislativo compõem, também, o Regimento Interno da ALEPA (PARÁ, 2020b), com a definição e organização das fases de introdução, construção e complementaridade. O Regimento normatiza todos os processos de funcionamento do Legislativo Estadual, os trâmites administrativos, as normas de conduta de parlamentares e servidores, as funções de cada profissional e a prestação de serviços ao público.

A partir das normas constantes, o Processo Legislativo representa um conjunto de atos pré-ordenados no contexto do Poder Legislativo, nas funções específicas para as unidades federativas. O trâmite começa com a proposição – apresentada por algum parlamentar, pelo governador do Pará, pelo Tribunal de Justiça do Estado, pelos vereadores dos 144 municípios do território paraense ou por iniciativa do povo (PARÁ, 2020a).

Na sequência, a proposição é recebida pela Mesa Diretora, aberta para receber emendas. Após às possíveis emendas, o projeto segue para as comissões permanentes, em alguns casos. Aí, a proposição e as emendas são encaminhadas pelo Presidente da ALEPA para a avaliação das Comissões Permanentes. As Comissões iniciam o debate das proposições, nos campos da legalidade e dos recursos públicos solicitados. Os integrantes de casa Comissão Permanente podem apresentar emendas e propor audiências públicas. A Comissão, após deliberar, gera um parecer, no campo do processo legislativo.

A Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) realiza a análise preliminar – avaliando a legalidade e a constitucionalidade da matéria – e, se nela aprova, a proposição segue para algumas das quinze comissões temáticas, com as definições previstas nos artigos 30 e 31 do Regimento Interno da ALEPA. Se for rejeitada na CCJ, a proposição segue para uma avaliação preliminar do Plenário e, se aprovada, a proposição prossegue para as demais Comissões. No contexto da relação com recursos públicos, a Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária recebe a proposição, e nela são debatidos elementos vinculados a uma programação orçamentária.

Após o processo de análise das Comissões, o Projeto vai para o Plenário e o Presidente da Assembleia inclui as proposições, pareceres e deliberações na ordem do dia das votações. O Plenário é, pois, a principal instância de deliberações dentro da ALEPA e, nos debates, outras emendas podem ser colocadas às proposições, que serão reencaminhadas às Comissões. Após a aprovação do projeto, ele é enviado para a Comissão da Redação, para ajustes e coleta de

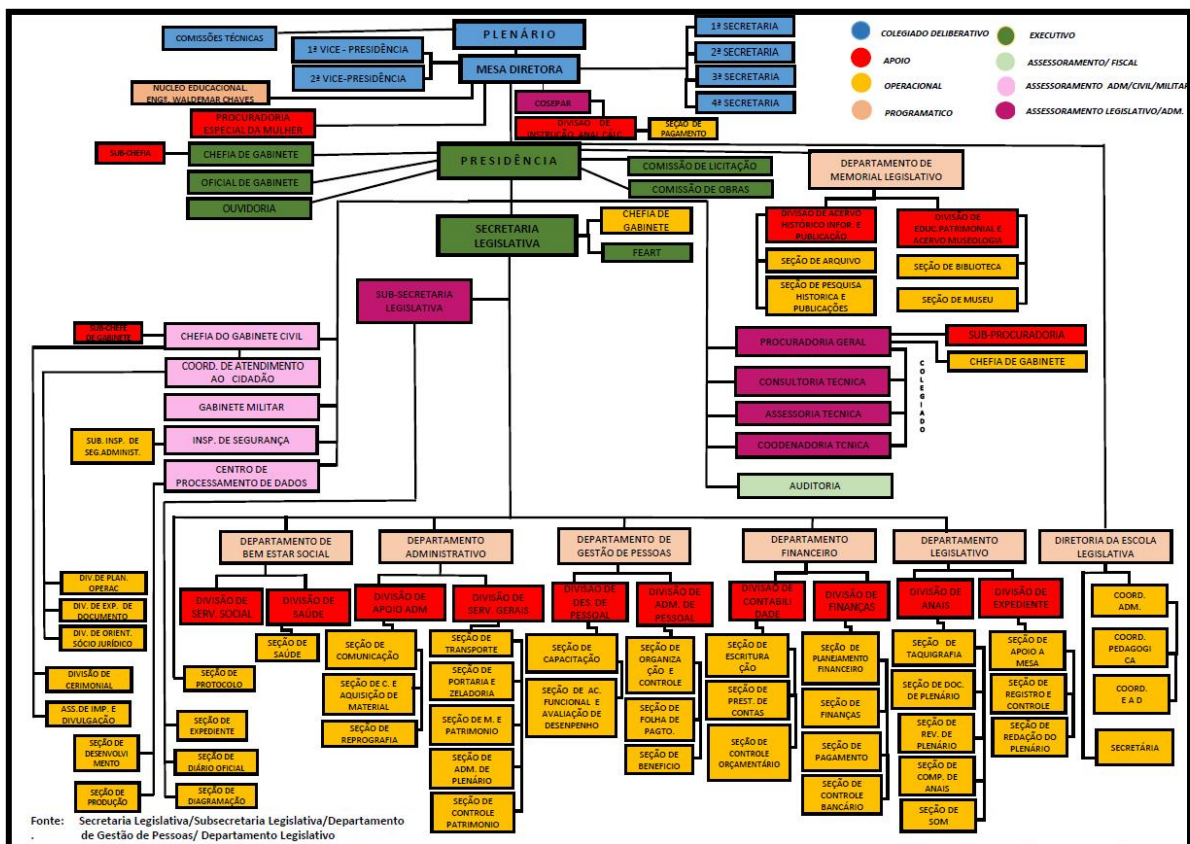
assinaturas dos parlamentares. Se for projeto de lei – complementar ou ordinário – a redação final segue para o governador do estado decidir se sanciona ou veta o projeto. Se tratar-se de um Projeto de emenda à Constituição estadual, projeto de resolução ou projeto de Decreto Ordinário, cabe à Mesa Diretora da ALEPA o processo de promulgação.

Por fim, em caso de sanção, o governador manda publicar a lei e, se houve veto, o projeto volta para a ALEPA para novas deliberações. O veto pode ser mantido ou o Presidente da Assembleia promulga a lei da mesma maneira que foi aprovada no Parlamento. A ALEPA também fiscaliza processos de cumprimento de direitos humanos, sociais, coletivos e do consumidor, além de fiscalizar permanentemente as ações do poder Executivo do Pará.

2.3. Mesa Diretora

Na estrutura do Poder Legislativo do Pará, a Mesa Diretora emerge como a responsável pela coordenação, priorização e direção-geral dos serviços administrativos e trabalhos legislativos da Casa. Formam a Mesa Diretora a Presidência – composta pelo Presidente e por dois Vice-Presidentes – e quatro Secretários. A Mesa Diretora dita a pauta e o ritmo de funcionamento do Poder Legislativo estadual, conforme é possível identificar no organograma da ALEPA, na Imagem 1:

Imagem 1 – Organograma da Assembleia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA)



Fonte: PARÁ, 2020a

No biênio 2019-2021 (em andamento), a atual composição da Mesa Diretora apresenta os seguintes parlamentares: Dr. Daniel Santos/MDB (Presidente); Renato Ogawa/PL (1º. Vice-Presidente), Michelle Begot/PSD (2ª Vice-Presidente); Eraldo Pimenta/MDB (1º Secretário); Victor Dias/PSDB (2º. Secretário); Dilvanda Faro/PT (3ª Secretária); e Hilton Aguiar/DEM (4º. Secretário)⁶.

A Mesa Diretora da ALEPA, a partir de das definições do regimento interno, apresenta em suas principais responsabilidades e finalidades a organização dos trabalhos no plenário da Casa e a coordenação da dinâmica administrativa do Poder Legislativo estadual. A Mesa é essencial instrumento nos processos decisórios, além de contemplar as diferenças partidárias e ideológicas e a organização das forças políticas dentro do poder Legislativo.

2.4. Colégio de Líderes

Os Colégios de Líderes, eles ocupam papel importante nos legislativos, tanto em nível nacional quanto nas esferas estaduais. De acordo com Santos e Almeida (2003 e 2008), algumas variáveis que emergem em debates nestes colégios estão ligadas às questões de urgências, às preferências dos executivos, às escolhas dos membros das comissões permanentes (RICCI, 2003; SANTOS e ALMEIDA, 2003 e 2008).

O funcionamento do Colégio de Líderes na Assembleia Legislativa do Pará está plenamente definido no Regimento Interno do TJPA. O artigo 32 desse documento identifica que, após à posse da Mesa Diretora, que acontece na abertura do primeiro ano da legislatura, em primeiro de fevereiro, há um prazo de dez dias para a reunião dos líderes de partidos e de blocos parlamentares para as definições numéricas de cada bancada das comissões.

Conforme a própria definição prevista no Regimento Interno, no artigo 89, identifica-se que o Líder é o efetivo porta-voz de uma agremiação partidária, de um Bloco Parlamentar ou do Governo – sendo, pois, um intermediário autorizado entre estes e os órgãos administrativos e deliberativos da Casa Legislativa. O processo de formalização de indicação dos Líderes e Vice-Líderes acontece em documento assinado pela maioria dos membros do partido e/ou do bloco parlamentar – e deve ocorrer até três dias úteis após cada sessão legislativa. Cada Líder pode ter até 3 Vice-Líderes. E o governador do Estado poderá indicar à ALEPA, um Líder e até dois Vice-Líderes de sua gestão.

O artigo 90 do Regimento Interno da ALEPA define que é da competência dos Líderes a indicação dos representantes dos seus Partidos ou Blocos Parlamentares nas Comissões. Nos artigos 92 e 93, consta a premissa de que os Líderes poderão se reunir, como um Colégio, para tratar assuntos importantes e de interesse coletivo. Este encontro pode ser definido por iniciativa dos líderes ou do Presidente da Casa e as deliberações oriundas deste Colégio podem ser

⁶ Lista dos partidos citados: MDB: Movimento Democrático Brasileiro; PL: Partido Liberal; PSD: Partido Social Democrático; PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira; PT: Partido dos Trabalhadores; DEM: Democratas.

formalizadas no Ato das Lideranças.

Os líderes podem promover acordos para a votação imediata de requerimentos, para a inclusão de matérias para decisão do plenário e a inversão de pauta para a 2ª Parte da Ordem do Dia, preferencialmente em diálogo com a Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Pará (PARÁ, 2020b).

A formação dos blocos parlamentares, nos termos do artigo 94 do Regimento Interno, é definida pelas representações de duas ou mais agremiações partidárias, a partir de deliberações das bancadas, agregando o mesmo tratamento concedido aos partidos com representação na ALEPA. E, no artigo 122, há definições sobre o Horário da Liderança para as manifestações no Plenário da Casa. Cada Líder pode falar por cinco minutos – e esse tempo é focado para os Líderes de Partidos, de Blocos Parlamentares, ou do Governo, com a premissa de fazer comunicações inadiáveis e urgentes, além de poder responder a críticas à política que defendam (PARÁ, 2020b).

Assim, as ações e deliberações tomadas pelo Colégio de Líderes dentro da ALEPA estão no contexto das discussões parlamentares e vinculadas aos interesses partidários dos blocos estabelecidos, em constante diálogo com a presidência da Casa e com o Poder Executivo.

2.5. As comissões permanentes

Dentro do Poder Legislativo, tanto no campo federal, como no nível estadual, as comissões são essenciais para as discussões temáticas e mais focadas em relação aos temas. Dentro do campo das discussões das pautas legislativas, os debates se tornam mais relevantes quando há um diálogo maior com a sociedade civil e um aprofundamento dos temas respectivos de cada comissão.

Dentro do campo das discussões das pautas legislativas, os debates se tornam mais relevantes quando há um diálogo maior com a sociedade civil e um aprofundamento dos temas respectivos de cada comissão.

No estudo de Rocha e Costa (2012), há importantes contribuições para entender de forma mais efetiva sobre o funcionamento das comissões permanentes dentro dos legislativos estaduais, principalmente em relação ao caráter decisório e na definição das pautas temáticas e agendas de prioridades.

No levantamento realizado no ano de 2020, são 15 as comissões em funcionamento no Parlamento do Pará, com os cargos e funções sendo distribuídos entre os 41 deputados da Casa, conforme é possível observar no quadro 1:

Quadro 1 – Comissões da Assembleia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA) – junho de 2020

Comissão	Principais funções	Composição
Comissão de Constituição e Justiça (CCJ)	Analisa a constitucionalidade e a legalidade dos projetos que ingressam na ALEPA.	10 titulares 11 suplentes
Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária (CCFO)	Analisa e emite pareceres sobre projetos ligados ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias, ao Orçamento Anual e sobre contas apresentadas, anualmente, pelo governo estadual e pelos Tribunais de Contas, além de ser responsável por avaliar a prestação de contas da Mesa Diretora da Casa.	11 titulares 10 suplentes
Comissão da Educação (CEDU)	Avalia o desenvolvimento cultural e artístico, a educação pública e particular, a saúde pública e os procedimentos de higiene e a assistência sanitária.	7 titulares 7 suplentes
Comissão de Transportes, Comunicação e Obras Públicas (CTCOP)	Realiza análises sobre temas ligados às comunicações, serviços de viação e transportes e quanto às obras públicas.	7 titulares 7 suplentes
Comissão de Agricultura, Terras, Indústria e Comércio (CATIC)	Analisa questões sobre atividades agropecuárias, comércio, indústria, temas fundiários e cooperativismo	7 titulares 7 suplentes
Comissão de Turismo e Esporte (CTE)	Avalia assuntos de esportes e turismo em geral, incentivando congressos e debates a respeito das pautas. A Comissão sugere ao Poder Público medidas indispensáveis ao incremento turístico e ao desenvolvimento dos esportes.	7 titulares 7 suplentes
Comissão de Direitos Humanos e Defesa do Consumidor (CDHDC)	Tem como responsabilidades a realização de eventos sobre a pessoa humana, a promoção de direitos através de conferências e seminários, a efetivação de investigações e estudos sobre a violação dos direitos humanos, a investigação de conflitos fundiários e a opinião sobre assuntos de defesa do consumidor, entre outras tarefas.	7 titulares 7 suplentes
Comissão de Divisão Administrativa do Estado e Assuntos Municipais (CDAEAM)	Opina sobre propostas que tratem das alterações político-administrativas do Estado, como a criação e a fusão de municípios; promove estudos sobre interesses municipais e a redivisão do Estado; e aprecia projetos que impliquem mudanças na estrutura administrativa do Pará.	6 titulares 7 suplentes
Comissão de Ecologia, Meio Ambiente, Geologia, Mineração e Energia (CEMAGME)	Opina sobre projetos que impliquem alterações no meio ambiente, realiza campanhas educativas para a preservação do meio ambiente e das fontes de energia, encaminha denúncias de agressões ao meio ambiente, legisla sobre a política mineral do Pará e emite parecer sobre reajuste de tarifas de energia elétrica e de água.	7 titulares 7 suplentes
Comissão de Relações do Trabalho, Previdência e Assistência Social (CRTPAS)	Emite parecer em questões das naturezas trabalhista e previdenciárias dos servidores do Pará; promove debates sobre direitos trabalhistas e previdenciários; dá ciência às autoridades competentes sobre denúncias de violação a contratos de trabalho ou a convenções coletivas; patrocina a realização de inquéritos e campanhas de esclarecimento nas áreas do Pará onde existem questões trabalhistas.	7 titulares 7 suplentes
Comissão de Prevenção às Drogas (COPRED)	Analisa matérias sobre o uso de drogas em geral, atua na promoção de estudos e medidas de prevenção ao uso de drogas; estuda e apresenta proposições sobre o abuso de drogas; mantém diálogo constante com o Executivo a respeito da pauta; e realiza intercâmbio com organismos públicos e privados para discussões e atualizações sobre o combate ao uso de drogas.	7 titulares 7 suplentes
Comissão de Segurança Pública (CSP)	Opina sobre questões inerentes à segurança pública; promove audiências públicas as questões de segurança pública no Pará; faz estudos para encaminhar sugestões ao Poder Executivo; designa um de seus membros para o acompanhamento de inquéritos policiais; e viabiliza contatos com a sociedade paraense para o encaminhamento	7 titulares 7 suplentes

	de denúncias e críticas sobre a atuação das Políticas Civil e Militar no estado.	
Comissão de Redação (CRL)	Preconiza a busca do aperfeiçoamento da técnica e da redação legislativas; revisa, ordena e aperfeiçoa a técnica legislativa, mantendo o conteúdo das proposições.	5 titulares 4 suplentes
Comissão de Cultura (CCULT)	Propõe pautas para discussões culturais e a promoção de eventos e artistas do estado do Pará, a partir de diálogo constante com o Executivo	6 titulares 7 suplentes
Comissão de Saúde (CSAU)	Analisa questões de saúde pública e coletiva no estado do Pará, assim como demandas inerentes ao tempo no terreno legislativo	7 titulares 7 suplentes

Fonte: Autoria própria, a partir de informações colhidas no portal da ALEPA, 2020.

No desenho institucional (SARTORI, 1996) observado no estado do Pará, as 15 Comissões constituídas na Assembleia Legislativa do Pará, até julho de 2020, mostram uma diversificação de temas abordados e uma proposta de se discutir temas inerentes à vida da população, além de um diálogo permanente como poder executivo do estado. As duas Comissões mais recentes são a de Cultura e da Saúde, a com composição mais enxuta é a de Redação (5 integrantes) e as mais relevantes, pelos temas predominantes e pela participação de parlamentares – titulares e suplentes – são a de Constituição e Justiça e a de Fiscalização Financeira e Orçamentária.

No caso da Assembleia Legislativa do Pará (PARÁ, 2020a), as Comissões tratam de questões relevantes e ocupam seus papéis junto à Mesa Diretora e a mediação para com a sociedade. Essa estrutura das Comissões Parlamentares dentro da ALEPA reforça a premissa de que elas se inserem tanto na necessidade de se dividir a execução de tarefas e de discussões temáticas e no contexto do aumento consistente das demandas legislativas – além do incremento de diálogo do Parlamento com os cidadãos que elegeram seus representantes.

2.6. Relações com o Executivo Estadual (1991-2020)

Na discussão das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo, as votações, o controle da pauta e a busca de uma linha de trabalho pautam o funcionamento de uma unidade federativa, com o equilíbrio de forças (PEREIRA e MUELLER, 2000). Sobre o controle da agenda, aliás, há sempre uma observação sobre as prioridades dos Poderes Legislativo e Executivo – em especial na proposição de novos projetos e leis (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999).

É importante lembrar que o ano legislativo começa em 1º de fevereiro e, na abertura, há a leitura da mensagem do governador do Estado. Nos anos ímpares, acontece a eleição e a posse da Mesa Diretora da Casa Legislativa. Dentro desse contexto, busca-se nessa seção apresentar e analisar as relações entre Executivo e Legislativo no Estado do Pará, no, considerando-se o governador e o presidente da ALEPA nos respectivos mandatos selecionados, entre 1991 e 2020, a partir da vigência da Constituição Estadual, promulgada em 1989.

Quadro 2 – Relações entre Governo do Pará e Presidência da ALEPA (1991-2020)

GOVERNADOR / PERÍODO	PRESIDENTE DA ALEPA	RELAÇÕES EXECUTIVO / LEGISLATIVO
Jader Barbalho (PMDB) – 1991/1994	Ronaldo Passarinho (PDS) – 1991/1993) e Bira Barbosa (PMDB) – 1993/1995	Equilíbrio entre Executivo e Legislativo, com certa autonomia dos deputados estaduais na elaboração da pauta. Barbalho deixou o cargo em meados de 1994 para concorrer ao Senado Federal.
Almir Gabriel (PSDB) – 1995/1998	Zenaldo Coutinho (PSDB) – 1993/1995 e Luiz Otávio Campos (PP) – 1997/1999	Legislativo alinhado com o Poder Executivo, com a identidade partidária e andamento das pautas do Executivo.
Almir Gabriel (PSDB) – 1999/2002	Martinho Carmona (PSDB) – 1999/2001 e 2001/2003	Os chefes do Poder Executivo e do Poder Legislativo mantêm relações de proximidade, com a pauta sendo tratada por ambos.
Simão Jatene (PSDB) – 2003/2006	Mário Couto Filho (PSDB) – 2003/2005 e 2005/2007	Governador e Presidente da ALEPA mantêm um diálogo ativo e positivo, principalmente, para o Poder Executivo.
Ana Júlia Carepa (PT) – 2007-2010	Domingos Juvenil (PMDB) – 2007/2009 e 2009/2011	Apesar de representarem partidos diferentes, parte do PMDB apoiou o governo Ana Júlia durante o seu mandato. Não houve grandes conflitos, no período, entre a governadora do Pará e o presidente da ALEPA
Simão Jatene (PSDB) – 2011/2014	Manoel Pioneiro (PSDB) – 2011/2012, Júnior Ferrari (DEM) – 2012-2013 e Márcio Miranda/DEM (2013-2015)	As relações entre Executivo e a Presidência da ALEPA foram equilibradas e amenas. Manoel Pioneiro deixou o Legislativo em 2012 para ser candidato à Prefeitura de Ananindeua-PA
Simão Jatene (PSDB) – 2015/2018	Márcio Miranda/DEM (2015-2017 e 2017/2019)	Clima de total sintonia entre Simão Jatene e Márcio Miranda. Este, inclusive, foi candidato ao governo do Estado em 2018, como apoio do então governador. Miranda também gozava de muito apoio na Casa Legislativa, sendo o primeiro a exercer a Presidência da ALEPA por 3 mandatos consecutivos.
Hélder Barbalho (MDB) – 2019/2022 (em andamento)	Daniel Santos (MDB) – 2019/2021, em andamento	O governador Hélder Barbalho e o presidente da ALEPA, Daniel Santos, têm várias parcerias, inclusive nas pautas mais polêmicas, como a votação da Reforma de Previdência, em 2019. Daniel Santos deve ser candidato à Prefeitura de Ananindeua-PA, em 2020, com apoio do governador.

Fonte: Elaboração própria, a partir de informações do portal da ALEPA, 2020.

3 O caso do Amazonas

3.1. Desenho constitucional estadual

Publicada no dia 05 de outubro de 1989, a Constituição do Estado do Amazonas foi um símbolo e um marco legal do penoso processo de redemocratização do país. A constituição do Amazonas, bem como todas as demais constituições estaduais, deriva da Carta Magna de 1988. Vale dizer que a constituição estadual obedece à lógica hierárquica dos níveis de governo num regime federativo.

Harmonizada com o espírito da Carta Magna de 1988 e com o princípio da simetria constitucional, a constituição estadual estabelece as regras de funcionamento dos poderes. Por essa razão, a CE-AM distribui os seus títulos na seguinte ordem: a) Das disposições fundamentais

(arts. 1º e 2º); b) Dos direitos e garantias fundamentais (arts. 3º a 9º); c) Da organização político-administrativa e territorial (arts. 10 a 141); d) Da tributação e do orçamento (arts. 142 a 161); e) da ordem econômica e social (arts. 162 a 263); f) Das disposições constitucionais gerais (arts. 164 a 289-a); e g) Atos das disposições constitucionais transitórias (arts. 1º a 62) (AMAZONAS, 1989).

A CE-AM prevê um tipo de organização do Poder Legislativo. Em termos constitucionais, tendo em vista principalmente a autonomia financeira e administrativa da Assembleia Legislativa; e os direitos e deveres dos deputados estaduais (AMAZONAS, 1989).

A Assembleia Legislativa também possui mecanismo de controle e fiscalização do Executivo a respeito de assuntos, como: a) Tributos, arrecadação e distribuição de rendas; b) Plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de créditos e dívida pública; c) Bens de domínio do Estado; d) Organização administrativa, judiciária, do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Procuradoria Geral do Estado; e) Criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas e fixação dos respectivos vencimentos, observados os parâmetros estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias; f) Criação, estruturação e definição de atribuições das Secretarias de Estado e outros Órgãos da administração direta, autárquica e fundacional; g) Criação de empresas públicas e sociedades de economia mista ou quaisquer outras entidades, inclusive subsidiárias, que explorem atividade econômica, assim como a participação de qualquer delas e do Estado em empresas privadas; h) Planos e programas estaduais, regionais e setoriais de desenvolvimento; i) Exploração direta, ou mediante concessão, dos serviços locais de distribuição de gás canalizado; j) Normas gerais para exploração ou concessão, bem como para fixação de tarifas ou preços dos serviços públicos; l) Criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios; m) Fixação e modificação dos efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar; n) Limites do território estadual; o) Transferência temporária da sede do governo estadual (AMAZONAS, 1989).

A forma como o Poder Legislativo está colocado no desenho institucional da constituição estadual aposta a necessidade de centrarmos a análise entre duas agências: partidos políticos e comissões. No primeiro caso, temos a modelagem de um princípio regimental parlamentar multipartidário e fragmentado. A centralidade dos partidos emula com fidelidade a CF/88. A conexão partidária responde a incentivos eleitorais, a formação de maiorias e minorias e capacidade de se formar coalizões de governo, onde a bancada governista controla secretarias estaduais (AMAZONAS, 1989).

As comissões, por sua vez, são estratégicas no gerenciamento do legislativo, tendo em vista a distribuição dos interesses partidários e a montagem da agenda e prioridades da casa. Há um relativo consenso quanto ao poder de delegação de atribuições para as comissões como um avanço no tratamento das matérias especializadas.

3.2. O Processo Legislativo e o Regimento Interno da ALEAM

O regimento interno é um regulamento que assegura as regras de funcionamento racional do legislativo. É o regimento interno, portanto, que sustenta e legitima a coordenação estratégica, interação e conflito entre os parlamentares, os partidos e as bancadas na ALEAM, isto é, o jogo da representação parlamentar. As bases institucionais do regimento interno permitem que os trabalhos legislativos fiquem centralizados em partidos políticos que controlam a Mesa Diretora e as comissões.

Esta variável endógena é perfeitamente comparável e compatível à ordem regimental da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Assim, de acordo com Figueiredo e Limongi (2001),

[...] por força regimental, os líderes dispõem de um arsenal significativo de recursos por meio dos quais controlam e circunscrevem a atuação dos parlamentares. Eles contam com os recursos necessários para atuar em nome de suas bancadas. O campo aberto para a estratégia individual e oportunista dos parlamentares é bastante restrito. Sobretudo, os líderes têm como neutralizar os apelos dos membros de suas bancadas nesse sentido. A despeito do que se passa na arena eleitoral, os partidos contam e atuam de maneira disciplinada [...]. Assim, os líderes partidários no Brasil dispõem de importantes poderes de agenda e por meio destes preservam e garantem a unidade do partido (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001, p. 31).

O regimento interno da ALEAM não escapa à regra: é centralizado nas mãos das lideranças partidárias, como é possível ver na estrutura interna do documento que abrange os seguintes temas da organização do Legislativo: a) Reuniões preparatórias à legislatura; b) Instalação da legislatura e posse da Mesa Diretora; c) Lideranças partidárias, Colégio de Líderes e Blocos Permanentes (bancadas temáticas); d) Maioria e minoria; e) Comissões permanentes, temporárias, especiais, parlamentares de inquérito, representação externa, representativa e audiências públicas; f) Legislatura, sessões legislativas e reuniões plenárias; g) Projetos de lei, decretos legislativos e resoluções legislativas; h) Regimes de tramitação (proposições, disposições gerais, ordinária, urgência e prioridade); i) Discussão; j) Regime de votação (simbólica, nominal e secreta).

3.3. Mesa diretora

Tendo como objetivo dirigir o processo legislativo, a organizar dos trabalhos no plenário e a dinâmica administrativa do Poder Legislativo, a Mesa Diretora assume um papel estratégico no processo de tomada de decisão. Uma observação importante a respeito da composição da Mesa Diretora diz respeito a sua natureza colegiada e multipartidária. Por conta da natureza estratégica dos cargos que são ocupados por parlamentares, a disputa política é acirrada e tem, via de regra, a interferência do governador no processo de escolha dos membros.

O interesse do governador na indicação dos nomes visa controlar o processo decisório e, na medida do possível, aprovar projetos de seu interesse. Assim, a Mesa Diretora pode mediar os

interesses dos deputados e do governador. A Mesa Diretora da ALEAM é preenchida pelos seguintes cargos: oito cargos: Presidente, 1º Vice-Presidente, 2º Vice-Presidente, 3º Vice-Presidente, Secretário Geral, 1º Secretário, 2º Secretário e Ouvidor-Corregedor.

Quanto as funções estritamente legislativas da Mesa Diretora estão: a) apresentar privativamente proposições e apreciar indicação sobre a organização dos serviços administrativos da Assembleia; b) propor a criação de cargos, empregos ou funções públicas no âmbito do Poder Legislativo e fixar os seus respectivos vencimentos, nos termos da lei; c) fixar a remuneração de seus membros e dos Deputados, do Governador, Vice-Governador e Secretários de Estado, observado o disposto nos incisos X e XI, do art. 28 da Constituição do Estado; d) dar parecer sobre proposição que vise a modificar o Regimento Interno, no prazo de cinco dias; e) promulgar Emenda à Constituição, Decreto e Resolução Legislativa e lei ou parte de lei não promulgada pelo Governador, no prazo firmado no § 6º do art. 36 da Constituição do Estado; f) mudar temporariamente a sede da Assembleia, em caso de urgência e fato grave, ad referendum do Plenário; g) propor ação de inconstitucionalidade, nos termos da Constituição Federal; h) adotar providência para dar cumprimento à decisão judicial; e i) supervisionar e apoiar os trabalhos das Comissões Técnicas.

E no que se refere a parte administrativa, orçamentária e financeira, as funções da Mesa Diretora são as seguintes:

a) prover a polícia interna da Assembleia, a segurança dos Parlamentares e das autoridades convidadas, por intermédio da Casa Militar;

b) autorizar a realização de concursos públicos, homologar seus resultados e decidir sobre recursos interpostos;

c) adotar procedimentos para pagamento de despesa, obedecidas as normas que regem a execução orçamentária;

d) homologar resultado de processo licitatório e assinar contrato administrativo; autorizar a dispensa ou inexigibilidade de licitação;

e) apreciar e decidir sobre a proposta de orçamento da Assembleia, enviando-a ao Poder Executivo para ser incluída no Projeto de Lei do Orçamento Anual do Estado;

f) solicitar a abertura de créditos adicionais ao Poder Executivo;

g) determinar a instauração de sindicância e inquérito administrativo;

h) elaborar o regulamento administrativo da Assembleia, interpretando conclusivamente, em grau de recurso, as disposições nele contidas;

i) prestar contas sobre a gestão do Poder Legislativo, nos termos da lei;

j) determinar a publicação do quadro de cargos e funções da Assembleia Legislativa, até trinta de abril, sempre que durante o exercício anterior verificar-se alteração;

l) apresentar ao Plenário, na última reunião do ano, relatório dos trabalhos realizados durante a sessão legislativa, publicando-o de forma sintética no Diário Oficial;

m) permitir, sem ônus para o erário, sejam irradiados, filmados, ou televisionados os trabalhos da Assembleia, por veículo de comunicação social devidamente credenciado; e

n) adotar providências cabíveis, atendendo a solicitação de Deputado para sua defesa judicial e extrajudicial, contra ameaça ou prática de atentado ao livre exercício e às prerrogativas constitucionais do mandato parlamentar.

3.4. O Colégio de Líderes

Dentro da estrutura da Assembleia Legislativa do Amazonas, o Colégio de Líderes se insere como um importante espaço para a pluralidade das discussões e para a organização das bancadas e das manifestações em plenário. Os líderes de cada partido e/ou de cada bloco parlamentar se apresentam como interlocutores da presidência da Casa e têm de dois a três vice-líderes para auxiliar na busca das pautas.

Dessa forma, as decisões e procedimentos aplicados a partir do Colégio de Líderes da ALEAM se inserem no cenário das discussões do parlamento estadual, traduzindo os interesses político partidários das lideranças e dos blocos estabelecidos no Legislativo e na interlocução com o Executivo.

O Colégio de Líderes assume uma função estratégica na organização dos trabalhos legislativos, pois o líder parlamentar é peça importante na definição da pauta legislativa, bem como premia ou pune seus liderados na distribuição de emendas parlamentares. A distribuição das emendas parlamentares na bancada facilita o papel do líder.

3.5. Comissões Permanentes

De acordo com Rocha e Costa (2012), a percepção do funcionamento das comissões parlamentares não deve se restringir aos aspectos que motivaram as suas criações, pois a criação de instituições é permeada de incertezas – e nem sempre elas, as instituições têm um fluxo de acordo com as propostas de seus criadores (ROCHA e COSTA, 2012).

As comissões apresentam relevância ao criar espaços de diálogo com a população e aumentar os mecanismos de participação política – e o reforço do Legislativo no âmbito dos estados. (ANASTASIA, 2001; ANASTASIA e INÁCIO, 2010; ZORZAL e CARLOS, 2017).

Quadro 3 – Comissões da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas (ALEAM) –junho de 2020

Comissão	Principais funções	Composição
Comissão de Empreendedorismo, Comércio Exterior e Mercosul	Política Industrial, Incentivos e Isenções Fiscais, envolvendo todas as modalidades de empreendimento.	5 titulares 3 suplentes
Comissão de Assistência Social e Trabalho	Política pública, programas, projetos e atividades relativas à assistência social e trabalho.	Não informado
Comissão de Promoção Social e Cultural	Política cultural, envolvendo a preservação e o desenvolvimento do patrimônio histórico material e imaterial	Não informado
Comissão de Constituição, Justiça e Redação	Aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de proposições sujeitas a apreciação da Assembleia e de matérias que lhe sejam encaminhadas.	Não informado
Comissão de Assuntos Econômicos	Matérias financeiras, tributárias, orçamentárias, empréstimos públicos, dívida interna e externa.	Não informado
Comissão de Agricultura, Pecuária, Pesca, Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural	Política florestal e fomento da produção agrícola, da pecuária e da pesca.	Não informado
Comissão de Meio Ambiente, Proteção aos Animais e Desenvolvimento Sustentável	Política florestal, abrangendo a preservação e o controle do ambiente e da biodiversidade; <i>(Redação dada pela Resolução Legislativa 584, de 09.02.2015)</i>	Não informado
Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação, Informática e Inovação	Política estadual de ciência, pesquisa e tecnologia, e análise das condições funcionais do sistema a ela inerente.	Não informado
Comissão de Defesa do Consumidor	Direitos e garantias do consumidor.	
Comissão De Direitos Humanos, Cidadania, Assuntos Indígenas e Legislação Participativa	Políticas públicas, programas, projetos, atividades e matérias sobre direitos humanos, cidadania e minorias sociais.	Não informado
Comissão de Educação	Política educacional e análise das condições de funcionamento do sistema a ela inerente.	Não informado
Comissão de Esporte e Lazer	Política de educação física e desportiva e análise de programas, projetos e atividades dela decorrentes.	Não informado
Comissão de Obras, Patrimônio e Serviços Públicos	Matérias e assuntos relativos ao serviço público estadual.	Não informado
Comissão de Assuntos Municipais e Desenvolvimento Regional	Políticas públicas, programas, projetos, atividades e matérias relativas à habitação, defesa civil, desenvolvimento urbano, região metropolitana.	Não informado
Comissão de Indústria, Comércio e Zona Franca	Política Industrial, Incentivos e Isenções Fiscais, envolvendo todas as modalidades de empreendimento; Zona Franca de Manaus e desenvolvimento regional sustentável	Não informado
Comissão de Turismo, Fomento e Negócios	Empreendedorismo, micro e pequena empresa.	Não informado
Comissão da Mulher, da Família e do Idoso	Políticas públicas, programas, projetos, atividades e matérias relativas aos direitos e às condições de vida das mulheres, famílias, crianças, adolescentes, jovens e idosos.	Não informado
Comissão de Geodiversidade, Recursos Hídricos, Minas,	Políticas, programas, projetos e atividades relacionados à geodiversidade, recursos hídricos,	Não informado

Gás, Energia e Saneamento	minas, gás, energia e saneamento.	
Comissão de Segurança Pública	Política e condições de funcionalidade do sistema estadual de segurança pública.	Não informado
Comissão de Saúde e Previdência	Política Pública, Programas, Projetos e Atividades relativas à saúde e previdência.	Não informado
Comissão de Transporte, Trânsito e Mobilidade	Política pública, programas, projetos e atividades relativas ao transporte, trânsito e mobilidade.	Não informado
Comissão de Promoção e Defesa dos Direitos das Crianças, Adolescentes e Jovens	Pesquisar, acompanhar, debater, defender, orientar, apoiar e fiscalizar, de forma intersetorial, programas e ou projetos relativos aos interesses dos Jovens, Crianças e Adolescentes.	Não informado
Comissão de Políticas sobre Drogas	Matérias relativas ao combate e às ações sobre drogas.	Não informado
Comissão de Ética Parlamentar (atípica)	Zelar pelo funcionamento harmônico do Poder Legislativo, cuidando de sua imagem, nos termos deste Regimento e da legislação pertinente.	Não informado

Fonte: Autoria própria, a partir de informações colhidas em no portal da ALEAM, 2020.

3.6. Relações com o Executivo estadual

Pereira e Mueller (2000) e Medeiros (2019) enfatizam a necessidade de se observar os níveis de interação e de debates entre os Poderes Executivo e Legislativo – e como as prioridades são definidas. A seguir, o quadro 4, que mostra o cenário do Amazonas entre os anos de 1991 e 2020.

Quadro 4 – Relações entre Governo do Amazonas e Presidência da ALEAM (1991-2020)

GOVERNADOR / PERÍODO	PRESIDENTE DA ALEAM	RELAÇÕES EXECUTIVO/LEGISLATIVO
Gilberto Mestrinho (PMDB) – 1991/1994	Josué Cláudio de Souza Filho – 1991/1992 e Manoeldo Carmo Chaves Neto – 1993/1994	Dominação do Executivo sobre o Legislativo. Executivo possuía maioria parlamentar e controla com eficiência a Mesa Diretora e o Colégio de Líderes.
Amazonino Mendes (PPR) – 1995/1999 (PFL) – 1999/2003	Humberto Michiles – 1995/1996 Lupércio Ramos – 1997-2002	Legislativo alinhado com o Poder Executivo, com a identidade partidária e andamento das pautas do Executivo. Cooperação dos dois poderes para início de um amplo programa de privatizações.
Eduardo Braga (PPS) – 2003/2007 (PMDB) – 2007/2010	Lino José de Souza – 2003/2004 Belarmino Lins – 2005/2010	Alinhamento entre os dois poderes.
Omar Aziz (PMN) – 2010/2011 PSD – 2011/2014	Ricardo Nicolau – 2011/2012 Josué Neto – 2013/2016	Alinhamento entre os dois poderes.
José Melo (PROS) – 2014/2015 2015/2017	David Almeida – 2017/2018	Relação de tensão entre os poderes que culminou no <i>impeachment</i> do governador.
David Almeida (PSD) – 2017/2017	David Almeida – 2017/2018	Presidente da ALEAM torna-se governador interino.

Amazonino Mendes (PDT) – 2017/2019	Josué Neto – 2019 (em exercício)	Relação de tensão entre os interesses do governador e do presidente da ALEAM. Amazonino é eleito em eleição direta, contrariando os interesses dos deputados da ALEAM.
Wilson Lima (PSC) – 2019 (em exercício)	Josué Neto – 2019 (em exercício)	Relação de tensão entre os dois poderes, abertura de CPI da Saúde e uma comissão especial de impeachment.

Fonte: Elaboração própria, a partir de informações disponíveis no portal da ALEAM, 2020.

4 Estudo comparado entre os Poderes Legislativos do Pará e do Amazonas

A Figura 2, a seguir, traz com efeito de ilustração, as variáveis analisadas no estudo comparado entre as Assembleias Legislativas do Pará e do Amazonas, objeto de estudo do presente trabalho.

Figura 2 – Nuvem de palavras com as variáveis analisadas



Fonte: Elaboração própria

As variáveis de análise escolhidas – e já retrocitadas – são as seguintes: a) Desenho Constitucional estadual; b) o processo legislativo e o regimento interno; c) Mesa diretora; d) Colégio de Líderes; e) Comissões Permanentes e; f) Interações do Legislativo com o Executivo. O quadro 5 mostra o resumo dos principais pontos de semelhança e de diferença entre os poderes legislativos do Pará e do Amazonas.

Quadro 5 – Estudo comparado entre as Assembleias Legislativas do Pará e do Amazonas a partir de seis variáveis

VARIÁVEL/ESTADO	PARÁ	AMAZONAS
1. Desenho constitucional estadual	Mantém os princípios da Constituição Federal	Mantém os princípios da Constituição Federal
2. O processo legislativo e o regimento interno	Processos seguem os trâmites previstos no regimento interno, que é um grande definidor das normas e coordena a gestão estratégica da assembleia	Processos seguem os trâmites previstos no regimento interno, que é um grande definidor das normas e coordena a gestão estratégica da assembleia
3. Mesa diretora	Mantém a função de controle da pauta, com 7 integrantes	Mantém a função de controle da pauta, com 8 integrantes

4. Colégio de Líderes	Protagonismo da interlocução e no contexto das discussões parlamentares	Participação efetiva dos líderes no cenário dos diálogos legislativos
5. Comissões Permanentes	São 15 as Comissões, tratando das principais pautas do estado	São 24 comissões, com uma diversidade mais amplas de temas e com destacadas especificidades
6. Interações do Legislativo com Executivo (1991-2020)	Alinhamento e poucos conflitos. Maior nível de divergência entre os anos de e 2010, em que os chefes de poderes eram de grupos políticos distintos.	Relações pendulares de alinhamento e de conflito entre as chefias dos poderes executivo e legislativo. Os períodos mais tensos se iniciaram em 2015 – inclusive com processos de impeachment do governador José Melo, em 2017, e de aberturas de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI's), em 2019.

Fonte: Elaboração própria, 2020.

A partir do modelo comparado, considerando-se as semelhanças entre os dois estados (grandes unidades federativas e baixa densidade demográfica no interior dos estados, por exemplo), parte-se para a avaliação aqui proposta, de analisar as variáveis referentes ao funcionamento das assembleias legislativas de ambos os estados.

Nas variáveis 1 (desenho constitucional estadual) e 2 (processo legislativo e o regimento interno), Pará e Amazonas apresentam aspectos praticamente idênticos em relação ao funcionamento de seus respectivos Poderes Legislativos dentro do contexto das normas estaduais.

Na terceira variável, referente à Mesa Diretora, o protagonismo em relação à condução da pauta das casas legislativas é uma semelhança, mas a composição guarda pequenas diferenças. No Pará, há, além do presidente da ALEPA, 2 vice-presidentes e 4 secretários, totalizando 7 parlamentares. No Amazonas, há o presidente, 3 vice-presidentes, um Secretário-Geral, 2 secretários e um ouvidor-corregedor.

Na variável seguinte, a do Colégio de Líderes, ambas as assembleias mantêm as características de conceder um certo protagonismo às lideranças dos partidos e dos blocos parlamentares, nas falas públicas e também nas internações dentro das Casas.

Em relação à quinta variável, no contexto das Comissões Permanentes, a Assembleia Legislativa do Amazonas, embora menor, apresenta mais espaços de discussões específicas no contexto da política local. No levantamento de dados realizado em junho de 2020, a ALEAM apresenta 24 Comissões, enquanto que a ALEPA dispõe de 15 comissões. As respectivas Comissões de Constituição e Justiça e a de Finanças apresentam protagonismo em ambas as Casas, assim como há um espaço importante para as áreas de Educação, Cultura, Lazer e de Obras. Todavia, no Amazonas, pelo menos em nível de comissões, há mais campo de debates para questões como a Zona Franca de Manaus, a Geodiversidade, Desenvolvimento Regional e a de Ética Parlamentar – esta, atípica.

No contexto das interações dos Poderes Executivo e Legislativo, em geral as relações apresentaram mais alinhamentos do que conflitos. No Pará, o período de maior divergência foi registrado entre os anos de 2007 e 2010, quando o presidente da ALEPA, Domingos Juvenil (PMDB), fazia uma oposição – não muito agressiva – ao governo de Ana Júlia Carepa (PT) – quadro 2. No Amazonas, houve relações pendulares de dominação do legislativo pelo executivo e de alinhamento entre os dois poderes, até o momento em que houve divergências e tensões, em especial a partir de 2015, como se observou no quadro 4.

Outra observação se dá no número de parlamentares, que é bem maior no Pará (41) do que no Amazonas (24), reflexo também do número de eleitores de cada estado (no Pará, quase 5 milhões de eleitores e, no Amazonas, cerca de 2 milhões e 700 mil eleitores), de acordo com dados do Tribunal Superior Eleitoral, disponível em www.tse.gov.br, com acesso em 20 de junho e 2020.

Assim, no modelo comparativo aqui adotado, apesar de um número maior de semelhanças entre os dois poderes legislativos estaduais – e suas interações com o Executivo –, há questões específicas em cada estado, principalmente em relação à participação parlamentar, às pautas e alguns aspectos de organização e de funcionamento das Casas (ZORZAL e CARLOS, 2017).

5 Conclusões

A partir de todos os elementos descritos e analisados no presente trabalho, é essencial destacar a importância de avaliar os poderes legislativos em suas funções precípua nos estados e ampliar essa discussão, posteriormente, a respeito das pautas e dos próprios mecanismos de funcionamentos das assembleias estaduais – nos casos escolhidos do Pará e do Amazonas. Considerando-se as discussões aqui propostas e os dados já levantados, é possível apresentar alguns importantes traços conclusivos.

O primeiro deles é que as assembleias legislativas do Pará e do Amazonas seguem um padrão de funcionamento a partir das respectivas Constituições Estaduais e que apresentam, em seus traços constitutivos, certo nível de funcionamento das Mesas Diretoras e dos Colégios de Líderes, cumprindo suas funções parlamentares e buscando interfaces com a sociedade. Ambas as Constituições apresentam um alinhamento, também, com a Carta Magna do Brasil de 1988 (BRASIL, 2020a; TOMIO E RICCI, 2008; FIGUEIREDO E LIMONGI, 2007; PARÁ, 1989; AMAZONAS, 1989).

Em relação ao protagonismo dos poderes legislativos no período analisado, tornou-se claro, nos casos do Pará e do Amazonas, a importância da função da Presidência da Assembleia Legislativa no encaminhamento das discussões e no exercício das funções que são pertinentes a esse ramo de poder da República, no contexto do pacto federativo.

No contexto das relações entre os poderes executivo e legislativo, observa-se um alinhamento mais presente no Pará, no período analisado, do que no Amazonas. O fato de

praticamente todos os presidentes da ALEPA serem do mesmo grupo político dos governadores – com exceção do período entre 2006 e 2010 –, mostrou uma grande simetria nas relações entre Executivo e Legislativo no Pará. No Amazonas, alguns conflitos apareceram de maneira mais efetiva, em especial através de Comissões Parlamentares de Inquérito – CPI’s. Essa relação de pêndulo nas interações do legislativo com o Executivo tornou-se uma tônica nos dois estados analisados, no período de 1991 a 2020.

O alinhamento mais consistente entre Executivo e Legislativo no Pará leva a inferir que os governadores tenham encontrado mais facilidade de implementar suas agendas. Não por acaso, a governadora de Ana Júlia Carepa (2006-2010), em cujo mandato a presidência da ALEPA esteve entregue a grupo político diverso, não conseguiu se reeleger.

O nível de coordenação estratégica do Legislativo, no caso do Amazonas, está centrado nas comissões e no efetivo controle da agenda legislativa pelo Poder Executivo. Nas palavras de Leite (2010), “para além do poder de barganha na definição da agenda do Legislativo e de suas prerrogativas na formulação e execução das macropolíticas, se constata igualmente que o governador consegue monopolizar os mecanismos de distribuição de patronagem para os seus aliados e para a oposição residual nas pautas de negociação”. Assim, “os poderes de agenda e os recursos de patronagem, combinados, são condições necessárias (mas, não suficientes) para a formação de maiorias partidárias e parlamentares pró-governadoria na arena legislativa”.

Dessa forma, promover um escrutínio analítico a partir das categorias políticas e de variáveis, em um estudo comparado, é um importante exercício para as discussões no âmbito da Ciência Política e no funcionamento dos poderes da República, em sua integridade ou com falhas de um exercício democrático. As unidades sub-nacionais e o poderes legislativos, já amplamente estudados pela literatura nacional e internacional, precisam ainda de um forte incremento nas pesquisas empíricas sem perder de vista a qualidade analítica.

Referências

AMAZONAS. Assembleia Legislativa. **Comissões**. Disponível em www.ale.am.gov.br/comissoes. Acesso em 20 jun. 2020.

AMAZONAS. **Constituição do Estado do Amazonas**, promulgada em promulgada em 5 de outubro de 1989. Disponível em www.aleam.am.gov.br/. Acesso em 20 jun. 2020.

AMORIM NETO, Octavio. **Of Presidents, parties, and ministers: cabinet formation and Legislative decision-making under separation of Powers**. Dissertation. San Diego: University of California, 1998.

ANASTASIA, Fátima. Transformando o Legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. In: SANTOS, F. (org.). **O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2001.

ANASTASIA, Fátima; INÁCIO, Magna; NOVAIS, Raquel. Referendo e democracia: perdas e ganhos. In: ANASTASIA, Fátima (Org.). **Democracia e referendo no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 15-33.

ANASTASIA, Fátima; INÁCIO, Magna. Democracia, Poder Legislativo, Interesses e Capacidades. **Cadernos ASLEGIS**, Brasília, n°40, p. 53-61, maio, 2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Portal da Câmara dos Deputados**. 2020a. Disponível em: www.camara.leg.br/. Acesso em 20 jun. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Conheça as atribuições do Poder Legislativo**. 2020b. Disponível em: www.camara.leg.br/noticias/90145-conheca-as-atribuicoes-do-poder-legislativo/. Acesso em 10 jul. 2020.

DAHL, Robert. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. In: CHEIBUB, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Instituições políticas e governabilidade. Desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, C. R. & SAEZ, M. A. **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

GONZÁLEZ, Rodrigo. O método comparativo e a ciência política. **Revista de Estudos e Pesquisas Sobre As Américas**, Brasília, v.5, n. 2, p.51-63, abr., 2008.

GROHMAN, Gustavo. O processo legislativo no Rio Grande do Sul: 1995 a 1998. In: SANTOS, F. (org.). **O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência**. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2001.

LEITE, Breno. **Governos de gabinete e coalizões cíclicas no ultrapresidencialismo estadual: a experiência no Amazonas**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). UFPA, Belém, 2010.

MEDEIROS, Akira Pinto. **Aspectos da interação entre executivo e legislativo no município de São Paulo através da produção legal entre 1991 e 2016**. Trabalho preparado para apresentação no IX Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, de 6 a 10 de maio de 2019. São Paulo: USP, 2019.

MONTESQUIEU, Barão de. **Do Espírito das Leis**. São Paulo: Martin Claret, 2007.

PARÁ. **Constituição do Estado do Pará**, promulgada em promulgada em 5 de outubro de 1989. Disponível em www.alepa.pa.gov.br/. Acesso em 20 jun. 2020.

PARÁ. **Resolução nº 02/94**. Institui o Regimento Interno da ALEPA. Disponível no link www.alepa.pa.gov.br/midias/midias/129_a904fe972a964ddcbf14dfacd7298484.pdf. Acesso em 15 jun. 2020.

PARÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Pará. **Comissões**. 2020a. Disponível em: www.alepa.pa.gov.br/comissoes.asp. Acesso em 20 jun. 2020.

PARÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Pará. **Processo legislativo**. 2020b. Disponível em: www.alepa.pa.gov.br/processolegislativo.asp. Acesso em 15 jun. 2020.

PARÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Pará. **Processo legislativo**. 2020c. Disponível em: www.alepa.pa.gov.br/processolegislativo.asp. Acesso em 15 jun. 2020.

PARÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Pará. **Legislação**. 2020d. Disponível em www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/228. Acesso em 20 jun.2020.

PARÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Pará. **Organograma**. 2020e. Disponível em <http://transparencia.alepa.pa.gov.br/v2019/organograma.php>. Acesso em 20 jun. 2020.

PEREIRA, André Ricardo. Sob a ótica da delegação: governadores e Assembleia no Brasil pós-

1988. In: SANTOS, F. (org.). **O Poder Legislativo nos Estados: divergência e convergência**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2001.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.15, n° 43, p.45-67, 2000.

PEREIRA, Matheus Mazzilli. Ativismo Institucional no Poder Legislativo: confrontos políticos, assessores ativistas e frentes parlamentares. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n° 31, janeiro - abril de 2020, p 301-338, 2020.

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, p. 699-734, abr., 2003.

ROCHA, Marta Mendes; COSTA, Alessandra. Percepções dos deputados estaduais sobre o sistema de comissões das Assembleias Estaduais brasileiras. Campinas: **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n.2, p. 81-102, nov., 2012.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. **Urgency Petitions and the Informational Problem in the Brazilian Chamber of Deputies**. São Paulo, Mimeo, 2008.

SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo nos Estados: divergência e convergência**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2001.

SARTORI, Giovanni. Comparación y método comparativo. In: SARTORI, Giovanni; MORLINO, Leonardo (Ed.) **La comparación en las ciencias sociales**. Madrid: Alianza Editorial, 1994, p. 29 – 50.

SARTORI, Giovanni. **Engenharia Constitucional: Como Mudam as Constituições**. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1996, p. 112.

SPOHR, Alexandre Piffero e SILVA, André Luiz Reis da. A relação entre executivo e legislativo na formulação de política externa no Brasil. **Relações Internacionais**, São Paulo, n.50, p.123-140, jun., 2016.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia. Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 85-102, 2016.

TOMIO, Fabricio. Medidas provisórias, iniciativas e decisões legislativas no processo decisório estadual catarinense. In: CARREIRÃO, Yan. BORBA, Julian (Orgs.). **Os partidos na política catarinense: eleições, processo legislativo, políticas públicas**. Florianópolis: Insular, 2006.

TOMIO, Fabricio; RICCI, Paolo. Conexão eleitoral, processo legislativo e estratégias parlamentares nas Assembleias Legislativas Estaduais. VI ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA (ABCP), 29 de julho a 1º de agosto de 2008. Unicamp, Campinas, 2008.

TOMIO, Fabrício; RICCI, Paolo. Seis décadas de processo legislativo estadual: processo decisório e relações Executivo/Legislativo nos Estados (1951-2010). **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 13, n. 21, p.41-59, | jan/jun., 2012.

ZORZAL, Gabriela; CARLOS, Euzeneia. Audiências públicas do Legislativo estadual: fatores endógenos e exógenos na análise da efetividade da participação. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 25, n. 64, p.23-46., jun., 2017.

Artigo recebido em: 2020-11-11 ; Artigo reapresentado em: 2020-12-09; Artigo aceito para publicação em: 2020-12-10



**PRODUÇÃO LEGISLATIVA EM SAÚDE NOS ESTADOS DE AMAPÁ, MINAS
GERAIS E PARÁ (2004-2010)**

**LEGISLATIVE PRODUCTION ABOUT HEALTH IN THE STATES OF AMAPÁ,
MINAS GERAIS AND PARÁ (2004-2010)**

**PRODUCCIÓN LEGISLATIVA EN SALUD EN LOS ESTADOS DE AMAPÁ, MINAS
GERAIS Y PARÁ (2004-2010)**

Raimunda Eliene Sousa Silva¹
Maria Dolores Lima da Silva²
Camila Maria Risso Sales³

Resumo: Os estudos sobre produção legislativa no Brasil nos permitem compreender as relações entre os poderes, assim como verificar o papel das instituições políticas na efetivação do Estado democrático de direito e na definição de políticas públicas. Este trabalho visa analisar a produção legal sobre saúde no período de 2004 a 2010 nos estados do Amapá, Minas Gerais e Pará, com o objetivo de identificar a contribuição dos poderes Executivo e Legislativo estaduais para a efetivação desses direitos dos cidadãos. Para tanto, faremos uma abordagem exploratória de dados pesquisados nas Assembleias Legislativas, especificamente os projetos leis ordinária (PLO), com o fim de identificar as propostas que tramitaram nas Assembleias Legislativas dos estados, seus ritos e tempos de tramitação. Constatamos que nos estados analisados existe uma dinâmica interna entre os poderes Executivo e Legislativo direcionada para produção legislativa em saúde.

Palavra-chave: Executivo-Legislativo; Produção Legislativa; Descentralização; Saúde.

Abstract: Researches on legislative production in Brazil allow us to understand the relationship between state powers, as well as to verify the role of political institutions in the implementation of the democratic rule of law and in the definition of public policies. This paper aims to analyze the legal production on health issues from 2004 to 2010 in the states of Amapá, Minas Gerais and Pará, with the objective of identifying the contribution of the states Executive and Legislative powers to enforce citizens' rights. Therefore, we will make an exploratory approach to data researched in the Legislative Assemblies, specifically the Ordinary Law Projects (OLP), in order to identify the proposals that were processed in the Legislative Assemblies of the states, their rites and processing times. We found that in the analyzed states there is an internal dynamic between the Executive and Legislative powers directed towards legislative production in health issues.

Keywords: Executive-Legislative; Legislative Production; Decentralization; Health.

Resumen: La investigación sobre la producción legislativa en Brasil permite comprender las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como verificar el papel de las instituciones políticas en la definición de las políticas públicas. Este trabajo académico tiene como objetivo analizar la producción de legislación sobre el tema de la salud en el período de 2004 a 2010 en los estados de Amapá, Minas Gerais

¹ Graduada em Ciências Sociais e mestranda em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pará.

² Doutora em Ciência Política pelo IUPERJ; Professora da Faculdade de Ciências Sociais e do programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pará.

³ Doutora em Ciência Política, professora do curso de Bacharelado em Administração Pública da Universidade Federal de Lavras e dos Programas de Pós-Graduação em Administração Pública (UFLA) e em Estudos de Fronteira (UNIFAP).

y Pará, en Brasil, con el objetivo de identificar la contribución de los estados a la realización de estos derechos de ciudadanía. Para esto fin, realizaremos un análisis exploratorio de los datos recopilados en las Asambleas Legislativas, específicamente los proyectos de leyes ordinarias (PLO), con el objetivo de identificar las propuestas de legislación, sus ritos y tiempos de tramitación. Encontramos que en los estados analizados existe una dinámica interna entre los poderes Ejecutivo y Legislativo orientada a la producción legislativa en el tema de la salud.

Palabras clave: Ejecutivo-Legislativo; Producción Legislativa; Descentralización.

1 Introdução

O modelo de Estado acordado pelos constituintes brasileiros em 1988 instituiu a criação de programas de proteção social com escopo universalista, tendo como objetivo promover bens públicos essenciais para a população. No que diz respeito às atribuições dos poderes e suas relações, o Legislativo, em interação com o Poder Executivo, teve sua legitimidade afirmada para atuar na definição de políticas públicas, assim como também foram criados canais de interação com a sociedade civil para participar desse processo no Estado democrático de direitos.

No Brasil, o desenho de políticas públicas passa por um modelo institucional de descentralização política, contudo isto não significa que a autonomia dos governos subnacionais se converta em capacidade concreta de efetivação de políticas públicas. Os investimentos em programas sociais são decorrentes das regras constitucionais que obrigam os estados e municípios a investir determinados percentuais para diferentes setores e/ou serviços, considerados fundamentais à vida coletiva, existindo, de fato, uma restrição na criação de políticas públicas pelos governos estaduais em função dos recursos orçamentários serem limitados. Além disso, a concentração de poderes no executivo federal reduz a autonomia dos governos estaduais e municipais na criação de políticas públicas, fato destacado pelos estudiosos no caso específico da política de saúde.

Diante do exposto, este estudo analisa a produção legislativa nos estados de Minas Gerais (MG), Amapá (AP) e Pará (PA) no período de 2004 a 2010, com o intuito de entender a atuação dos deputados estaduais na criação de políticas de saúde, bem como verificar se a concentração de poder decisório em políticas de saúde no governo federal interfere nas iniciativas de produção legislativa sobre saúde em âmbito estadual (ARRETCHE; VAZQUEZ; GOMES, 2012). Procura-se verificar se os deputados estaduais têm iniciativas para criar políticas de saúde e se existe alguma diferença entre os estados em termos de produção legal voltada para essa temática.

O período de análise foi definido em função de, primeiramente, tratar-se de uma conjuntura em que a descentralização da política de saúde já está consolidada (ARRETCHE; MARQUES, 2007) e, ainda, por se iniciar em 2004 um contexto econômico e político favorável ao protagonismo em prol de políticas sociais, ao menos em nível nacional (FAGNANI, 2011; ALMEIDA, 2004), o que poderia se refletir no ambiente político estadual. Além disso, a indisponibilidade de dados no site de algumas Assembleias Legislativas determinou a limitação

do período de análise em 2010 e a apenas dois estados do Norte e Minas Gerais⁴.

O Poder Executivo concentra maior capacidade decisória em comparação ao Poder Legislativo, tanto em nível nacional como estadual, aprovando de maneira mais rápida suas propostas, o que confere maiores possibilidades para a proatividade do executivo na criação de políticas sociais. Entretanto, constatamos através da análise de proposições legislativas nas Assembleias dos estados, que os deputados se ocupam em propor leis direcionadas para áreas sociais. Todas as Casas Legislativas possuem em sua estrutura Comissões de mérito criadas para analisar propostas direcionadas para a área de saúde, por exemplo. Isto faz com que as investigações da produção legislativa nessa área específica proponham uma questão analítica relevante para a Ciência Política. Os estudos voltados para o processo de descentralização da política de saúde deixam em aberto uma análise empírica sobre a produção legal de saúde em âmbito estadual. Na segunda seção deste trabalho apresentaremos algumas reflexões que tratam do contexto institucional de produção de legislação em nível nacional e estadual.

Neste trabalho, faremos um levantamento quantitativo a partir de uma abordagem exploratória sobre os projetos de legislação voltados para a área de saúde, coletados nas Assembleias Legislativas dos estados de MG, AP e PA, observando também os ritos pelos quais passam tais projetos e o tempo de tramitação. Esta escolha levou em conta a capacidade institucional do legislativo mineiro já atestada pelos analistas, assim como o interesse das autoras pelos demais estados *locus* da pesquisa (PA, AP), em função de serem pouco expressivos os estudos sobre os Legislativos da região Norte (FUKS; FIALHO, 2009; NUNES, 2013; SILVA; FAVACHO; MORBACH, 2012). Da mesma forma, a análise a partir de dados dos legislativos de estados de diferentes regiões do país tem potencial de oferecer indicativos para futuros estudos comparados.

Analisar o processo de produção de legislação voltada para as áreas de políticas públicas sociais é importante, também, para refletirmos sobre a capacidade do Legislativo em âmbito local. Tratando-se do contexto institucional brasileiro, deve-se observar as arenas institucionais relevantes para a concretização das políticas públicas, o que faz da esfera estadual um *locus* relevante de reflexão, em função da natureza federativa do Estado Brasileiro. Nesse sentido, o escopo desta análise é afeito tanto aos interesses dos estudos legislativos, quanto a os estudos do campo de políticas públicas, visto que identificar as ações dos atores políticos no sentido da promoção de políticas amplia a compreensão a respeito da alocação de recursos públicos em benefício dos cidadãos.

⁴ Os dados foram coletados no âmbito da pesquisa “Legislativos, políticas públicas e *accountability*” (MCTI/CNPQ/Universal 14/2014 – processo 457153/2014-8) que focava toda a região norte e algumas Assembleias de outros estados, como a Assembleia de Minas Gerais, mas enfrentou dificuldades na coleta de dados nas Assembleias Legislativas dos estados do Norte, com exceção do estado do Amapá.

Nosso argumento será apresentado em duas seções, além desta introdução de das considerações finais. Na próxima seção faremos uma exposição, através de estudos bibliográficos, sobre a institucionalização da política de saúde no Brasil a partir de 1988, assim como apresentaremos as abordagens sobre o Poder Legislativo e suas relações com o Poder Executivo durante o processo de produção de legislação. Na terceira seção abordaremos, mais detidamente, a produção legislativa sobre saúde nos estados do AP, PA e MG, apresentando elementos regimentais sobre o funcionamento das respectivas Assembleias Legislativas e os resultados da pesquisa.

2 Análises institucionais e os estudos de políticas públicas de saúde no Brasil

O debate sobre políticas públicas permite várias abordagens, dentre as quais destaca-se a teoria institucionalista que oferece elementos importantes para a compreensão dos mecanismos político-institucionais mobilizados nas decisões em torno da formulação e implementação das políticas públicas (ARRETCHE; MARQUES, 2007; ARRETCHE; VAZQUEZ; GOMES, 2012; IMMERGUT, 1996). As instituições possuem características intrínsecas que influenciam no desenho das políticas bem como na orientação dos atores interessados na efetivação das mesmas. Essa perspectiva sustenta que regras formais e informais condicionam os resultados das políticas públicas por serem capazes de controlar e/ou induzir as decisões dos agentes políticos. No contexto do Brasil, a perspectiva de análise institucionalista é frutífera tanto para o entendimento da estruturação federativa da política de saúde (ARRETCHE, 2012; FORTES, 2012), quanto para a análise do processo decisório de políticas públicas no Poder Legislativo (ALMEIDA JÚNIOR, 2013; BAPTISTA, 2010), quando os atores se mobilizam no formato institucional específico do presidencialismo de coalizão brasileiro (ABRANCHES, 1988).

Uma breve síntese desse tipo de abordagem é útil na nossa análise da produção legislativa de saúde nas assembleias estaduais e será apresentada a seguir através de algumas referências do campo de políticas públicas e dos estudos legislativos. Esses mostram que tanto a estruturação da política de saúde no Brasil quanto os processos de tomada de decisão que podem alterá-la, expandi-la ou limitá-la são escolhas políticas que quando visualizadas institucionalmente nos possibilitam avaliar as possibilidades e obstáculos ao envolvimento dos atores políticos na promoção de políticas públicas.

2.1 A política de saúde no contexto institucional federativo brasileiro

Após a Constituição de 1988, com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) pela Lei 8.080/1990, o Brasil passou a organizar um sistema de saúde de caráter universal, público e gratuito. Como função intergovernamental, compete à União o papel de financiar e formular políticas de saúde nacionais e coordenar as ações dos governos subnacionais, tendo o Ministério da Saúde (MS) ampla autoridade para decidir sobre esse setor. Conforme Arretche e Marques

(2007) entre 1995 e o ano 2000 a participação dos municípios no que diz respeito a provisão de serviços ambulatoriais cresceu significativamente e, apesar do baixo crescimento dos serviços de internação hospitalar, os municípios se isolaram na dianteira da provisão destes, em comparação com os estados. Ainda, os instrumentos de coordenação do governo nacional acabam por controlar os níveis dos gastos e induzem as escolhas das instâncias subnacionais sobre os tipos de políticas a serem criadas.

Embora as instâncias de governo, nacional, estadual e municipal, detenham competências comuns na maioria dos serviços públicos, a finalidade do federalismo cooperativo esbarra nas distintas capacidades dos governos subnacionais criarem políticas públicas. Souza (2005) observa que a Carta de 1988 ao detalhar competências para as entidades subnacionais deixou pouca margem de interferência para os governos estaduais criarem políticas sociais em nível local. Estados e municípios ficariam “amarrados” pelas regras, o que dificultaria na provisão de determinados serviços públicos que atendam às demandas sociais locais.

O SUS oferece suporte ao atendimento primário, preventivo ou secundário, fazendo a articulação intergovernamental, mas os governos estaduais possuem forte dependência do governo central para cooperar. Sendo assim, a articulação se dá de modo que o MS repassa os recursos financeiros e as esferas subnacionais executam os serviços (COSTA, 2004). Como os governos estaduais dependem em grande medida dos recursos nacionais, o MS impõe regras para que todos os estados assumam compromisso com o SUS e adotem programas relacionados aos interesses locais de proteção à saúde (ARRETCHE; MARQUES, 2007).

Os gastos sociais são resultados dos princípios institucionais que estabelecem regras para cada ente federativo, determinando percentuais de investimento em programas sociais. No caso específico da saúde os instrumentos de coordenação do governo nacional induzem as escolhas dos governos sobre os tipos de políticas a serem criadas. A partir da proposta de Emenda Constitucional nº 29/2000 (EC 29/2000), houve um aumento da participação dos estados no que diz respeito ao investimento em saúde uma vez que estes foram induzidos a melhorar o compromisso com a produção de políticas voltadas para este tema. A união, deste modo, impôs para todos os estados a responsabilidade de destinarem 12% do total de seus tributos para saúde, e nos municípios esse percentual seria de 15%. Diante dessas condições as unidades subnacionais deveriam se adequar às novas regras institucionais criando soluções para as questões básicas de saúde (ARRETCHE, 2012; FORTES, 2012).

Contudo, os incentivos às políticas subnacionais, introduzidos pela EC 29/2000, não foram suficientes para um aumento efetivo de políticas de alcance mais amplo, uma vez que as circunstâncias socioeconômicas de cada estado refletem diretamente na provisão de determinados serviços públicos. Estados mais desenvolvidos economicamente têm melhores condições de criar políticas condizentes com sua realidade e promover serviços públicos de qualidade para sua população do que os estados mais pobres.

Na Carta de 1988 optou-se pelo formato de competências comuns para os entes federativos, em que todas as esferas políticas são autorizadas a criar programas de políticas sociais. No entanto, nessa perspectiva de descentralização política mesmo que os governos locais sejam eleitos diretamente e se comprometam em criar políticas que atendam às demandas locais, suas decisões são limitadas pelas regras nacionais que regulamentam financeiramente as políticas públicas subnacionais e impõem obstáculos às decisões sobre suas atividades (ARRETCHE, 2012; COSTA, 2004).

Nessa perspectiva de estruturação do federalismo brasileiro, existiria espaço para a atuação de parlamentares no que diz respeito às prerrogativas legislativas de responder às necessidades locais com iniciativas de leis voltadas para políticas de saúde? Na próxima subseção apresentamos algumas análises sobre o perfil da produção legislativa sobre saúde no contexto institucional que estrutura a divisão entre os poderes executivo e legislativo no Brasil e nas esferas de poder locais.

2.2 A promoção de políticas de saúde no contexto institucional do Poder Legislativo

Com a retomada do regime democrático no Brasil, a partir de 1988 o Poder Legislativo passou a atuar de forma mais direta no processo de produção de políticas públicas. Porém, o Poder Executivo possui forte influência sobre o Legislativo, concentrando amplos poderes para controlar os trabalhos na Câmara dos Deputados. Estudos sobre políticas de saúde na Câmara dos Deputados destacam que grande parte das políticas voltadas para área de saúde tiveram interferência direta do Executivo Federal. Essa característica demonstra a capacidade que o Executivo tem em utilizar os recursos que estão a sua disposição para implementar políticas com escopo abrangente. Amorim Neto e Santos (2002), observam que o fato do chefe do Poder Executivo ser eleito por um eleitorado nacional, lhe confere maiores incentivos para a criação de políticas públicas de alcance amplo. No mesmo sentido Sabbag (2017) aponta que os recursos de poder do Executivo enfraquecem a capacidade de produção de leis de autoria dos deputados, identificando que a maior parte da produção legislativa destes, no período 2007-2010, apesar de ser de abrangência nacional e setorial, teriam efeitos neutros, concentrando-se em temáticas honoríficas (57,8%).

Contudo, as regras institucionais asseguram ao Poder Legislativo a prerrogativa de promover políticas que atendam aos interesses dos cidadãos de forma ampliada, princípio lembrado por Cavalcante Filho (2013, p. 13) ao afirmar que “cabe ao legislativo formular políticas públicas, ao menos em linhas gerais, e ao Executivo cabe operacionalizá-las, concretizando os objetivos traçados pelo legislador”.

A abordagem institucionalista evidencia que as políticas públicas, para serem aprovadas no Legislativo, sofrem interferência das regras que moldam o comportamento dos atores políticos, em um contexto de presidencialismo de coalizão, onde aqueles que apoiam o governo tem maiores

chances de acesso a recursos de poder de barganha (ABRANCHES, 1988; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Para receber apoio da maioria dos legisladores o Executivo distribui pastas ministeriais e outros cargos na estrutura do Estado, angariando o poder de implementar sua agenda de políticas públicas. As iniciativas exclusivas do presidente da República, como a emissão de Medidas Provisórias, o controle do orçamento e criação de cargos e serviços públicos da União também induzem os legisladores a serem cooperativos com a agenda do Executivo, priorizando seus interesses, seja na definição de prazos de apreciação de matérias, como a garantia de urgência na tramitação de projetos, seja pela mobilização dos atores políticos para convergir seu apoio a essa agenda. Esses mecanismos institucionais concedem ao Executivo uma posição estratégica para aprovação de seus projetos, sem prescindir do necessário diálogo entre o Poder Executivo e Poder Legislativo (CRUZ, 2011; SANTOS, 2002; VIEIRA, 2011).

As regras constitucionais e regimentais, tanto da Câmara quanto do Senado, atribuem poderes aos líderes partidários para agir em favor dos interesses dos seus partidos e das coalizões de apoio ao presidente. Essas são formadas em torno da estrutura partidária e estão relacionadas ao êxito da agenda do executivo no campo legislativo. No parlamento, as comissões permanentes com atribuições de natureza técnica e deliberativa em matérias legislativas constituem o *locus* de avaliação onde são processadas informações especializadas e se manifestam diferentes interesses dos atores políticos (CARNEIRO, 2011; MÜLLER, 2009)⁵. A Mesa Diretora e os líderes partidários são peças importantes na condução dos trabalhos legislativos e na definição do funcionamento do sistema de comissões.

Os estudos de Gomes, Carvalho e Reis (2009), Baptista (2010) e Almeida Júnior (2013) se preocuparam em entender a atuação dos poderes Executivo e Legislativo no que se refere à criação de políticas públicas de saúde e demonstram que a produção legislativa nacional voltada para essa área foi, em grande medida, resultado da atuação do poder executivo, no contexto institucional criado pela Constituição de 1988. Contudo, ainda são poucos os trabalhos acadêmicos que tratam da temática referente à criação de políticas de saúde em governos locais no campo da produção legislativa.

Baptista (2010) observa que, nesse contexto, a discussão sobre política setorial de saúde ficou limitada pela constitucionalização dessa temática via estruturação do SUS. A Medida Provisória foi a principal ferramenta utilizada pelo Executivo para interferir no desenho da política de saúde, estabelecendo um predomínio do Poder Executivo sobre as matérias legislativas apresentadas entre 1997 a 2001. O Executivo procurou legislar em políticas voltadas para a administração, “regulação e organização da política setorial”, como prediz a Constituição, e o Poder Legislativo teve iniciativas em legislação sobre assuntos diversos.

⁵ Mecanismo importante do Regimento Interno da Câmara é o “Poder Conclusivo”, instrumento que permite que uma proposta seja apreciada em caráter final pelas Comissões, sem a necessidade de passar por discussão em plenário.

No que diz respeito à promoção de políticas de saúde, as leis aprovadas pelo Executivo apresentavam-se em três tipos de abordagens a partir de 1995, a questão do controle sanitário, de ambiente saudável e a regulamentação de áreas estratégicas da atenção à saúde. O Legislativo, com o apoio do Executivo, atuou criando leis para grupos específicos como, por exemplo, a garantia de medicamentos para pessoas portadoras de HIV e políticas públicas direcionadas para o consumidor, como “a lei de regulamentação dos planos de saúde, a lei de criação da Agência Nacional de saúde suplementar (ANS) e a lei de medicamentos genéricos” (BAPTISTA, 2010, p. 107). O maior formulador de políticas de saúde no período analisado foi o Executivo e seus projetos introduzidos na Câmara tiveram menos tempo de tramitação. Isso ocorreu porque o Executivo antecipava e negociava com os grupos de interesses no Congresso para aprovação das leis de seu interesse.

O estudo de Baptista demonstra a preponderância do Executivo em relação ao Legislativo, aprovando 89,9% das matérias legislativas em saúde no período analisado. Por meio de medida provisória, o Executivo legislou à margem do Congresso, editando projetos com força de lei bem como, modificou e implementou leis consolidadas. As propostas encaminhadas pelo Legislativo que eram de interesse do Executivo receberam apoio dos legisladores, tendo uma tramitação mais acelerada no âmbito da dinâmica interna do Congresso em que o padrão de comportamento dos deputados é voltado para aprovação dos projetos de interesses Executivo.

No mesmo sentido, Almeida Júnior (2013) ao analisar a produção legislativa de saúde mental no período de 1989 a 2001 evidencia o predomínio do poder Executivo sobre o Legislativo. A conclusão do autor sustenta que o Congresso atua nessa área apenas marginalmente, evidenciando o domínio do poder Executivo no que diz respeito à criação de políticas mais abrangentes. Focando na produção dos legisladores, Gomes, Carvalho e Reis (2009) identificaram que de um grupo de 4.358 projetos de lei sobre saúde, 95% teve origem na Câmara dos Deputados, no período de 1999 a 2006, atestando um papel relevante dos legisladores apesar de tramitação dessas propostas seguirem um padrão temporal mais lento que os projetos de autoria do Executivo⁶.

Tanto os estudos específicos sobre políticas de saúde, quanto aqueles que tratam sobre as características institucionais em que se processam os interesses do Executivo e do Legislativo, mostram que no sistema político de presidencialismo de coalizão brasileiro, deputados e governos eleitos interagem no sentido de promover políticas públicas. No contexto estadual percebe-se que o desenho institucional não sofre grandes alterações, visto que, de acordo com os regimentos internos das Assembleias estaduais, ocorre semelhante concentração de recursos institucionais à disposição do Executivo que os utiliza como instrumento de barganha com os legisladores. Conforme Anastasia (2007, p. 150) “Os governadores gozam de amplos poderes de agenda e de

⁶ A análise focaliza 15.246 projetos de leis ordinárias apresentados na Câmara dos Deputados dos quais 4.358 (28,6%) são PL relacionados a saúde.

veto e os usam para extrair obediência de suas bancadas e para aprovar seus projetos”. No plano estadual a preponderância do executivo foi afirmada como um “sistema ultrapresidencial”, onde os governadores concentrariam poderes constitucionais e orçamentários para se sobreporem a agendas específicas do legislativo (ABRUCIO, 2002). Essa tese foi relativizada com os estudos sobre as relações entre o executivo e o legislativo nos estados, que mostram variações condicionadas pela formação de maiorias parlamentares (ANASTASIA, 2007; NUNES, 2013; RICCI; TOMIO, 2012; TOMIO; RICCI, 2012).

As Assembleias Legislativas estaduais se caracterizam por serem instituições em que os governadores são atores centrais, negociando com os deputados para que suas propostas sejam aprovadas de forma mais rápida e assumindo posição de destaque na dinâmica legislativa. Apenas nas Assembleias de Santa Catarina, Acre, Piauí, Maranhão, Paraíba e Tocantins existe a prerrogativa de editar medida provisória e, ainda assim, os governadores fazem uso limitado desse recurso de poder de agenda (RICCI; TOMIO, 2012). Isso indica que os governadores utilizam outros mecanismos para acelerar a tramitação de projetos de sua autoria, dependendo de relações variáveis entre governo e oposição. Em um contexto em que o Executivo não formou maioria na Assembleia Legislativa do Pará (ALEPA), por exemplo, Silva, Favacho e Morbach (2012) mostram que, a despeito de, no mandato inteiro, a governadora do Partido dos Trabalhadores (PT) ter maior número de propostas aprovadas frente ao Legislativo, em dois casos importantes de sua agenda o governo foi derrotado pelos deputados.

3 A produção Legislativa sobre saúde nos estados do Amapá, Pará e Minas Gerais

3.1 Instituições e produção legislativa sobre saúde na esfera estadual

Através da organização interna das Assembleias Legislativas Estaduais verifica-se semelhança com a esfera nacional no que diz respeito à relação entre os poderes Executivo e Legislativo na criação de políticas públicas. Assim como o Legislativo Nacional as instituições legislativas em âmbito estadual destacam-se por possuir regras internas que possibilitam o andamento dos trabalhos no interior da casa. Na Assembleia Legislativa do Amapá (ALAP) a mesa diretora possui a responsabilidade de coordenar e direcionar as atividades legislativas e os serviços administrativos. Nesse processo observa-se que as comissões seguem as mesmas classificações conferidas por Figueiredo e Limongi (2012), comissões permanentes com caráter técnico-legislativo ou especializado e comissões temporárias criadas para apreciar determinados assuntos. No estado do Amapá as comissões permanentes têm por função apreciar e deliberar sobre assuntos e proposições submetidas, acompanhar os planos e programas governamentais além da fiscalização orçamentária, dos atos do executivo e da administração pública como um todo (AMAPÁ, 2017, art. 29).

Existem algumas competências exclusivas das comissões como emitir parecer sobre assuntos de sua especialidade, discutir, votar e promover estudos sobre problemas de interesse público bem como, realizar audiências públicas. Quanto à comissão de saúde, é de sua competência a manifestação sobre temas na esfera estadual relacionados à saúde, previdência e assistência social, incluindo a organização institucional. Competem ainda à ALAP manifestar-se sobre a política de saúde e os processos de planificação desta, especialmente no âmbito do SUS e sobre ações de serviços de saúde pública em geral (AMAPÁ, 2017, art. 36, § 7).

A Comissão de Constituição, Justiça, Redação e Cidadania (CCJ) decide através de seus pareceres se uma determinada matéria segue em tramitação. Caso a comissão decida pela inconstitucionalidade de uma proposição, sua tramitação é interrompida e encaminhada à mesa diretora. A respeito do pedido de urgência, o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Amapá (RI ALAP) ressalta que a solicitação de urgência para proposições sujeitas à discussão em plenário dependerá de requerimento da Mesa ou da Comissão, dos líderes ou do autor da proposição com apoio de um terço dos deputados (AMAPÁ, 2017, art. 161).

A organização interna da assembleia de Minas Gerais possui características semelhantes às da ALAP. Nesse caso, a mesa diretora possui função de comissão executiva, tendo a incumbência de dirigir os trabalhos da Assembleia Legislativa. As comissões permanentes têm competências específicas descritas no regimento interno e as comissões temporárias podem ser especiais, de inquérito, de representação ou extraordinárias. As comissões permanentes apreciam as proposições submetidas, dentro de suas competências específicas. Na Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), à Comissão de Saúde, enquanto comissão permanente, compete: a saúde, a assistência médica, hospitalar e sanitária, a prevenção das deficiências física, sensorial e mental e o saneamento básico (MINAS GERAIS, 2019, art. 102).

No que diz respeito ao regime de tramitação o art. 272 do Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (RI ALMG) dispõe que será adotado regime de urgência se solicitado pelo Governador do Estado para projetos de sua autoria respeitando o disposto nos artigos 208 e 209 do RI ALMG. O regime de urgência também poderá ser requerido pelos integrantes da casa legislativa seguindo os requisitos e trâmites descritos pelo regimento.

O Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Pará (RI ALEPA) apresenta regras e mecanismos semelhantes aos dos outros estados analisados. A mesa diretora e o presidente da casa são dotados de poderes institucionais para controlar os trabalhos internos. Assim, na ALEPA a mesa diretora também tem a competência relativa a emissão de pareceres sobre modificações dos regimentos ou serviços administrativos além da promulgação de emendas constitucionais, resoluções e decretos legislativos (PARÁ, 2019, art. 19).

As comissões são instituições que fazem parte da dinâmica interna das Assembleias sendo espaços fundamentais para as decisões sobre políticas públicas. No Regimento Interno da ALEPA, segundo o art. 28, as comissões são divididas em permanentes, temporárias e

representativa. A comissão permanente que trata da matéria ligada à saúde, tem por competência regimental opinar sobre saúde pública, higiene e assistência sanitária (PARÁ, 2019, art. 31 § 14).

Ao analisar 12 Assembleias Legislativas estaduais, Tomio e Ricci (2012) identificaram um expressivo volume de propostas iniciadas e aprovadas pelos legisladores, afirmando que existe um “peso significativo” tanto na quantidade, quanto na definição de propostas apresentadas pelos deputados estaduais. Em função do baixo custo para um parlamentar fazer uma proposta de legislação, estas têm muito maior volume do que o número de propostas do executivo, variando em decorrência do número de cadeiras nas Assembleias. Entretanto, na prática, a produção legislativa por parte dos deputados estaduais possui relevância significativa não apenas pelo número de propostas apresentadas, mas pelo resultado final dos projetos transformados em norma jurídica. As taxas de sucesso dos legislativos indicam que o protagonismo das Assembleias varia entre os diferentes estados e legislaturas, mostrando taxas que vão de 21,2% a 97,1%. Contudo, em termos de aprovação, os projetos de iniciativa dos governadores são mais regulamente bem-sucedidos se confrontados com as propostas dos deputados, o que demonstra capacidade dos governadores em promoverem a aprovação dos seus projetos.

O desenho institucional brasileiro compreende as regras que organizam as relações intergovernamentais, no que diz respeito às competências das esferas de governo. Nesse aspecto, ao lado das competências exclusivas da União foram estabelecidas competências concorrentes, deixando aos três níveis de governo responsabilidades relativas às políticas sociais, entre elas cuidar da saúde e “legislar concorrentemente” sobre proteção e defesa da saúde (BRASIL, 1988, arts. 23, II e 24, XII). Do ponto de vista das atribuições constitucionais a Carta de 1988 detalhou competências, recursos e políticas públicas para os entes subnacionais, deixando pouca margem de atuação para que os governos estaduais criem e implementem políticas públicas mais localizadas.

A Lei nº 8.080/1990 regula as ações e serviços de saúde o território nacional, definindo no artigo 15 as atribuições comuns à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, assim como, no artigo 18, em que especifica o papel decisivo dos municípios no funcionamento na rede SUS, atribuindo sua participando no planejamento, execução de serviços e colaboração com a união e os estados, entre outras atribuições necessárias à implementação da política universal de saúde pública. Dessas determinações legais se infere que os estados e municípios estão vinculados a determinadas regras que reprimem uma atuação mais direta na criação de políticas, sendo as circunstâncias institucionais um dos fatores a dificultar a provisão direta de determinados serviços públicos ligados a demandas sociais.

Embora as três instâncias de governo detenham competências comuns na maioria dos serviços públicos existe, na prática, uma diferença de capacidade institucional na implementação da agenda. Em outras palavras, a finalidade do federalismo cooperativo esbarra nas diferenças de capacidades dos governos subnacionais em criarem políticas públicas. Entre os fatores que se

destacam podemos citar as dificuldades técnicas e de gestão e especialmente as desigualdades financeiras entre os estados. Além disso, a cooperação entre os entes federados não é estimulada por mecanismos institucionais, fazendo com que o sistema seja competitivo e não cooperativo (SOUZA, 2005).

Apesar de estados e municípios possuírem autonomia na condução de suas próprias políticas públicas, devido ao desenho federativo, dificilmente eles têm condições de criar políticas públicas concretas sem o apoio do governo federal. Isso acontece porque os governos estaduais possuem uma forte dependência do governo central para cooperar e, principalmente, dependem da capacidade e do interesse deste em estimular a coordenação entre estados e destes com os municípios através de regras e programas (COSTA, 2004).

No caso da política de saúde, o SUS pressupõe a articulação e a atuação dos diferentes níveis de governo. Nessa perspectiva, dependendo do tipo da atividade realizada, seja atendimento primário, preventivo ou secundário, o Ministério da Saúde repassa os recursos financeiros para as redes municipais e estaduais, e estas esferas subnacionais executam os serviços públicos concernentes.

Por outro lado, as dificuldades dos governos estaduais em produzir políticas públicas refletem também os ajustes macroeconômicos dos anos 1990, momento no qual o Governo Federal estabeleceu as renegociações das dívidas, limitando a participação dos estados no federalismo. Essa medida resultou em maior centralização fiscal na União. No entanto, o sucesso do federalismo depende da combinação entre autonomia e cooperação. Nesse sentido, não se pode deixar de considerar a disparidade de recursos disponíveis para estados das regiões Sul e Sudeste e para aqueles das regiões Norte e Nordeste. As desigualdades regionais são um dado e essas circunstâncias implicam diretamente no setor saúde.

3.2 A Produção legislativa em saúde na esfera estadual

A partir de dados pesquisados nas Assembleias legislativas, especificamente os Projetos de Lei Ordinária (PLO), nosso objetivo é identificar o número de propostas que tramitaram nas Assembleias Legislativas dos estados pesquisados no período de 2004 a 2010 e o desempenho dos poderes Executivo e Legislativo estaduais na pauta de projetos de lei voltados para área de saúde. Os projetos de lei serão classificados de acordo com a origem, o rito de tramitação, o tempo e a situação final a que chegaram, ou seja, se foram aprovados ou não. Por fim, são apresentadas tabelas que possibilitam comparar as produções legislativas dos estados em questão. A coleta efetivou-se através de pesquisa nas páginas eletrônicas das Assembleias Legislativas do Amapá e de Minas Gerais. No estado do Pará, a pesquisa foi realizada *in loco*, devido à falta de disponibilização dos dados pela internet⁷. Os dados foram selecionados, primeiramente, a partir

⁷ A maior dificuldade da pesquisa foi a obtenção de dados da ALEPA uma vez que os mesmos não estavam disponíveis no site da Casa. Por falta de acesso aos projetos do ano de 2003 iniciamos nossa análise pelo ano de 2004. O novo

da identificação do termo “saúde” na ementa dos projetos para, então, fazermos uma verificação mais apurada do texto e selecionar aquelas propostas voltadas para a regulamentação de ações e serviços com impacto sobre a saúde.

No período em que concentramos a análise, o executivo estadual em Minas Gerais esteve nas mãos do PSDB (duas gestões de Aécio Neves), no Pará houve uma gestão do PSDB, entre 2003 e 2006 (Simão Jatene) e uma do PT entre 2007 e 2010 (Ana Júlia Carepa), já o Amapá passou por duas gestões do PDT (Waldez Góez). A Assembleia Legislativa de Minas Gerais contava com representantes de 15 diferentes partidos no primeiro mandato de Aécio Neves e de 17 no segundo e foi presidida por Mauri Torres (PSDB) entre 2003 e 2007 e por Alberto Pinto Coelho (PP) entre 2007 e 2010. No Pará, a ALEPA teve na presidência Mário Couto (PSDB) entre 2003 e 2006 e Domingos Juvenil (MDB) de 2007 a 2010. No estado, a fragmentação da representação foi da ordem de 13 partidos tanto no período compreendido entre 2003 e 2006 quanto entre 2007 e 2010. No Amapá foi possível verificar que a composição da Assembleia Legislativa oscilou entre 12 partidos no primeiro período em que a presidência da casa esteve nas mãos de Lucas Barreto (PDT) entre 2003 e 2005 e Jorge Amanajás de 2005 a 2007 (PSDB) e 14 partidos no segundo período estudado, tempo em que houve a continuidade da presidência de Jorge Amanajás (PSDB). Nesse sentido, pode-se verificar que mesmo com bancadas de tamanhos bastante distintos, uma vez que a Assembleia mineira é composta por 77 representantes, a paraense por 41 e a amapaense por 24, que a fragmentação partidária é uma constante. A partir destas constatações é importante que a análise seja balizada proporcionalmente ao tamanho das bancadas e não apenas através de números absolutos.

Tabela 1 – Propostas na área da saúde, por origem, nos estados (2004-2010)

ESTADOS	Nº DE PROPOSTAS	%
AMAPÁ	33	100,0
Executivo	4	12,12
Legislativo	29	87,88
MINAS GERAIS	405	100,0
Executivo	72	17,78
Legislativo	333	82,22
PARÁ	71	100,0
Executivo	5	7,04
Legislativo	66	92,96

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos das Assembleias Legislativas estaduais.

portal da ALEPA foi posto em funcionamento em janeiro de 2020, no entanto, nesse momento, a coleta de dados para esta pesquisa já estava completa. Ver: <https://www.alepa.pa.gov.br/noticia/2648/>

Na tabela 1 observamos os números de iniciativas de projetos de lei ordinária conforme a origem, se do Executivo ou do Legislativo, onde identificamos que 82% dos projetos que tramitaram, no período, em MG foram propostos pelos legisladores, enquanto no AP os deputados iniciaram 88% das propostas e no PA 93%. Nos três estados a proporção dos projetos de lei na área da saúde de iniciativa dos legisladores é alta, estando acima dos 80%. Tais informações corroboram a constatação dos analistas que demonstram que os legisladores tendem a se ocupar mais de projetos de lei relacionados a temas sociais, como é o caso da saúde, enquanto que o Executivo tende a ter mais iniciativas de projetos vinculados a questões econômicas e administrativas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

O ativismo dos parlamentares, verificado a partir da quantidade e da proporção de projetos de lei para a área da saúde nos três estados, corrobora também com os achados de Tomio e Ricci (2012) que identificaram um expressivo volume de propostas de lei nas 12 Assembleias Legislativas, durante o período de 1999 a 2006. O volume de propostas apresentadas pelos parlamentares estaduais está também ligado ao fato de que não existem custos muito altos envolvidos na apresentação de um projeto de lei, sendo que tanto o Congresso Nacional quanto as Assembleias Legislativas dos estados têm regras permissivas nesse sentido.

As regras internas que organizam a dinâmica do processo legislativo nas Assembleias estaduais permitem, tal como em âmbito nacional, a prerrogativa de solicitação de urgência para o trâmite especial de projetos de lei. Uma vez solicitada pelo governador, a urgência pode ou não ser acatada pelas Casas Legislativas. Nos três estados analisados, os dados mostram que o mecanismo regimental de urgência foi bastante utilizado nas propostas que tiveram origem no Executivo, enquanto que nas propostas dos legisladores ela é pouco mobilizada.

Tabela 2 – Propostas legislativas por rito de tramitação (2004-2010)

ESTADOS	Nº	ORDINÁRIA	URGENTE	TOTAL
Amapá				
Executivo	4	25,0%	75,0%	100%
Legislativo	29	100%	-	100%
Minas Gerais				
Executivo	72	75,0%	25,0%	100%
Legislativo	333	99,70%	0,30%	100%
Pará				
Executivo	5	20,0%	80,0%	100%
Legislativo	66	100,0%	-	100%

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos das Assembleias Legislativas Estaduais.

Essa prerrogativa, que favorece o protagonismo do Executivo na aprovação de legislação na Câmara dos Deputados, também se observa nas Assembleias estaduais, mas na Assembleia Legislativa de Minas Gerais houve um número bem reduzido em comparação aos outros estados, 25% dos projetos enviados pelo Executivo seguiram tramitação em regime de urgência contra 75% em tramitação normal. Nos outros estados seguiram o rito de urgência 75% das propostas do governo do Amapá e 80% das propostas do governo do estado do Pará. Já na tramitação dos projetos iniciados pelos parlamentares, nas Assembleias do PA e AP, todos seguiram o rito de tramitação normal, enquanto em Minas Gerais, 0,3% das propostas do legislativo tramitaram em regime de urgência. Nota-se um ânimo mais forte dos deputados mineiros em apressar a conclusão de suas propostas.

A literatura especializada da Ciência Política mostra que a agenda do poder executivo no Congresso Nacional prepondera sobre a agenda do poder legislativo no que diz respeito à produção de legislação o que se sustenta, pelo uso de mecanismos institucionais em seu favor, tais como o pedido de urgência na tramitação e a emissão de medidas provisórias (BAPTISTA, 2010; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; SANTOS, 2002). Esses instrumentos favorecem os governos que formam coalizões de apoio para suas demandas no Legislativo, aprovando em menor tempo as propostas de seu interesse.

Apesar do modelo institucional nos estados, que espelha o modelo nacional, favorecer o protagonismo do poder executivo na produção de legislação dando força concreta aos governadores, assim como a concentração decisória da União no que diz respeito aos sistemas de políticas públicas universais, a análise empírica mostra que se deve atentar para as diferenças entre os estados no que diz respeito a uma agenda própria dos legislativos (TOMIO; RICCI, 2012). Nos casos que analisamos observa-se um significativo protagonismo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, que destoava do perfil observado nos dois estados do Norte, sugerindo grau maior de independência de ação dessa Casa, visto que os deputados sustentam, também, a urgência de propostas de origem no Legislativo.

A respeito do tempo de tramitação ressalta-se que a maioria das propostas que foram aprovadas, isso ocorreu em até seis meses de tramitação. No estado do Amapá as proposições iniciadas pelo executivo tiveram um tempo menor de tramitação, cerca de 66% tramitaram em menos de um mês. Esse curto tempo de tramitação relaciona-se ao uso corrente do mecanismo da urgência pelo poder executivo, visto que mostramos na tabela 2 que apenas no Legislativo mineiro 0,3% das propostas dos deputados tramitaram em regime de urgência, nas Assembleias dos demais estados todos os projetos dos deputados tramitaram por rito ordinário.

Tabela 3 – Tempo de tramitação das leis aprovadas nos estados (2004-2010)

ESTADOS	Nº	ATÉ 29 DIAS	DE 30 DIAS A 6 MESES	DE 6 M. A 2 ANOS	DE 2 A 4 ANOS
Amapá					
Executivo	3	66,67%	33,33%	36,84%	--
Legislativo	19	--	63,16%	--	--
Minas Gerais					
Executivo	53	--	71,70%	28,30%	--
Legislativo	107	--	33,64%	57,94%	8,41%
Pará					
Executivo	3	33,33%	66,67%	--	--
Legislativo	12	--	33,33%	25,0%	41,67%

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos das Assembleias Legislativas Estaduais.

O Pará é o estado que mais apresenta propostas dos deputados tramitando até o final da legislatura, isto é, mais de 41% dos projetos de lei levaram de 2 a 4 anos para concluírem a tramitação. Em comparação com as propostas dos deputados do Amapá, nesta Assembleia, a maioria das propostas dos deputados se encerram em até seis meses, nenhuma tramitando por mais de dois anos. Interessante observar o tempo de tramitação na ALMG, neste caso, nenhum projeto, do Legislativo ou do Executivo, tramita por menos de 30 dias como ocorre com propostas do Executivo na ALEPA e ALAP, e apenas 8,41% de propostas dos deputados se encerram na metade final da legislatura. A despeito da predominância do Executivo, na Assembleia Legislativa de Minas Gerais se observa maior equilíbrio de tempo dedicado ao rito de tramitação das propostas de origem nos dois poderes.

Os estudos de âmbito nacional mostram que os deputados que conseguem aprovar seus projetos de lei são atores que possuem motivação e recursos políticos necessários para tal empreitada. A aprovação demanda dedicação ao convencimento da maioria dos deputados e a superação dos obstáculos burocráticos e legais impostos pela Constituição e pelo Regimento Interno. Um recurso importante é a experiência parlamentar, quanto mais tempo os deputados têm na Casa, mais habilidades desenvolvem para acompanhar a tramitação de projetos de sua autoria se familiarizando com as regras do processo legislativo, especializando-se em políticas públicas e aprendendo a lidar com as preferências de parlamentares e partidos (AMORIM NETO; SANTOS, 2002; ARAÚJO; SILVA, 2013). Além disso, a institucionalização de práticas regulares, publicizadas e reconhecidas fortalecem a responsabilização entre os atores que participam do processo legislativo e destes com os cidadãos. A ALMG fez investimentos nesse sentido, com isso registra e disponibiliza em seu site todas as etapas de tramitação legislativa (ANASTASIA; CORREA; NUNES, 2012; FUKS; FIALHO, 2009; NUNES, 2013).

Considerando os projetos de lei na área da saúde a partir de sua iniciativa, o número de aprovação daqueles oriundos do Executivo na ALAP foi de 75% do total submetido à apreciação

do legislativo. Em contrapartida, 65,52% dos projetos de iniciativa do próprio legislativo tiveram aprovação, observando-se certo equilíbrio entre as demandas dos dois poderes no estado do Amapá que foram atendidas no período compreendido por esta pesquisa. Já na ALMG e ALEPA vemos a prevalência dos projetos originados no executivo em termos de aprovação, respectivamente, 73,61% e 60%, contrastando com taxas de aprovação de projetos originados na casa parlamentar na ordem de 32,13% em Minas Gerais e 18,18% no Pará.

Na tabela 4 também podemos ver que os projetos dos deputados foram rejeitados em maior número na ALEPA, com 71,21%. Na ALMG foram reprovados 44,44% dos projetos de lei propostos e na ALAP o índice de rejeição foi da ordem de 27,59%⁸. Na ALAP vemos a predominância do Executivo combinada com um bom grau de resolutividade da Casa em propostas pautadas pelos legisladores visto que, como vimos na tabela 3, decidiram todas as suas propostas em até dois anos e aprovaram 64,52% das mesmas. Na ALMG a vantagem do Executivo no que diz respeito a aprovação de suas propostas não está desvinculada da resolutividade nas propostas apresentadas pelos deputados, cuja maioria tem decisão proferida até metade da Legislatura.

Tabela 4 - Situação final das propostas para a área da saúde, por autor (2004-2010)

ESTADOS	Nº	APROVADOS	REPROVADOS	OUTROS	TOTAL
Amapá					
Executivo	4	75,0%	25,0%	-	100%
Legislativo	29	65,52%	27,59%	6,90%	100%
Minas Gerais					
Executivo	72	73,61%	26,39%	-	100%
Legislativo	333	32,13%	44,44%	23,42%	100%
Pará					
Executivo	5	60,0%	40%	-	100%
Legislativo	66	18,18%	71,21%	10,61%	100%

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos das Assembleias Legislativas Estaduais.

O que os dados sobre as iniciativas da produção legislativa sobre saúde nos mostram é que, a despeito da centralização da política de saúde na esfera federal a partir da criação do SUS, os deputados estaduais não se eximem de pautar legislação que tenha algum impacto sobre a saúde pública, atribuição legal concorrente das esferas federativas (BRASIL, 1988, art. 24, XII). Além disso, a variação no perfil das iniciativas dos legisladores estaduais mostra a possibilidade de maior autonomia do Legislativo frente ao Executivo, tal como observamos na ALAP e ALMG. Conforme Fuks e Fialho (2009), mudanças institucionais na ALMG, adotadas na década de 1990,

⁸ Na variável “outros” foram agregados os projetos que não tiveram o processo concluído, ou seja, as proposições tiradas de tramitação, vetadas pelo governador e arquivadas no final da legislatura.

visaram aproximar o cidadão comum dos assuntos legislativos, o que provavelmente está relacionada a uma ação mais fortalecida dos deputados frente aos interesses do Executivo.

Já na ALEPA, o acesso às informações sobre tramitação de projetos era apenas de acesso interno à Casa até recentemente. Os registros encontravam-se incompletos e arquivados em papel. Ainda, conforme Lovaglio (2013) mostra, quase 60% das proposições que tramitaram na Comissão de Educação, Cultura e Saúde da ALEPA no período de 2005 a 2012, tratavam de temáticas distintas dos assuntos de sua jurisdição. A falta de transparência no processo legislativo parece estar correlacionada a esse descomprometimento com os ritos institucionais definidos regimentalmente e, talvez, com maior alinhamento aos desejos do Executivo.

Por fim, temos que considerar a configuração das forças políticas existentes em cada período legislativo, o que não foi objeto da análise aqui realizada. Em contextos políticos favoráveis os deputados estaduais podem impor derrotas ao Executivo mesmo onde o perfil dominante é de forte controle da agenda por este poder. Como mostram Silva, Favacho e Morbach (2012), durante o governo do PT (2007-2010) importantes propostas do Executivo foram derrotadas na ALEPA pelos deputados, em função da existência de um grupo que se autodenominava independente e que se posicionou contrário ao governo.

4 Considerações Finais

Analisamos a produção legislativa na área da saúde no âmbito estadual levando em conta que as regras constitucionais brasileiras estabelecem prerrogativas para os entes federados sobre a provisão de políticas públicas. No sistema federativo brasileiro, o governo federal dispõe de extensos poderes para criar políticas com escopo mais amplo, por ser dotado de competências exclusivas, o que fortalece sua autonomia frente aos governos subnacionais. Isso quer dizer que, em alguma medida, as atribuições constitucionais dadas ao governo central interferem na produção legislativa dos governos locais.

Pela perspectiva da descentralização, os entes federativos possuem competências comuns para formulação de políticas públicas, as três esferas estão autorizadas constitucionalmente a criar programas e políticas sociais. Contudo, ainda que os governos locais sejam eleitos diretamente, suas decisões são fortemente condicionadas pelas regras do sistema federativo que regulamentam financeiramente os gastos sociais dos governos locais. Os mecanismos institucionais impõem obstáculos à autonomia dos governos estaduais ao concentrar recursos na esfera nacional e incentivar a adesão aos programas criados em âmbito nacional.

A respeito da política de saúde destacamos que a partir da Constituição de 1988, o Sistema Único de Saúde passou a integrar um modelo descentralizado e hierárquico. Nesse processo, as três esferas de governo passaram a ter responsabilidades diferentes quanto à provisão dos serviços de saúde prestados. Pela função intergovenamental a União possui o papel de financiar e formular políticas de saúde de alcance nacional, além de coordenar as ações dos governos subnacionais.

Nesse caso, o Ministério da Saúde tem autonomia para decidir sobre políticas de saúde em todas as esferas.

Nesse quadro institucional em que os recursos financeiros e normativos se concentram na esfera nacional, questionamos se haveria uma atuação proativa dos legisladores estaduais na área de saúde, visto que os incentivos da legislação nacional são voltados para a adesão das esferas locais aos programas criados pelo SUS. Por meio da pesquisa sobre a produção legislativa na área de saúde nos estados do Amapá, Minas Gerais e Pará verificamos que, independentemente da realidade socioeconômica dos estados existe, nas Casas Legislativas estaduais, uma dinâmica interna entre os poderes Executivo e Legislativo direcionada para produção legislativa em saúde.

No período focado, identificamos a tramitação de propostas de lei voltados para a área de saúde: 33 PLs na Assembleia Legislativa do Amapá, 71 PLs na Assembleia Legislativa do Pará e 405 PLs na Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Constatamos que, nos três estados, existe uma atuação semelhante a dos legisladores nacionais, quanto à iniciativa de projetos de lei, ainda que no estado de Minas Gerais a atuação dos deputados seja mais acentuada. Constatamos que a ALMG se apresenta como uma Casa forte frente ao executivo, em comparação com as demais Assembleias Legislativas. Os Executivos estaduais requisitam mais urgência para suas propostas, mas no caso de Minas Gerais não existe tramitação em menos de um mês, no período analisado por esta pesquisa.

Em relação à situação final, as propostas apresentadas pelas duas esferas de poder do estado do Amapá foram aprovadas de forma equilibrada, em comparação aos dois outros estados analisados. No caso de Minas Gerais os dados apontam que o Executivo apresentou, proporcionalmente, mais propostas de lei e obteve um resultado significativo de aprovação dessas proposições. Da mesma forma, no estado do Pará, o governador foi mais bem-sucedido, quando comparado com os parlamentares, no que se refere a aprovação de projetos de lei de sua iniciativa no âmbito da saúde. Sobre o volume das reprovações, entre os três estados, o Pará apresentou a maior taxa se comparado aos estados do Amapá e Minas Gerais.

Os resultados da pesquisa corroboram o que a literatura de Ciência Política vem demonstrando sobre a variação de perfis de produção legislativa e relações entre os poderes Executivo e Legislativo no plano estadual. Além das dinâmicas características de cada contexto político desenhado pelos mandatos eleitorais podemos observar que em contextos institucionais em que as práticas legislativas tem maiores recursos para aproximá-las da vigilância dos cidadãos os deputados tem maiores incentivos para se manterem proativos na produção legislativa. Contudo, vale observar também que estudos qualitativos evidenciariam melhor a atuação substantiva dos deputados, especialmente em termos de produção de legislação para área de saúde onde a esfera federal centraliza as ações decisivas dessa política pública, nos levando a questionar sobre o real teor das propostas aprovadas nas Assembleias estaduais, o que pode abrir uma nova agenda de pesquisa.

Referências

- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, 31, n. 1, p. 5-38, 1988.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec, 2002.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. A política social no governo Lula. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 70, p. 7-17, 2004.
- ALMEIDA JÚNIOR, João Cauby de. Arenas de produção de políticas públicas: a nova política nacional de saúde mental. **Revista Direito GV**, v. 9, n. 2, p. 659-680, 2013.
- AMAPÁ. [Regimento Interno (2006)]. **Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Amapá**. Atualizado até a Resolução nº 0191, de 03 de outubro de 2017. Macapá: Assembleia Legislativa do Estado do Amapá, 2017.
- AMORIM NETO, Octávio; SANTOS, Fabiano. A produção legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação. *In*: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Editora da UFMG/IUPERJ, 2002. p. 91-139.
- ANASTASIA, Fátima. Federação e relações intergovernamentais. *In*: AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio (Org.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro/São Paulo: Fundação Konrad Adenauer/Editora Unesp, 2007. p. 185-204.
- ANASTASIA, Fátima; CORREA, Izabela; NUNES, Felipe. Caminhos, veredas e atalhos: legislativos estaduais e trajetórias políticas. *In*: MENEGUELLO, Rachel (Org.). **O Legislativo brasileiro: funcionamento, composição e opinião pública**. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Comunicação Social, 2012. p. 95-120.
- ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; SILVA, Rafael Silveira. Titulares da agenda e carreiras políticas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 10, p. 285-311, 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522013000100009&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 14 ago. 2020.
- ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV/Editora Fiocruz, 2012.
- ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. Condicionantes locais da descentralização das políticas de saúde. *In*: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta, MARQUES, Eduardo (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 173-204.
- ARRETCHE, Marta; VAZQUEZ, Daniel; GOMES, Sandra. Descentralização e autonomia: deslocando os termos do debate. *In*: LAVALLE, Adrian Gurza. (Org.). **O Horizonte da política: questões emergentes e agendas de pesquisa**. São Paulo: Editora Unesp/Cebrap/CEM, 2012. p. 29-62.
- BAPTISTA, Tatiana Vargas de Faria. Análise da produção legislativa em saúde no Congresso Nacional brasileiro (1990-2006). **Cadernos de Saúde Pública**, 26, n. 1, p. 97-109, 2010. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X2010000100011&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso em : 15 ago. 2020.
- BRAGA, Sérgio Soares. Podem as novas tecnologias de informação e comunicação auxiliar na consolidação das democracias? Um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos na América do Sul. **Opinião Pública**, v. 13, n. 1, p. 1-50, 2007. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762007000100001&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso em: 15 ago. 2020.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 7 dez. 2020.

BRASIL. [Lei nº 8.080 (1990)]. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 7 dez. 2020.

CARNEIRO, André Correa de Sá. Legislação Simbólica e poder de apreciação conclusiva no Congresso Nacional. In: NICOLAU, Jairo e BRAGA, Ricardo de João (Org.). **Para além das urnas: reflexões sobre a Câmara dos Deputados**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. p. 177-205.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Limites da iniciativa parlamentar sobre políticas públicas: uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal. In: **Textos para Discussão**. Brasília: Núcleos de estudos e pesquisa do Senado, Consultoria Legislativa, 2013.

CORREA, Roberto R.; BARROS, Elizabeth B.; SOUZA, Carlos Augusto S. O jogo político e a produção legislativa da ALEPA na 16ª legislatura (2007-2010). In: GRILL, Igor Gastal; SANTOS, André Marengo dos, *et al* (Org.). **Peças e engrenagens dos jogos políticos no Brasil**. São Leopoldo/São Luís: Oikos/EDUFMA, 2012.

COSTA, Valeriano. Federalismo. In: AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio (Org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro/São Paulo: Fundação Konrad Adenauer/Editora Unesp, 2004. p. 211-223.

CRUZ, Marcia R. As alterações do Legislativo nos projetos de lei do Executivo e o papel dos relatores neste processo. In: NICOLAU, Jairo e BRAGA, Ricardo de João (Org.). **Para além das urnas: reflexões sobre a Câmara dos Deputados**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011.

FAGNANI, Eduardo. A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **Ser Social**, v. 13, n. 28, p. 41-80, 2011.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 10, n. 29, p. 175-200, 2012.

FORTES, Fátima Beatriz. A emenda constitucional n. 29 de 2000 e os governos estaduais. **Lua Nova**, n. 87, p. 167-202, 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452012000300008&script=sci_abstract&tlng=es. Acesso em: 15 ago. 2020

FUKS, Mário; FIALHO, Fabício Mendes. Mudança institucional e atitudes políticas: a imagem pública da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (1993-2006). **Opinião Pública**, v. 15, n. 1, p. 82-106, 2009. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762009000100004. Acesso em: 15 ago. 2020.

GOMES, Fábio de Barros Correia; CARVALHO, Eduardo Lopes de; REIS, Rodolfo. Projetos de lei ordinária apresentados na câmara dos deputados entre 1999 e 2006: tramitação geral e dos relacionados à saúde. **E-Legis**, v. 2, n. 2, p. 32-44, 2009. Disponível em: <http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/10>. Acesso em: 14 ago. 2020.

IMMERGUT, Ellen. M. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, n. 11, p. 139-163, 1996.

LIMA, Eduardo Martins de. O “ultrapresidencialismo estadual” no contexto das relações entre executivo e legislativo em Minas Gerais. **Revista do Legislativo**, n. 39, p. 46-57, 2005.

LOVAGLIO, Silvia Maria. **Representatividade e desempenho parlamentar: Um estudo qualitativo sobre as proposições legislativas tramitadas na Comissão de Educação, Cultura e Saúde da Assembleia Legislativa do estado do Pará, entre os anos de 2005-2012**. 2013. 147 f. (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Pará, Belém, PA.

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

MINAS GERAIS. [Regimento Interno (1997)]. **Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais**. Atualizado até a Resolução nº 5.522, de 2018. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2019.

MONTEIRO NETO, Aristides (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília: Ipea, 2014.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MÜLLER, Gustavo. Representação política: neoinstitucionalismo em perspectiva comparada. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 24, n. 69, p. 115-127, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v24n69/08.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2020.

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. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782013000300008&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso em: 15 ago. 2020.

PARÁ. [Regimento Interno (1994)]. **Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Pará**. Resolução nº 02 de 1994. Revisto e atualizado até 2019. Belém: Assembleia Legislativa do Estado do Pará, 2019.

PESSANHA, Chales. O poder Executivo e processo Legislativo nas instituições Brasileiras. *In*: VIANNA, Luiz. Werneck. (Org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Editora da UFMG/IUPERJ, 2002.

RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antonio Gomes de. Construindo a accountability em portais eletrônicos de câmaras municipais: um estudo de caso em Santa Catarina. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 9, n. 1, p. 116-138, 2011. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1679-39512011000100008&script=sci_arttext. Acesso em: 15 ago. 2020.

RICCI, Paolo; TOMIO, Fabricio. O poder da caneta: a Medida Provisória no processo legislativo estadual. **Opinião pública**, v. 18, n. 2, p. 255-277, 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762012000200001&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso em: 15 ago. 2020.

SABBAG, Gustavo Reis. Características da produção legislativa da Câmara dos Deputados de 2007 A 2010. **E-Legis**, v. 10, n. 22, p. 7-24, 2017. Disponível em <http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/300>. Acesso em: 14 ago. 2020.

SANTOS, Fabiano. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582002000200003&script=sci_arttext. Acesso em: 15 ago. 2020.

SILVA, Maria Dolores; FAVACHO, Dalton; MORBACH, Maria Conceição. O governo do PT no Pará e sua relação com a Assembleia Legislativa. *In*: GRILL, Igor Gastal; SANTOS, André Marengo dos., *et al* (Org.). **Peças e engrenagens dos jogos políticos no Brasil**. São Leopoldo/São Luís: Oikos/EDUFMA, 2012.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. *In*: HOCHMAN, Gilberto.; ARRETCHE, Marta, *et al* (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 65-86.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n. 16, p. 20-45, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 14 ago. 2020.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho contitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 105-121, 2005. Disponível em:

https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100008&script=sci_arttext. Acesso em: 15 ago. 2020.

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. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762012000200001&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso em: 15 ago. 2020.

VIEIRA, Fernando Sabóia. Poderes e atribuições do presidente da Câmara dos Deputados no processo decisório legislativo. *In*: NICOLAU, Jairo. e BRAGA, Ricardo de João (Org.). **Para além das urnas**: reflexões sobre a Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011.

Artigo submetido em: 2020-10-14

Artigo reapresentado em: 2020-12-07

Artigo aceito em: 2021-02-01



RELAÇÃO ENTRE PARLAMENTOS: ESTUDO SOBRE O CENTRO DE APOIO ÀS CÂMARAS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS

RELATIONSHIP BETWEEN PARLIAMENTS: STUDY ON THE CENTER OF SUPPORT TO THE CHAMBERS THE LEGISLATIVE ASSEMBLY OF MINAS GERAIS

RELACIÓN ENTRE LOS PARLAMENTOS: ESTUDIO EM EL CENTRO DE APOYO DE LA CÁMARA PARA LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL MINAS GERAIS

Bruno Lazzarotti Diniz Costa¹
Taíse Leal Lima²

Resumo: O estudo visa compreender a relação entre a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) e os parlamentos municipais, por meio do Centro de Apoio às Câmaras (Ceac). Nesse intuito, analisa a criação, a institucionalização e a atuação do Ceac diante do processo de desenvolvimento institucional da ALMG e das relações federativas pós-Constituição Federal de 1988. Para tal, o trabalho realizou investigação qualitativa, abordagem exploratória, com pesquisa bibliográfica, documental e estudo de caso. A pesquisa conclui, em linhas gerais, que o Ceac busca contribuir para o aprimoramento das atividades legislativas municipais e se constitui como interface de entrada de informação dos parlamentos locais.

Palavra-chave: Federalismo; Poder Legislativo; Cooperação; Legislativos estaduais; Legislativos municipais.

Abstract: The study aims to understand the relationship between the Legislative Assembly of Minas Gerais (ALMG) and the municipal parliaments, through the Center of Support to the Chambers (Ceac). In this regard, it analyzes the creation, institutionalization and performance of Ceac, in view of the institutional development of the ALMG and federal relations after the Federal Constitution of 1988. In order to do this, the work carried out qualitative research, exploratory approach with bibliographical research, documentary and case study. The research concludes, in general terms, that Ceac seeks to contribute to the improvement of municipal legislative activities and constitutes an interface for the input of information from local parliaments.

Keywords: Federalism; Legislative; Cooperation.

Resumen: Este estudio como objetivo comprender la relación entre la Asamblea Legislativa de Minas Gerais (ALMG) y los parlamentos municipales, a través del Centro de Apoyo a las Cámaras (Ceac). Con este fin, analiza la creación, la institucionalización y la acción de Ceac a la luz del proceso de desarrollo institucional de la ALMG y las relaciones federativas después de la Constitución Federal de 1988. Para ello, el trabajo realizó investigación cualitativa, enfoque exploratorio, con investigación bibliográfica, documental y estudio de casos. La investigación concluye, en términos generales, que el Ceac busca contribuir a la mejora de las actividades legislativas municipales y constituye una interfaz para la entrada de información de los parlamentos locales.

¹ Doutor em Ciências Humanas: Sociologia e Política pela UFMG, pesquisador e professor da graduação e mestrado em Administração Pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Email: bruno.diniz@fjp.mg.gov.br. Orcid iD: <http://orcid.org/0000-0001-5972-4175>

² Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (FJP). Graduada em Ciências do Estado pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Email: taíse_leal@hotmail.com Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0002-1111-0980>

Palabras clave: Federalismo; Legislativo; Cooperación.

1 Introdução

Este estudo insere-se no contexto de mudanças nas relações entre os entes federativos, com ênfase no Poder Legislativo. Nesse cenário, pontua-se que a Constituição Federal de 1988 – CF 88 - acarretou modificação significativa no desenho da Federação brasileira ao garantir aos municípios status de ente federativo e assegurar “aos entes federativos descentrais o status privilegiado da autonomia política” (ZIMMERMANN, 2005, p.15). Contudo, a descentralização, ao ampliar a competência direta dos municípios em áreas que eram de responsabilidade do governo estadual ou federal, desencadeou uma série de desafios, visto a acentuada heterogeneidade entre os entes e a limitada capacidade institucional da maioria dos municípios brasileiros (VELOSO, 2011; SOUZA, 2005). Dessa maneira, observa-se que a baixa capacidade dos governos locais é um desafio para o equilíbrio federativo.

Dentro dessa perspectiva, apesar do papel essencial das Câmaras municipais para viabilizar o atendimento das demandas da população, devido a maior aproximação entre os parlamentares e os cidadãos (ILB, 2016), o Legislativo municipal enfrenta entraves institucionais para o cumprimento de suas atribuições. Assim, não obstante tal discussão se concentrar, majoritariamente, no Poder Executivo, o recente arranjo federativo também impactou as relações no Poder Legislativo. Com efeito, as desigualdades e a reduzida capacidade institucional da maioria dos municípios repercutem na qualidade das funções desempenhadas pelas Câmaras municipais (SILVA, 2014; RAUPP; PINHO, 2011). Em decorrência, a cooperação federativa, assim como ocorre no Executivo, tem sido tendência no Legislativo, por intermédio de redes institucionais que fortalecem o Parlamento brasileiro (RIBEIRO, 2010).

Diante desse contexto, o estudo visa compreender a relação entre a ALMG e os parlamentos municipais, por meio do Centro de Apoio às Câmaras. A escolha da Assembleia de Minas é motivada pelo seu nível diferenciado de desenvolvimento institucional em relação as demais Casas legislativas, sendo a instituição referência nacional (ANASTASIA, 2001; ANASTASIA; SANTOS, 2016; QUINTÃO, 2015; DULCI, 2016; FARIA; DULCI, 2005; COSTA, 2005). Nesse cenário, pontua-se o papel do Ceac para o desempenho das atribuições das Casas legislativas mineiras com público direto composto por 8.481 vereadores (TRE-MG, 2016) e servidores de Câmaras, bem como pelo Parlamento estadual. Destaca-se que o órgão visa aprimorar as atividades legislativas municipais ao mesmo tempo em que se constitui como interface de entrada de informação para a Assembleia de Minas.

Nesse cenário, por meio da abordagem institucionalista, busca-se compreender o desenvolvimento institucional da ALMG (ANASTASIA, 2001; DULCI, 2016) e sua implicação na criação do Ceac. A princípio, observa-se que a ALMG ao estabelecer relações com o ambiente, realiza processos intencionais que modificam sua estrutura organizacional e, posteriormente, a

instituição molda o ambiente ao ampliar sua influência sobre o meio de outras organizações. Desse modo, a trajetória de desenvolvimento institucional da ALMG, caracterizada por atividades voltadas para o fortalecimento das capacidades legislativas, é conduzida pela concepção de influência do ambiente (PERROW, 1972) e pela perspectiva de mudança intencional (CAMPBELL, 2007). Assim, apresenta-se o processo de desenvolvimento institucional que a ALMG vivenciou ao longo das últimas décadas e sua proximidade com os agentes municipais, especialmente os vereadores. Tal aproximação torna-se ainda mais evidente no processo de interiorização da ALMG, que estende diversas ações no interior do Estado, visando, dentre outros, o fortalecimento do poder municipal (COSTA, 2005; FARIA; DULCI, 2005). Nesse contexto, ao implementar seu processo de interiorização, a ALMG ampliou a parceria com as Câmaras municipais e trouxe demandas variadas para processamento interno, que culminou na criação um espaço institucional de relacionamento com as Casas municipais (ALMG, 2006).

Em síntese, o Ceac, órgão do Poder Legislativo mineiro, inscreve-se no cenário de mudança nas relações entre os entes federativos e na trajetória de desenvolvimento institucional da ALMG. Nesse contexto, elegeu-se como objetivo central: analisar a criação, a institucionalização e a atuação do Ceac, diante do processo de desenvolvimento institucional da Assembleia Legislativa de Minas Gerais e das relações federativas pós-Constituição Federal de 1988.

O artigo está estruturado da seguinte forma: a primeira seção “Poder Legislativo Municipal e Capacidade institucional” traça o papel do Município decorrente da reformulação constitucional das relações entre os entes federativos, bem como aponta que a limitada capacidade institucional reflete em entraves para o desempenho das atribuições do Legislativo municipal. Por sua vez, na segunda “Assembleia Legislativa de Minas e o ambiente institucional”, expõe a singularidade do desenvolvimento institucional da ALMG e sua capacidade de influenciar o ambiente parlamentar. A seção seguinte, “Estudo de caso: Centro de Apoio às Câmaras da ALMG” discorre sobre o contexto de criação, o processo de institucionalização do Ceac e sua atuação. Por último, “Considerações Finais”.

2 Metodologia

No que tange aos procedimentos metodológicos, o presente estudo pode ser classificado como qualitativo, com abordagem exploratória, por meio de estudo de caso. Esta pesquisa qualitativa analisa o CEAC embasada nos documentos institucionais da ALMG, não sendo utilizadas informações oriundas das câmaras municipais. Dentro dessa perspectiva, o estudo desenvolvido insere-se no âmbito das pesquisas exploratórias, uma vez que essas são realizadas com o objetivo de “proporcionar visão geral acerca de determinado fato”, em especial quando “o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis” (GIL, 2008, p. 27).

Observa-se que para subsidiar a coleta de dados foram utilizadas pesquisa bibliográfica e documental, bem como entrevistas semiestruturadas com os cinco servidores efetivos que, no momento do estudo, compunham o corpo técnico do Ceac, posteriormente identificados de 1 a 5. Os profissionais vinculados ao órgão são ocupantes de cargos de nível superior nas áreas de comunicação - relações públicas e jornalismo - e direito, sendo o quadro composto por um homem e quatro mulheres. Foram entrevistados quatro servidores concursados na carreira de Analista Legislativo Relações Públicas e um servidor Analista Legislativo Consultor Legislativo da área Direito Administrativo e Constitucional, e pontua-se que alguns entrevistados integram o Ceac desde sua criação. Os encontros presenciais ocorreram no local de trabalho dos entrevistados, entre os meses de outubro a dezembro de 2018, e foram gravadas com o livre consentimento dos participantes. As transcrições mantiveram a literalidade das falas dos entrevistados, inclusive com as peculiaridades que a oralidade implica.

Por fim, cabe mencionar a utilização de informações oriundas de fontes estatísticas, de documentos legais e dos Relatórios de Atividade da ALMG (entre 2006 e 2019). Ademais, utilizou-se também informações institucionais autorizadas pela Assembleia de Minas, mediante solicitação intermediada pelo Ceac, como, por exemplo, a pesquisa de reputação da ALMG e as demandas ao Ceac registradas no Sistema de Integração com o Cidadão da ALMG.

3 Poder Legislativo Municipal e Capacidade Institucional

O Município é um dos atores centrais na federação brasileira, dado que o processo de descentralização da CF 88 reformulou as relações entre os entes federativos e elevou os municípios ao status de ente federado (MEIRELLES, 1998). Com efeito, ao novo ente, apesar das profundas heterogeneidades e distintas capacidades de atuação, são atribuídas diversas competências constitucionais. Dessa maneira, Bonavides (2016, p. 352) afirma que a autonomia municipal atribuída pela CF 88, configura-se o mais considerável avanço de proteção e abrangência já recebido em todas as épocas constitucionais, o que evidencia maior valorização dos municípios.

O advento da CF 88 redefiniu as atribuições do governo local, resultando na expansão de suas responsabilidades e no surgimento de novas demandas para a estrutura municipal (VELOSO, 2011). Dessa maneira, a descentralização política ampliou as competências municipais, no entanto, desencadeou uma série de desafios. Nesse contexto, cabe ressaltar que “a capacidade dos governos locais de implementar políticas e de arrecadar recursos próprios é altamente diferenciada” (SOUZA, 2005, p. 116). Assim, há diferentes capacidades dos governos subnacionais, devido às enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão entre os entes (SOUZA, 2005). Em decorrência, após a redemocratização as Câmaras municipais também foram dotadas de maiores poderes e independência frente ao período anterior (SILVA, 2014).

Nesse cenário, apesar das discussões se concentrarem majoritariamente no Executivo, o

recente arranjo também impactou as relações no Poder Legislativo. Assim, percebe-se que as desigualdades e a limitada capacidade institucional dos municípios repercutem na qualidade das funções desempenhadas pelas Câmaras municipais. Cabe observar que o Legislativo municipal desempenha diversas funções, além de representar a população, como, por exemplo, a elaboração das leis, a fiscalização da administração pública e a atividade político-parlamentar (RESENDE, 2015). Nesse sentido, as atribuições das Câmaras municipais podem ser classificadas dentro de cinco funções básicas: legislativa, meramente deliberativa, fiscalizadora, julgadora e organizativa. No entanto, “não há uma separação estanque entre as funções: em uma mesma ação do Parlamento, podemos reconhecer o desempenho de mais de uma função” (RIBEIRO, 2012, p. 23).

Isto posto, observa-se que assim como a gestão local é marcada pela heterogeneidade e limitada estrutura institucional na maioria dos municípios, o mesmo acontece nos legislativos municipais, com ênfase para suas fragilidades peculiares. Em decorrência, percebe-se que a deficiente capacidade institucional das Câmaras municipais compromete o desempenho de suas funções. Assim, os poucos estudos realizados sobre o Legislativo municipal apontam para características relacionadas à baixa capacidade de legislar e atuação fraca diante de um Executivo forte (RAUPP; PINHO, 2011). Ademais, percebe-se, no processo de integração dos poderes, a reduzida capacidade das Câmaras municipais para definir o processo decisório local e a autonomização do executivo em relação ao legislativo (KERBAUY, 2005). Com efeito, a troca de favores é característica marcante nas relações entre os poderes municipais, visto que na tentativa de adquirir recursos políticos, os vereadores assumem comportamento colaborativo e obediente em relação ao Executivo, transformando o Legislativo em “poder subserviente” (RAUPP; PINHO, 2011, p. 125). Silva (2014, p. 199) afirma que “se o Poder Legislativo age como um carimbador dos atos do Poder Executivo, não é em razão da força deste último, mas de sua própria fraqueza”.

Dentro dessa perspectiva, apresentam-se alguns traços do perfil das Câmaras municipais diagnosticado pelo Instituto Legislativo Brasileiro (2012), como: 89% das Casas legislativas municipais demandam pela revisão/ atualização do regimento interno; apenas 33% possuem registro informatizado de tramitação das proposições legislativas; 30% não disponibilizam gabinetes individuais para os parlamentares; e 76% não contam com biblioteca legislativa. Ademais, 52,3% dos parlamentos municipais não disciplinam o acesso aos documentos, informação que revela grau de institucionalização mínimo da Câmara (RIBEIRO, 2010, p. 133). Ainda, pontua-se que as Câmaras municipais brasileiras possuem estrutura desigual, no entanto o quadro geral é de “parca profissionalização do Legislativo” (SILVA, 2014, p. 21). Nesse cenário, Silva (2014, p. 24) também aponta que a baixa profissionalização das Casas legislativas municipais implica que as condições de trabalho dos legisladores e assessores “estão longe das ideias”, por exemplo, na maior parte dos municípios os vereadores não contam com computadores

para executar suas funções. Outro aspecto pertinente é o vínculo dos servidores das Câmaras municipais, 29% efetivos e 71% comissionados, ou seja, a maior parte do corpo funcional não possui vínculo permanente, fator que pode dificultar o aprendizado institucional (ILB, 2012). Nesse cenário, percebe-se que “os legislativos municipais são pouco profissionalizados e carecem de infraestrutura física e humana” (SILVA, 2014, p. 199).

Desse modo, diante da baixa profissionalização e acentuadas distinções em relação às estruturas das Câmaras municipais (SILVA, 2014), assinala-se que as Casas Legislativas têm buscado se organizar em redes, visando a circulação de informação e troca de experiência, por meio, por exemplo, das associações de Câmaras Municipais e do Interlegis (RIBEIRO, 2010, p. 204). Nessa perspectiva, Ribeiro (2010, p. 204) afirma que “da autonomia federativa dos entes políticos não pode derivar o seu isolamento”, visto que a federação pressupõe o relacionamento entre duas partes. E continua “esta não é uma tendência apenas dos Parlamentos, mas dos governos, e os Poderes Executivos estão em estágio mais avançado nessa seara”, como, por meio dos consórcios em diversas áreas (RIBEIRO, 2010, p. 204).

Desse modo, a cooperação integra a organização entre os entes federados, sendo que “articulações de cooperação horizontais (município-município) e verticais (estado-município, União-estado-município) se tornam necessárias para a viabilidade do desenvolvimento de diferentes políticas públicas” (IBGE/MUNIC, 2016). Assim, uma importante tendência no desenvolvimento institucional das Casas Legislativas tem sido o intercâmbio e ações de cooperação entre eles (INÁCIO; ANASTASIA; SANTOS, 2016).

Nesse cenário, visando reduzir os entraves estruturais e a heterogeneidade das Câmaras municipais, que implicam na qualidade das atividades parlamentares prestadas, os legislativos têm buscado se organizar em redes institucionais de cooperação. Desse modo, norteadas pela tendência de interlocução e cooperação federativa, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais tem as Câmaras municipais “como parceiras privilegiadas no seu processo de interiorização” (RIBEIRO, 2010, p. 204). Logo, ao encontro dessa tendência parlamentar, a ALMG desenvolveu um espaço institucional de relacionamento com os legislativos municipais – Centro de Apoio às Câmaras.

4 Assembleia Legislativa de Minas Gerais e Ambiente Institucional

No intuito de delinear o cenário de criação Ceac, inovação institucional da ALMG, observa-se a singularidade do desenvolvimento institucional da Casa legislativa mineira (ANASTASIA, 2001; DULCI, 2016), bem como sua capacidade de influenciar o ambiente parlamentar nas relações interorganizacionais. Nesse sentido, orientado pela perspectiva institucionalista clássica de que “as organizações influenciam o ambiente em que vivem, e são influenciadas por ele” (PERROW, 1972, p. 125), evidencia-se que o desenvolvimento da instituição reflete como a Casa legislativa se relacionou e relaciona nesses dois sentidos com seu

ambiente.

A princípio, pontua-se que dentro da perspectiva institucional, as instituições políticas ou não políticas nunca operam em um vazio, uma vez que estão inseridas ou imersas em uma teia de outras instituições e atores que constituem o seu ambiente. Segundo Perrow (1972, p. 78), todas as organizações têm um ambiente constituído por outras organizações, fornecedores, concorrentes, clientes ou usuários, novas tecnologias, além do complexo meio político e social em que vivem. Ademais, “para qualquer organização, o segmento mais importante do ambiente são as outras organizações” (PERROW, 1972, p. 127). O autor argumenta que a relação das instituições com o ambiente é permeada por instabilidade e tensão, e, por conseguinte, as organizações buscam tentativas de atenuar suas inseguras e incertezas. Além disso, “muitas organizações tentam estabilizar e controlar estas influências ambientais, isto é, tentam lidar com as mudanças de ambiente” (PERROW, 1972, p. 78). Perrow (1972) apresenta, ainda, algumas estratégias distintas de instituições que buscaram reduzir possíveis ameaças do meio ambiente, como, por exemplo, a cooptação, a reciprocidade em ambientes competitivos, a introdução de inovações constantes, entre outros. Em decorrência, ao estabelecer relações com o ambiente, seja buscando minimizar as ameaças ou ampliar sua influência, as organizações realizam processos que modificam sua estrutura organizacional, tais processos podem resultar em desenvolvimento institucional.

Nesse contexto, o conceito de “desenvolvimento institucional” empregado “refere-se ao conjunto de atividades voltadas para o fortalecimento das capacidades do Poder Legislativo” (UNDP apud MINAS GERAIS, 2009), que pode ocorrer a partir de fatores endógenos à própria Casa ou resultar de fatores exógenos (ANASTASIA; SANTOS, 2016). No caso da ALMG, apresenta-se a combinação entre razões endógenas e exógenas, na qual “ambos se somaram e se complementaram em diferentes níveis de intensidade” (QUINTÃO, 2015, p. 132). Além disso, conforme Anastasia (2009, p. 50), o processo de desenvolvimento institucional realizado pela ALMG foi executado através da combinação entre mudança institucional e inovação institucional. Dessa maneira, algumas práticas decorrentes do seu desenvolvimento institucional podem ser classificadas em mudança institucional, como a Comissão de Participação Popular, e outras como inovações, por exemplo, os seminários legislativos e os fóruns técnicos, entre outros (ANASTASIA, 2009, p. 50).

Cabe pontuar que a mudança intencional, tida como “esforço deliberado para reorganizar ou de outra forma modificar instituições já existentes” (CAMPBELL, 2007, p. 7), da ALMG ocorre no cenário desafiador de assimetria informacional em relação ao Executivo (MADUREIRA, 2009; DULCI, 2016), crise de representatividade (ANASTASIA, 2001), mudanças no contexto da redemocratização e as novas demandas da sociedade (OLIVEIRA, 2009; DULCI, 2016). Desse modo, a Assembleia mineira realiza uma leitura diferenciada do momento político-institucional e empreende a reestruturar a Casa, ou seja, “escolhe” efetuar

mudanças institucionais (ANASTASIA, 2001). Assim, para Quintão (2015, p. 132), as inovações da Casa são expressão de certos atores orientados para operar mudanças institucionais e adequar essa instituição às exigências do momento político.

Com efeito, Anastasia (2001) afirma que a ALMG construiu importantes traços distintivos dos demais legislativos estaduais, com destaque para a complexidade da organização interna da instituição resultante da reforma administrativa promovida nas décadas de 1980 e 1990, bem como a criação dos mecanismos institucionalizados de interlocução com a sociedade. Essa modernização institucional da ALMG indica um “reordenamento dos trabalhos sob a ótica informacional”, visto como importante passo para fortalecer o Parlamento (SILAME, 2009).

Percebe-se que tais inovações institucionais transformaram o perfil da Assembleia de Minas, acarretando a reconstrução de sua imagem pública e colocando-a na vanguarda das assembleias do Brasil (OLIVEIRA, 2009, p. 12). Ademais, em 2009, nota-se o segundo momento emblemático de sua trajetória institucional, no qual a Assembleia mineira repensa seu papel no contexto de novos desafios e das tendências parlamentares em andamento no Brasil e no mundo, por meio do Direcionamento Estratégico 2010-2020 (MINAS GERAIS, 2010). Destaca-se que, dentre seus objetivos, o Direcionamento elenca o compromisso de “intensificar a articulação com as Casas legislativas” (MINAS GERAIS, 2010), tal aspecto vai ao encontro da atuação do Centro de Apoio às Câmaras.

Paralelamente, percebe-se, ao longo dos anos postura proativa da Casa, bem como a tentativa de interiorização e aproximação com parlamentos municipais, dado que a Assembleia também constitui e influencia o ambiente de outras organizações. Tal atuação pode ser inserida dentro da tendência atual de “interlocução interinstitucional” entre os parlamentos democráticos, favorecendo a ampliação das capacidades institucionais (INÁCIO; ANASTASIA; SANTOS, 2016).

No entanto, observa-se o desafio do Parlamento estadual para ampliar seu protagonismo frente as implicações do arranjo federativo brasileiro. Posto que, conforme a CF 88, a competência legislativa estadual é exercida quase sempre "em caráter complementar e supletivo", dado a concentração de atribuições na esfera da União e a ampliação das competências municipais (FLEURY, 2009, p. 35-36). Com efeito, a combinação entre competências estaduais residuais e ampliação das iniciativas do Executivo no processo legislativo, redefiniu o âmbito de atuação dos Parlamentos estaduais. Nesse cenário, Fleury (2009, p. 31) afirma que “os eventos de interlocução com a sociedade constituem uma das mais significativas e importantes (talvez a principal) formas encontradas pelo Poder Legislativo mineiro para atenuar os rigorosos limites impostos por um modelo constitucional”. Assim, deve-se pensar o comportamento proativo da ALMG inserido no contexto de implicações constitucionais para os Legislativos estaduais.

Contudo, pontua-se que as Casas legislativas são instituições dinâmicas e que apesar de suas atribuições constitucionais serem bastante complexas, muitas delas ainda vêm diversificando

suas formas de atuação (RIBEIRO, 2012, p. 9). Como no caso da ALMG, que tem desenvolvido desde o início da década de 1990 um intenso conjunto de atividades voltadas para a interlocução com os diversos segmentos da sociedade mineira (FLEURY, 2009, p. 32). Nesse contexto, as tendências de mudanças impactam as interações do Parlamento com a sociedade e demais Poderes (INÁCIO; ANASTASIA; SANTOS, 2016). Ademais, cabe observar que “o desenvolvimento institucional de uma Casa legislativa tem impactos nos seus outputs políticos” (ANASTASIA; SANTOS, 2016, p. 18), logo, o desenvolvimento institucional realizado pela ALMG ao longo das últimas décadas gera implicações na produção de seus resultados.

Esse conceito [outputs políticos] mais alargado pode incluir, também, as iniciativas e atividades de difusão e de indução de “boas práticas” para a sociedade, o governo e outras Casas legislativas, tal como ocorreu com as escolas do Legislativo, com as atividades de apoio às Câmaras Municipais e com outras inovações institucionais desenvolvidas pela ALMG. (ANASTASIA; SANTOS, 2016, p. 20).

Nessa perspectiva, o conceito de *outputs* do legislativo também comporta as iniciativas e atividades desempenhadas pela Assembleia mineira na difusão e indução de qualificação institucional para outras Casas parlamentares. Dessa forma, Ribeiro (2012, p. 9) salienta que a ALMG possui inúmeras iniciativas para auxiliar os legislativos municipais no processo de modernização. Vê-se, portanto, através desse comportamento da ALMG a construção de um caminho de parceria com os legislativos municipais, propício ao fortalecimento do Parlamento. Contudo, é pertinente destacar que o Parlamento mineiro ao assumir essa postura não está extrapolando as suas funções, mas redefinindo-as, sem contrariar a ordem constitucional (RIBEIRO, 2012, p. 9).

Além disso, no que tange à teia de organizações e atores que a Assembleia de Minas conecta e opera, ressalta-se a relação de proximidade que a instituição vem construindo ao longo dos anos com os agentes municipais, especialmente os vereadores. Pontua-se que tal relação é marcada por processos técnicos e políticos, bem como compreende diversas finalidades, como, parcerias institucionais, eventos de capacitação e também a articulação direta dos vereadores com os Deputados, visto que cada parlamentar mantém contato político com sua base eleitoral. Logo, os vereadores mineiros são importantes atores no ambiente institucional da ALMG.

Assim, visando traçar a articulação dos vereadores mineiros com o Legislativo estadual, apresentam-se dados institucionais disponibilizados pela ALMG. O primeiro diz respeito à declaração de comparecimento de agentes públicos à Assembleia, que demonstra intensa interlocução que os agentes municipais vêm estabelecendo com no Parlamento estadual, tendo sido realizadas 56.548 mil declarações, de 2015 a 2018. Contudo, o número de visitas efetivas é provavelmente superior, uma vez que as declarações são facultadas ao agente público e emitidas apenas mediante solicitação (MINAS GERAIS, 2015). O segundo refere-se ao estudo de reputação da Assembleia, que evidencia que entre os diversos públicos com os quais a Casa se

relaciona - público geral, servidores, deputados estaduais e mundo oficial, representantes municipais e organizações da sociedade civil -, sua reputação é superior dentre os representantes municipais, bem como há positiva associação espontânea desse público específico em relação a Assembleia e alta predisposição a apoiá-la (MINAS GERAIS, 2014).

Ademais, ressalta-se que, ao longo dos anos, a ALMG vem realizando ações de interlocução com distintos segmentos no interior do Estado, ressaltando-se o programa de interiorização, que foi iniciado em encontros esporádicos no intuito de promover mais participação do interior (FARIA; DULCI, 2005, p. 382). Costa (2005, p. 60) observa que “a partir de certo momento, percebeu-se que os mecanismos de participação seriam insuficientes se ficassem restritos à movimentação política da Capital”, dada a dimensão do estado de Minas Gerais, especialmente, no contexto desafiador de busca por participação mais expressiva de outros atores (INÁCIO; ANASTASIA; SANTOS, 2016). Dentre as modalidades de interiorização, destaca-se o processo de fortalecimento do poder municipal com diversas ações voltadas ao poder local (COSTA, 2005, p. 63). Cabe destacar que essa modalidade de interiorização explicita a influência da Assembleia no ambiente de outras instituições.

Assim, o processo de interiorização da ALMG (COSTA, 2005) deve ser pensado em conjunto com a trajetória de desenvolvimento institucional da Casa ao longo das últimas décadas. De modo que a iniciativa da Assembleia de Minas de levar informação aos parlamentos municipais e difundir qualificação institucional, assenta-se no conceito alargado de outputs político (ANASTASIA; SANTOS, 2016). Ademais, pontua-se que a mudança desencadeada propiciou maior interlocução interinstitucional e ganhos de informação para a ALMG.

Com efeito, o ambiente influenciou as mudanças da Assembleia mineira, bem como a instituição constitui o ambiente de outras organizações. No primeiro momento, percebe-se que os desafios no ambiente institucional da Assembleia resultaram na tentativa da Casa de “reagir”, resultando em sua mudança intencional. E, posteriormente, à medida que a ALMG se torna um ator com alta capacidade institucional, vê-se seu processo de estabilização e ampliação de sua influência sobre o ambiente, ao aumentar sua proximidade com os legislativos municipais e realizar o projeto de interiorização. Ou seja, a instituição passou a não se limitar apenas em responder as ameaças “de fora para dentro”, mas a desenvolver estratégias intencionais para ampliar sua influência. Nesse cenário, em decorrência da mudança institucional da Assembleia de Minas houve ampliação de sua parceria com as Câmaras, especialmente pelo projeto de interiorização que trouxe demandas para processamento da Casa legislativa culminando na criação do Centro de Apoio às Câmaras (MINAS GERAIS, 2006). Assim, a criação do Ceac se inscreve dentro da trajetória de desenvolvimento institucional da Assembleia.

5 Estudo de caso: Centro de apoio às Câmaras da ALMG

O Centro de Apoio às Câmaras instituído pela Deliberação nº 2.381 de 2006, com o propósito de operar como “espaço institucional de relacionamento” (MINAS GERAIS, 2006, art. 1º), objetiva facilitar a relação da Assembleia de Minas com as Câmaras municipais, bem como promover a troca de experiências e maior integração entre as Casas legislativas (ALMG, 2019). O contexto de criação do órgão remete ao processo de interiorização da ALMG que ao ampliar a parceria com as Câmaras, em particular por meio de cursos de capacitação para agentes públicos no interior, trouxe demandas variadas para processamento da Casa, que resultaram na criação de um espaço institucional de relacionamento com as Casas municipais (ALMG, 2006).

A princípio, cabe frisar que a instituição já vinha construindo há muitos anos essa relação de proximidade e parceria com os legislativos municipais, por exemplo, ao trocar informações e experiências sobre regimento interno, funcionamento das comissões, entre outros assuntos de interesse dos parlamentos (MINAS GERAIS, 2016a). Como observa um entrevistado “na época que nem existia o Ceac, já existia a demanda dispersa pelos 77 gabinetes da Casa, [...] então essa demanda antes de ser criado o Ceac existia muito nos gabinetes, eles perguntavam como fazia um projeto de lei, entre outros.” (Entrevistado 5).

Nesse contexto, a criação do órgão decorre da tentativa de atender demandas frequentes de vereadores e servidores de Câmaras a diferentes setores da Assembleia, como, dúvidas sobre legislação e processo legislativo (ALMG, 2006). Desse modo, o “Ceac surgiu porque já existia uma demanda das Câmaras à Assembleia que chegavam de forma dispersa, [...] o Ceac assumiu esse papel de coordenar.” (Entrevistado 4). Assim, o Ceac busca suprir as demandas e facilitar a logística de informação dentro da ALMG, ao passo que anseia consolidar a parceria entre os legislativos mineiros e aumentar o intercâmbio (ALMG, 2006). Por outro lado, a iniciativa busca propiciar a Assembleia conhecimento sobre a realidade das Câmaras, bem como visa a formação de uma rede que fortalece o Poder Legislativo mineiro (MINAS GERAIS, 2016a).

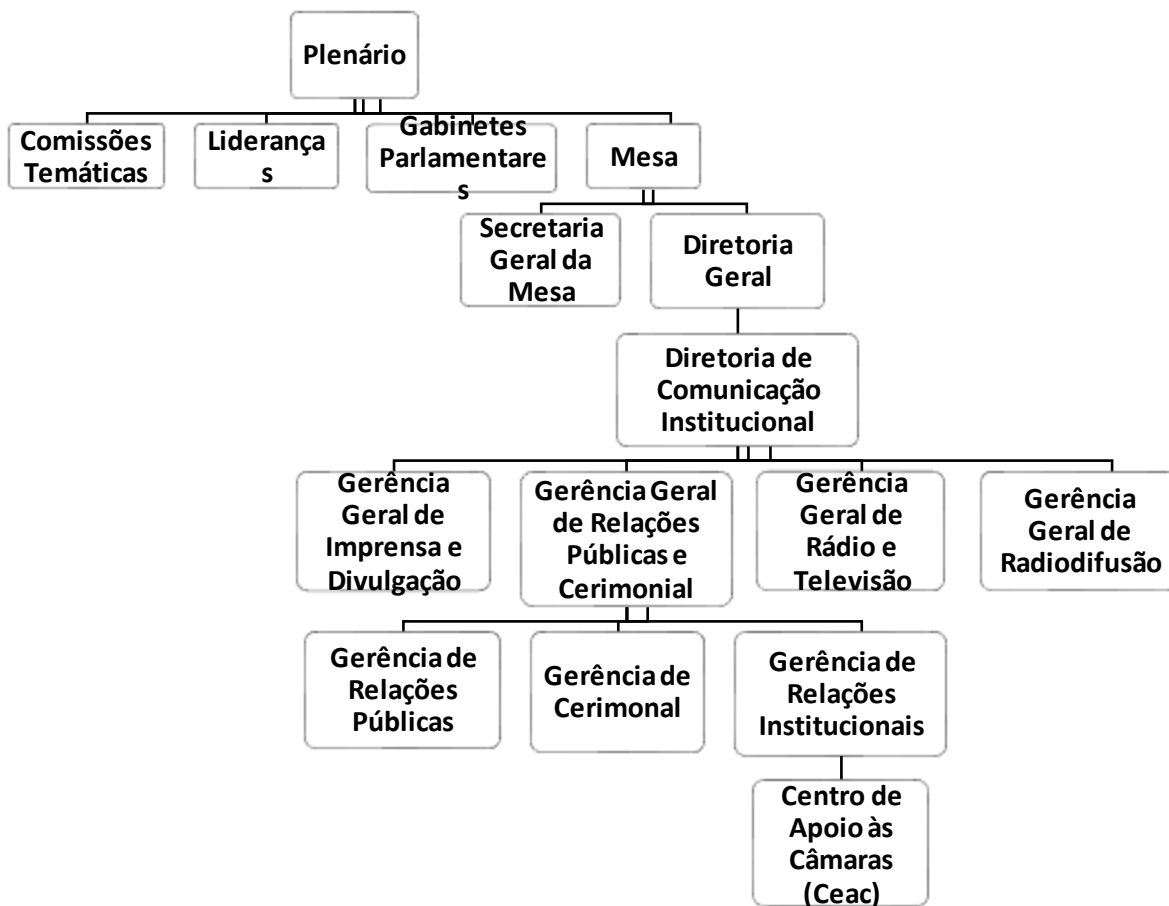
Ademais, as atividades desenvolvidas pelo Ceac buscam contribuir para a integração entre as Casas legislativas, mas também oferecer atendimento de demandas e compartilhar informações que possam auxiliar os trabalhos municipais. Assim, um entrevistado destaca que “[...] são 853 Municípios, eles não têm esse suporte e é um papel que a Assembleia pode desempenhar, [...] a gente tem um corpo técnico aqui capaz de fazer isso e falta nas Câmaras” (Entrevistado 1). Nesse sentido, outro entrevistado observa: “a nossa perspectiva desde o início foi buscar não assumir uma posição hierárquica em relação as Câmaras, como se aqui tivesse um saber e lá não, então, a gente buscou desde o início trabalhar com essa ideia de rede, uma troca de conhecimento” (Entrevistado 2).

Quanto à institucionalização, o Centro de Apoio às Câmaras possui estrutura permanente, sendo que “o trabalho é constante, continuado, persistente” (Entrevistado 2). Para tal o Ceac possui instalação própria na Assembleia, procedimentos compartilhados, bem como equipe

formada por profissionais de comunicação - relações públicas e jornalismo - e direito (MINAS GERAIS, 2006). Atualmente, o corpo técnico de servidores diretamente vinculados ao Ceac é composto por quatro servidores concursados na carreira de Analista Legislativo Relações Públicas e um servidor Analista Legislativo Consultor Legislativo da área Direito Administrativo e Constitucional.

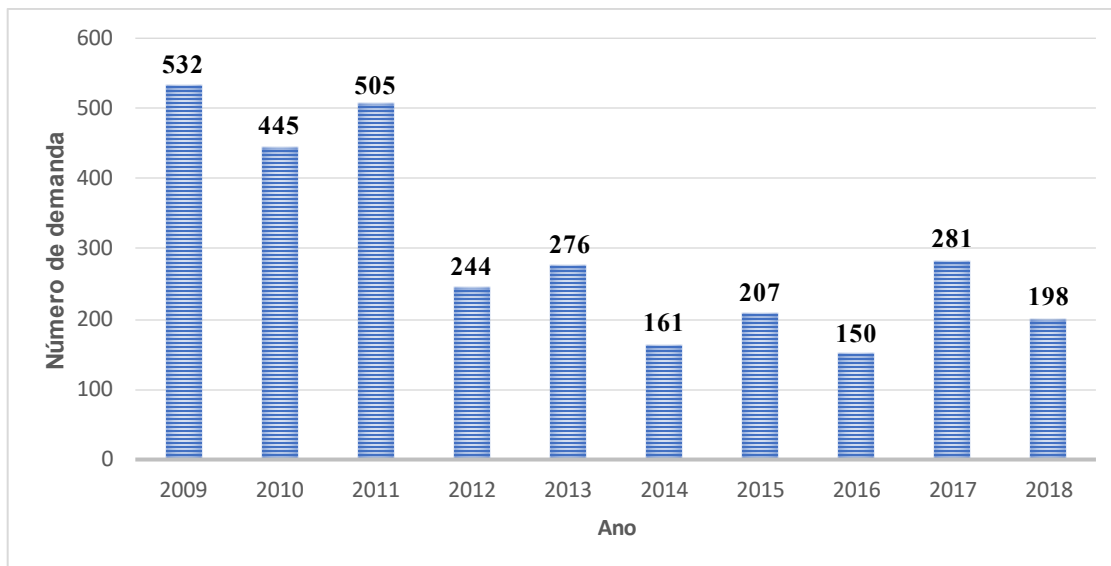
Outro importante passo rumo a institucionalização do Ceac foi a definição de suas atribuições, visto que a ALMG possui um conjunto de relação com os agentes municipais, sendo a maioria relações eminentemente políticas – representação e apoio. Dessa maneira, o Ceac procurou não competir com as atividades políticas da Casa, posicionando-se como órgão de natureza técnica. Ou seja, as atribuições do Ceac estão desvinculadas da natureza político-partidária. Ainda, cabe ressaltar que a inserção institucional do Ceac norteia sua finalidade, como expresso na declaração: “[...] acho importante citar também que na estrutura da Assembleia ele [Ceac] está na Diretoria da Comunicação, ele não é um órgão para fazer capacitação, ou ele não está na Consultoria, ele é um órgão de relacionamento.” (Entrevistado 4). Conforme a Figura 1, observa-se que o Ceac se encontra na Gerência-Geral de Relações Públicas e Cerimonial, vinculada à Diretoria de Comunicação Institucional, que é responsável, dentre outras atribuições, por gerir ações direcionadas para “a divulgação das atividades do Poder Legislativo, a formação da opinião pública, a construção e o monitoramento da imagem institucional e o estabelecimento de canais permanentes de interlocução” (MINAS GERAIS, 2015).

Figura 1 – Organograma



Fonte: Elaboração própria com dados extraídos de ALMG (2019).

No que tange à atuação do Ceac, destaca-se o atendimento às demandas dos legislativos municipais, atividade que tem sido desempenhada desde a criação do órgão, em 2006. Entretanto, apenas após a implementação do Serviço de Interação com o Cidadão (SIC), em 2009, pode-se recuperar e sistematizar os dados, tendo sido cadastradas 2.999 solicitações entre 2009 e 2018 (Gráfico 1). As demandas apresentadas por vereadores ou servidores das Casas legislativas ao Ceac compreendem assuntos relacionados com o processo legislativo; a estrutura e o funcionamento da Assembleia Legislativa; e o exercício das funções do Poder Legislativo (MINAS GERAIS, 2006, art. 4º, § 1º).

Gráfico 1 – Total de demandas 2009-2018

Fonte: Elaboração própria (2019).

O gráfico acima permite observar que os anos de 2009 e 2016 apresentaram maior e menor percentual de demandas por ano, respectivamente, foram registradas 532 e 150 solicitações dos parlamentos municipais ao Ceac. Além disso, é evidente a dispersão nos 3 primeiros anos do SIC, com média de 494 demandas anuais, em relação ao período total. Tal desvio, possivelmente, pode ser explicado pelo elevado percentual referente as categorias “dados cadastrais” e “boletim eletrônico” no intervalo, visto que o órgão iniciava o registro das Casas legislativas municipais. Outra informação pertinente refere-se a aparente constância no volume de demandas enviadas entre 2012 e 2018, com oscilação entre 281 e 150 cadastros anuais, bem como média de 216 solicitações por ano. Contudo, destaca-se também que ocorre variação do número de demandas no período devido a mudança de legislaturas, período de atividade legislativa que corresponde ao mandato com duração de 4 anos, visto que no intervalo entre 2012 e 2018 (gráfico 1) os maiores percentuais de solicitações foram registrado em 2013 (276) e 2017 (281), ambos no primeiro ano de legislatura municipal.

Ademais, as demandas registradas no SIC referentes ao Centro de Apoio às Câmaras também são categorizadas. Dessa maneira, a classificação emprega os seguintes grupos: constitucional; organização e funcionamento das Câmaras; processo legislativo; capacitação; agentes públicos; visita técnica; dados cadastrais; boletim eletrônico; outros tipos; e sem registro. Deve-se lembrar que foram encaminhadas 2.999 demandas no período analisado, contudo, a tabela 1 desconsidera as categorias “dados cadastrais” e “boletim eletrônico”, visto que esses tipos compreendem cadastro e atualização de dados e se concentram nos primeiros anos do sistema, bem como exclui “outros tipos” e “sem registro”, devido a variação injustificada e o desconhecimento das informações que podem ser classificadas nessas categorias. Nessa

abordagem, a tabela 1 sintetiza a temática de 1.706 demandas, que representam aproximadamente 57% do total, assim, são apresentadas demandas por tipo - constitucional; organização e funcionamento das Câmaras; processo Legislativo; capacitação; agentes públicos e visita técnica – entre 2009 e 2018.

Tabela 1 – Demandas por tipo 2009-2018

Tipo de demanda	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Organização/funcionamento	61	75	74	27	45	18	38	16	54	13	421
Processo legislativo	59	52	28	15	21	17	22	14	22	23	273
Agentes públicos	62	31	12	18	7	8	4	5	1	5	153
Capacitação	62	18	24	37	44	13	12	22	39	17	288
Constitucional	58	44	72	54	34	35	36	36	53	39	461
Visita técnica	27	4	17	4	3	5	15	9	14	12	110
Total	329	224	227	155	154	96	127	102	183	109	1706

Fonte: Elaboração própria (2019)

Os dados da tabela 1 demonstram que, dentre as demandas recebidas pelo Centro de Apoio às Câmaras, as principais temáticas abordadas são dúvidas sobre questões constitucionais e sobre organização e funcionamento das Câmaras. Ademais, pontua-se que o art. 4º, § 2º da Deliberação nº 2.381, de 21 de novembro de 2006, determina que “as demandas de atendimento a situações concretas serão respondidas em tese pelo Ceac”. Com efeito, as respostas do Ceac apresentam parâmetros de interpretação para os casos solicitados, entretanto não podem manifestar sobre situações concretas das Câmaras municipais, devido a restrições legais e constitucionais. Assenta-se, também, que a Assembleia não possui competência para elaborar parecer ou prestar assessoria jurídica aos legislativos municipais.

Cabe, por fim, assinalar que todas as demandas das Câmaras são cadastradas no SIC e as respostas são elaboradas pelo Ceac, o que contribui diretamente para a disseminação de conhecimento no Legislativo mineiro. No entanto, quando o órgão não possui condições de responder, realiza a facilitação interna de informação na Assembleia, como relata entrevistado:

[...] nesse papel de facilitador, um vereador ou servidor não precisam ficar procurando para onde enviar demandas, não que a gente responda tudo, mas fazemos uma logística da informação dentro da Casa, as vezes a informação está nas Comissões, outras está na área de pessoal [...] (Entrevistado 2)

Além disso, baseado no propósito de contribuir para a formação, atualização e capacitação dos servidores e agentes políticos municipais, a Escola do Legislativo e o Centro de Apoio às Câmaras realizam trabalho conjunto de qualificação, no qual são ofertados cursos, palestras e o programa Encontros com a Política (ALMG, 2019). No que tange à parceria do órgão

com a Escola do Legislativo, assinala-se que compete ao Ceac apoiar a promoção das atividades, visto que seu papel é analisar as demandas e mobilizar o público-alvo (ALMG, 2006). Trata-se de iniciativas que contribuem para a capacitação técnica municipal.

No que tange à interiorização das atividades do Ceac, destaca-se, também, as exposições itinerantes com o objetivo de promover a reflexão sobre assuntos inerentes ao Poder Legislativo, bem como temas relevantes de interesse público (MINAS GERAIS, 2016b). Nessa atuação, o Ceac empresta exposições no formato itinerante e conteúdo de educação para cidadania às cidades no interior de Minas mediante solicitação das Câmaras Municipais, visando a formação política dos cidadãos e aproximação com o Legislativo. Com efeito, o material disponibilizado para exposição propicia oportunidade para as Casas legislativas intensificar o diálogo e a interação com a população.

Ademais, no intuito de incentivar o intercâmbio entre as Casas legislativas mineiras, o Ceac publica o Boletim eletrônico semanal, intitulado Boletim Ceac, cujo objetivo é compartilhar informações e experiências do Poder Legislativo (MINAS GERAIS, 2006, art. 2º, II). Para tal, o Boletim disponibiliza informações coletadas e selecionadas pelo Ceac nos *sites* da Assembleia, Câmaras municipais, tribunais e outros órgãos. Desse modo, o Boletim Ceac divulga notícias pertinentes ao mandato parlamentar, cursos de capacitação, jurisprudência relevantes ao legislativo municipal, eventos da Assembleia de Minas e das Câmaras, dentre outros (ALMG, 2019). Além disso, o Boletim Ceac abre espaço para que as Câmaras municipais do Estado divulguem ações positivas - inovações democráticas - visando a multiplicação dessa experiência. No entanto, assinala-se que “não se espera algo absolutamente novo, sem precedentes, mas inovador no contexto de cada Câmara” (ALMG, 2019).

A gente percebe que a notícia serve de referência para outra Câmara [...]. Eles vão tomando conhecimento do que está acontecendo de inovação democrática em outras Câmaras Municipais, aquilo serve de estímulo, essas coisas vão crescendo (Entrevistado 4).

O Ceac possui também página eletrônica hospedada no *site* da instituição (ALMG, 2019) onde são disponibilizados diversos recursos, como: informações sistematiza e atualiza das Casas legislativas; legislações federal e estadual pertinentes as câmaras municipais; banco de jurisprudência, com decisões do Judiciário que tenham relação com as câmaras municipais; dentre outros. Pontua-se que os serviços disponibilizados pelo *site* do Ceac auxiliam na promoção de informações para as Casas legislativas municipais, sendo fonte de orientação e consulta.

Diante do exposto, nota-se que o Ceac é o espaço da Assembleia de Minas direcionado para a aproximação da instituição com os legislativos municipais. Trata-se de um órgão técnico que vai ao encontro do objetivo estratégico da ALMG, em especial ao buscar reforçar as redes de interação entre os parlamentos e intensificar o relacionamento do Legislativo estadual com as Câmaras municipais, na “condição de parceiras preferenciais no processo de interiorização das

ações da Assembleia” (MINAS GERAIS, 2010a).

6 Conclusão

Este estudo buscou analisar a relação entre a ALMG e os parlamentos municipais, por meio do Centro de Apoio às Câmaras. A pesquisa demonstra que a cooperação federativa, assim como ocorre no Executivo, tem sido tendência no Legislativo, por intermédio de redes institucionais que fortalecem o Parlamento brasileiro. Por outro lado, apresenta como a Assembleia de Minas lidou com um conjunto de ameaças em seu ambiente institucional, que resultaram na tentativa da Casa de “reagir”. E, posteriormente, à medida que a ALMG se torna um ator com alta capacidade institucional, vê-se seu processo de estabilização e ampliação de sua influência sobre o ambiente. Assim, percebe-se que o ambiente impactou e moldou a Assembleia de Minas, que reagiu para minimizar ameaças e, mais tarde, também ampliar sua influência sobre ambiente.

Diante disso, afirmar que a criação do Ceac decorre da modificação da relação entre os entes federativos e do desenvolvimento institucional da ALMG, ao fortalecer suas capacidades legislativas e aproximar sua atuação dos parlamentos municipais, especialmente pelo projeto de interiorização, que trouxe demandas pontuais para processamento da Casa legislativa. Com efeito, posteriormente, a Assembleia escolhe institucionalizar tais práticas com a criação do Ceac e potencializa essa parceria ao longo dos anos. Ou seja, a criação do Ceac foi uma resposta às pressões do ambiente, bem como uma escolha institucional da Assembleia mineira que, por conseguinte, construiu uma rede de cooperação parlamentar. Portanto, o estudo compreende o Ceac como uma inovação institucional que decorre do processo de mudança institucional empreendido pela Assembleia mineira que, no momento seguinte, levou a Casa a constituir e influenciar o ambiente de outras organizações.

No diz respeito à institucionalização do Ceac, o estudo revelou que a definição de suas atribuições foi um passo essencial para o órgão, visto que o Ceac procurou não competir com as atividades políticas da Casa, posicionando-se como órgão de vocação técnica e estrutura permanente. Ademais, o órgão está vinculado a Diretoria de Comunicação Institucional da ALMG, sendo sua finalidade norteadada pela inserção institucional, isto é, o Ceac é órgão de relacionamento.

Quanto à sua atuação, percebe-se que as atividades do Ceac são conduzidas pelo objetivo de intensificar a relação entre a ALMG e os legislativos municipais. Dessa maneira, o Ceac colabora para o aprimoramento das atividades legislativas municipais, por exemplo, ao esclarecer as dúvidas encaminhadas pelos parlamentos municipais, bem como ao viabilizar programa de capacitação e educação para a cidadania, como, os Encontros com a Política e as Exposições itinerantes. Ademais, o órgão possibilita um canal de contato entre os parlamentos mineiros, como, por meio da divulgação do Boletim Ceac. Além de se constituir como interface de entrada

de informação para a Assembleia de Minas, tal atuação pode ser percebida, por exemplo, nos dados sistematizados e atualizados das Câmaras mineiras no *site* do Ceac.

Por fim, percebe-se que o Ceac é um órgão que busca contribuir para o aprimoramento das atividades legislativas municipais e se constitui como interface de entrada de informação dos parlamentos locais, propiciando ganhos informacionais. Ademais, o Ceac integra a estratégia global da Assembleia de Minas ao tentar aproximar a instituição das Casas legislativas municipais.

Em suma, o estudo almeja ser uma contribuição ao conhecimento do Poder Legislativo, em especial das relações de cooperação entre os entes federativos no âmbito parlamentar. Ademais, assinala-se a carência de estudos sobre o Legislativo, particularmente no âmbito municipal, em detrimento de sua relevância no regime democrático. Nesse contexto, o trabalho fomenta a produção de novas pesquisas e aponta a pertinência de avaliar o Ceac na perspectiva das Câmaras municipais.

Referências

ANASTASIA, Fátima. Desenvolvimento institucional e representação democrática na ALMG. In: OLIVEIRA, Myriam C. de (org.) **A Assembleia de Minas e a construção coletiva de políticas públicas**: eventos institucionais, 1990-2009. Belo Horizonte: ALMG, 2009.

ANASTASIA, Fátima. Transformando o Legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. In: SANTOS, Fabiano (org.). **O Poder Legislativo nos Estados**: Diversidade e Convergência. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2001. Cap. 1, p. 23-77.

ANASTASIA, Fátima; SANTOS, Manoel Leonardo. Introdução. In: ANASTASIA, F.; SANTOS, M. L (org.). **Política e desenvolvimento institucional no legislativo de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2016.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS (ALMG). **Projeto**: Centro de Apoio às Câmaras. Belo Horizonte: Diretoria de Comunicação Institucional, ALMG, 2006.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS (ALMG). **Centro de Apoio às Câmaras**. 2019. Disponível em: www.almg.gov.br/ceac Acesso em: 02 de set. 2019

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

CAMPBELL, John L. **The rise and transformation of institutional analysis**. Department of Sociology Dartmouth College, USA and International Center for Business and Politics Copenhagen Business School, Denmar. 2007

COSTA, Cláudia Sampaio. Construção coletiva: interiorização faz parte do esforço de interlocução com a sociedade e de fortalecimento da democracia. **Revista do Legislativo**, Belo Horizonte: ALMG, n. 39, p. 58-65, jan./dez. 2005.

DULCI, Otavio Soares. O Legislativo em dois tempos: a modernização da Assembleia mineira e seus antecedentes. In: ANASTASIA, F.; SANTOS, M. L (org.). **Política e desenvolvimento institucional no legislativo de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2016. Cap. 2, p. 57-76.

FARIA, Maria Auxiliadora de; DULCI, Otávio Soares. **Diálogo com o tempo**: 170 anos do

Legislativo Mineiro. Belo Horizonte: ALMG, 2005. 390 p.

FLEURY, Sabino José Fortes. A participação da sociedade no planejamento estadual: avanços e desafios. In: OLIVEIRA, Myriam C. de (org.) **A Assembleia de Minas e a construção coletiva de políticas públicas**: eventos institucionais, 1990-2009. Belo Horizonte: ALMG, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

INÁCIO, Magna; ANASTASIA, Fátima; SANTOS, Fabiano. O parlamento na atualidade: tendências e inovações. In: ANASTASIA, F.; SANTOS, M. L (org.). **Política e desenvolvimento institucional no legislativo de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2016. Cap. 1, p. 33-56.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE/MUNIC). **Perfil dos municípios brasileiros**: 2015. Rio de Janeiro, 2016.

INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO (ILB). **O poder legislativo municipal no Brasil**: papel institucional, desafios e perspectivas. – Brasília: Senado Federal, 2016. 77 p.

INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO (ILB). **Diagnóstico PML**: Projeto de Modernização Legislativa. Brasília: Senado Federal, 2012

KERBAUY, M. As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. **Opinião Pública**, Campinas, v. 11, n. 2, 2005, p.37-58.

MADUREIRA, G. Fábio. Um pacto pela democracia. **Revista do Legislativo**, Belo Horizonte: ALMG, n. 42, p. 39-45, jan./set. 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 10. ed., São Paulo: Malheiros, 1998.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Assembleia Legislativa de Minas Gerais**: em defesa dos interesses de Minas e dos mineiros. Belo Horizonte: ALMG, 2016a.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Deliberação n. 2.381, de 21 de novembro de 2006. Institui o Centro de Apoio às Câmaras Municipais – CEAC – na Coordenação de Cerimonial e Relações Públicas da ALMG. **Boletim da Secretaria**, Belo Horizonte, 27 nov. 2006.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Deliberação n. 2.618, de 26 de maio de 2015. Dispõe sobre declaração de comparecimento de agentes públicos à Assembleia Legislativa. **Boletim da Secretaria**, Belo Horizonte, 06 jul. 2015.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Direcionamento estratégico**: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2010-2020. Belo Horizonte: ALMG, 2010.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Direcionamento estratégico da ALMG 2010-2020. **Mapeamento de Tendências**: Mudanças e Inovações no Poder Legislativo no Brasil e no Mundo. 2009.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Planejamento Estratégico de Comunicação. **Estudo de Reputação da ALMG**. Reputation Institute. 2014.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Relatório institucional da Assembleia Legislativa de Minas Gerais 2015**. Belo Horizonte: ALMG, 2016b.

OLIVEIRA, Myriam Costa de. Eventos institucionais e políticas públicas: trajetória e resultados. In: OLIVEIRA, Myriam C. de (org.) **A Assembleia de Minas e a construção coletiva de políticas públicas**: eventos institucionais, 1990-2009. Belo Horizonte: ALMG, 2009.

PERROW, Charles. **Análise organizacional**: um enfoque sociológico. Tradução de Sônia Fernandes Schwartz. São Paulo: Atlas, 1972

QUINTÃO, Thales Torres. **Fala que eu te escuto?** Ouvidorias parlamentares e o seu potencial democratizante: o caso de Minas Gerais. 2015. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antônio Gomes de. Construindo a accountability em portais eletrônicos de câmaras municipais: um estudo de caso em Santa Catarina. **Cadernos EBAPE**. Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p.117 -139, mar. 2011.

RESENDE, Antônio José Calhau de. **As funções do Poder Legislativo**. Belo Horizonte: ALMG, Escola do Legislativo, 2015.

RIBEIRO, Guilherme Wagner. **Funcionamento do poder legislativo municipal**. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2012.

RIBEIRO, Guilherme Wagner. **Informação, aprendizagem e inovação nas Câmaras Municipais de Minas Gerais**. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2010.

SILAME, Thiago Rodrigues. **Comissões permanentes e política de recrutamento nas Assembleias Legislativas de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul**. 2009. Dissertação (Mestrado). Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

SILVA, Patrick Cunha. **O Poder Legislativo Municipal: Estrutura, composição e produção**. 2014. Dissertação (Mestrado). Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG). 2016. Disponível em: <http://www.tre-mg.jus.br/imprensa/noticias-tre-mg/2016/Agosto>. Acesso em: 08 de jun. 2019

VELOSO, João Francisco Alves. et. al. Uma visão inicial dos subsistemas da Gestão Pública Municipal. In: VELOSO, J. F. A. et al (Org.). **Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras**. Brasília: IPEA, 2011. Cap. 1, p. 11-40.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

Artigo recebido em: 2020-09-22

Artigo reapresentado em: 2020-11-16

Artigo aceito para publicação em: 2020-12-10



CONDICIONANTES POLÍTICOS NO SUCESSO LEGISLATIVO DOS GOVERNADORES BRASILEIROS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA QUALITATIVA (QCA)

POLICY CONDITIONS IN THE LEGISLATIVE SUCCESS OF BRAZILIAN GOVERNORS: A QUALITATIVE COMPARATIVE ANALYSIS (QCA)

CONDICIONES POLÍTICAS EN EL ÉXITO LEGISLATIVO DE LOS GOBERNADORES BRASILEÑOS: UN ANÁLISIS COMPARATIVO CUALITATIVO (QCA)

Thiago Rodrigues Silame¹

Resumo: O presente artigo verifica quais são as condições políticas/contextuais que possibilitam aos governadores brasileiros obterem resultados satisfatórios na condução da sua agenda legislativa. Para empreender tal análise, foi desenvolvido um indicador alternativo de sucesso legislativo do Executivo: o Índice de Poder Legislativo do Executivo (IPLE). Espera-se que tal índice varie em função de combinações entre o tamanho da oposição (x_1); a fragmentação da assembleia (x_2) e; a polarização ideológica da assembleia (x_3). Através da análise Comparative Qualitative Analyses (QCA) foram examinados o processo legislativo em nove Assembleias Legislativas em duas legislaturas. Os principais achados são: i) que tamanho da oposição é condição necessária para o sucesso legislativo e; ii) o sucesso na condução de sua agenda ocorrerá em 60% dos casos em assembleias sem oposição e com baixa fragmentação.

Palavras-chave: Assembleias Estaduais; Governadores; Sucesso Legislativo; IPLE; QCA.

Abstract: This article verifies what are the political / contextual conditions that enable Brazilian governors to obtain satisfactory results in the conduct of their legislative agenda. To undertake such an analysis, an alternative indicator of legislative success for the Executive was developed: the Executive Legislative Power Index (IPLE). It is expected that this index will vary depending on combinations between the size of the opposition (x_1); fragmentation of the assembly (x_2) and; the ideological polarization of the assembly (x_3). Through the Comparative Qualitative Analyzes (QCA) analysis, the legislative process in nine Legislative Assemblies in two legislatures was examined. The main results are: i) what size of opposition is a necessary condition for legislative success and; ii) the success in carrying out its agenda will occur in 60% of the cases in assemblies without opposition and with low fragmentation.

Keywords: Legislative Assemblies; Governors; Legislative Success; IPLE; QCA.

Resumen: Este artículo verifica cuáles son las condiciones político/contextuales que permiten a los gobernadores brasileños obtener resultados satisfactorios en el desarrollo de su agenda legislativa. Para realizar dicho análisis, se desarrolló un indicador alternativo de éxito legislativo para el Ejecutivo: el Índice de Poder Legislativo Ejecutivo (IPLE). Se espera que este índice varíe dependiendo de las combinaciones entre el tamaño de la oposición (x_1); fragmentación de la asamblea (x_2) y; la polarización ideológica de la asamblea (x_3). A través del análisis de Análisis Cualitativo Comparativo (QCA), se examinó el proceso legislativo en nueve Asambleas Legislativas en dos legislaturas. Los principales hallazgos son: i) qué tamaño de oposición es una condición necesaria para el éxito legislativo y; ii) el éxito en la ejecución de su agenda se dará en el 60% de los casos en asambleas sin oposición y con baja fragmentación.

¹ Professor da Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG). O autor agradece as críticas e sugestões feitas pelos pareceristas. Quaisquer erros e/ou omissões são de inteira responsabilidade do autor. ORCID: 0000-0001-7018-5694. E-mail: thiago.silame@gmail.com ou thiago.silame@unifal-mg.edu.br.

Palabras clave: Assembleas Estatales; Gobernadores; Éxito Legislativo; IPLE; QCA.

Introdução

O presente artigo insere-se na área dos estudos legislativos tendo como objeto de estudo as assembleias legislativas brasileiras (ABRÚCIO, 1998, SANTOS, 2001; TOMIO e RICCI, 2012a, 2012b, SANTOS e ANASTASIA, 2016; SILAME, 2018; TOMIO e RICCI, 2018). O foco incidirá sobre a relação entre o poder Executivo e Legislativo, visando verificar a força legislativa dos governadores. O artigo analisa dados sobre a produção legislativa em nove estados brasileiros durante duas legislaturas². Ademais o artigo propõe um indicador alternativo para se medir o sucesso legislativo do Executivo.

Santos (2001) e Tomio e Ricci (2012b; 2018) destacam a diversidade nos padrões de relação entre o Executivo e o Legislativo. Na coletânea organizada por Santos (2001) há a observação de parlamentos ativos que podem colocar anteparos à vontade do Executivo, além da existência de Legislativos que apresentam uma agenda própria e padrões que remetem ao ultrapresidencialismo (ABRÚCIO, 1998). Tomio e Ricci (2012b) destacam o alto sucesso legislativo dos Executivos estaduais (média de 87%) e uma baixa dominância (média de 27%). Para os autores uma das possibilidades de explicação da variação das taxas de sucesso executivo remete à necessidade de se compreender as dinâmicas político-partidárias em cada estado (NUNES, 2008). Isto posto, a pergunta que orienta este artigo pode ser formulada nos seguintes termos: Quais são as condições políticas/contextuais que possibilitam aos governadores brasileiros obterem sucesso legislativo? O trabalho assume que o tamanho da oposição, a fragmentação e polarização ideológica nos parlamentos explicam a variação do sucesso legislativo do Executivo no tempo e espaço, uma vez que configuram vários contextos.

O presente artigo está estruturado em cinco seções e considerações finais. A primeira seção apresentará uma não exaustiva revisão da literatura sobre a relação entre os o Executivo e Legislativo nos estados brasileiros. A segunda seção tem como intuito apresentar o Índice de Poder Legislativo do Executivo (IPLE), indicador alternativo para mensurar o sucesso legislativo dos governadores. A terceira seção explora dados referentes à produção legislativa nos estados considerados. Na quarta seção será realizada a calibragem do resultado de interesse (Sucesso Legislativo do Executivo) e das variáveis políticas (fatores causais) consideradas. A última seção tece a análise sobre o sucesso legislativo dos governadores à partir da técnica conhecida como *Comparative Qualitative Analyses* (QCA). Por fim as considerações finais.

1 - A relação executivo-legislativo nos estados brasileiros

A presente seção tem como objetivo apresentar, de maneira não exaustiva, parte da

² São considerados os estados da Bahia, Ceará, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo nas legislaturas 2007/2011 e 2011/2015.

literatura que aborda o tema da relação entre o Executivo e o Legislativo nos estados brasileiros pós redemocratização³. Em “Barões da Federação”, Abrucio (1998), ao analisar a relação executivo e legislativo em diversos estados, cunhou o termo “ultrapresidencialismo estadual”. Segundo o autor, tal fenômeno se caracteriza por uma dominância completa do executivo sobre o processo legislativo, além da anulação de mecanismos de *check and balances*. Governadores deturpam recursos diversos que lhes possibilitavam contar com maiorias inorgânicas. Em síntese, de um lado o governador com a chave do cofre e do outro lado parlamentares interessados única e exclusivamente em alocar recursos em suas bases eleitorais no intuito de alavancar suas carreiras políticas. Logo, as assembleias apresentam uma lógica governista⁴, onde vigora um “pacto homologatório”, sendo submissas ao executivo.

O trabalho seminal de Abrucio serve como referência para as demais produções que se seguiram e diversos autores propõe um diálogo crítico com a obra do autor. Santos (2001a) organiza uma coletânea a fim de observar se a lógica do “ultrapresidencialismo” ainda se faz presente na relação Executivo-Legislativo nos estados. A análise empreendida para diversos estados mostra que duas assembleias apresentaram tal padrão. Este padrão foi observado por Domingues (2001) para o Espírito Santo, e por Abrucio et. al. (2001) para São Paulo. Outros estados apresentaram assembleias legislativas com autonomia e independência, os casos da Assembleia Legislativa de Minas (ALMG) e a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (Alerj) observados, respectivamente por Santos (2001b) e Anastasia (2001). Um terceiro conjunto de estados que contempla o Ceará e o Rio Grande do Sul apresentou uma dinâmica informada pela disputa político-partidária nos estados que se consubstancia pela ação de situação e oposição no parlamento (MORAES, 2001; GROHMANN, 2001), portanto, não subservientes ao executivo. Os achados da coletânea organizada por Santos apresentam diversidade e convergência em relação ao fenômeno do “ultrapresidencialismo”.

O fato é que a reforma do Estado brasileiro, as políticas de privatizações e a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que ocorreram ao longo da década de 1990, retiraram dos governadores recursos que os permitiam colocar sob seu jugo as assembleias. O que tornaria a tese do “ultrapresidencialismo” datada.

Contudo, ainda é possível perceber nos estados do Pernambuco, Espírito Santo e Maranhão a vigência do “ultrapresidencialismo” (LEITE e SANTOS, 2010; RAINHA, 2018; BORGES, 2018), portanto, pode-se toma-lo como uma das formas de relação existentes entre o executivo e o legislativo, uma vez que a literatura observada aponta variações na forma de como

³ A primeira eleição direta para governadores de estado se deu no contexto de abertura política em 1982. Pode-se tomar como marco histórico da transição da ditadura para a democracia a promulgação da Constituição de 1988 seguida das eleições diretas para presidente em 1989. As obras analisadas contemplam em sua grande maioria o período pós 1988.

⁴ O autor faz uma diferenciação entre situacionismo e governismo. Para Abrucio o situacionismo abarca os parlamentares que participam da bancada do governo. O governismo é um fenômeno maior que envolve praticamente todos os deputados interessados em obter um “naco de patronagem” junto ao poder Executivo. Tal fenômeno chama a atenção, pois Abrucio observa que mesmo governos minoritários conseguiam aprovar a sua agenda.

se dá o apoio aos governadores. Trabalhos posteriores aos publicados no volume organizado por Santos (2001a) também apresentam as outras duas variantes de relação entre o Executivo e o Legislativo. Uma dinâmica que aponta um protagonismo legislativo dos parlamentares na condução de uma agenda própria (TOMIO e RICCI, 2012a e 2018b, BRAGA e FRANÇA, 2008. TOMIO e MIRANDA, 2018; GRAÇA e PINTO, 2018) e outra dinâmica relacionada a construção partidária de apoio ao Executivo nos estados (NUNES, 2008; PERONDI e CARREIRÃO, 2009; TOMIO e MIRANDA, 2018).

Ponto comum aos diversos trabalhos mobilizados nesta seção é a alta taxa de sucesso legislativa do executivo, apontada muitas vezes como evidência do “ultrapresidencialismo”. Entretanto, a mera observação da aprovação da agenda dos governadores pode ser uma miragem, uma vez que ela é pouco conflitiva por ser constricta pela Constituição Federal de 1988. Cabe aos estados legislarem de forma concorrente e complementar com a União e municípios sobre matérias relacionadas a políticas públicas (saúde e educação) e de forma exclusiva sobre assuntos administrativos, financeiros e tributários. As altas taxas de sucesso legislativo de projetos oriundos do executivo, dizem mais respeito à natureza da agenda estadual do que a uma subserviência do Legislativo. Seja como for, neste cenário de protagonismo legislativo do executivo que se dá em torno de uma agenda administrativa do estado, é mais racional ao parlamentar delegar poderes para o executivo e orbitar em torno de um governo bem-sucedido (ABRUCIO et. al, 2001; NUNES, 2008; LEITE e SANTOS, 2010; ARAÚJO, 2016; TOMIO e RICCI, 2012a; 2018a).

Outro ponto em comum dos trabalhos mobilizados é evidenciar que a agenda aprovada pelo Legislativo é de baixa relevância e visa a concentrar recursos nas bases eleitorais dos parlamentares. Entretanto, isto não significa uma corroboração da tese do “ultrapresidencialismo”, uma vez que diversos trabalhos apontam que a despeito da agenda de cunho clientelista aprovada pelos parlamentares nas assembleias estaduais há uma agenda de políticas públicas desejadas e perseguidas pelo Legislativo ainda que não alcançada (ANASTASIA, 2001; SANTOS, 2001b; CERVI, 2009; TOMIO e RICCI, 2010; 2012a; 2012b; GRAÇA e PINTO, 2018).

Alguns trabalhos que apontam para suplantação da dinâmica do “ultrapresidencialismo” como forma de relação entre o Executivo e o Legislativo destacam o comportamento de bancadas disciplinadas nas assembleias de Minas Gerais e Santa Catarina (NUNES, 2008; CARREIRÃO e PERONDI, 2009). O caráter orgânico – mediado pelos partidos políticos – do comportamento parlamentar é um forte indicio contrário à tese do “pacto homologatório”.

Ademais as assembleias estaduais congregam deputados com interesses diversos que podem atuar de forma a maximizar uma agenda particularista ou mais universalista. Perceber os microfundamentos que informam o comportamento legislativo dos atores políticos é fundamental para se debater a tese do “ultrapresidencialismo estadual”. É de se esperar que assembleias que

apresentem um comportamento mais particularista dos parlamentares seriam pautadas pela atuação individual e, portanto, menos partidária, criando condições favoráveis para a vigência do governismo.

Diversos trabalhos apontam que o comportamento dos deputados estaduais varia em função do nível de competitividade eleitoral e parlamentar nos estados, estruturação dos subsistemas partidários, assim como, a ideologia pode definir se a atuação do parlamentar será mais voltada para a sua base ou será mais abrangente em termos de proposições (CASTRO et. al, 2009; CERVI, 2009; INÁCIO e AMARAL, 2013; MELO, 2011; 2015). Os trabalhos também demonstram que a variação observada nas taxas de sucesso do Executivo pode ser explicada a partir das motivações mais ou menos particularistas dos agentes políticos. O comportamento distributivo dos parlamentares associado à rede de apoios locais que os mesmos possuem induz a uma aproximação dos deputados com o Executivo (INÁCIO e AMARAL, 2013). Segundo os autores existem espaços para atuação independente ou de oposição dos parlamentares a depender do grau de competitividade dos subsistemas partidários. Sistemas partidários e eleitorais estáveis também induzem comportamento mais partidário do parlamentar.

Se por um lado os parlamentares atuam de forma a maximizar suas chances eleitorais, do outro lado, o Executivo visa maximizar a aprovação de sua agenda. Nunes (2011; 2012) demonstra a formação de coalizões governativas no âmbito estadual com base em acordos partidários.

Em relação a este ponto Nunes (2011) demonstra que, assim como no contexto nacional, o sistema político estadual tende a gerar governos de coalizão com base em acordos partidários. O autor mapeou as estratégias dos governadores para compor maiorias no interior de legislativos estaduais. A formação das coalizões varia em função do número de atores em competição, da distribuição de preferências e sua distância ideológica relativa. Analisando o cenário na ALMG, Nunes constata que mesmo que os deputados estaduais estejam atrás de *pork* para alocar nos seus redutos, a coordenação política é realizada pelos líderes partidários com o governador.

Nunes (2012) atenta para a natureza relacional e a complexidade da barganha que envolve deputados, partidos e o governador na construção de apoio parlamentar. Portanto, o autor vislumbra quatro estratégias de negociação que envolveria o Executivo. Duas estratégias permitem ao governador negociar com partidos e outras duas permitem negociar diretamente com os parlamentares individualmente. A primeira estratégia consiste em o Executivo negociar apoio partidário distribuindo cargos e secretarias entre partidos parceiros da coalizão (o que caracteriza a construção de coalizões na Câmara dos Deputados) ou o governador pode liberar benefícios distributivos via líderes partidários. As outras duas formas de negociação envolvem os mesmos recursos por parte do executivo, entretanto o mesmo os negocia diretamente com os deputados.

Segundo dados coletados por pesquisa de *survey*⁵ com deputados estaduais, mais de 50% dos respondentes disseram que a melhor estratégia é a negociação de recursos via líderes partidários ou não.

Em outro artigo Nunes (2012) elenca quatro estratégias plausíveis para o governador utilizar na obtenção de apoio parlamentar. A primeira estratégia seria o governador montar uma coalizão multipartidária negociando cargos/secretarias com os partidos – tese clássica do funcionamento do presidencialismo de coalizão na Câmara dos Deputados. A segunda estratégia seria o governador negociar a liberação de *pork* com os partidos. A terceira opção seria a negociação de cargos diretamente com os parlamentares. A última estratégia seria a negociação direta de *pork* com os deputados. Os achados de Nunes (2011; 2012) permitem afirmar que, diferentemente do que a literatura vem sugerindo, governadores para maximizar seu apoio não precisam escolher entre priorizar *pork* ou cargos.

Diferentemente de Nunes, Sandes-Freitas e Massonetto (2017)⁶, consideram que a construção de coalizões no estado não obedece à mesma lógica observada no plano federal. Portanto a distribuição de secretarias e cargos não obedece à proporcionalidade das cadeiras obtidas no parlamento pelos parceiros coligados nas eleições – somente aqueles com maior peso legislativo são agraciados. Os governadores tendem a premiar o seu próprio partido na distribuição das secretarias e a grande maioria dos governos são minoritários. Assim sendo, as coalizões no plano estadual funcionariam sobre a égide do “ultrapresidencialismo” sendo o governo polo de atração de parlamentares, independentemente de negociações partidárias por secretarias de estado.

Uma síntese possível entre os trabalhos de Nunes (2012) e Sandes-Freitas e Massonetto (2017) é que a obtenção de apoio à agenda do executivo nos legislativos estaduais envolve uma complexa rede de negociações que podem ou não envolver os partidos políticos e que os governadores, a depender do contexto político-partidários em seus estados, devem avaliar quais são os recursos que deverão mobilizar. Lembrando que as estratégias disponíveis para o governador não são mutuamente excludentes, podendo o mesmo distribuir cargos/benefícios individuais para alguns parlamentares de determinado partido e negociar cargos/benefícios com as lideranças partidárias de outro partido. Neste caso entender quais são as expectativas dos atores políticos em relação aos seus interesses e possibilidades de ganhos é a grande tarefa política dos governadores de estado para obterem apoio para a sua agenda. Dito de outra forma, considerar as

⁵ Trata-se da pesquisa “Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em doze unidades da federação”. Durante os meses de setembro de 2007 a fevereiro de 2008, foi realizada a primeira rodada do *survey* a deputados nas assembleias legislativas da Bahia, Ceará, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins. Foram entrevistados 513 deputados estaduais, em um universo de 624. Em 2012 foi realizado um novo *survey*, sendo entrevistados 439 parlamentares. O projeto contou com o financiamento da FAPEMIG, CNPq e CAPES. Os trabalhos de Castro et. al. (2009); Melo (2011;2015), Nunes (2012) e Inácio e Amaral (2013) também se valem de dados desta pesquisa.

⁶ Os autores estudam a formação de maiorias legislativas na Alesp e Assembleia Legislativa do Piauí (Alep) entre 1995 a 2010.

variáveis políticas é de suma importância para que alguns governadores sejam mais exitosos do que outros.

2 - Índice de Poder Legislativo do Executivo (IPLE)

O objetivo da seção é apresentar o construto do Índice de Poder Legislativo do Executivo (IPLE). Tal índice se propõe como medida alternativa para avaliar o sucesso legislativo do Executivo⁷. A expectativa é que o índice seja sensível a variações nos contextos políticos observados nos estados. A construção do índice pretende lidar com duas das principais críticas aos indicadores canônicos de sucesso legislativo, a saber, o aspecto estático de um fenômeno que é processual e a possibilidade de se introduzir o próprio elemento de conflito entre os poderes.

Isto posto, a construção do índice de Poder Executivo levou em conta, portanto, duas variáveis⁸. A primeira é a taxa de sucesso legislativo, ou seja, o percentual de projetos de autoria do Executivo que é aprovado, tendo em vista o número total de iniciativas apresentadas por este poder. Neste trabalho, será considerado bem-sucedido o governador que aprova um número maior ou igual a 87% de seus projetos. O patamar foi estabelecido tendo como referência de governo bem-sucedido a média de aprovação de projetos do Executivo em assembleias legislativas (TOMIO e RICCI, 2012b; TOMIO e RICCI, 2018b).

A segunda variável considerada é a capacidade de o governador manter os seus vetos. É através do veto que o Executivo consegue evitar que as iniciativas aprovadas no Legislativo se afastem de suas preferências e que seus projetos sejam preservados de alterações significativas introduzidas pelos parlamentares. Será considerado bem-sucedido o governador que mantiver pelo menos 70% de seus vetos (SANTOS, 2001; TOMIO e RICCI, 2012b, GRAÇA, 2016).

Para o cálculo do IPLE o primeiro passo adotado foi transformar os valores percentuais em proporção. Os valores foram somados e divididos por dois. A seguir a fórmula utilizada:

$$\frac{P_{\text{Sucesso Legislativo}} + P_{\text{manutenção veto}}}{2}$$

O índice varia de 0 a 1, sendo que o valor 1 seria a situação em que o governador de estado obtém 100% de sucesso legislativo e manutenção de veto.

⁷ Apesar de se pretender com o IPLE uma medida alternativa para se medir sucesso legislativo do Executivo a iniciativa não é inédita (DINIZ, 2005; NUNES, 2013).

⁸ A despeito de ser um importante indicador do processo legislativo a Taxa de Dominância não foi considerada para o cálculo do índice. Nas Assembleias Legislativas é muito grande o percentual de legislação de baixa relevância aprovado. Este tipo de iniciativa quase sempre tem origem entre os legisladores e seu volume pode ser maior do que legislação relevante, sua contabilização acaba por subestimar em demasia a participação do Executivo.

3 - A Produção Legislativa nos Estados (Indicadores canônicos)

Esta seção apresenta os dados referentes à produção legislativa. A Tabela 1 mostra o número de projetos apresentados em cada assembleia e por autoria para as legislaturas 2007/2011 e 2011/2015. No total foram 25.089 propostas legislativas somando-se todas as assembleias⁹. Destaca-se o grande ativismo na proposição de leis por parte do Poder Legislativo, responsável por propor, em média, em torno de 82% das leis, o que é condizente com o baixo custo para apresentar proposições conforme já observado por Tomio e Ricci (2012a).

Tabela 1 – Número de projetos apresentados por Assembleia e por autor (2007/2011 e 2011/2015)

UF****	Nº de Projetos Apresentados ***	Nº de Projetos Apresentados pelo Executivo	Nº de Projetos Apresentados pelo Legislativo	Nº de Projetos Apresentados por Outros
BA1	2398 (100)	201 (8,38)	2167 (90,37)	30 (1,25)
BA2	1167 (100)	291 (24,93)	860 (73,70)	16 (1,37)
CE1	1337 (100)	27 (2,00)	1306 (97,70)	4 (0,30)
CE2	950 (100)	56 (5,89)	884 (93,05)	8 (0,84)
MG1	3134 (100)	273 (8,71)	2832 (90,36)	29 (0,92)
MG2	2473 (100)	358 (14,48)	2083 (84,23)	32 (1,29)
PA*	549 (100)	134 (24,40)	402 (73,22)	13 (2,37)
RS1	1554 (100)	692 (44,53)	773 (49,74)	89 (5,73)
RS2	1296 (100)	742 (57,25)	480 (37,04)	74 (5,71)
PE*	641(100)	403 (62,87)	215 (33,54)	23 (3,59)
RJ**	Sem Informação	105	Sem Informação	Sem Informação
SC*	2437 (100)	608 (24,95)	1752 (71,89)	77 (3,16)
SP1	4518 (100)	137 (3,03)	4356 (96,41)	25 (0,55)
SP2	2635 (100)	115 (4,36)	2498 (94,80)	22 (0,83)
Total	25089 (100)	4037 (16,1)	20608 (82,14)	442 (1,76)

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados *Legislativos Assembleias Estaduais (TOMIO e RICCI); ** Santos e Graça (2009) e; Banco de Produção Legislativa Subnacional do CEL-DPC.

***O período de produção de dados para os estados do Rio de Janeiro, Pará e Pernambuco referem-se ao primeiro biênio da legislatura 2007-2008.

**** Os números 1 e 2 à frente das siglas dos estados refere-se a legislatura considerada. O número 1 indica a legislatura 2007-2011. O número 2 a legislatura 2011-2015.

A Tabela 2 mostra o total de leis aprovadas em cada uma das assembleias analisadas e o total de leis aprovadas por iniciativa. Ao todo foram aprovadas 14.386 leis somando-se todas as casas legislativas. Deste total o Legislativo aprovou 10.482 leis, em torno de 73% e o Executivo aprovou aproximadamente 25%¹⁰. O ativismo legislativo das Assembleias resulta em um grande número de projetos aprovados.

⁹ Não foi possível obter todos os dados para o Rio de Janeiro.

¹⁰ Aproximadamente 2% dos projetos foram aprovados por outros autores tais como Ministério Público, Tribunal de Contas e Poder Judiciário.

Tabela 2 – Número de projetos aprovados por assembleia e por autor (2007/2011 e 2011/2015)

UF****	Nº de Projetos Aprovados nas Assembleias***	Nº de Projetos do Executivo aprovados	Nº de Projetos do Legislativo aprovados	Nº de Projetos Aprovados por Outros
BA1	1642	169	1458	15
BA2	1014	189	814	11
CE1	630	27	599	4
CE2	488	56	426	6
MG1	1650	206	1423	21
MG2	2175	304	1848	23
PA*	271	119	140	12
PE*	579	398	160	21
RS1	947	602	277	68
RS2	928	637	237	54
RJ**	397	86	295	16
SC*	1650	531	1047	72
SP1	1059	128	914	17
SP2	956	102	844	10
Total	14386 (100)	3554 (24,70)	10482 (72,90)	350 (2,40)

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados *Legislativos Assembleias Estaduais (TOMIO e RICCI); ** Santos e Graça (2009) e; Banco de Produção Legislativa Subnacional do CEL-DCP.

***O período de produção de dados para os estados do Rio de Janeiro, Pará e Pernambuco referem-se ao primeiro biênio da legislatura 2007-2008.

**** Os números 1 e 2 à frente das siglas dos estados refere-se a legislatura considerada. O número 1 indica a legislatura 2007-2011. O número 2 a legislatura 2011-2015.

Contudo, a observação dos dados de forma desagregada, conforme se pode ver na Tabela 3, evidencia uma realidade diversificada entre as assembleias o que pode denotar interações diversificadas entre os Poderes.

Tabela 3 – Número de projetos apresentados pelo Executivo, Número de Projetos Aprovados de origem do Executivo e Taxa de Sucesso Legislativo do Executivo nas Assembleias Legislativas (2007/2011 e 2011/2015)

UF****	Nº de Projetos Apresentados pelo Executivo***	Nº de Projetos Aprovados de origem do Executivo	Taxa de Sucesso do Executivo (%)
BA1	201	169	84,08
BA2	291	189	64,95
CE1	27	27	100,00
CE2	58	56	96,55
MG1	273	206	75,46
MG2	358	304	84,92
PA*	134	119	88,80
PE*	403	398	98,76

RJ**	105	86	82,00
RS1	692	602	87,00
RS2	742	637	85,85
SC*	608	531	87,34
SP1	137	128	93,43
SP2	115	102	88,70

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados *Legislativos Assembleias Estaduais (TOMIO e RICCI); ** Santos e Graça (2009) e; Banco de Produção Legislativa Subnacional do CEL-DCP.

***O período de produção de dados para os estados do Rio de Janeiro, Pará e Pernambuco referem-se ao primeiro biênio da legislatura 2007-2008.

**** Os números 1 e 2 à frente das siglas dos estados refere-se a legislatura considerada. O número 1 indica a legislatura 2007-2011. O número 2 a legislatura 2011-2015.

Por fim, foi analisada a taxa de manutenção de vetos, ou seja, a capacidade de o Executivo fazer prevalecer as suas preferências na relação com o Legislativo em situações nas quais o conflito se explicita. A Tabela 4 apresenta o número de projetos vetados, o número de vetos mantidos, o número de vetos rejeitados e a taxa de manutenção¹¹.

Tabela 4 - Número de Vetos, Número de Vetos Mantidos, Números de Vetos Rejeitados e Taxa de Manutenção de Vetos nas Assembleias Legislativas em Projetos de Lei de Autoria do Executivo/Legislativo (2007/2011 e 2011/2015)

UF****	Nº de Projetos Vetados***	Nº de Vetos Mantidos	Nº de Vetos Rejeitados	Taxa de Manutenção (%)
BA1	2	2	0	100,00
BA2	2	1	1	50,00
CE1	0	-	0	100,00
CE2	2	2	0	100,00
MG1	41	22	19	53,66
MG2	37	31	6	83,79
PA*	12	11	1	91,67
PE*	0	-	-	100,00
RJ**	23	19	4	82,60
RS1	22	15	7	68,20
RS2	41	25	16	61,00
SC*	190	152	37	80,00
SP1	232	-	0	100,00
SP2	166	-	0	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados *Legislativos Assembleias Estaduais (TOMIO e RICCI); ** Santos e Graça (2009) e; Banco de Produção Legislativa Subnacional do CEL-DCP.

***O período de produção de dados para os estados do Rio de Janeiro, Pará e Pernambuco referem-se ao primeiro biênio da legislatura 2007-2008.

**** Os números 1 e 2 à frente das siglas dos estados refere-se a legislatura considerada. O número 1 indica a legislatura 2007-2011. O número 2 a legislatura 2011-2015.

¹¹ O Executivo em São Paulo vetou 398 leis. Entretanto, até o final de 2014, nenhum veto havia sido apreciado pela ALESP. Todos os vetos foram apreciados na legislatura seguinte, em 2015. O resultado foi altamente favorável ao Executivo: apenas 3 vetos foram derrubados, o que representa uma taxa de manutenção de 99,25%.

A observação dos dados permite conclusões análogas a outras já demonstradas em outros trabalhos sobre a produção legislativa nos estados brasileiros (SANTOS, 2001; NUNES, 2008; TOMIO e RICCI, 2010; 2012a; 2012b; 2018b).

4 - Calibrando o Resultado de Interesse

A primeira seção mostrou como se deu a construção do IPLE. Agora, trata-se de ver como o índice se comporta para cada uma das legislaturas estudadas. A Tabela 5 apresenta a distribuição das frequências das duas variáveis que compõe o IPLE e o valor do índice em todos os estados. A última linha traz o valor do IPLE considerando os parâmetros empíricos estipulados para se classificar um governo de sucesso. O limiar definido para se considerar um Executivo estadual poderoso é o valor de IPE de 0,785 (calibração). Este valor servirá de referência (ponto de corte) na utilização da técnica de *Crisp-set/QCA*. Dos quatorze casos considerados no trabalho apenas quatro apresentaram valores inferiores ao ponto de corte estabelecido.

Tabela 5 – Sucesso Legislativo do Executivo, Taxa de Manutenção de Vetos nas Assembleias Legislativas e IPLE.

UF****	Sucesso Legislativo do Executivo (%)	Taxa de Manutenção de Veto *	IPLE (y)
BA2	64,95	50,00	0,575
MG1	75,46	53,66	0,646
MG2	84,92	83,79	0,843
RJ**	82,00	82,60	0,823
RS2	85,85	61,00	0,734
SC*	87,34	80,00	0,837
BA1	84,08	100	0,920
RS1	87,00	68,20	0,776
SP2	88,70	100	0,943
SP1	93,43	100	0,967
CE1	100	100	1
CE2	96,55	100	0,983
PA*	88,80	91,67	0,902
PE*	98,76	100	0,994
Parâmetro	87,00	70,00	0,785

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados *Legislativos Assembleias Estaduais (TOMIO e RICCI); ** Santos e Graça (2009) e; Banco de Produção Legislativa Subnacional do CEL-DCP.

***O período de produção de dados para os estados do Rio de Janeiro, Pará e Pernambuco referem-se ao primeiro biênio da legislatura 2007-2008.

**** Os números 1 e 2 à frente das siglas dos estados refere-se a legislatura considerada. O número 1 indica a legislatura 2007-2011. O número 2 a legislatura 2011-2015.

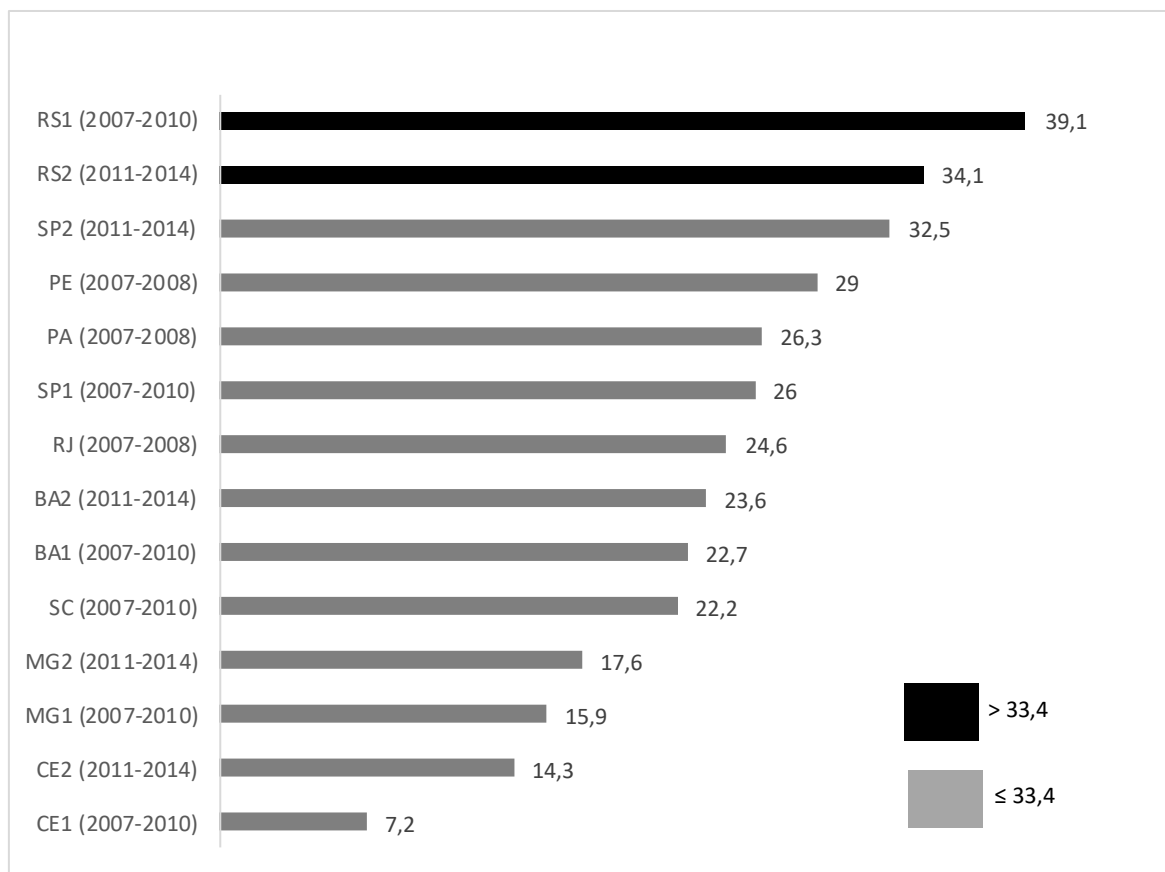
4.1 - A natureza política do sucesso do Executivo. Calibração das Condições Causais

Quais fatores políticos explicam a variação do IPLE? As variáveis políticas a serem consideradas neste trabalho serão o percentual de parlamentares que se colocam na oposição ao governador, a fragmentação partidária e a polarização ideológica. Teoricamente é de se esperar que os custos de transação para se aprovar a agenda do Executivo aumentem quando o governador enfrente um maior contingente de parlamentares da oposição e em parlamentos muito fragmentados e polarizados, logo, espera-se que: 1) governadores que encontrem uma oposição menos numerosa terão menores dificuldades na condução de sua agenda de governo, tendo reflexos sobre IPLE. 2) Expectativa semelhante se tem quando os governadores operam em assembleias legislativas que contam com menor número de partidos relevantes e 3) assembleias legislativas menos polarizadas propiciam um ambiente favorável para os governadores obterem sucesso legislativo.

Tamanho da Oposição

A primeira condição causal a ser calibrada será o tamanho da oposição nas assembleias. Foi estabelecido o limiar de 33,4% como ponto de corte. Tal valor corresponde a um terço dos deputados e ao quórum necessário para que se instaure uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI). Assembleias que apresentam valores $\leq 33,4\%$ não possuem um contingente expressivo de parlamentares na oposição. O Gráfico 1 apresenta o percentual de deputados que se consideram oposição ao Executivo nos quatorze casos analisados. Pode-se observar que apenas dois governadores enfrentaram um cenário em que a oposição era numerosa na assembleia. Ambos os casos foram registrados no Rio Grande do Sul.

Gráfico 1 – Percentual de Deputados Estaduais que se consideram oposição (ponderado SP2)*



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa “Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em doze unidades da Federação” do Centro de Estudos Legislativos do DCP-UFMG.

*Os dados para São Paulo em 2012 (SP2) estavam subestimados para alguns partidos. Foi feita uma imputação à partir da distribuição da frequência real dos partidos com representação na Assembleia Legislativa de São Paulo. Constatou-se que as respostas ao questionário iam na mesma direção e assim se atribui o mesmo valor. Quando havia conflito entre o padrão de resposta e frequência metade era distribuída como oposição e metade como governo.

Fragmentação legislativa (número efetivo de partidos parlamentares)

A fragmentação das assembleias foi operacionalizada através do Número Efetivo de Partidos (NEP), sendo $(N) = 1/HH$.

Na ausência de parâmetros empíricos fornecidos pela literatura¹², optou-se por se arbitrar um limiar empírico a partir dos próprios dados. Para tanto calculou-se a média ponderada do NEP, sendo o fator de ponderação o número de cadeiras de cada uma das assembleias analisadas neste trabalho, conforme pode-se ver na fórmula abaixo:

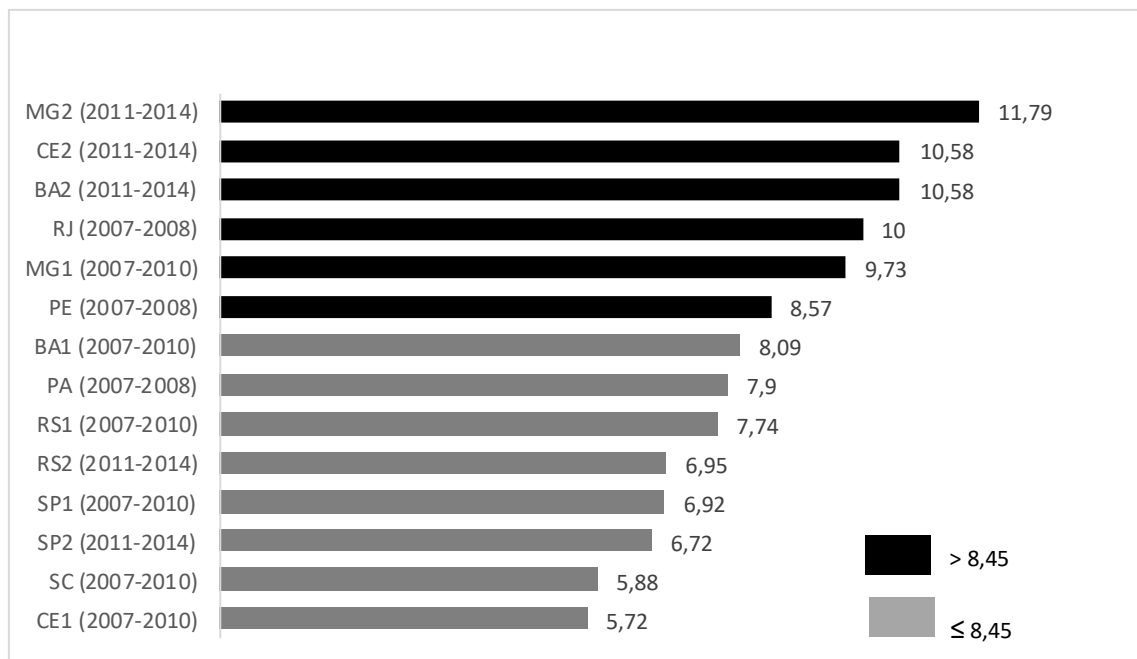
$$\bar{x} = \frac{\sum Nep_i * n^\circ \text{ de cadeiras}_i}{\sum n^\circ \text{ de cadeiras}_i}$$

¹² Mainwaring e Scully (1995) classificam os sistemas de partido a partir NEP. Pela classificação elaborada pelos autores quando o NEP é inferior a 1,7 temos um sistema de partido predominante; quando o valor se encontra entre 1,8 e 2,4 temos o sistema de “dois partidos e meio”; valores entre 2,5 e 3,9 conformam sistemas de pluralismo moderado e; sistemas que apresentem o valor do NEP igual ou maior de 4 é um sistema pluralista extremo. Tal classificação não permite que se estabeleça qualquer diferenciação entre os estados brasileiros.

Onde, “i” são n assembleias possíveis, no caso em questão são os valores dos 9 casos considerados no trabalho.

Assembleias que obtiveram o valor do NEP $\geq 8,45$ (maior ou igual) encontram-se no conjunto das assembleias fragmentadas.

Gráfico 2 – NEP para os estados considerando o limiar (2006 e 2010)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Tribunal Superior Eleitoral e Banco de Dados Eleitorais (NICOLAU).

Polarização Ideológica

Além do contingente de oposição parlamentar ao Executivo e da fragmentação partidária observada nas assembleias, a distância ideológica entre os partidos com representação na assembleia pode configurar uma condição causal que afeta o resultado de interesse há uma relação inversamente proporcional entre polarização e a relação entre os poderes (MAINWARING e SCULLY 1995 *apud* SANTOS *et. al.*, 2014). Foi utilizado o índice de Polarização Ideológica Ponderada (IPP)¹³, que considera o peso parlamentar dos partidos, uma vez que a proporção de cadeiras de um partido e seu posicionamento na escala ideológica compõe o índice, conforme se pode ver abaixo:

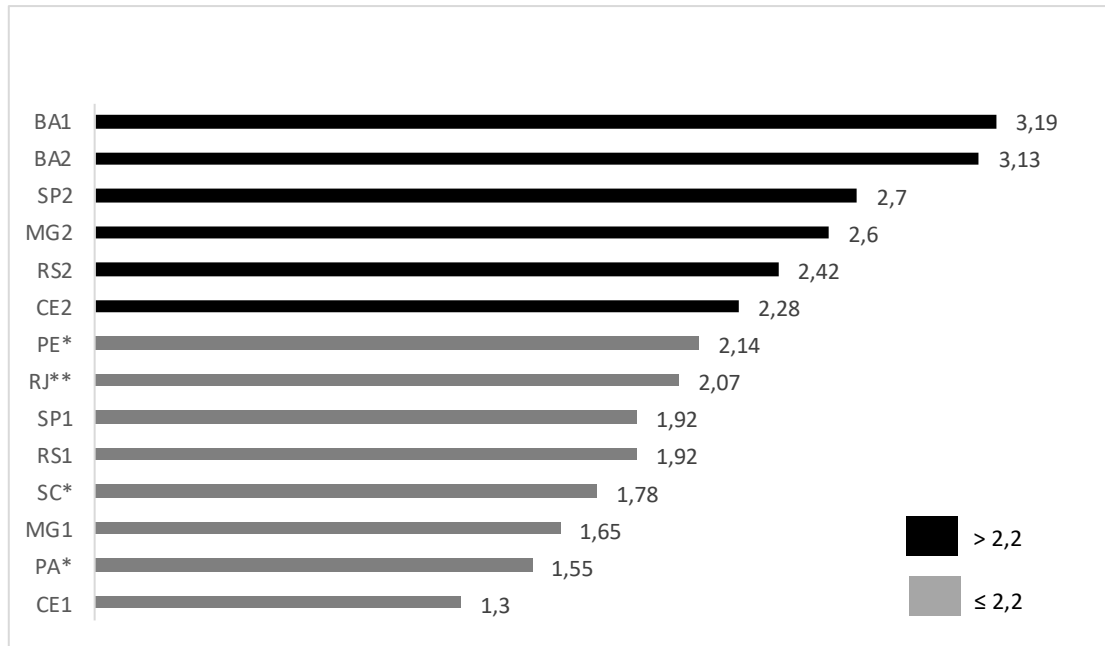
$$IPP = \sum p_i (x_i - \sum p_i x_i)^2$$

onde p_i é a proporção de cadeiras de um partido (i) e x_i o posicionamento de um dado partido (i) em uma escala esquerda direita onde 1 significa esquerda e 10 direita.

¹³ Outra forma de se medir polarização é o Índice de polarização. $IP = (x_d - x_e)/9$, onde x_d é o partido com a identificação ideológica mais extrema à direita, e x_e é o partido com identificação ideológica mais extrema à esquerda. (SARTORI e SANI, 1992 *apud* MONTERO e SÁEZ, 2009).

Com base em Santos *et. al.* (2014) vamos utilizar o valor médio do IPP, calculado considerando todas as assembleias, para definir o ponto de corte. O valor médio observado foi de 2,2. Assim sendo assembleias que apresentam valores maiores que 2,2 pertencem ao conjunto de assembleias polarizadas.

Gráfico 3 – Índice de polarização ponderada



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa “Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em doze unidades da federação”.

Concluída a calibragem do resultado de interesse (IPLE) e das três condições causais a próxima seção trata de resumir a matriz analítica e empreender a análise de resultados.

5 - Análises dos Dados

Um dos aspectos relacionados à complexidade do objeto em Ciência Política refere-se à natureza multicausal dos fenômenos sociais. A *Qualitative Comparative Analyses (QCA)*¹⁴ se apresenta como uma alternativa analítica para lidar com o problema de desenhos de pesquisa com poucos casos e com modelos explicativos multicausais (PÉREZ-LIÑAN, 2010; SANTOS *et. al.*, 2014; SANDES FREITAS e BIZARRO NETO, 2015). A QCA é uma abordagem orientada para o estudo de casos que combina elementos da análise quantitativa e qualitativa por ser uma técnica orientada por variáveis e para casos respectivamente (BERG-SCHLOSSER *et. al.*, 2009;

¹⁴ Técnica inicialmente desenvolvida por Ragin (1987). Existem três técnicas de QCA a saber: 1) *crisp-set* QCA (csQCA) baseada em lógica binária booleana; 2) *Fuzzy-set* QCA (fsQCA) que atribui valores entre 0 e 1 e; 3) *multi-value* QCA (mvQCA) onde as condições podem assumir mais de duas categorais (0,1, 2 e 3, por exemplo). A técnica utilizada neste artigo é a *Crisp-Set*.

WAGEMANN, 2012).

A QCA visa verificar relações de causalidade, vinculando condições causais a um determinado resultado de interesse, caracterizando-se como um poderoso instrumento de inferência causal na análise cruzada de dados (WAGEMANN, 2012). Dessa forma, a técnica “permite analizar sistemáticamente todas las combinaciones posibles de condiciones causales con el fin de identificar mecanismos de causalidad coyuntural, es decir, configuraciones de factores que resultan suficientes para producir el resultado de interés”. (SANTOS, *et. al.*, 2014).

Onde Y representa o fenômeno de interesse, que conforme a equação é função da combinação de múltiplas condições causais ($X_1, X_2, X_3 \dots X_n$). Para o caso em análise, Y representa o sucesso/insucesso do legislativo medido através do IPLE. X_1 é o contingente de parlamentares da oposição, X_2 é fragmentação da assembleia e X_3 é a distância ideológica verificada entre os partidos presentes na Assembleia. Desta forma, o modelo de análise é expresso da seguinte maneira:

$$Y_{\text{Sucesso Legislativo (IPLE)}} = f(X_{\text{oposição}} + X_{\text{fragmentação}} + X_{\text{polarização}})$$

Para se empreender uma análise QCA é necessário seguir um protocolo comparativo estabelecido por Charles Ragin para se verificar quais as configurações causais impactam o resultado de interesse (PÉREZ-LIÑAN, 2010:138)¹⁵. Passo a ser dado na próxima subseção.

5.1 - Matriz de Dados

A Tabela 7 apresenta a Matriz de Dados. Trata-se de uma Tabela onde se verifica a ocorrência ou não do resultado de interesse (y) e das condições causais ($x_1, x_2, x_3 \dots x_n$), através de uma codificação binária, onde 0 (zero) significa não ocorrência e 1 (um) ocorrência. A primeira coluna apresenta os casos. Na segunda é possível observar a ocorrência ou não do resultado de interesse (y). Nas três colunas seguintes é possível observar a ocorrência ou não de x_1 (Oposição), x_2 (Fragmentação) e x_3 (Polarização), considerando a calibragem de todas as variáveis.

¹⁵ O protocolo envolve quatro fases analíticas, a saber: 1) Construção da Tabela Comparativa que tem como objetivo organizar a informação qualitativa e auxiliar na identificação de possíveis condições necessárias; 2) Articular a teoria tipológica através da construção da Tabela de Verdade e identificar as configurações causais suficientes; 3) exame das configurações para as quais não há exemplos históricos e; 4) redução do número de configurações suficientes através de um processo de minimização lógica, a fim de se obter os implicantes primários. (RAGIN, 2008; RIHOUX e RAGIN, 2009 *apud* PÉREZ-LIÑAN, 2010:138).

Tabela 6 – Matriz de Dados

UF	Resultado de Interesse (y)	Oposição (x ₁)	Fragmentação (x ₂)	Polarizado (x ₃)
BA1	1	0	0	1
BA2	0	0	1	1
CE1	1	0	0	0
CE2	1	0	1	1
MG1	0	0	1	0
MG2	1	0	1	1
PA*	1	0	0	0
PE*	1	0	1	0
RJ**	1	0	1	0
RS1	0	1	0	0
RS2	0	1	0	1
SC*	1	0	0	0
SP1	1	0	0	0
SP2	1	0	0	1

Fonte: Elaboração Própria

A construção da Matriz de Dados é passo fundamental para na identificação de condições necessárias. A técnica QCA permite a avaliação da necessidade e da suficiência de condições causais para ocorrência de um resultado, comparando número de casos sistemáticos e ao mesmo tempo reconhecendo a complexidade dentro dos casos específicos (RIHOUX e RAGIN, 2009; WAGEMANN, 2012; DEVERS *et. al*, 2013). Desta forma, é possível identificar regularidades dentro de um subconjunto de condições e avaliar o pertencimento ou não de um caso a um resultado de interesse (conjunto) e até mesmo o grau de pertencimento do caso a um conjunto¹⁶.

5.2 – Análise de Condições Necessárias

Para se verificar se uma condição é necessária para a ocorrência de um resultado de interesse aplica-se o método denominado de similitude por John Stuart Mill. Para tanto os casos escolhidos devem coincidir em seu resultado. A aplicação do método se dá em dois passos. Primeiramente só se consideram os resultados positivos, ou seja, seleciona-se aqueles cujo resultado de interesse é igual a 1. Posteriormente deve-se identificar se há alguma condição causal (x) que seja comum a todos os casos. Nas palavras de Pérez-Liñan (2010:139): **“La regla para identificar necesidad es simple: si X es condición necesaria para Y, todas las instancias de Y deben mostrar la presencia de X.”** (grifo do autor). Se Y então X ($Y \Rightarrow X$). Assim, a ausência

¹⁶ A partir da teoria dos conjuntos, a técnica *Crisp/QCA* possibilita verificar pertencimento de uma variável a um conjunto, através do estabelecimento de variáveis dicotômicas de pertencimento (1) e não pertencimento (0).

de oposição é uma condição necessária para a ocorrência do resultado de interesse, conforme análise da Tabela. Ou seja, para todo Y foi observado a ausência de X_1 , com uma cobertura de 83%. Dos doze casos nos quais a oposição é fraca ($X_1=0$), dez apresentaram o resultado de interesse. Além disso, a consistência para a configuração é igual a 1. Todos os casos que apresentam o resultado de interesse ($Y=1$) apresentam a condição de interesse.

Tabela 7 – Matriz de Dados ($y=1$)

UF	Resultado de Interesse (y)	Oposição (x_1)	Fragmentação (x_2)	Polarizado (x_3)
BA1	1	0	0	1
CE1	1	0	0	0
CE2	1	0	1	1
MG2	1	0	1	1
PA*	1	0	0	0
PE*	1	0	1	0
RJ**	1	0	1	0
SC*	1	0	0	0
SP1	1	0	0	0
SP2	1	0	0	1

Fonte: Elaboração Própria

5.3 - Análise de Condições Suficientes (Articulação da Teoria Tipológica)

A análise de condições suficientes permite determinar configurações causais, uma vez que se verifica quais são as combinações e interações possíveis das diversas condições causais (x) consideradas no estudo para a ocorrência do resultado de interesse (y). (PÉREZ-LIÑAN, 2010). Para se empreender a análise de condições suficientes é necessário articular a Teoria Tipológica, através da elaboração da Tabela da Verdade e tecer uma análise sistemática de situações definidas pelas condições causais consideradas na análise.

Segundo Pérez-Liñan (2010:140) “la regla para identificar suficiencia invierte así el criterio de necesidad: **si la configuración causal X es condición suficiente para Y, todas las instancias de X deben ofrecer también la presencia de Y. (grifo do autor)**. Desta forma é possível a ocorrência de y na ausência de x em função da existência de outras explicações causais plausíveis.

O número de configurações causais possíveis é dado pela fórmula k^j , onde K são os valores possíveis para cada uma das condições causais e J é o número de condições causais mobilizadas no modelo. Portanto, há oito configurações causais logicamente possíveis, uma vez que $k^j = 2^3$.

Destaca-se a nona coluna da Tabela expõe a consistência de cada uma das configurações

causais. A consistência é a proporção de casos positivos em uma dada configuração causal. Consistência expressa o grau em que a evidência empírica suporta a alegação de que uma relação de conjunto existe (RIHOUX; RAGIN, 2009). A consistência é calculada por (N_y/N) . A análise deste indicador permite verificar se uma dada configuração causal é suficiente, uma vez que a literatura adota como valor de referência o valor de consistência acima de 0,8 (RAGIN, 2006).

Tabela 8 – Tabela Verdade Y= IPE

Configuração	X ₁	X ₂	X ₃	Y=0	Y=1	N	N _y	Consistência ^(N_y/N)	Resposta ¹⁷
1	0	0	0		SC; SP1, CE1, PA	4	4	1,00	[V]
2	0	0	1		BA1; SP2	2	2	1,00	[V]
3	0	1	1	BA2	MG2; CE2	3	2	0,67	[C]
4	0	1	0	MG1	RJ; PE	3	2	0,67	[C]
5	1	0	0	RS1		1	0	0	[F]
6	1	0	1	RS2		1	0	0	[F]
7	1	1	0	-	-	-	-	-	[?]
8	1	1	1	-	-	-	-	-	[?]

Fonte: Elaboração Própria.

Podemos observar na Tabela 9 duas configurações que apresentam o resultado de interesse, ou seja, são suficientes [V]. Tratam-se das configurações 1 e 2. Estas configurações são representadas pelas respectivas expressões booleanas:

Configuração 1: $\sim X_1 * \sim X_2 * \sim X_3 \Rightarrow Y$

&

Configuração 2: $\sim X_1 * \sim X_2 * X_3 \Rightarrow Y$

A configuração 1 mostra que a ausência de oposição e ausência de um parlamento

¹⁷ Quando uma configuração apresenta o resultado de interesse ela é chamada de verdadeira [V]. Configurações que não apresentam o resultado de interesse são consideradas falsas [F]. Algumas configurações podem apresentar, ao mesmo tempo, a presença e ausência do resultado de interesse. Estas configurações são contraditórias [C], apresentam valores de consistência inferiores a 0,8. É possível ainda ter configurações para as quais não há exemplos históricos. Estas configurações são chamadas de resíduos ou remanescentes [?].

fragmentado e polarizado permitem ao Executivo obter o resultado de interesse. A configuração 2 mostra que governadores serão exitosos em um contexto em que haja ausência de oposição e ausência de fragmentação mesmo diante de um parlamento polarizado ideologicamente. As configurações 5 e 6 não apresentaram o resultado de interesse, portanto são consideradas falsas [F].

Por fim, cabe mostrar os casos considerados contraditórios [C]. Estes podem ser observados nas configurações 3 e 4. Uma configuração é considerada contraditória quando a configuração permite observar a ocorrência e a não ocorrência do resultado de interesse. Os valores apresentados para o índice de consistência foi de 0,67 em ambas as configurações. No total, foram seis casos sendo que em quatro destes foi obtido o resultado de interesse. A configuração 3 apresenta a seguinte combinação de condições causais, ausência de oposição em uma assembleia fragmentada e polarizada. O resultado de interesse foi observado no mandato de Antônio Anastasia em Minas Gerais (MG2) e no segundo mandato de Cid Gomes (PSB) no Ceará (CE2) e não foi observado no segundo mandato de Jacques Wagner (PT). Para a configuração 4 também se observou dois resultados de interesse e um não resultado. Tanto Sérgio Cabral (PMDB) no Rio de Janeiro e Eduardo Campos (PSB) em Pernambuco obtiveram êxito legislativo. Já Aécio Neves (PSDB) em seu segundo mandato obteve score do IPLE abaixo do parâmetro. O contexto informado pela configuração 4 é o de ausência de oposição, parlamento fragmentado e não polarizado.

Pode-se conjecturar que o fato de governadores estarem em primeiro mandato tenha contribuído para que os mesmos obtivessem sucesso na condução de sua agenda, uma vez que a possibilidade futura de reeleição torna o Executivo um polo de atração de apoio, devido a capacidade do mesmo distribuir cargos e *pork* no longo prazo. Estes cenários foram observados em todos os estados onde se obteve o resultado de interesse nas configurações 3 e 4, com exceção do Ceará onde governador obteve êxito também no segundo mandato. Atenção especial será dedicada à análise dos chamados remanescentes lógicos ou contrafactuais. Passo a ser dado na próxima subseção.

5.4 - Justificativa para o tratamento dos contrafactuais¹⁸.

Ao se observar a Tabela da Verdade, percebe-se que as configurações 7 e 8 não apresentam nenhum caso empírico. Dito de outra forma, para uma dada configuração causal, determinada pela articulação da teoria tipológica, os casos estudados não configuram nenhum exemplo. Estas configurações são chamadas de contrafactuais ou remanescentes lógicos e estão

¹⁸ A análise empreendida na subseção anterior diz respeito à solução parcimoniosa. Esta “reduz a complexidade ao mínimo considerando que: (a) as variáveis são independentes; (b) a ausência de uma variável não pode contribuir para o resultado positivo; e que (c) o resultado das configurações não verificadas não importa, ou seja, pode ser positivo ou negativo” (GURGEL e VASCONCELOS, 2012: 596).

representados abaixo:

Configuração 7: $X_1 * X_2 * \sim X_3 \Rightarrow [?]$

Configuração 8: $X_1 * X_2 * X_3 \Rightarrow [?]$

A configuração causal expressa pela configuração 7 trata de um cenário em que a oposição é mais forte e o parlamento fragmentado, mas não polarizado e a configuração 8 refere-se a um contexto em que há um contingente expressivo da oposição no parlamento, que por sua vez é fragmentado e polarizado.

O fato de não haver exemplos históricos para uma dada configuração não exige o pesquisador de tentar fazer alguma inferência para a mesma, uma vez que a análise dos remanescentes lógicos “es un componente integral del análisis configurativo de condiciones suficientes” (RAGGIN e SONNETT, 2004 *apud* PÉREZ-LIÑAN, 2010: 142-143).

Portanto, cabe ao pesquisador tratar estes “resíduos”. Pérez-Liñan (2010:143) apresenta quatro possibilidades. A primeira possibilidade é incluir mais casos a partir da observação de fontes primárias afim de preencher a lacuna empírica. A segunda também visa preencher tal lacuna a partir da consulta a fontes secundárias para se verificar a ocorrência de casos similares ao longo da história que possam ser representativos de uma dada configuração causal. Entretanto, muitas vezes devido ao ineditismo do trabalho, tratamento de variáveis e acesso a fontes primárias e secundárias estas possibilidades não estão dadas. A terceira possibilidade de natureza teórica permite ao pesquisador imputar aos casos sem exemplo histórico valores baseados em inferências realizadas a partir dos dados disponíveis. Sendo assim, pode-se tratar todos os remanescentes como verdadeiros ou todos como falsos. Para tanto ele deve basear esta decisão na observação das configurações causais suficientes. A quarta possibilidade de natureza empírica é tratar algumas configurações remanescentes como falsas e outras como verdadeiras e explorar as conclusões a partir de tal observação. Segundo Pérez-Liñan isto permite analisar sistematicamente o que ocorre com as nossas conclusões teóricas quando se altera os supostos sobre situações históricas não observadas.

As duas primeiras possibilidades não estavam ao alcance do pesquisador, pelas limitações já mencionadas anteriormente. Desta forma, optou-se em tratar os resíduos de maneira empírica testando-os como falsos, técnica conhecida como análise da solução complexa. “A solução complexa pouco reduz as variáveis. Considera que: (a) a ausência de uma variável pode contribuir para o resultado positivo; e que: (b) todas as configurações possíveis não verificadas na amostra não geram resultados positivos” (GURGEL e VASCONCELOS, 2012: 596).

Também se testou a solução intermediária. Esta “é gerada a partir da verificação dos pares configuracionais das variáveis encontradas pela solução parcimoniosa, pressupondo multifinalidade” (GURGEL e VASCONCELOS, 2012:596), ou seja, atribuindo valores

total de 10 casos. Assim sendo, a cobertura da configuração 1 é de 0,40. A configuração 2 apresentou dois casos em 10, sendo a cobertura da configuração causal igual a 0,20. Ao considerar os implicantes primários resultantes do processo de minimização lógica temos uma cobertura de 0,6 (60%).

Considerações Finais

A melhor palavra que define a produção legislativa nos estados brasileiros é diversidade. O exame do processo decisório mostra grande variação – no tempo e no espaço – que não se explica por aspectos constitucionais como já foi demonstrado por Tomio e Ricci (2010). Este artigo lidou com a explicação que mobiliza variáveis de natureza política para explicar tal variação. Para tanto, foi utilizada uma medida alternativa para se mensurar o Sucesso Legislativo do Executivo, o IPLE. A expectativa assumida era de que o indicador variasse em função das variáveis políticas tamanho da oposição, fragmentação e polarização ideológica das assembleias. A técnica de análise QCA foi mobilizada para verificar a sensibilidade do IPLE a variações nos contextos políticos. Através de análise das condições necessárias observou-se que os governadores de estado terão sucesso legislativo quando as assembleias não apresentam uma oposição numericamente forte, uma vez que sempre que o governador obteve sucesso a condição ausência da oposição se fez presente.

A análise de suficiência mostrou que das oito configurações causais possíveis quatro apresentaram o resultado de interesse, sendo que duas configurações se mostraram verdadeiras e outras duas contraditórias. A primeira configuração verdadeira apresenta um cenário de assembleia com ausência de oposição forte, ausência de fragmentação e ausência de polarização ideológica. A segunda configuração conforma assembleias que apresentam ausência de oposição forte, ausência de fragmentação e são polarizadas. O processo de minimização lógica revelou dois implicantes primários: ausência de oposição forte e ausência de fragmentação presentes em seis casos, obtendo-se, portanto, uma cobertura de 60%. Contudo, é necessário que pesquisas futuras incorporem outras variáveis – políticas e/ou institucionais – no intuito de melhorar o ajuste do modelo – afinal a QCA pressupõe a interação entre as condições causais.

Referências Bibliográficas:

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec/DCP-USP. 1998.

ANASTASIA, Fátima. Transformando o legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. In SANTOS, Fabiano (Org.). **O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

ARAÚJO, Paulo Magalhães. A Assembleia Legislativa de Minas Gerais: divisão de poderes, comportamento parlamentar e produção legislativa entre 1995 e 2010. In: TOMIO, Fabrício; RICCI, Paolo (Orgs.). **Governadores e assembleias legislativas: instituições e política nos**

estados brasileiros. São Paulo: Alameda, 2018.

BERG-SCHLOSSER, D.; DE MEUR, G.; RIHOUX, B. e RAGIN, C. Qualitative Comparative Analysis (QCA) as an Approach. In: **Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques**, RIHOUX, B. e RAGIN, C. (eds) Sage, Thousand Oaks, CA. 2009.

BORGES, Arleth Santos. Poder legislativo no Maranhão: dinâmicas partidárias e relações com o poder executivo. In: TOMIO, Fabrício; RICCI, Paolo (Orgs.). **Governadores e assembleias legislativas: instituições e política nos estados brasileiros**. São Paulo: Alameda, 2018.

BRAGA, S; FRANÇA, A. S. Produção legal e relação entre Executivo e Legislativo no Paraná (1999-2002). In: PERISSINOTTO, M.; CODATO, A.; BRAGA, S e; FUCKS, M. (Orgs.). **Quem Governa? Um estudo das Elites Políticas do Paraná**. Curitiba: UFPR, 2008.

CARREIRÃO, Y; PERONDI, E. Disciplina e coalizões partidárias na Assembléia Legislativa de Santa Catarina (1999-2006). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 24, n. 71, 2009 p 121-141, out. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcs/v24n71/v24n71a09.pdf>. Acesso em: 13 out. de 2020.

CASTRO, M. M., ANASTASIA, F; NUNES, F. Determinantes do comportamento particularista de legisladores estaduais brasileiros. **Dados**, 52, nº 4, 2009, p. 961-1001.

CERVI, Emerson Urizzi. Produção Legislativa e conexão eleitoral na assembleia legislativa do estado do Paraná. **Revista Sociologia e Política**, v.17, n. 32, 2009, p. 159-177.

DINIZ, Simone. Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. **Dados**, vol.48, nº.1, 2005, p. 333-369.

DOMINGUES, Mauro Petersem. Espírito Santo: produção legal e relações entre os poderes Executivo e Legislativo entre 1995 e 1998. In SANTOS, Fabiano (Org.). **O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

GRAÇA, Luís Felipe Guedes da. Vetos e derrubadas: por que são importantes? In: GRAÇA, Luís Felipe Guedes da. **O governo do Estado e a Assembleia Legislativa: entre a submissão e os limites da independência**. Curitiba: Editora Appris, p. 229-244, 2016.

GRAÇA, Luís Felipe Guedes da; PINTO, Alexandre Alves. A relação dos poderes executivo-legislativo no estado do Rio de Janeiro (2003-2010). In: TOMIO, Fabrício; RICCI, Paolo (Orgs.). **Governadores e assembleias legislativas: instituições e política nos estados brasileiros**. São Paulo: Alameda, 2018.

GROHMANN, Luis Gustavo. O processo legislativo no Rio Grande do Sul: 1995 a 1998. In SANTOS, Fabiano (Org.). **O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

GURGEL, Maria Cristina do Amaral; VASCONCELOS, Flávio Carvalho de. Configurações Estratégicas de Firms Brasileiras de Alto Desempenho Listadas na BM&FBOVESPA. **RAC**, vol. 16, nº 4, 2012. pp. 586-607. Disponível em <http://www.anpad.Org.br/rac>. Data de acesso 22/12/2015.

INÁCIO, Magna; AMARAL, Ernesto Friedrich de Lima. Government or Opposition? The Determinants of Legislative Support for Governors in Brazil. **Sage Open**. September, 2013. Disponível em: <http://sgo.sagepub.com/content/3/3/2158244013502492>. Data de acesso 13 out. de 2020.

LEITE, Adailton Amaral; SANTOS, Manoel Leonardo. **Voto, Parlamento e Políticas Públicas: instituições políticas em Pernambuco**. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2010.

MAINWARING, S.; SCULLY, T. Introduction: Party Systems in Latin America. In MAINWARING, S. e SCULLY, T. **Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America**. Stanford: Stanford University Press, 1995.

- MELO, Carlos Ranulfo. Individualismo e partidarismo em doze estados brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 26, nº75, 2011, p. 57-71.
- MELO, Carlos Ranulfo. Avaliando vínculos entre partidos e deputados em Assembleias Legislativas Brasileiras. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 21, nº 2, 2015, p. 365-392.
- MONTERO, Mercedes; SÁEZ, Manuel Alcántara. Os determinantes do sucesso legislativo presidencial na América Latina: partidos e instituições. In: INÁCIO, Magna e RENNO, Lucio (Orgs.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2009.
- MORAES, Filomeno. A dinâmica legislativa na Assembléia do estado do Ceará: 1995 a 1998. In SANTOS, Fabiano (Org.). **O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- NUNES, Felipe. Convergência partidária e base parlamentar: o comportamento dos partidos na Assembléia Legislativa de Minas Gerais entre 1995 e 2005. **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 10, n. 15. 2008. pp. 83-130.
- NUNES, Felipe. Coalizões legislativas estaduais: uma análise comparativa dos governos de Minas Gerais e Rio Grande do Sul entre 1998-2006. **Teoria e Sociedade**, n. 19.2, 2011, p. 40-79.
- 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, 2012, p. 88-113. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/bpsr/v6n2/a04v6n2.pdf>. Acessado em 10 out. 2020.
- NUNES, Felipe. Os determinantes dos resultados de soma positiva em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 47, p. 89-110, 2013.
- PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. El método comparativo y el análisis de configuraciones causales. **Revista Latinoamericana de Política Comparada**, v. 13, n. 3, 2010, p. 125-148.
- RAGIN, Charles C. **The comparative method: Moving beyond qualitative and quantitative strategies**. Berkeley: University of California Press, 1987.
- RAGIN, Charles C. **Redesigning social inquiry: Fuzzy sets and beyond**. Chicago: University of Chicago Press, 2008.
- RAINHA, Jamila. Espírito Santo: dinâmica partidária, produção legal e relação entre os poderes Executivo e Legislativo entre 2003-2010. In: TOMIO, Fabrício; RICCI, Paolo (Orgs.). **Governadores e assembleias legislativas: instituições e política nos estados brasileiros**. São Paulo: Alameda, 2018.
- RIHOUX, B. e RAGIN, Charles. C. (Org.). **Configurational comparative methods: Qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques**. Thousand Oaks, CA: Sage, 2009.
- SANDES-FREITAS, Vítor; BIZARRO NETO, Fernando. Qualitative Comparative Analysis (QCA): usos e aplicações do método. **Revista Política Hoje**, v. 24, nº 2, 2015, p. 103-117.
- SANDES-FREITAS, Vítor E. V. de; MASSONETTO, Ana Paula. (Ultra)presidencialismo de coalizão estadual: uma análise a partir dos casos de São Paulo e Piauí (1995-2010). **Cadernos Adenauer - Poder Legislativo sob múltiplos olhares**, ano XVIII, nº. 2. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2017.
- SANTOS, Fabiano. **O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001a.
- SANTOS, Fabiano. A dinâmica legislativa no estado do Rio de Janeiro: análise de uma legislatura. In SANTOS, Fabiano (Org.). **O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001b.
- SANTOS, Fabiano; GRAÇA, L. F. G. **Uma análise da produção legislativa durante os dois primeiros anos do governo Sérgio Cabral: indicadores quantitativos e qualitativos em uma perspectiva comparativa**. Relatório de Pesquisa, 2009. Disponível em: <http://>

www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3A982105. Acessado em 15/07/2015.

SANTOS, Manoel Leonardo; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal; MONTERO, Mercedes García. El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina. **Revista de Ciência Política**. vol 34, n. 3, 2014, p. 511-536.

SANTOS, Manoel Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). **Política e desenvolvimento institucional no legislativo de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2016.

SILAME, Thiago. **Assembleias Legislativas de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul**: política de recrutamento para as comissões permanentes. Curitiba: Editora Appris, 2018.

TOMIO, Fabrício; MIRANDA, Eduardo Soncini. Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul: muitas constantes e poucas variações no processo legislativo estadual na Região Sul (1983-2013). TOMIO, Fabrício; RICCI, Paolo (Orgs.). **Governadores e assembleias legislativas**: instituições e política nos estados brasileiros. São Paulo: Alameda, 2018a.

TOMIO, Fabrício e RICCI, Paolo. Instituições e decisões: estudo comparativo do processo legislativo nas Assembleias Estaduais. In: 7º Encontro da ABCP, 2010, Recife – PE. **Anais**. Recife: ABCP, 2010.

TOMIO, Fabrício e RICCI, Paolo. Seis décadas de processo legislativo estadual: processo decisório e relações Executivo/Legislativo nos estados (1951-2010). **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 13, n. 21, p.48-61, 2012a.

TOMIO, Fabrício e RICCI, Paolo. O governo estadual na experiência brasileira: os desempenhos legislativos das assembléias estaduais. **Revista Sociologia e Política**, v. 21, n. 41, 2012b.

TOMIO, Fabrício e Paolo, RICCI. **Governadores e Assembleias Legislativas**: instituições e política nos estados brasileiros. São Paulo: Alameda, 2018a.

TOMIO, Fabrício; RICCI, Paolo. A produção legislativa nas Assembleias legislativas estaduais. TOMIO, Fabrício; RICCI, Paolo (Orgs.). **Governadores e assembleias legislativas**: instituições e política nos estados brasileiros. São Paulo: Alameda, 2018b.

WAGEMANN, C. Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Fuzzy Sets, Applications and Perspectives for a Mixed Methods Strategy, **Estudio Working Paper 142**, Universidad Autónoma de Madrid Working Papers Online Series, 2012 <http://www.uam.es/wpcpolitica>. Acesso em 01/10/2015.

Artigo recebido em: 2020-11-11

Artigo reapresentado em: 2020-12-09

Artigo aceito para publicação em: 2020-12-10



**QUANDO LEGISLATIVOS MUNICIPAIS FORNECEM ESPAÇO PARA
CONVERSAÇÃO ONLINE: UM ESTUDO DOS COMENTÁRIOS EM LIVES DAS
SESSÕES PARLAMENTARES NO FACEBOOK**

**WHEN CONNECTED MUNICIPAL LEGISLATIVES HAVE ONLINE
CONVERSATION SPACE: A STUDY OF THE COMMENTS ON THE LIVES ON
FACEBOOK OF PARLIAMENTARY SESSIONS**

**CUANDO CASAS LEGISLATIVAS MUNICIPALES CONECTADAS PERMITEN
CONVERSACIÓN ONLINE: UN ESTUDIO DE LOS COMENTARIOS EM LAS
SESIONES PARLAMENTARIAS TRANSMITIDAS POR FACEBOOK**

Paula Andressa de Oliveira¹
Michele Goulart Massuchin²

Resumo: O artigo discute as conversações *online* em espaços monitorados pelo legislativo municipal que ocorrem durante as *lives* das sessões parlamentares transmitidas pelo *Facebook*, tendo como recorte cinco municípios paranaenses: Laranjeiras do Sul, Araucária, Cascavel, Maringá e Curitiba. A análise em pírca compreende um *corpus* de 305 comentários. O artigo considerou a quantidade de comentadores, o tema presente nos comentários, a interação da câmara com o público, o tipo de abordagem dos comentadores, o julgamento moral, a ênfase em disputas políticas, a postura do comentador, a estratégia persuasiva dominante, a reflexividade e tipos de comentários. A análise partiu do pressuposto de que se trata de um momento importante de discussão de temas de interesse público, sendo relevante a proximidade entre representantes e representados. Os resultados indicaram uma conversação com grau considerável de informação, envolvimento com os temas das *lives* e baixos resquícios de radicalização.

Palavra-chave: Legislativo Municipal; Conversação Online; *Facebook*; Sessões Parlamentares.

Abstract: The article discusses the online conversations in spaces monitored by the municipal legislature that occur during the *lives* of the parliamentary sessions transmitted by Facebook, having as a cut five Paraná municipalities - Laranjeiras do Sul, Araucaria, Cascavel, Maringá and Curitiba, totaling in the empirical analysis 305 comments. The article considered the number of commentators, the topic present in the comments, the interaction of the House with the public, the type of commentators' approach, the moral judgment, the emphasis on political quarrels, the commentator's stance, the dominant persuasive strategy, the reflexivity and types of comments. The analysis is based on the assumption that this is a relevant moment for discussion of topics of public interest, being the proximity between representatives and represented relevant. The results indicated a conversation in this space with considerable information and low remnants of radicalization.

Keywords: Municipal legislature; Online conversation; Facebook; Parliamentary Sessions.

Resumen: El artículo discute las conversaciones online en espacios monitoreados por la legislatura

¹ Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Comunicação (PPGCOM), da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Membro do Grupo de Pesquisa em Comunicação Política e Opinião Pública (CPOP). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5568-1139>. E-mail: paulaandreolioliveira@gmail.com.

² Professora do Programa de Pós-Graduação em Comunicação (PPGCOM), do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) e do Departamento de Comunicação (DECOM) da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Pesquisadora do Grupo de Pesquisa em Comunicação Política e Opinião Pública (CPOP/UFPR). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7918-4487>. E-mail: mimassuchin@gmail.com

municipal y que ocurren, especialmente, durante las *lives* de sesiones parlamentarias transmitidas por Facebook, teniendo como corte cinco municipios de Paraná: Laranjeiras do Sul, Araucária, Cascavel, Maringá y Curitiba, totalizando el análisis empírico de 305 comentarios. El artículo consideró el número de comentaristas, el tema presente en los comentarios, la interacción de la cámara con el público, el tipo de enfoque de los comentaristas, el juicio moral, el énfasis en las disputas políticas, la postura del comentarista, la estrategia persuasiva dominante, la reflexividad y tipos de comentarios. El análisis se basó en la suposición de que este es un momento relevante para la discusión de temas de interés público, siendo la proximidad entre representantes y representados relevantes. Los resultados indicaron una conversación con considerable información y bajos comentarios con radicalización.

Palabras clave: Legislativo Municipal; Conversación Online; Facebook, Sesiones Parlamentares.

1 Introdução

Como se dão as conversações online entre cidadãos paranaenses quando estes estão conectados com o legislativo municipal a partir das sessões plenárias transmitidas pelo Facebook? Está é a pergunta que norteia a pesquisa apresentada neste artigo e será respondida na parte empírica do texto, com base na análise do conteúdo dos comentários das *lives*. A discussão proposta parte do pressuposto de que com a apropriação da internet por agentes políticos e instituições públicas – como é o caso das Câmaras Legislativas – é possível observar novos espaços de diálogo que podem aproximar os cidadãos das decisões políticas (LESTON-BANDEIRA, 2018). A transmissão das sessões gera diminuição da distância entre representantes e representados e, conseqüentemente, suscita a melhora dos mecanismos de *accountability*, transparência e relacionamento.

Instituições diversas – públicas, privadas e do terceiro setor – podem incluir mecanismos digitais para aproximar-se dos cidadãos, sendo que uma delas são os legislativos municipais. No Paraná, em 2019, 118 das 399 Câmaras municipais apresentavam página no Facebook (OLIVEIRA, 2019). Além disso, diversas pesquisas mostram os esforços das instituições políticas em ocuparem os espaços online, seja pelas redes sociais (MARQUES; MIOLA, 2019) ou pelos próprios websites (BARROS; BERNARDES; RODRIGUES, 2015). Diferente do legislativo estadual e federal, que possuem alternativas para mediar a comunicação com os cidadãos, como é o caso da TV legislativa (BARROS; BERNARDES, 2009), no caso dos municípios a internet acaba substituindo outras mídias parlamentares para fazer com que haja proximidade e que os acontecimentos e as decisões do espaço político possam adentrar o espaço público.

Nesse sentido, este artigo apresenta uma análise de conteúdo dos comentários presentes em *lives* das sessões ordinárias de cinco Câmaras Municipais do Paraná no *Facebook*, sendo duas *lives* de cada instituição: Laranjeiras do Sul, Araucária, Cascavel, Maringá e Curitiba. Ao todo são 305 comentários feitos em 10 *lives* no total transmitidas entre agosto e setembro de 2019, os quais são observados a partir das variáveis previamente selecionadas e adaptadas a partir da literatura: quantidade de comentadores, o tema presente nos comentários, interação da câmara com público, tipo de abordagem dos comentadores, julgamento moral, ênfase em disputas políticas, postura do comentador, estratégia persuasiva dominante, reflexividade e tipos de

comentários. Assim, discute-se como que uma ferramenta que evidencia a transparência das decisões legislativas também pode promover o debate com os cidadãos. A proposta do texto, portanto, é entender as características do diálogo entre cidadãos e seus representantes ou, até mesmo, entre os próprios cidadãos, quando o objetivo da página é, justamente, oferecer mais visibilidade aos atos do legislativo, transmitindo as sessões e disponibilizando o conteúdo ao público.

As sessões representam um momento em que se discutem temas de interesse público e pode haver uma aproximação ainda maior e mais importante entre representantes e representados, por isso este recorte do conteúdo de análise. Aqueles que não podem ter acesso presencial às sessões podem assistir e interagir com elas quando as instituições – neste caso as Câmaras – optam em criar espaços online e fazer transmissões. No entanto, essa aproximação e diálogo instantâneo, por meio da esfera digital, pode se dar de forma distinta, a partir de aspectos deliberativos ou não, presentes nas conversações por meio dos comentários.

Dessa forma, compreende-se que as páginas das Câmaras se colocam como um espaço que promove, em certa medida, a transparência, tal como expõe Barreto (2019). Isso porque a transmissão online das sessões, por exemplo, que substitui a TV no caso dos municípios, também amplia o acesso às decisões políticas tomadas pelos representantes. Soma-se a isso, o fato de que as páginas do *Facebook* possuem um adicional em comparação com as TVs, que é a possibilidade da interação por meio dos comentários. Além disso, é importante observar uma contribuição às pesquisas sobre o legislativo, que ainda tem menor espaço nas discussões na Comunicação e Política, reiterando Barros, Bernardes e Rodrigues (2015).

O segundo tópico deste artigo, após esta introdução, trata dos legislativos midiaticizados, fazendo uma breve descrição das transformações ocorridas visando aproximar representantes e representados desde o formato tradicional à esfera digital. A terceira parte faz um apanhado sobre as redes sociais como espaço de disponibilização de informação e conversação online nos espaços das redes sociais. Após a parte teórica, tem-se, então, as etapas seguintes que abrangem a abordagem metodológica e a análise dos dados. Na sequência, apresentam-se as conclusões sobre a pesquisa.

2 Legislativos midiaticizados: do formato tradicional à esfera digital

O poder legislativo municipal está caracterizado por sua proximidade com as demandas cotidianas da cidade. A representação democrática exercida por meio dos mandatos está atrelada aos interesses da comunidade, sendo o referido poder responsável por representar a população em plenário, trazendo os anseios cotidianos ao debate. Contudo, não é raro que o protagonismo do executivo municipal, liderado pela figura do prefeito, ofusque o trabalho dos vereadores, dada a supervalorização das entregas de obras, serviços, projetos e programas de governo, conforme relatado por Silva e Christopoulos (2013).

Além disso, inúmeras vezes o legislativo municipal está atrelado à ideia de um lugar de negociações clientelistas para manutenção de redutos e não como um espaço no qual devem ser representados os anseios dos cidadãos no âmbito municipal (SILVA; CHRISTOPOULOS, 2013). De forma similar, na pesquisa ainda são escassos estudos sobre a esfera legislativa municipal, visto que parte significativa dos trabalhos observa ou o Poder Executivo, incorporando principalmente os grandes centros, ou o legislativo estadual ou federal, como alguns trabalhos já mostram (SILVA; CHRISTOPOULOS, 2009; MARQUES; MIOLA E BARROS, 2014; BARROS; BERNARDES; RODRIGUES, 2015).

Neste contexto, uma das formas de dar mais visibilidade e melhorar a imagem do legislativo municipal é por meio da comunicação feita pela mídia legislativa, seja no formato tradicional – como no caso das TVs – ou digital – por meio de sites, blogs e redessociais. Segundo Campos-Domínguez (2014), desde as origens das instituições políticas, tem-se a interferência das tecnologias nas atividades e no modo de atuação dos parlamentares. Isso fez com que os meios de comunicação sempre fossem responsáveis por fazer a mediação entre os cidadãos e seus representantes, sendo que estes sempre estiveram atentos aos seus discursos e formas de atuação. A internet apenas trouxe um adicional que é a exigência de um novo ritmo de difusão de informação (CAMPOS-DOMÍNGUEZ, 2014).

Na literatura internacional, os trabalhos de Leston-Bandeira (2017; 2018), Aitamurto e Chen (2017), Bernardes e Bandeira (2016), Pečarič (2017), Ranchordás e Voermans (2017) e Asher & Bandeira (2019) mostram algumas reflexões sobre comunicação digital e legislativos, além da participação política e cidadã na internet, que passou a desempenhar um papel mais representativo na vida pública. Nesse âmbito temos a contribuição de Brooke (2016) citando de que maneira a tecnologia e a transparência tanto favorecem a democracia como podem ser usadas pelo Estado para vigiar e retirar o poder dos cidadãos.

A partir das novas ferramentas de comunicação, no entanto, o legislativo colhe frutos dos ganhos democráticos propiciados pelas ferramentas do meio online a partir de diferentes perspectivas, porém todas elas se encaminham para a construção da imagem pública, visto que podem oferecer maior visibilidade e estabelecimento da construção da imagem dos parlamentos (MITOZO, 2018). Esse benefício é estendido ao legislativo dos municípios, dada a popularidade e acesso à internet às mais diversas camadas da população, que agora podem participar do processo de forma mais efetiva oferecendo sugestões, fazendo críticas e fomentando o debate online por meio, especialmente, das redes sociais. Menciona-se que tanto os próprios representantes (MARQUES; AQUINO; MIOLA, 2014; ANDRÉS, 2014) quanto as instituições (PORTILLO; FERNÁNDEZ, 2013) se fazem presentes nestes espaços.

Destaca-se, neste viés, que a inserção dos legislativos nos ambientes online permite maior proximidade com o próprio conceito de comunicação pública. Conforme Brandão (2009), a comunicação pública vem para integrar a vida política em sociedade, não sendo um poder em si,

mas o resultado do poder do cidadão organizado. Barros e Bernardes (2011) reforçam que uma das dificuldades no Brasil é fazer com que a comunicação pública seja colocada em prática, já que a comunicação das instituições públicas sempre foi muito verticalizada. Dentro dessa perspectiva, Leston-Bandeira (2018) traz uma reflexão acerca do debate político no ambiente online, o que pode ser uma contribuição para reforçar o caráter de interatividade da comunicação pública. Para a autora, que estuda o parlamento, a internet é um meio de comunicação essencial para que o debate possa chegar aos variados segmentos sociais, ainda que muitos dos possíveis usos democráticos ainda permaneçam em fase de experimentação. Em seu estudo a autora observa a importância dada ao legislativo neste campo, com a convicção de que a internet pode permitir uma participação ampliada dos cidadãos na política (LESTON-BANDEIRA, 2018).

Conforme Recuero (2014), os atores sociais – nisto estão incluídos políticos e instituições do Estado, em seu caráter institucional – passaram a se apropriar das mídias digitais para serem lembrados pelo público, propondo ideias, debatendo pautas e apresentando seu trabalho, podendo receber elogios e críticas. Este fato está ligado também ao proposto por Maia, Gomes e Marques (2011), enfatizando a provocação dos meios digitais aos agentes e instituições do Estado, com intuito de aproximarem o Poder Público da esfera civil, dada a praticidade e a comodidade oferecidas pela comunicação neste espaço. Williamson e Fallon (2011) argumentam que as práticas de comunicação digital podem tanto alterar o modo como a comunicação é praticada pelas legislaturas como a forma pela qual se dão os processos internos das casas legislativas. Transmitir as *lives*, neste sentido, pode não apenas trazer diálogo, mas mudar a forma como os políticos usam a tribuna.

Também deve-se levar em consideração as dinâmicas estabelecidas nestes espaços, a exemplo das *lives* do Facebook e seus benefícios, como eficácia, baixo custo, alcance e interatividade, o que pode substituir a ausência das TVs legislativas nos municípios que, segundo Barreto (2019), representam um espaço para fomentar a transparência e, também, para oferecer conteúdos mais completos sobre os trâmites legislativos se comparado com a cobertura episódica e pouco contextualizada dos profissionais das empresas jornalísticas.

E, muito além de manter-se no poder, o aperfeiçoamento do trabalho legislativo surge como um reforço para despertar a consciência em representantes e representados quanto ao seu papel na esfera política, embalados pelo impacto representado pela transparência dos atos, especialmente no meio online, o que foi descrito por Marques e Mitozo (2019). Isso reforça a dimensão interativa da internet, que ultrapassa a capacidade dos media tradicionais, uma vez que estão cada vez mais populares e acessíveis. Por isso, é importante analisar o uso das redes sociais considerando tanto seu potencial para distribuir informação como a possibilidade de conversação, o que será discutido na sequência.

3 Redes sociais como espaço de disponibilização de informação e conversação online

Os sites de redes sociais, partir do conceito de boyd e Elisson (2008), permitem conexão entre atores. No entanto, no âmbito político, têm sido usados para uma infinidade de funções para além desta. Inclusive, durante muito tempo, os próprios políticos evitavam processos de interação e relacionamento com os cidadãos (STROMMER-GALLEY, 2000). Isso tem mudado e alguns estudos mostram um cenário mais promissor neste processo de relacionamento, ao menos durante períodos eleitorais (AGGIO, 2015). O problema é que em muitos casos não há predisposição dos representantes para interagir com o público, mesmo quando há ferramentas disponíveis (MENDONÇA; PEREIRA, 2018).

Porém, para além do diálogo, as redes sociais digitais trazem o aumento da circulação da informação eleitoral, um novo mecanismo para formação da imagem pública (MARQUES; AQUINO, MIOLA, 2014) e até um espaço para oferecer transparência e *accountability* (KLENK; PRUDENCIO, 2018; MASSUCHIN; SILVA, 2019), entre outras finalidades já destacadas tanto pela literatura nacional citada acima quanto pela discussão em âmbito internacional (AITAMURTO; CHEN, 2017; BERNARDES; BANDEIRA, 2016; PEČARIČ, 2017). Dentre os achados relevantes, os trabalhos mostram a maneira como os parlamentos investiram em engajamento público na última década - visando facilitar o envolvimento de várias maneiras (BANDEIRA, 2018; VROMEN, 2017) – e também sobre os efeitos radicais que o surgimento das mídias sociais e da política digital teve no modo como as organizações mobilizam e organizam os cidadãos para a participação (RANCHORDÁS; VOERMANS, 2017; ASHER; BANDEIRA, 2019). Outro importante dado discute como a Internet passou a desempenhar um papel maior na política, tendo havido um crescente interesse acadêmico em como as mídias digitais estão alterando a forma de fazer política, colocando em competição as hipóteses de inovação e normalização no centro do debate em termos de como os políticos se comunicam e o nível de influência que estão alcançando (KARLSSON, 2018).

No caso das Câmaras Municipais, todas essas funcionalidades podem ser apropriadas, sendo que a disponibilização de informação ganha relevância – especialmente no caso das transmissões das sessões – associada à possibilidade de gerar conversações entre cidadãos, o que pode oportunizar resultados mais efetivos no que tange às características deste diálogo. Neste sentido, para estas instituições é possível aproximar representantes e representados e, ao mesmo tempo disponibilizar informação que promove, inclusive, mais transparência pública.

O primeiro aspecto relevante das redes sociais digitais é seu papel no processo de circulação de conteúdos que passam a ganhar uma dimensão mais ampla a partir, principalmente, do compartilhamento dos conteúdos. Essa discussão sobre a circulação é bastante discutida no âmbito jornalístico, já que as instituições produtoras de notícias, da mesma forma, usam este espaço para distribuir conteúdo de maneira mais rápida e ampla (HERMIDA, 2010; HONG, 2012). No caso da esfera política, quando as instituições disponibilizam conteúdos nas redes

sociais, tal como o *Facebook*, por exemplo, elas também fazem com que esse conteúdo chegue à mais cidadãos. Outro ponto positivo desta dinâmica informacional é que tal espaço oferece autonomia já que os conteúdos não passam pelos *gatekeepers* da produção das notícias. Muitas vezes, as redes sociais servem como um atalho para os sites das instituições, atuando como uma “ponte” que leva o cidadão para conteúdos mais amplos e aprofundados do que meros *teasers* das postagens.

No caso específico das transmissões das sessões, a informação ofertada aos seguidores tem duas contribuições bastante efetivas: a aproximação entre representantes e representados porque os primeiros passam a conhecer as decisões e posicionamentos dos segundos, permitindo um acompanhamento da gestão; e, por fim, a possibilidade de tornar os processos políticos mais transparentes, usando-se do mesmo argumento de Barreto (2019), quando a autora fala sobre os canais de televisão das casas legislativas. Quando se fala em informação disponível trata-se de oferecer material para que os representados sejam capazes de controlar de maneira mais eficaz o que se faz na esfera política (BERLOT; TAEGER; GRIMES, 2010).

Por outro lado, apesar da resistência a interação, cada vez mais os cidadãos têm ocupado as possibilidades de discussão que lhes são apresentadas. Desse modo, os diálogos dos seguidores ganham centralidade porque as plataformas tornam-se uma nova arena de discussão que pode favorecer o debate sobre temas de interesse público, também servindo de termômetro aos agentes políticos. Embora não seja um fórum do Orçamento Participativo ou de uma discussão no Portal e-Democracia da Câmara Federal, o *Facebook*, por exemplo, oferece espaço para comentários.

Para Graham (2008), tais ferramentas fomentam a conversação política cotidiana, mais informal, tão importante para a esfera pública quanto os próprios espaços específicos para discussões referenciados acima. Para o autor, a conversação política online pode estar nos mais variados espaços e isso não deve ser negligenciado (GRAHAM, 2008). É importante mencionar que no caso do uso que instituições políticas fazem de redes sociais, há um misto entre espaços deliberativos e espaços não-políticos de conversação cotidiana, já que são instituições da esfera política que se apropriam de tal espaço com finalidades relacionadas à esta esfera. Isso pode ser um fator, inclusive, gerador de um diálogo mais próximo daquele encontrado em espaços formais que informais.

As conversações nas redes sociais digitais, no entanto, vão além da relação unidirecional quase sempre sem resposta. Isso porque este espaço permite uma interação ampliada que passa da relação entre instituição e público, transcendendo da comunicação “*one-way*” para tornar-se “*three-ways*”, envolvendo inclusive os públicos – separados geograficamente - em um processo dialógico com mais participantes e não apenas um emissor e um receptor (FERBER; FOLTZ; PUGLIESE, 2007). Inclusive, como já ressaltado, as instituições nem sempre estão abertas ao diálogo e sequer respondem os comentários, nos casos das redes sociais digitais.

Algumas características marcam os espaços não-políticos, segundo Wright (2012). É o caso de não precisar compartilhar do mesmo ambiente físico, mas sim do interesse por questões em comum. Além disso, não há problema em ser uma rede social. O acesso e a inclusividade também são importantes (WRIGHT, 2012) e, neste sentido, as redes sociais acabam por facilitar uma arena de conversação não-política para, no caso deste estudo, ter acesso e discutir sobre decisões do legislativo municipal.

O maior problema, por outro lado, tem sido as características desses espaços que, por vezes, não permitem um diálogo tão profícuo. O processo de debate público e as características dos comentários ficam distantes do modelo normativo habermasiano, segundo o qual seria necessário, dentre outras coisas, considerar o argumento dos outros para chegar a um consenso (DAHLGREN, 2009) e diversos outros elementos elencados nas abordagens metodológicas (JANSSEN; KIES, 2004). Muitas vezes não se tem progresso nas discussões e, nem mesmo, consideração em relação ao conteúdo publicizado pelas páginas, no caso de comentários do Facebook (CERVI, 2013) ou tem-se muito mais um monólogo do que um diálogo. Muitas vezes, em certos casos, quando se trata de temas mais específicos, pode haver a dominância da conversação por atores denominados como *superposters* (CAPONE et al, 2017).

No entanto, as releituras e os ajustes teórico-normativos ampliaram as possibilidades de considerar processos mais ou menos deliberativos, incluindo casos como de comentários, fora de espaços regrados. A falta de consenso, por exemplo, não deixaria a conversação menos relevante e Wright (2010) sugere, inclusive, que as práticas de debate cotidianas devem fundamentar a teoria da deliberação já que elas são frequentes e recorrentes, as vezes mais do que espaços que contemplem todos os pressupostos deliberativos. Neste sentido, comentários nas transmissões das sessões passam a ser relevantes para compreender o interesse do público e a relação entre representantes e representados.

De todas as questões que podem interferir no debate, no caso das redes sociais não se tem com tanta ênfase o que a literatura nomeia como *like minded* (BERROCAL; CAMPOS-DOMINGUES; REDONDO, 2014). Chama mais a atenção características como o respeito e a civilidade entre os atores da conversação ou, ao menos, a predisposição para ouvir o “outro”. Se as formas de abordagem passam a ser incivilizadas, contrárias aos valores democráticos, tem-se um distanciamento do processo de deliberação e a emergência do radicalismo no debate (AMOSSY, 2011). Em uma plataforma mais ampla, diversa e não formal, em termos políticos, há chances de reunir seguidores que partem de posições políticas e ideológicas distintas, especialmente quando se trata de conversação política. Por isso, além da importância da argumentação, enfatizada por Habermas (1997), “é importante considerar a ação da escuta como fundamental para o debate” (YOUNG, 1996, p.130). Compartilhando essa perspectiva de Young (1996), aplicada aos ambientes digitais e suas possibilidades de debate, quando não se ouve o “outro” no processo de conversação, aproxima-se do que se tem denominado como radicalização.

A presença de radicalização é mais provável de ocorrer em arenas digitais do que em conversações *offline*, pois, se antes o "diferente" estava em espaços distintos e isolados, a internet permitiu que eles se encontrassem e conversassem entre si. A presença da radicalização dificulta o debate, pois representa a falta de vontade do comentarista de ouvir o outro e, com isso, tentar encerrar a discussão com seu ponto de vista e, muitas vezes, de maneira incivil. Assim, isso acaba levando a um alto grau de incivildade e, também, praticamente nenhuma possibilidade de argumentação porque não há, sequer, predisposição de considerar a presença do "outro". Neste caso, não há nem consenso e nem contestação porque o processo dialógico não é produtivo. O ponto problemático, portanto, é o confronto que deixa de ser controverso para transformar-se em *flames* com discurso de ódio, termos desrespeitosos, racistas, preconceituosos, homofóbicos, entre outros. Aqui não se está considerando nem mesmo as mensagens mais rudes, já que Papacharissi (2004) argumenta que há diferenças entre mensagens sem polidez e incivis. Quando se fala em radicalização do debate, a atenção recai sobre a falta de civilidade porque os comentários acabam mais carregados de características que demonstram uma associação à ausência de valores democráticos.

4 Abordagem metodológica da pesquisa

No presente artigo são analisados os comentários disponíveis em *lives* de cinco municípios dos 118 mapeados em que as Câmaras possuem páginas no Facebook³, sendo selecionados: Laranjeiras do Sul, Araucária, Cascavel, Maringá e Curitiba. Todos são municípios paranaenses, o que se justificada pelo recorte de uma pesquisa mais ampla da qual esta faz parte. Os casos foram selecionados conforme o número de habitantes estabelecidos pelo IBGE, divididos entre pequena cidade, com até 50 mil moradores, sendo selecionado o município de Laranjeiras do Sul; cidade média, com até 300 mil habitantes, representada por Araucária; cidade média-grande, de 300 a 500 mil munícipes, a partir de Cascavel; cidade grande, de 500 mil a 1 milhão de habitantes, sendo Maringá, e metrópole, com mais de 1 milhão de moradores⁴, Curitiba. Além dessa representação pelo tamanho do município, era preciso que as páginas fizessem *lives* das sessões, já que nem todos os 118 com página da Câmara no Facebook tem este mecanismo disponível aos cidadãos, apenas 65 fazem *lives* delas.

O *corpus* de análise também foi construído a partir de um recorte temporal de dois meses. Assim, foram selecionadas as duas transmissões ao vivo com maior engajamento no formato de comentário de cada município previamente escolhido no período entre agosto e setembro de 2019. Este critério gerou um total de 305 comentários disponíveis em dez diferentes *lives*, sendo duas

³ O mapeamento foi feito previamente, com dados relatados no *paper* apresentado no 3º Workshop em Comunicação e Comportamento Político, Mídia e Opinião Pública.

⁴ Com 423 mil habitantes, Maringá representa município médio-grande, conforme considera o IBGE. Por outro lado, além de Curitiba, o Estado do Paraná não contém municípios com mais de 500 mil habitantes, representando os grandes municípios. Maringá foi então alocada nesta categoria por ser a cidade mais próxima do pressuposto.

de cada instituição. As transmissões de Laranjeiras do Sul tiveram 59 comentários; Araucária 192; Cascavel 10, Maringá 22 e Curitiba 22. A análise empírica da pesquisa teve auxílio do site *Export Comments*⁵, com o qual foram extraídas as conversações.

A abordagem de análise foi inspirada, principalmente, em livros de códigos propostos por Rizzotto, Ferracioli e Braga (2017) e Massuchin, Mitozo e Cavassana (2017), com algumas apropriações para este estudo, como no caso da criação de algumas variáveis e categorias que dessem conta do objeto analisado. Assim, o livro de codificação usado continha as seguintes variáveis e categorias para a análise do potencial deliberativo de conversações cotidianas: o tema presente nos comentários, interação da câmara com público, tipo de abordagem dos comentaristas, julgamento moral, ênfase em disputas políticas, postura do comentarista, estratégia persuasiva dominante, reflexividade e tipos de comentários. Todas elas tinham categorias excludentes entre si e a codificação foi realizada por uma única pesquisadora.

É importante ressaltar que, apesar de os dados terem sido extraídos por meio de um site, a coleta foi realizada de forma manual, permitindo a leitura de todos os comentários e observação detalhada da opinião dos comentaristas. Dessa forma, mesmo com auxílio técnico, a observação do conteúdo foi possível a partir da categorização das variáveis e medição do debate⁶. Vale lembrar que os comentários selecionados contemplam o debate entre os cidadãos, não havendo envolvimento dos parlamentares nas conversações e pouca interação, inclusive, dos parlamentares.

5 Análise dos dados: conversação em espaços do legislativo

Este tópico do artigo apresenta e discute os dados com base nos pressupostos teóricos previamente apresentados. A primeira das variáveis analisada observa a relação com a presença de superposters⁷ nos comentários. A importância em observar este fenômeno – já observado em processos de conversação em experiências brasileiras (CAPONE et al, 2017) – está no fato de que haveria uma “falsa” ampliação da conversação, a qual ficaria restrita entre poucos agentes participantes. No entanto os dados apresentados pela tabela abaixo mostram que, de fato, nas transmissões das sessões há uma pluralidade de atores que participam por meio dos comentários.

⁵ Embora a ferramenta contenha limitação de até 500 comentários por análise, seus mecanismos deram conta do tema proposto neste artigo.

⁶ É importante mencionar que como não se trata de uma pesquisa comparativa, os dados são analisados de forma agregada, sem considerar similaridades e divergências entre as pautas e características das sessões que, eventualmente, poderiam ter resultado em uma quantidade distinta de comentários entre uma *live* e outra.

⁷ Termo utilizado para usuários com número de postagens acima da média.

Tabela 1 – Tema dos comentários

Número de comentários realizados	Quantidade de comentadores
19 comentários	1
14 comentários	1
13 comentários	1
12 comentários	2
11 comentários	1
10 comentários	1
9 comentários	1
8 comentários	4
6 comentários	3
5 comentários	3
4 comentários	4
3 comentários	6
2 comentários	21
1 comentário	64

Fonte: Elaboração própria, 2019.

Os dados apresentam pouca incidência de usuários com postagens recorrentes, uma vez que há somente sete comentadores superativos que poderiam dominar o debate com mais de 10 comentários entre os 305 totais. Por outro lado, há participação múltipla, com 113 comentadores diferentes para os 305 posts, dado que pode enfatizar a baixa concentração de vozes nos temas em discussão e uma amplitude da participação dos cidadãos (CAPONE et al, 2017). Isso demonstra, dentre outras coisas, que além dos cidadãos usufruírem do mecanismo oferecido para dialogar sobre as sessões, há espaço para uma diversidade deles, o que reforça a proposta das *lives*.

O segundo critério de análise está relacionado aos temas dos comentários das *lives*. As categorias foram criadas a partir dos principais tópicos previamente identificados em cada uma das cinco páginas analisadas, conforme a tabela 2. A partir desta tabela, 44% dos comentários apresentam cumprimentos ou apresentação pessoal, a categoria Trâmites Legislativos, diretamente relacionada às leis e às ações do Poder Legislativo apareceram em 34% das discussões, seguindo pelos temas Infraestrutura (7%) e Economia (4%). A exemplo disso, pode-se citar a redução de cadeiras da Câmara de Laranjeiras do Sul. Economia e Trâmites Legislativos foram por diversas vezes citados em comentários contrários à diminuição do número de vereadores, na justificativa de que menos representantes não significa necessariamente menos gasto, uma vez que o repasse Executivo será o mesmo. “Não é obrigado gastar. Tem Câmaras na região que devolvem no final do ano mais de um milhão. Essa mesa atual vai devolver esse ano mais que isso” (26/08/2019, às 22h57). Araucária também traz debates sobre infraestrutura, especialmente em relação a projeto de lei que visa renovar o contrato do município com a Sanepar.

Na oportunidade um munícipe explica porque é contra a rápida aprovação do plenário. “Visto que o contrato com a Sanepar encerra em 12 anos, renová-lo neste momento, sem apresentar, debater com a população e até mesmo, sem realizar um estudo técnico, demonstra pressa sim, nobre presidenta. Agora precisamos saber quais os motivos que levaram a tal decisão!” (20/08/2019).

Estes números e exemplos, por parte dos comentaristas, representam foco em dinâmicas políticas e nas decisões que ocorrem na esfera política de maneira bastante evidente, o que pode associar esta característica positiva dos comentários – que demonstra conhecimento do público sobre os assuntos da Câmara – ao efetivo papel das transmissões trazendo mais informação e transparência das ações realizadas pela instituição. Barreto (2019) já mencionava este papel para as TVs, o que pode ser traduzido para os casos estudados, pois percebe-se – por meio dos comentários – uma contribuição da ação efetivada pelas Câmaras. Para exemplificar, especialmente, o conhecimento sobre o ambiente político pode-se citar como exemplo o comentário “Saúde está abandonada. Posto do Industrial, Capela Velha acabou de fechar porque não votaram na CPI do HMA [Hospital Municipal de Araucária]. Omissos. População de Araucária está de olho e não vai deixar passar em branco o que vocês estão fazendo”. Este foi dito por um comentarista no dia 13 de agosto, logo após a CPI contra a empresa gestora do Hospital Municipal de Araucária ser rejeitada. O desabafo demonstra não somente o acompanhamento da pauta em debate naquele dia, mas conhecimento sobre os votos dos parlamentares e acerca da situação da saúde no município.

Tabela 2 – Tema dos comentários

Tema	N	%
Cumprimentos/Apresentação pessoal	135	44
Trâmites legislativos	103	34
Infraestrutura	22	7
Economia	12	4
Poder Executivo	11	4
Saúde	10	3
Agricultura	5	2
Educação	5	2
Total	305	100

Fonte: Elaboração própria, 2019

É perceptível, portanto, que os comentaristas utilizaram o espaço para apresentar anseios concernentes com a rotina do poder público, o que evidencia o papel do debate na efetiva comunicação pública, outro ponto ressaltado pela literatura supracitada. O dado pincela também a teoria inicial acerca do desenvolvimento do modelo de democracia a partir de Habermas (1997) sobre a deliberação, no sentido de encontrar um norte comum sobre o caminho mais válido, justo e legítimo de debater questões socialmente controversas, que considera a esfera pública como um ambiente apto para permitir a formação e apresentação de vontades coletivas, sentindo-se os comentaristas à vontade para falar sobre temas relacionados às tratativas em plenária ou mesmo

dos problemas do dia a dia do município. Não se trata de democracia deliberativa, mas de aspectos deliberativos que estão nas conversações digitais.

A próxima característica analisada buscou verificar a interação das Câmaras com o público, relacionado à existência de proximidade de forma direta entre comunidade e instituição, a exemplo de respostas, esclarecimentos sobre as pautas e demais perguntas. No entanto, as Câmaras Municipais não se manifestaram em quaisquer dos 305 comentários analisados, havendo ausência de tal de interação. Isso dialoga com a literatura que mostra que nem sempre as instituições estão aptas para o processo de diálogo, apesar de estarem presentes nas redes sociais. Além disso, muitas vezes o processo de conversação se dá entre os próprios cidadãos, não incluindo as instituições e nem os parlamentares. No caso dos parlamentares a explicação é que eles preferem cada vez mais meios próprios de informação, como suas redes digitais pessoais em vez das redes institucionais.

Uma possível explicação a isso pode ser a falta de disponibilidade para interagir, como apontado em pesquisa de Mendonça e Pereira (2018), ainda que isso tenha mudado parcialmente e algumas instituições públicas – tais como a Prefeitura de Curitiba e a Universidade Federal do Paraná – já usarem do diálogo com os seguidores de maneira recorrente. É importante mencionar que a presença de repostas das organizações é um fator relevante para o processo de relacionamento, explorado a partir da ótica das relações públicas e que demonstraria, de fato, laços de proximidade entre representantes e representados no caso estudado. Ainda que a conversa entre os participantes ainda assim seja importante para pensar processos democráticos e acessibilidade da informação, a imagem pública também é um fator importante para as instituições legislativas, como discutido anteriormente.

A variável seguinte considerou o tipo de abordagem dos comentadores, dividindo-as em duas categorias: “social” e “problema”, sendo a primeira sobre declarações de boas-vindas, apresentação pessoal e bate-papo em geral, por exemplo; enquanto isso, os comentários do tipo “problema” são aqueles focados no conteúdo do debate das sessões podendo apresentar opiniões, fatos, questionamentos acerca do tópico discutido, assim como discordâncias e concordâncias com os interlocutores e/ou com o conteúdo transmitido. Apesar de “social” apresentar mais da metade dos comentários, 47% dos comentários tinha relação com assuntos em pauta enquadrando-se como “problema”. Para exemplificar tem-se o seguinte comentário:

Alguém avisa que as leis são para harmonizar animais e humanos. O bem-estar humano em contato com o cão. Melhorar os locais para que fiquem melhores para o homem, quando este está em contato com os animais. Deixando em harmonia e salubre pra ambos, não privilegiando sempre um lado (20/08/2019).

Este foi feito por um comentador contrário ao projeto na Câmara de Curitiba que previa multar donos de cães que mantivessem os animais acorrentados. Outro comentário é relacionado

à infraestrutura da capital, no momento em que os vereadores cobram mais investimentos em planejamento urbano:

Nós aqui das Conseg/Amoem Mercês-Vista Alegre pedimos há mais de três anos os projetos do cruzamento Manoel Ribas X Jacarezinho, onde passa o Inter2. O IPPUC não comentou deste projeto. Irá resolver isso também já que a linha passa aqui? Por que não debater com a comunidade? (27/08/2019).

Este é um dado positivo para reforçar o potencial participativo das redes, mesmo que este processo de diálogo não tenha efeito direto nas decisões e nem inclua as próprias organizações na conversação, como constatado acima. Perto de metade dos comentários mostra que as pessoas estão preocupadas com as discussões e estão, minimamente, conectadas com os conteúdos das *lives*, o que mostra também um efeito da transmissão ao oferecer conteúdo que dá subsídio às conversações. Este também é um aspecto relevante, conforme assinalou Leston-Bandeira (2007), pois a democracia ocorre de maneira efetiva nas redes, especialmente no parlamento, a partir da concessão de canais para participação popular.

Verificando outra característica das conversações – a intensidade do julgamento moral dos participantes – percebe-se a ausência predominante de juízos a respeito das formas de agir dos outros participantes e ou legisladores em 78% dos casos. Exemplos de julgamento encontrados em 22% são: “tem vereadores mornos”, “Xandão está bem comprado” ou “[...] mais uma vez decepcionando o povo”. É importante ressaltar, ainda, que quase sempre esse juízo de valor é direcionado aos vereadores, a partir dos conteúdos e falas presentes nas transmissões. Apesar desse número (22%), os dados contrariam os pressupostos teóricos acerca da baixa admiração das Câmaras de Vereadores relatados por Silva e Christopoulos (2009), ao menos nas redes sociais digitais e nestes casos estudados. Embora o descontentamento possa ser maior que o apresentado quantitativamente, a população não utilizou a ferramenta para críticas em grande volume, conforme se poderia esperar dado o contexto trazido pela literatura que se debruça sobre estudos legislativos locais.

Em relação à ênfase em disputas políticas – quando a fragmentação política é criticada ou ao menos citada no comentário, incluindo as disputas das manifestações pró e contra as ações dos vereadores – os dados indicam 42% de comentários com presença de troca de razões nesse sentido. Trata-se, portanto, de um dado positivo do ponto de vista deliberativo, pois são comentários, mais uma vez, relacionados de alguma maneira a arena do debate político, mesmo que não necessariamente relacionado às proposições em disputa nas sessões ordinárias. Aparentemente, mostram que os cidadãos estão inseridos na esfera política, conhecendo um pouco do cenário político local.

A próxima variável examina a estratégia persuasiva do debate, subdividida em cinco aspectos, sendo elas: retórica propositiva, retórica crítica, retórica sedutora, retórica ético-moral e quando não há retórica. Este último caso trata de comentário de simples marcação ou então

caracterizado como social ou metaconversação, que chegou a representar 47% dos comentários. Esta subcategoria não trata do problema ou não está focada no convencimento do interlocutor (exemplos: bom dia! bom trabalho!), sendo, portanto, categorizada enquanto retórica social.

Tabela 3 – Estratégia Persuasiva Dominante

Estratégia Retórica	N	%
Retórica Social	142	47
Retórica propositiva	48	16
Retórica crítica	48	16
Retórica sedutora	37	12
Retórica ético/moral	30	10
Total Geral	305	100

Fonte: Elaboração própria, 2019

Conforme a tabela 2, os demais aspectos estão em equilíbrio, com destaque para retórica propositiva e crítica, com 16% cada. A primeira representa comentários de efeitos e consequências práticas, quando o debatedor mostra os fatos como são ou quando apresenta alguma proposta, a exemplo de “tem que reduzir o número de vereadores!”. Já a retórica crítica refere-se às críticas que tinham como foco principal os sujeitos, a exemplo de “seis vereadores ainda é muito” (26/08/2019).

De maneira geral, somados os aspectos persuasivos propostos, exceto nos 47% dos casos em que as estratégias não se aplicam, em 53% dos casos houve tentativa por parte do interlocutor em apresentar o seu ponto de vista acerca do debate, seja nos dois tópicos anteriormente abordados ou baseando seu posicionamento no “certo” e “errado”, conforme é o caso de retórica ético-moral (10%) ou buscando convencer o interlocutor através da persuasão por argumentos emocionais, conforme pressuposto em retórica sedutora (12%). De toda forma, é importante ressaltar o predomínio da proposição, o que mostra possíveis contribuições do processo participativo dos representados.

Na sequência, o artigo analisa a “postura do comentador” (Tabela 4), com destaque para a interação entre comentadores e a própria sessão que aparece em 55% das vezes. Esses dados vão ao encontro daqueles já apresentados, demonstrando que há posicionamentos do público e interação com temas políticos, evidenciando um diálogo pautado nos conteúdos transmitidos. Além disso, em 10% dos casos houve diálogo entre outros comentadores na esfera das transmissões ao vivo, com perguntas e respostas, concordâncias e complemento de questões levantadas.

É interessante observar que mesmo sem a interação institucional, o público segue dialogando com o próprio conteúdo das *lives*. Os dados contrariam a discussão teórica referente à participação limitada dos participantes, descrita por Dahlberg (2010) e Cervi (2013) em outros cenários analisados, que trata de dificuldades na interação por meio de ferramentas online, seja em relação ao conteúdo ou em relação aos demais usuários. Neste caso, os comentadores que

participaram de forma monológica chegaram a 34%, mas o diálogo com a sessão e entre os pares, somados, se sobressai em 65% dos casos, o que é um dado bastante acima daquele observado em outras pesquisas (MASSUCHIN; MITOZO; CARVALHO, 2018).

Tabela 4 – Postura do comentador das *lives*

Postura	N	%
Diálogo com a sessão	169	55
Monólogo	105	34
Diálogo com outros comentadores	31	10
Total Geral	305	100

Fonte: Elaboração própria, 2019

Conforme reforçam Sampaio, Mendonça e Barros (2017), a conversação em espaços online funciona como uma arena em meio a processos discursivos, contribuindo para alimentar o debate tanto quanto aquele que se dá face a face. Esses dados, mostrados na tabela 4, reforçam um pressuposto previamente já relatado, sugerindo as *lives* enquanto um cenário potencial para a apresentação de anseios por parte da comunidade, que até então precisava se deslocar até as instituições para relatar suas demandas ou usar mecanismos mais formais de contato com as instituições legislativas municipais.

Em relação à variável seguinte, intitulada como “tipo de comentário” (tabela 4), chama atenção a inserção no debate a partir de críticas e elogios, apesar dos 67% que não se enquadram em quaisquer categorias. Críticas para vereadores somam 11%, enquanto elogios aos mesmos chegam a 10%, mostrando um equilíbrio na forma como tais são vistos pela comunidade no espaço das transmissões, reiterando que não uma visão tão negativa como aquela apresentada na literatura sobre os legisladores. Por outro lado, os dados mostram também a importância da figura do vereador no centro dessas *lives*, o *feedback* aos eleitores e reforçam, ainda, a relevância das transmissões no processo de dar mais transparência das atividades legislativas próprias de cada representante, já que este pareceu ser um dos anseios dos representados.

Como exemplo de comentário relacionado aos vereadores, pode-se citar: “Parabéns vereador Sete. Falou tudo. Quero ver quem vai querer cortar a própria carne” (27/08/2019). Tal comentário foi de um espectador no momento em que o referido parlamentar, contrário a redução de cadeiras na Câmara de Laranjeiras do Sul defendeu a apresentação de projeto de lei que, ao invés de diminuir cadeiras, reduzisse os salários dos vereadores no sentido de certificar o corte de despesas e garantir a representatividade. O mesmo ocorre em Araucária, município que também foi destaque entre os comentadores. Uma espectadora da *live* parabeniza a presidente do Legislativo por criticar a renovação dos contratos com a Sanepar sem um efetivo diálogo com a população. “Isso mesmo vereadora Tatiane. Estão aí pelo povo e não dão voz ao povo. O povo deveria ter voz” (13/08/2019).

Tabela 5 – Tipo de comentário feito pelos cidadãos

Grupos	Tipo de Comentário	N	%
Críticas	Crítica à Câmara	4	1
	Crítica à prefeitura	16	5
	Crítica ao tema em debate	9	3
	Crítica p/ vereadores	34	11
Elogios	Elogio à Câmara	1	0
	Elogio à Prefeitura	2	1
	Elogio ao tema em debate	3	1
	Elogio p/ Comentaristas	4	1
	Elogio p/ vereadores	29	10
Cumprimentos e apresentação pessoal		203	67
Total		305	100

Fonte: Elaboração própria, 2019

As instituições, por outro lado, são pouco citadas neste âmbito, o que pode retomar uma discussão sobre a personalização das transmissões e do papel das mídias legislativas neste processo. As Câmaras, por exemplo, não entram nas estatísticas de elogio, enquanto recebem 1% de crítica. No geral, as críticas se sobressaem e esses dados no geral mostram como há um julgamento dos atores e instituições quando estes adentram o espaço online, o que ajuda a entender o porquê de os políticos evitarem, muitas vezes, o diálogo. Vale ressaltar que a evidência de críticas também foi percebida no estudo de Massuchin, Mitozo e Carvalho (2017) quando se tratava de instituições jornalísticas analisadas.

Por fim, a tabela 6 faz referência ao pressuposto de reflexividade, que diz respeito ao tipo de comportamento e objetivo expresso na mensagem. Nesta variável foi considerada a concentração de interação enquadrada na categoria “progresso” (43%), a qual busca apresentar informações complementares ao debate ou quando a conversa não tenta persuadir e nem radicaliza. Ainda que haja 9% de radicalização dos comentários, este número é menor se comparado a outros cenários, o que torna positivo o ambiente de discussão dos comentários das Câmaras. A categoria menos presente foi “persuasão” (6%), ou seja, houve pouca tentativa de convencer o outro sobre os posicionamentos políticos, o que pode ser mais presente em períodos eleitorais do que durante mandatos.

Tabela 6 – Reflexividade dos comentários

Reflexividade	N	%
Progresso	131	43
Cumprimentos/Apresentação pessoal	108	35
Radicalização	26	9
Reforço de Opinião	24	8
Persuasão	16	5
Total Geral	305	100

Fonte: Elaboração própria, 2019

Os dados da tabela mostram, portanto, que há espaços online para conversações com características mínimas que remetem aos pressupostos do diálogo de Habermas (1997) e também à ideia de que é possível uma esfera pública digital (DALBERG, 2010), mesmo que haja algumas limitações como mostram os percentuais de radicalização e ausência de retórica. É preciso, portanto, considerar diferenças no que tange ao tipo de espaço e quem monitora este espaço. Os resultados encontrados, assim, podem ter relação com outros aspectos, como o fato de ser uma *live* e também por ser em uma página de uma instituição política, que poderia agregar já cidadãos previamente interessados por política, ainda que não haja superposters. De toda forma, assim como em fóruns temáticos e grupos fechados, o trabalho mostrou características importantes presentes nas conversações, reiterando o papel do Facebook como difusor de conteúdo – pelas transmissões – fomentando um diálogo qualitativo, com características importantes para o debate sobre política, mas lembrando sempre que o foco das conversações analisadas são interações entre os cidadãos.

6 Conclusões

O artigo propôs uma análise da conversação em páginas das Câmaras Municipais do Paraná, tendo como recorte municípios de distintos tamanhos e observando especificamente o diálogo a partir das sessões transmitidas pela página do Facebook da instituição. Ao apresentar uma análise de conteúdo dos comentários, partiu-se do pressuposto de que as sessões no Facebook representam um espaço que evidencia transparência da organização pública mediada pelas redes sociais e que isso também estimularia a conversação por serem conteúdos sobre decisões legislativas que suscitariam debate entre representantes e representados e os próprios cidadãos.

A partir do referencial teórico foram construídas as variáveis de análise usadas para categorizar 305 comentários coletados de 10 *lives* transmitidas por cinco municípios, a constar: Laranjeiras do Sul, Araucária, Cascavel, Maringá e Curitiba. Com base nos dados empíricos, chegou-se a resultados discutidos à luz da literatura, permitindo compreender características que trazem à tona questões bastante relevantes para compreender as potencialidades dos espaços de conversações das redes sociais para fomentar a discussão sobre política, corroborando no alcance da comunicação, sendo expandido cada vez mais através da evolução de mecanismos digitais e servindo enquanto fator responsável pela operacionalização de propostas.

Nesse sentido, por meio de diversas variáveis percebeu-se o percentual considerável de comentários que faziam referência a cumprimentos e saudações, em meio ao processo de diálogo sobre os temas das sessões transmitidas e complementando análises que representam um cenário em potencial no sentido de associar o meio online com o debate sobre as pautas referentes aos legislativos municipais. Isso fica perceptível a partir da observação dos temas e da postura do comentarista, que destacam a mínima compreensão sobre os trâmites legislativos, cobranças aos vereadores e conhecimento das pautas em votação. Isso indica, adicionalmente, que os cidadãos

acessam as *lives* e, por meio da mídia legislativa, obtém mais informação política.

Apesar de a literatura mostrar a pouca importância dada ao poder legislativo, especialmente o local, a atenção às sessões demonstra dados positivos sobre a relação que vem sendo criada entre representantes e representados e que é mediada pela tecnologia digital materializada pelas redes sociais. É importante mencionar, ainda, que há pluralidade de cidadãos comuns que dialogam, o que é evidente pela ausência de *superposters*. Isso mostra que não são representantes de instituições ou pessoas já ativas na esfera pública, que poderiam ter um engajamento que dominaria o debate.

Chama a atenção também a postura do comentador, que busca o diálogo associado aos trâmites legislativos, o que demonstra que está “conversando” com e sobre a sessão transmitida. Não são comentários que vão se distanciando do conteúdo da postagem como comumente acontece nas redes sociais digitais (CERVI, 2013). É perceptível o diálogo travado entre as sessões e o público, demonstrando que o conteúdo disponibilizado é absorvido e utilizado para mobilizar os argumentos e opiniões. Vale ressaltar o protagonismo dos cidadãos no debate, assinalando engajamento cívico que representa uma consciência individual e coletiva da importância dos rumos da comunidade. Por outro lado, trata-se de um engajamento quase que unilateral, em vista do silêncio das instituições e ausência dos parlamentares, rompendo o ideal de poder partilhado entre governantes e governados e requerendo uma reflexão sobre as possibilidades que esta partilha poderia trazer. Outro estudo pode buscar compreender, por exemplo, como que as solicitações e demandas do público por meio desses canais informais são ou não consideradas pela elite política.

Tem-se ainda, claramente, a busca por argumentos na troca de razões. Embora haja radicalização, referente à reflexividade, ela também não se sobressai, com somente 9%, o que está abaixo dos dados catalogados por outras pesquisas da área (MASSUCHIN; MITOZO; CARVALHO, 2018). Isso pode ser considerado relevante para pensar que informação disponibilizada pelas instituições públicas, ainda que em redes sociais, por trazer mais progresso às discussões, que foi uma característica que se sobressaiu na análise. É importante reiterar que o progresso se dava, seja com outros atores, seja com o conteúdo da própria *live*.

Quando as instituições públicas usam ferramentas de mídia – seja tradicional ou digital – elas permitem que mais informação circule e dê subsídio aos processos de conversação dos cidadãos com menos radicalização e também menos juízo de valor sobre os processos políticos. Menciona-se como relevante também, juntamente à baixa presença de juízo de valor, a discussão e apresentação de problemas que aparece em quase 50% dos comentários. Ainda que a proposta de sociabilidade, típica das redes sociais digitais predomine, a atenção aos problemas/questões políticas tem evidência também.

Percebe-se, portanto, a iniciativa dos cidadãos de fazer com que o debate progrida ao invés de aproximar-se da radicalização. Por outro lado, um dado negativo faz referência à

responsividade das instituições, pois não constaram argumentações vindas das administrações das Câmaras Municipais, que aparecem enquanto agentes passivos num cenário de deliberação entre os cidadãos. Em nenhuma das 10 *lives* houve manifestação das Câmaras Legislativas, o que mostra que nem sempre oferecer mais informação está aliado à estratégia de aproximação com os cidadãos, o que ainda é uma questão a ser desenvolvida pelas instituições.

É relevante mencionar que a investigação suscita que um conjunto maior de casos sejam analisados, para dar mais escopo ao trabalho ou para que se possa observar os dados de forma comparada, seja com outras regiões ou comparando a influência dos conteúdos das *lives* na intensidade e qualidade do debate. No entanto, esta análise já indica que quando as instituições legislativas usam das mídias digitais, em especial das redes sociais, para distribuir conteúdo institucional, as conversações seguem parâmetros mais positivos do que quando estas ocorrem em espaços operacionalizados por empresas jornalísticas, por exemplo. Além disso, é possível que dados sejam verificados em outras instâncias ligadas ao poder legislativo, como no Senado e na Câmara Federal, para ver se os resultados aqui encontrados podem ser generalizados para outros cenários. Por fim, e não menos importante, acredita-se que a pesquisa sobre estes parâmetros avaliativos busca corroborar no desenvolvimento de uma rede de pesquisa que observa engajamento e conversação online, além de contribuir para melhor compreensão das dinâmicas que envolvem os parlamentos locais.

7 Referências

AGGIO, Camilo. Os candidatos ainda evitam a interação? Twitter, Comunicação Horizontal e Eleições Brasileiras. **E-Compós** (Brasília), v. 18, p. 1-22, 2015.

AITAMURTO, Tanja; CHEN, Kaiping. The value of crowdsourcing in public policy making: epistemic, democratic and economic value. **The theory and practice of legislation**, v. 5, n. 1, p. 55-72, 2017.

AMOSSY, Ruth. O intercâmbio polêmico em fóruns de discussão online: o exemplo dos debates sobre as opções de ações e bônus no jornal Libération. **Comunicação e Sociedade**, v. 19, p.319-335, 2011.

ANDRÉS, Roberto Rodríguez. Parlamentarios 2.0: Presencia y Actividad De Diputados y Senadores Españoles En Las Redes Sociales. RUBIO NÚÑEZ, Rafael (coord.). **Parlamentos abiertos: tecnología y redes para la democracia**. Madrid: Congreso de los Diputados, p. 235-276, 2014.

ASHER, Molly; LESTON-BANDEIRA, Cristina; SPAISER, V. Do Parliamentary Debates of e-Petitions Enhance Public Engagement With Parliament? An Analysis of Twitter conversations. **Policy & Internet**, v. 11, n.2, p.150-171, 2019.

BARRETO, Rachel. Transmissões ao vivo nas TVs legislativas: das exigências de transparência aos desafios atuais. **E-Legis**, Brasília, v. 12, n. 29, p. 29-50, 2019.

BARROS, Antônio; BERNARDES, Cristiane B.; RODRIGUES, Malena. Atuação parlamentar virtual: As estratégias dos deputados federais em seus websites. **E-Legis**, Brasília, n. 16, p. 18-42, jan./abr. 2015.

BERNARDES, Cristiane B.; LESTON-BANDEIRA, Cristina. Information vs Engagement in

parliamentary websites; a case study of Brazil and the UK. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n.59, p.91-107, setembro, 2016.

BERROCAL, Salomé; REDONDO, Marta; CAMPOS-DOMÍNGUEZ, Eva. Prosumidores mediáticos en la comunicación política, el *politainment* en YouTube. **Comunicar: Revista científica iberoamericana de comunicación y educación**, n.43, p. 65-72, 2014.

BERTOT, John, JAEGER, Paul; GRIMES, Justin (2010). Using ICTs to create a culture of Transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. **Government Information Quarterly**, v. 27, n. 3, p.21-35.

Boyd, Danah; Ellison, Nicole. (2008). Social Network Sites Definition, History, and Scholarship. **Journal of Computer-Mediated Communication**, v. 13, n.45, p. 210-230.

BROOKE, Heather. Inside the digital revolution. **Journal of International Affairs**, v. 70, n. 1, p.29-53, 2016.

CAMPOS-DOMINGUEZ, Eva. Historia Del Parlamento 2.0. En: Rubio, Rafael (Ed). **Parlamentos Abiertos: tecnología y redes para la democracia**. Madrid: Congreso de los Diputados, 2014.

CAPONE, Leticia; Mannheimer; ITUASSU, Arthur; LIFSCHITZ, Sérgio; MANNHEIMER, Vivian. Superposters, especialização e serviço: a Primeira Consulta Pública do Marco Civil da Internet no Twitter. **Revista Fronteiras**, v. 19, n. 36, p. 263-276, 2017.

CARVALHO, Fernanda Cavassana; MASSUCHIN, Michele Goulart; MITOZO, Isabele. Radicalização nas redes sociais: comentários no Facebook durante a disputa presidencial em 2014 no Brasil. **Análise Social**, Lisboa, v. LIII, p. 898-926, 2018.

CERVI, Emerson Urizzi. Como os webleitores do 'Portal Estadão' comentaram a eleição de Dilma Rousseff em 2010. **Explanans**, v. 2, n. 4, p. 75-99, 2013.

DAHLBERG, Lincoln. Cyber-libertarianism 2.0: A Discourse theory/critical political economy examination. **Cultural Politics**, v. 6, n. 3, p. 331–356, 2010.

DAHLGREN, Peter. **Media and Political Engagement: Citizens, Communication, and Democracy**, New York: Cambridge University Press, 2009.

FERBER, Paul; FOLTZ, Franz; PUGLIESE, Rudy. Cyberdemocracy and online politics: A new model of interactivity. *Bulletin of Science, Technology & Society*, v.27, n.5, p. 391-400, 2007.

GRAHAM, Todd. Needles in a haystack: a new approach for identifying and assessing political talk in non-political discussion forums. **Javnost - The Public**, v. 15, n. 2, p. 17-36, 2008.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n. 36, 1995. p.39-53.

HERMIDA, Alfred. *Twittering the News*. **Journalism Practice**, v.4, n.3, 297-308, 2010.

HJARVARD, Stig. *A midiatização da cultura e da sociedade*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2014.

HONG, Souman. Online news on Twitter: Newspapers' social media adoption and their online readership. **Information Economics and Policy**, n. 24, 69–74, 2012.

JANSSEN, Davy; KIES, Raphael. **Online forums and deliberative democracy: hypotheses, variables, and methodologies**. Conference on “Empirical Approaches to Deliberative Politics”, European University Institute, Florence, 22-23, May 2004.

KARLSSON, Martin, and Joachim Åström. Social media and political communication. **Journal of Language and Politics**, v.17, n. 2, p.305-323, 2018.

LESTON-BANDEIRA, Cristina. Parliament and Public Engagement. **Exploring Parliament**. 2018. Disponível em: <https://www.oxfordpoliticalstrove.com/view/10.1093/hepl/9780198788430.001.0001/hepl->

9780198788430-chapter-29. Acesso em: 13 mar. 2020.

LESTON-BANDEIRA, Cristina.; THOMPSON, Louise. Integrating the view of the public into the formal legislative process: public reading stage in the UK House of Commons. **The Journal of Legislative Studies**, v.23, n.4, 2017.

LILLEKER, Darren. **Key Concepts in Political Communication**. London: Sage, 2006.

MARQUES, Jamil; AQUINO, Jakson Alves de; MIOLA, Edna. Parlamentares, representação política e redes sociais digitais: perfis de uso do Twitter na Câmara dos Deputados. **Opinião Pública**, v.20, n.2, 2014.

MASSUCHIN, Michele Goulart; MITOZO, Isabele; CARVALHO, Fernanda Cavassana. Debate político-eleitoral no Facebook: os comentários do público em posts jornalísticos na eleição presidencial de 2014. **Opinião Pública**, v. 23, p. 459-484, 2017.

MENDONCA, Ricardo; BARROS, Samuel Anderson Rocha; SAMPAIO, Rafael Cardoso. **Módulo de Deliberação online de curso de Democracia Digital**. 2017. (Curso de curta duração ministrado/Especialização).

MERKOVITY, Norbert. Towards self-mediatization of politics: Parliamentarians' use of Facebook and Twitter in Croatia and Hungary. In **Social Media and Politics in Central and Eastern Europe**. London: Routledge, 2017, p. 64-80.

MITOZO, Isabele. B.; MARQUES, Francisco. P. J. A. . Context Matters! Looking Beyond Platform Structure to Understand Citizen Deliberation on Brazil's Portal e-Democracia. **Policy & Internet**, v. 11, p. 1-21, 2019.

OLIVEIRA, Paula Andressa de. Legislativo em rede: uma proposta de análise empírica sobre a apropriação das câmaras municipais paranaenses no Facebook. In: Workshop Em Comunicação E Comportamento Político, Novas Mídias E Opinião Pública, 3, 2019, Curitiba. **Anais... Curitiba: UFPR**, 2019. p 57-68.

PAPACHARISSI, Zizi. Democracy online: civility, politeness, and the democratic potential of online political discussion groups. **New Media and Society**, v.6, n.2, p. 259- 283, 2004.

PEČARIČ, M. Can a group of people be smarter than experts? **The theory and practice of legislation**, v.5, n.1, p.5-29, 2017.

PORTILLO, Jose; FERNÁNDEZ, Manoel. Parlamentos en Twitter. Análisis de los contenidos y la interactividad en @Congreso_Es y @HouseofCommons. **Revista Comunicação Midiática**, v. 8, n. 2, p.232-259, 2013.

RANCHORDÁS, S.; VOERMANS, W. Crowdsourcing legislation: new ways of engaging the public. **The theory and practice of legislation**, v.5, n.1, p.1-4, 2017.

RECUERO, Raquel . Curtir, compartilhar, comentar: trabalho de face, conversação e redes sociais no Facebook. **Verso e Reverso** (Unisinos. Online) , v. 28, p. 114-124, 2014.

RIZZOTTO, Carla Cândida; FERRACIOLI, Paulo; BRAGA, Leila. Como elxs discutem questões de gênero? Análise do potencial deliberativo de discussões online sobre feminismo. **Contemporanea**, v. 15, p. 352-377, 2017.

SAMPAIO, Rafael; MAIA, Rousiley; MARQUES, Jamil. Deliberações ampliadas ou restritas: perspectivas de integração. **Comunicação & Sociedade**, n. 55, p. 203-229, jan./jun. 2011.

SAMPAIO, Rafael. Participação Política e Os Potenciais Democráticos da Internet. **Revista Debates**, Porto Alegre, 2010.

SANTAELLA, Lúcia. **Culturas e artes do pós-humano**: da cultura das mídias à cibercultura. São Paulo: Paulus, 2003.

SILVA, Victor; CHRISTOPOULOS, Tania. Comunidades Virtuais de Aprendizagem e de Prática: Um Estudo de Caso do Interlegis – A Comunidade Virtual do Poder Legislativo. In:

ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO DA INFORMAÇÃO, 2., 2009, Recife. **Anais...** Recife: Anpad, 2009. p. 1 – 16.

STROMER-GALLEY, Jennifer. On-Line Interaction and Why Candidates Avoid It. **Journal of Communication**, v. 50, n.4, 2000.

SUNSTEIN, Cass. **Republica.com: internet, democracia y libertad**. Barcelona: Paidós, 2001.

WILLIAMSON, Andy, FALLON, Freddy. Transforming the Future Parliament Through the Effective Use of Digital Media. **Parliamentary Affairs**, v.64, n.4, 781–792, 2011.

WRIGHT, Scott. From “Third Place” to “Third Space”: Everyday Political Talk in Non-Political Online Spaces, **Javnost - The Public**, v.19, n.3, pp. 5-20, 2012.

YOUNG, Iris Marion; Communication and the other: Beyond deliberative democracy. In: BENHABIB, Seyla. **Democracy and difference: Contesting the boundaries of the political**, n. 31, 120-135. Princeton: Princeton University Press, 1996.

Artigo recebido em: 2019-12-21

Artigo reapresentado em: 2020-04-02

Artigo aceito para publicação em: 2020-04-19



**INSTITUIÇÕES INFORMAIS, EMENDAS PARLAMENTARES E PROCESSO
LEGISLATIVO NA CÂMARA MUNICIPAL: LIÇÕES DO CASO DE SÃO
CARLOS/SP¹**

**INFORMAL INSTITUTIONS, PARLIAMENTARY AMENDMENTS AND
LEGISLATIVE PROCESS IN THE CITY COUNCIL: LESSONS FROM THE CASE OF
SÃO CARLOS / SP**

**INSTITUCIONES INFORMALES, ENMIENDAS PARLAMENTARIAS Y PROCESO
LEGISLATIVO EN LA CÁMARA DE CONCEJALES: LECCIONES DEL CASO DE
SÃO CARLOS / SP**

Thaís Cavalcante Martins²
Maria Teresa Miceli Kerbauy³

Resumo: O artigo analisa as emendas parlamentares municipais, que são uma regra informal que tem incidência sobre o comportamento dos vereadores e o processo legislativo. Nesse estudo de caso, avaliamos as normas que orientam o funcionamento da Câmara Municipal de São Carlos/SP e buscamos demonstrar como as regras informais se relacionam com as instituições oficiais, servindo para o estabelecimento de trocas políticas entre os atores da localidade. No decorrer da pesquisa avaliamos os documentos oficiais, que foram submetidos a análise de conteúdo. Como ferramenta de pesquisa complementar realizamos 21 entrevistas semi-estruturadas com os vereadores. Dentre os principais resultados destacamos que no período investigado 42 entidades passaram a ter a possibilidade de ser assistidas formalmente por uma regra institucional não oficial.

Palavras-chave: Instituições informais; Emendas parlamentares; Trocas políticas; Comportamento político; Vereadores.

Abstract: The article analyzes municipal parliamentary amendments, which are an informal rule that affects the behavior of councilors and the legislative process. In this case study, we evaluated the norms that guide the functioning of the São Carlos / SP City Council and sought to demonstrate how informal rules relate to official institutions, serving to establish political exchanges between local actors. During the research, we evaluated the official documents, which were submitted to content analysis. As a complementary research tool, we carry out 21 semi-structured interviews with councilors. Among the main results, we highlight that in the investigated period 42 entities started to have the possibility to be assisted formally by an unofficial institutional rule.

Keywords: informal institutions; parliamentary amendments; political exchanges; political behavior; councilors.

¹ A primeira versão desse artigo foi apresentada no IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), realizado em 2018, na cidade de Curitiba.

² Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Foi pesquisadora visitante na Área de Ciência Política y de la Administración na Universidad de Salamanca. Bolsista Capes. Email: thaismartins@gmail.com. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-4595-1849>.

³ Doutora em Ciências Sociais pela PUC/São Paulo com Pós-Doutorado em Ciência Política pelo Instituto de Iberoamérica - Espanha. Docente e pesquisadora da UNESP/FCLAr. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq – Nível 1C. Email: teresa.kerbauy@gmail.com. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-0622-1512>.

Resumen: El artículo analiza las enmiendas parlamentarias municipales, que son una norma informal que tiene un impacto en el comportamiento de los concejales y en el proceso legislativo. En este estudio de caso, evaluamos las normas que guían el funcionamiento de la Consejería de São Carlos/SP y buscamos demostrar cómo las reglas informales se relacionan con las instituciones oficiales, sirviendo para el establecimiento de intercambios políticos entre los actores locales. Durante la investigación, evaluamos los documentos oficiales, que fueron sometidos a análisis de contenido. Como herramienta de investigación complementaria, realizamos 21 entrevistas semiestructuradas con los concejales. Entre los principales resultados, destacamos que en el período investigado 42 entidades pasaran a tener la posibilidad de recibir asistencia formal debido a una regla institucional no oficial.

Palabras clave: instituciones informales; enmiendas parlamentarias; intercambios políticos; comportamiento político; concejales

Introdução

O conceito de instituição, basilar na Ciência Política, tem exercido, por intermédio das teorias neo-institucionalistas, ampla influência na explicação dos fenômenos políticos e sociais. O novo institucionalismo representou o retomo das instituições ao centro da teoria política. Essa capacidade explicativa, em grande medida, tem sido associada ao estudo de regras e procedimentos formais. Todavia, parte dos comportamentos políticos não podem ser devidamente compreendidos se analisados apenas os efeitos das normas oficiais.

A despeito da diferença conceitual é importante reconhecer que o estudo das regras informais é parte integrante da análise institucional. Conforme indicado por North (1990), as instituições são regras e procedimentos de caráter formal e informal que estruturam as interações sociais, restringindo e modelando o comportamento dos atores⁴.

Nos últimos anos, os canais não formais e as instituições informais têm despertado a atenção de um conjunto de pesquisadores (NORTH, 1990; O'DONNELL, 1996; LAUTH, 2000, 2004; HELMKE e LEVITSKY, 2004, 2006; LAWOTI, 2010; ULLOA, 2016) interessados em identificar em outros códigos de conduta a explicação para os comportamentos com implicação no processo político. Apesar da contribuição de inúmeros estudiosos, a importância das regras informais nas pesquisas teóricas e empíricas parece não ter encontrado o seu pleno desenvolvimento. Esta continua sendo uma agenda de pesquisa que requer investigação.

Muitas das limitações para desenvolvimento desse tipo de análise decorrem de dificuldades metodológicas. Como as instituições informais não são facilmente identificáveis e mensuráveis, pois geralmente não se tratam de procedimentos escritos, elas podem, por vezes, ser omitidas (NORTH, 1990; HELMKE e LEVITSKY, 2006). Apesar dos desafios para identificar os padrões informais, as pesquisas científicas contam com uma série de procedimentos que visam contribuir com esse tipo de investigação. Estudos de caso, pesquisas etnográficas, análises comparativas, são alternativas para o desenvolvimento da agenda (HELMKE e LEVITSKY, 2006).

⁴ Tomando como referência a definição de North (1990), utilizamos os termos “instituições” e “regras” como sinônimos.

Essa diversidade de métodos e procedimentos de pesquisa tem contribuído para o entendimento de que a existência de instituições informais não é necessariamente perniciosa às democracias. Conforme indicado por Ulloa (2016), uma extensa bibliografia tem associado as normas informais a fenômenos como como clientelismo, corrupção e patrimonialismo. Embora existam evidências sistemáticas quanto aos problemas que envolvem a falta de transparência das instituições informais, alguns estudiosos defendem que certas regras não formalizadas contribuem para a estabilidade dos regimes (HELMKE e LEVITSKY, 2004, 2006; ULLOA, 2016, LEVITSKY e ZIBLATT, 2018).

A tipologia desenvolvida por Lauth (2000, 2004) e Helmke e Levitsky (2004, 2006), contribui para captar a complexidade das regras informais e a sua interação com as instituições formais, destacando as diversas maneiras com que elas se relacionam, bem como quais são as suas consequências. Essa tipologia permite perceber que certas regras informais facilitam a coordenação ou a tomada de decisão, enquanto outras subvertem e mitigam a eficiência das instituições políticas oficiais.

A partir da referida tipologia, buscamos investigar como as instituições informais atuam no Legislativo subnacional. O objetivo da análise é examinar as regras não formalizadas que incidem sobre o comportamento político no município, afetam a governabilidade e têm efeitos sobre a produção legislativa. Para tanto, realizamos um estudo de caso no município de São Carlos/SP⁵, como forma de avaliar o surgimento e os efeitos das emendas parlamentares para o comportamento político na Câmara Municipal. Nesse estudo, avaliamos os anos de 2001 a 2008, período marcado pela origem das emendas e por sua consolidação.

Cabe observar que as emendas parlamentares municipais, tal como são executadas, não são uma especificidade de São Carlos, há registro de sua existência em outras localidades. No entanto, como não encontramos outras pesquisas que tomem o dispositivo enquanto objeto de análise à nível municipal, optamos pela realização de um estudo de caso. Conforme assinalado por Lijphart (1994), os estudos de caso são especialmente indicados para fenômenos os quais se têm poucas informações. A vantagem desse tipo de método reside em investigar fatores contextuais e mecanismos causais, gerando novas hipóteses e ampliando a agenda de pesquisas.

O estudo realizado trata-se de uma análise descritiva. A sua principal contribuição está em sinalizar a existência de um dispositivo ainda não investigado nas pesquisas sobre o processo legislativo local. A hipótese principal é que as emendas parlamentares são uma importante moeda de troca na relação Executivo-Legislativo também à nível municipal. Isso porque, as emendas podem assegurar a distribuição de recursos para importantes redutos eleitorais dos vereadores.

Como as emendas parlamentares municipais são uma instituição informal e, portanto, não se trata de uma norma escrita, a alternativa encontrada para a investigação foi a avaliação da

⁵ O município situado no interior do estado de São Paulo, distante 235 km da capital, conta com uma população de cerca de 240.000 habitantes.

produção legislativa local, que consiste no ponto de intersecção entre as regras formais e informais. Assim, investigamos os documentos oficiais, como projetos de lei, o Regimento Interno da Câmara Municipal e a Lei Orgânica do Município, os quais foram submetidos a análise de conteúdo. A partir deste procedimento mapeamos a utilização do dispositivo na Câmara Municipal. No decorrer da pesquisa também foram realizadas 21 entrevistas semi-estruturadas com os vereadores⁶, o objetivo foi resgatar os elementos da política local que possibilitaram a criação e manutenção das emendas, mas também complementar e detalhar as informações sobre o funcionamento das normas informais. As entrevistas serviram ainda para identificar a posição política dos vereadores e a sua percepção quantos aos seus principais redutos eleitorais. Muito embora as entrevistas tenham um papel importante na identificação do problema investigado, elas ocupam a posição de uma metodologia complementar – secundária – visto que o foco do estudo está na interação entre as instituições formais e informais.

O texto está organizado em três seções, além desta introdução. Na primeira seção apresentamos o referencial teórico, identificando algumas das principais discussões que orientaram o estudo das instituições na Ciência Política. Na segunda seção desenvolvemos o conceito de instituições informais, retomando a tipologia desenvolvida por Helmke e Levitsky (2004, 2006) e Lauth (2000, 2004). Na terceira seção realizamos um estudo de caso como forma de compreender o comportamento dos atores políticos, bem como a interação entre as regras formais e informais do processo legislativo subnacional. Por fim, são traçadas algumas considerações finais.

1. Instituições e Institucionalismos

Nas últimas décadas a Ciência Política tem reafirmado a importância das instituições na dinâmica dos processos políticos e sociais. Por vezes, a sua centralidade tem sido representada pela máxima de que “as instituições importam”. Sem embargo, o debate em torno das instituições não é novo. A temática já presenciou uma “revolução comportamentalista” e o institucionalismo passou do “velho” ao “novo”, sendo que este último não corresponde a uma corrente unificada (PETERS, 2001; HALL e TAYLOR, 2003; PERES, 2008; NASCIMENTO, 2009; TROIANO, 2015).

O velho institucionalismo, presente nas análises políticas até a década de 1950, esteve centrado em observações formalistas e descritivas, sendo considerado normativo e pouco científico (PETERS, 2001). Esse tipo de abordagem foi tido como insuficiente para explicar determinados fenômenos políticos⁷, o que despertou o interesse dos acadêmicos por outras variáveis (ROTHSTEIN, 2001).

⁶ Do total de 24 parlamentares que compuseram a Câmara Municipal no período analisado (2001-2008), um vereador faleceu em 2011 e dois não retornaram aos nossos contatos. Assim, foram entrevistados 21 vereadores.

⁷ Um exemplo é a ascensão dos regimes totalitários.

Nesse contexto, o comportamentalismo, ou *behaviorismo*, surge como uma abordagem crítica ao institucionalismo, deslocando o centro da análise para os indivíduos, para o seu comportamento e valores. Essa escola, influenciada pela psicologia estadunidense, trouxe para a Ciência Política uma maior preocupação com a objetividade, empirismo e multidisciplinariedade, de modo que foi considerada uma “revolução” nos paradigmas da ciência do período. De acordo com essa concepção, apenas uma orientação empírica e positiva seria capaz de explicar os fenômenos políticos (PERES, 2008).

É justamente a pretensão multidisciplinar do comportamentalismo um dos principais objetos de crítica do novo institucionalismo. Além da dificuldade para o estabelecimento de uma especificidade analítica, o *behaviorismo* também foi criticado pela incompatibilidade entre as suas ambições teóricas e os resultados efetivos das pesquisas (PERES, 2008).

Outra importante crítica que recai sobre as análises comportamentalistas se refere ao seu caráter voluntarista. Conforme observa Immergut (1998), o novo institucionalismo consiste em uma reação à concepção de que a somatória das preferências individuais explicaria o comportamento coletivo. O neo-institucionalismo assumia que a ação social seria determinada por instituições e não pela soma das preferências.

Essa corrente teórica também rejeitou as concepções estruturalistas que atribuíam à estrutura a causa da realidade social (HALL e TAYLOR, 2003). Em outras palavras, o novo institucionalismo se posicionou contra a noção tanto de um indivíduo autônomo, quanto de um sujeito determinado pelas estruturas sociais. Nesse sentido, essa corrente buscou conjugar agência e estrutura⁸ (NASCIMENTO, 2009).

Apesar de crítico às correntes anteriores, o neo-institucionalismo incorporou elementos fundamentais dessas escolas em suas análises. Por um lado, retomou as instituições como variáveis explicativas para a compreensão dos fenômenos políticos; por outro lado, manteve o rigor científico com vistas à objetividade em suas investigações.

O novo institucionalismo, que ganha fôlego no final da década de 60⁹, mantém a sua centralidade nas investigações científicas por meio do estudo da estruturação das preferências dos atores com base nos constrangimentos institucionais.

A despeito do foco nas instituições, os teóricos dessa escola não estão de acordo quanto a forma de proceder a análise institucional, isso porque a abordagem teórica não é constituída por uma única corrente de pensamento. Conforme destacado no trabalho seminal de Hall e Taylor

⁸ Para mais informações acerca do debate agência-estrutura na análise institucional, ver: Mahoney e Snyder (1999).

⁹ Segundo Rothstein (2001), duas questões são fundamentais para compreender a emergência do renovado interesse nas instituições no período mencionado. A primeira se deve ao insucesso das grandes teorias como o behaviorismo, estruturalismo e marxismo na explicação da realidade social. Para o autor, essas teorias seriam demasiadamente gerais e, portanto, teriam dificuldades em explicar a multiplicidade de entidades políticas observadas. A segunda, reside no colapso das hipóteses de convergência nas ciências sociais. Durante as décadas de 50 e 60 esperava-se que, a “a maioria dos países de Terceiro Mundo seguissem a mesma via de modernização e que as democracias capitalistas ocidentais convergissem ao longo do tempo” (ROTHSTEIN, 2001, p. 210). Contudo, ao invés de convergência em processos similares descobriu-se que as diferenças persistiam.

(2003) há pelo menos três enfoques no interior do novo institucionalismo: histórico, sociológico e da escolha racional.

Apesar das diferenças teóricas e metodológicas na abordagem de cada uma dessas matrizes analíticas, o seu núcleo comum reside na concepção da instituição como variável central para a explicação dos fenômenos políticos, de modo que as instituições não apenas “importam” para a explicação da ocorrência de determinados acontecimentos, mas são parte integrante da própria explicação.

Cabe notar que aqui nos defrontamos com uma questão conceitual sobre a definição do que são instituições. Enquanto para o velho institucionalismo tal delimitação não foi um problema, entendendo instituições apenas como estruturas materiais – órgãos ligados ao Estado ou governo – o novo institucionalismo conta com uma conceituação diversificada, a partir de cada uma de suas abordagens (NASCIMENTO, 2009).

A concepção sobre o que são instituições não é compartilhada por todos os neo-institucionalistas. Em geral, esse debate não ocorre de maneira explícita. Goodin (1996), sugere que existe grande diversidade sobre o que as disciplinas “interpretam como 'instituições' e por quê”¹⁰ (GOODIN, 1996 apud BLONDEL, 2008, p.06). Essa diversidade seria decorrente da inclinação de cada uma das matrizes em aproximar o conceito e procurar definições que estejam próximas às suas tradições teóricas. Nesta esteira, a heterogeneidade no interior das disciplinas deve ser pensada a partir de suas variadas posições metodológicas e epistemológicas.

Em resumo, cada um dos institucionalismos desenvolve explicações próprias sobre o que seria uma instituição. Grosso modo, para o institucionalismo histórico as instituições são organizações, procedimentos e normas oficiais – ainda que não estejam excluídas das análises as relações não formais ou formalizadas.

O institucionalismo sociológico, por sua vez, compreende as instituições como normas e valores que incluem esquemas cognitivos e modelos morais, responsáveis por “fornecerem ‘padrões de significação’ que orientam a ação humana” por meio de modelos de comportamento (HALL e TAYLOR, 2003, p. 209). Nessa matriz, as instituições não apenas representam restrições ao comportamento, elas são responsáveis pelo processo de formação de preferências.

O institucionalismo da escolha racional entende as instituições como um sistema de regras e incentivos, a partir dos quais os indivíduos definem as suas preferências com base em cálculos estratégicos (HALL e TAYLOR, 2003). Nessa perspectiva, as instituições são vistas como agentes de redução dos custos de transação, e fornecem informações que reduzem as incertezas sobre os comportamentos e levam a estratégias específicas que geram resultados potencialmente melhores.

Shepsle (2008) sugere que existem duas formas de se pensar as instituições sob a ótica da

¹⁰ Todas as traduções são livres e de responsabilidade das autoras.

escolha racional. A primeira considera as instituições como constrangimentos externos, nas quais as regras do jogo são dadas exogenamente; a segunda forma admite que “as regras do jogo são fornecidas pelos próprios jogadores”; e são simplesmente a maneira pela qual os jogadores decidem jogar (SHEPSLE, 2008, p.25). Em ambas as interpretações as instituições são entendidas enquanto componentes que estruturam a ação dos indivíduos.

Cada uma das matrizes compreende as instituições com base em diferentes perspectivas teóricas. De maneira geral, as instituições podem ser entendidas como “regras do jogo”; todavia, a questão é saber o que pode ser incluído enquanto regra: rotinas, procedimentos, cultura ou normas sociais (ROTHSTEIN, 2001). Ademais, é importante indicar se essas regras são formais ou informais. Conforme já sugerido por Rothstein (2001), “a maioria das pessoas, quase sempre, atua de acordo com normas predefinidas de conduta, e a maioria dessas normas não estão formalizadas como leis ou outras regulações escritas” (ROTHSTEIN, 2001, p. 215). Ainda que não formalizadas, essas regras são responsáveis pela delimitação dos comportamentos sociais.

2. Sobre regras, instituições formais e informais

As instituições intervêm sobre o processo político e seus resultados de diferentes maneiras, agindo, por exemplo, sobre a representação, governabilidade e a qualidade da democracia. Contudo, a análise das instituições formais tem se mostrado insuficiente para compreender parte do comportamento político (LAWOTI, 2010). Isso porque, nos variados contextos, existem instituições que não são tomadas pelos analistas como variáveis importantes. Trata-se das instituições informais.

Conforme Helmke e Levitsky (2004), a distinção entre instituições formais e informais tem sido pensada de diferentes maneiras. Uma abordagem comum refere-se ao enfoque Estado-sociedade. De acordo com essa perspectiva, as instituições formais englobariam os órgãos estatais como tribunais, legislaturas e constituições; as instituições informais estariam presentes na esfera religiosa, de parentesco, bem como em outras organizações societárias. Todavia, essa interpretação não explica a existência e o funcionamento de uma gama de instituições informais que atuam no interior das instituições formais, e em grande medida delimitam os comportamentos (HELMKE e LEVITSKY, 2004).

Uma segunda abordagem enfatiza a implementação das regras como mecanismo para distinção entre os diferentes tipos de instituição. Essa interpretação considera as instituições informais como possuidoras de regras “auto-executáveis”, enquanto as instituições formais contariam com regras a serem aplicadas por terceiros – geralmente o Estado. Para Helmke e Levitsky (2004), ainda que essa explicação seja útil do ponto de vista analítico, a forma de proceder a diferenciação é problemática pois não admite a execução de regras informais por agentes externos, ou pelo Estado (HELMKE e LEVITSKY, 2004, 2006).

Os autores oferecem uma terceira definição. Para eles, as instituições formais podem ser

entendidas como “regras e procedimentos que são criados, comunicados e aplicados por meio de canais amplamente aceitos como oficiais”. Por seu turno, as instituições informais se referem às “regras compartilhadas socialmente, geralmente não escritas, criadas, comunicadas e aplicadas fora dos canais oficialmente sancionados” (HELMKE e LEVITSKY, 2006, p. 05). Vale ressaltar que as regras informais muitas vezes são aplicadas por atores e instituições do próprio Estado.

As instituições informais carregam, portanto, uma pauta regularizada de ações reconhecidas e aceitas, praticadas por atores cuja expectativa é seguir atuando de acordo com essas regras, considerando que a ruptura com as normas traria sanções ou desaprovação social (O’DONNELL, 1996; HELMKE e LEVITSKY, 2006).

Lauth (2004), sugere que enquanto as instituições formais são garantidas por agências oficiais e têm a sua desaprovação sancionada pelo Estado, as instituições informais são fundamentadas na sua existência e efetividade. Em outras palavras, o poder de sanção dessas instituições estaria relacionado aos mecanismos sociais de exclusão, ou a condição de que a sua não utilização minimizaria as chances do acesso a bens e serviços compartilhados. Nesse sentido, as instituições moldariam o comportamento sem a necessidade de um aparato legal e coercitivo que garanta a sua existência (AGUIAR, 2015).

Ainda que essa distinção conceitual seja importante, ela é incompleta. As instituições informais agregam características que são mais complexas do que a definição de normas não escritas supõe. Este ponto é reconhecido por Helmke e Levitsky (2006) que indicam a necessidade de se observar as diferenças entre instituições e outros fenômenos informais. Nesse sentido, o pesquisador interessado nesse tipo de instituição deve estar atento as seguintes situações: a) instituições informais não são instituições fracas; b) elas se distinguem de outros comportamentos informais que possuem regularidade; c) elas não se referem a organizações informais; d) e, não se confundem com cultura.

Sobre o primeiro aspecto é importante esclarecer que muitas das instituições formais são ineficazes. No entanto, a sua fraqueza não implica necessariamente na presença de instituições informais. A segunda questão se refere ao fato de que nem todos os comportamentos padronizados estão efetivamente vinculados a regras compartilhadas. Ou seja, a regularidade nos comportamentos podem ser produto de uma variedade de incentivos (HELMKE e LEVITSKY, 2006).

Outro ponto fundamental é a diferenciação entre instituições e organizações¹¹. Enquanto as instituições podem ser entendidas como as regras do jogo, as organizações incorporam os seus

¹¹ Sobre a diferenciação entre instituições e organizações Blondel (2008) afirma que “na política, a ênfase foi quase automaticamente colocada nas organizações, e não em procedimentos ou regras, quando a questão da definição de instituições surgiu. Contagem de regras: fazem parte do processo institucional; mas regras e procedimentos se tornam aplicáveis, na política, somente através de organizações, pois devem ser aplicáveis a um grande número de pessoas que não participaram (porque na maioria dos casos não têm o direito de fazê-lo) no processo de tomada de decisão” (BLONDEL, 2008, p. 723).

atores (AGUIAR, 2015). Ou seja, “assim como as organizações formais (como partidos políticos ou sindicatos) podem ser distinguidas das regras formais, as organizações informais (como clãs ou máfias) devem ser distinguidas das instituições informais” (HELMKE e LEVITSKY, 2006, p. 07).

Por fim, é importante frisar que as instituições informais não devem ser confundidas com cultura pois não se trata de valores compartilhados, mas sim de crenças e expectativas de um conjunto particular de atores – que podem ou não estar enraizadas em valores sociais mais amplos (HELMKE e LEVITSKY, 2006).

Essa breve definição permite compreender algumas características das instituições informais. Lauth (2004) indica que além de existirem diferentes tipos de regras não formais, estas interagem de maneira diversificada com as normas oficiais e tem inúmeras consequências. A tipologia desenvolvida por Lauth (2000) e atualizada por Helmke e Levitsky (2004, 2006) envolve duas dimensões, e permite perceber que certas regras informais facilitam a coordenação ou a tomada de decisão, enquanto outras subvertem, mitigam ou substituem a eficiência das instituições políticas oficiais.

A primeira dimensão busca evidenciar o grau de convergência entre os resultados institucionais – o que significa investigar se as regras informais produzem um resultado divergente ou semelhante ao esperado no caso da adesão estrita às regras formais. A segunda dimensão busca verificar a eficácia das regras formais – o que indica se, de fato, as regras do âmbito oficial são cumpridas na prática. Quando as regras e procedimentos são ineficazes, os atores políticos julgam que o custo de violação é baixo. Essas duas dimensões produzem a tipologia apresentada no Quadro 1:

Quadro 1 – Tipologia das Instituições Informais

Resultados/Eficácia	Regras formais efetivas	Regras formais não efetivas
Convergentes	Complementares	Substitutivas
Divergentes	Acomodativas	Competitivas

Fonte: Helmke e Levitsky, 2006, p. 14.

As instituições informais **complementares** coexistem com as regras oficiais efetivas. Esse tipo de regra informal condiciona o comportamento dos atores sem violar os efeitos das regras oficiais ou produzir resultados substancialmente diferentes. Nesse sentido, esse tipo de instituição poderia aumentar a eficiência das regras oficiais facilitando a coordenação e a tomada de decisões (HELMKE e LEVITSKY, 2006). Essas regras seriam capazes de aprimorar a governabilidade por meio do preenchimento das lacunas deixadas pelas regras formais e melhorar a eficiência do processo legislativo (MEJÍA ACOSTA, 2004 apud AGUIAR, 2015).

As instituições informais **acomodativas** criam incentivos para que os atores se

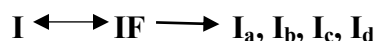
comportem de maneira que altere os efeitos substantivos das regras formais sem, contudo, infringi-las diretamente. Esse tipo de norma, com frequência, se origina em situações na qual os atores políticos, ou elites, tem dificuldade para alcançar determinados resultados, porém são incapazes ou estão impedidos de transgredir abertamente as regras oficiais. Assim, essas instituições viabilizam a conciliação de interesses dos atores com os arranjos institucionais formais existentes (HELMKE e LEVITSKY, 2006).

Já as instituições informais **substitutivas** surgem da interação entre regras formais ineficazes e interesses convergentes. Elas operam em contextos no qual as normas oficiais não são verdadeiramente executadas, porém os atores buscam resultados compatíveis com o proposto neste âmbito. Esse tipo de instituição alcança os objetivos idealizados pelas normas oficiais (HELMKE e LEVITSKY, 2006).

Por fim, as instituições informais **concorrentes** são aquelas que estruturam incentivos inconciliáveis com o proposto pelas regras formais. Para seguir uma regra os atores precisam, necessariamente, violar outra, de modo que esse tipo de instituição é incompatível com as normas escritas, combinando ineficiência e resultados divergentes (HELMKE e LEVITSKY, 2006).

A interação entre as instituições informais (I) e formais (IF) para o estabelecimento das categorias apresentadas está representada na Figura 01:

Figura 01 – Interação entre Intuições Formais e Instituições Informais para a formação das categorias



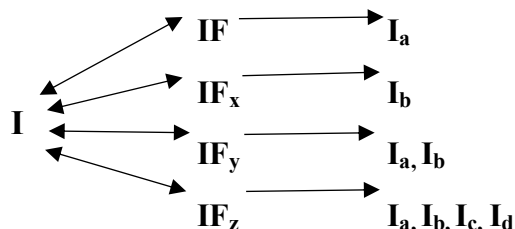
Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de Helmke e Levitsky (2006).

A observação da tipologia permite identificar a complexidade da interação entre as instituições. Essas categorias podem ou não ser mutuamente excludentes, e isso depende do tipo de interação que uma instituição mantém com as outras. De modo que, a depender do prisma da investigação, a instituição pode receber determinada classificação. Um exemplo observado por Helmke e Levitsky (2006) trata do clientelismo, que pode tanto violar os procedimentos da democracia liberal (O'DONNELL, 1996 apud HELMKE e LEVITSKY, 2006), como substituir mecanismos formais deficitários de representação local (TAYLOR-ROBINSON, 2006 apud HELMKE e LEVITSKY, 2006).

Na coletânea organizada pelos autores há diversos exemplos quanto as possibilidades de classificação. No capítulo de Brinks (2006), as regras informais são classificadas em diferentes categorias a partir da sua interação com as variadas instituições formais. No capítulo de Van Cott (2006), são combinadas diferentes categorias para a análise de um mesmo conjunto de instituições

informais¹². Essa múltipla possibilidade de classificação das instituições informais e formais é representada pela Figura 2:

Figura 02 – Múltiplas interações entre Instituições Informais e Instituições Formais



Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de Van Cott (2006).

Cabe ainda destacar que as interações entre os diferentes tipos de instituições são dinâmicas, o que contribui para que as regras informais sirvam enquanto catalisadores para a mudança institucional. Por um lado, elas podem induzir a criação de normas formais para o enquadramento de práticas consideradas benéficas, porém não oficiais. Por outro lado, podem levar as instituições formais ineficazes ao declínio substituindo-as por outras; ou mesmo inibir o desenvolvimento de instituições formais efetivas, incentivando os indivíduos a atuar com base nas regras informais. Todavia, também podem contribuir para a estabilidade das regras oficiais, aprimorando o desempenho dessas normas ou de seus benefícios (HELMKE e LEVITSKY, 2006).

3. Trocas políticas e emendas parlamentares em São Carlos

Nessa seção avaliamos as emendas parlamentares individuais no município de São Carlos/SP. Aqui, nos referimos as emendas de caráter impositivo¹³ e não àquelas realizadas junto aos projetos de lei do orçamento anual ou de diretrizes orçamentárias. A primeira se refere a um acordo tácito entre os poderes Executivo e Legislativo e não se encontram registradas ou formalizadas como uma norma oficial. Já a segunda consiste em atribuição formal dos vereadores e está prevista na Lei Orgânica do município¹⁴.

As emendas parlamentares individuais encontram-se em vigor em São Carlos desde 2001. A sua origem remonta a um período de reordenamento das forças partidárias e das elites políticas

¹² Van Cott (2006), demonstra como as leis indígenas podem ser classificadas em todas categorias.

¹³ Nos referimos a um “caráter impositivo” pois as emendas se assemelham a esse modelo de orçamento, ainda que o dispositivo avaliado aqui seja informal.

¹⁴ A Câmara dos Vereadores no que tange as receitas públicas cabe votar o Orçamento Anual, Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias, podendo o parlamentar propor emendas ao projeto orçamentário anual somente quando compatíveis com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Segundo o disposto na Lei Orgânica do Município de São Carlos, é de iniciativa do prefeito matérias de abertura de crédito, subvenções, auxílio e de qualquer natureza que crie ou aumente as despesas públicas.

no município. As eleições de 2000, caracterizada pela expansão do Partido dos Trabalhadores (PT) nas diversas cidades brasileiras, instituiu um cenário diverso na política local, marcando a chegada de novas lideranças políticas também nos municípios do estado de São Paulo. Nas cidades paulistas, a expansão do partido nas prefeituras ocorreu, sobretudo, na região de Ribeirão Preto e Araraquara, território em que está situado o município de São Carlos.

No pleito de 2000, após acirrada competição, o candidato petista ao executivo municipal venceu as eleições por uma diferença de 128 votos, derrotando os candidatos ligados às elites tradicionais do município. Embora o PT tenha eleito o prefeito e a maior bancada da Câmara Municipal para aquela legislatura, isso não foi o suficiente para assegurar a governabilidade.

Do total de 21 vereadores apenas 07 integravam a coalizão do governo, enquanto 14 declaravam oposição. O resultado foi uma relação instável entre os poderes Executivo e Legislativo. Nos primeiros meses foram instauradas duas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), com o objetivo de averiguar irregularidades na contratação de empresas para a prestação de serviços na cidade, mas também de manifestar o peso e a influência dos políticos de oposição ligados às antigas lideranças.

Ainda no início do mandato, o prefeito enfrentou outras dificuldades para governar. Um dos principais entraves esteve relacionado a aprovação do orçamento anual em 2001, referente ao ano subsequente. Naquele momento os vereadores da oposição enviaram uma grande quantidade de emendas ao projeto de Lei Orçamentaria Anual. Embora a formulação de emendas ao orçamento seja atribuição parlamentar, e tenha como objetivo assessorar o Executivo na adequação dos recursos para áreas específicas, no contexto da política local o volume de emendas representou uma estratégia de parte dos vereadores para dificultar a execução do orçamento formulado pelo Executivo.

A queda de braço entre os poderes, referente à formulação e execução orçamentária, contou com a intervenção do Poder Judiciário para que fosse reestabelecido o texto original. O conflito em torno do orçamento provocou desgastes no governo e deu origem a trocas políticas como forma de instaurar a estabilidade governativa. A solução encontrada foi a criação de uma norma informal: as emendas parlamentares individuais. O “acordo de cavalheiros”, conforme definido pelo então Presidente da Câmara Municipal na época, representou um compromisso firmado entre os poderes Executivo e Legislativo para conciliar os interesses.

Com frequência, os estudos que buscam compreender a relação entre os poderes abordam a distribuição de pastas e as nomeações políticas como um recurso para a gestão da coalizão. No município, a depender de seu porte e da magnitude eleitoral, por vezes, o vereador é o único representante de seu partido, de modo que a sigla pode não exercer efetiva coordenação legislativa. Assim, as emendas parlamentares, que são dispositivos de uso individual dos

legisladores¹⁵, podem condicionar comportamentos atendendo aos interesses específicos dos vereadores. Isso não significa que a distribuição de cargos – reconhecida como uma regra formal – não tenha peso significativo em âmbito local; mas é importante atentar para outros dispositivos.

As emendas parlamentares consistem no repasse de recursos às entidades municipais de caráter assistencial, esportivo, educacional, cultural, científico ou à organização da sociedade civil de interesse público, a partir da indicação dos legisladores. O dispositivo tem por objetivo atender demandas de grupos organizados ou das bases eleitorais dos vereadores. São o que a literatura denomina de *pork barrel politics* (BAIÃO e COUTO, 2017).

Em São Carlos, desde sua origem, em tese, vereadores do governo e da oposição dispõem do uso do mecanismo. Quando a norma foi criada, os valores a serem destinados correspondiam a 1% do total do orçamento municipal¹⁶, devendo ser partilhado entre todos os representantes. Assim, as entidades poderiam receber repasses desde que não fossem criadas despesas permanentes.

Embora as emendas não figurem como normas escritas, a produção legislativa local consiste no ponto de intersecção entre as regras formais e informais. Pois para que a emenda parlamentar possa ser destinada é preciso firmar convênio com as entidades sociais¹⁷, de modo a declará-las como sendo de interesse público por meio da formulação e aprovação de projeto de lei¹⁸.

Assim, como forma de consolidar o reconhecimento da entidade, os vereadores interessados em submeter emendas à determinadas entidades devem encaminhar um projeto de lei ordinária à Casa Legislativa, após a sua aprovação o projeto seguirá para a sanção do prefeito. Somente após a aprovação da lei a solicitação para a destinação de recursos poderá ser encaminhada¹⁹.

Do ponto de vista formal, apenas entidades sem fins lucrativos e legalmente constituídas podem ser reconhecidas como sendo de utilidade pública. Sem embargo, mesmo diante da formalização das entidades, as emendas parlamentares em si permanecem como uma regra

¹⁵ Também definidas como: indicações individuais de dotações de valores. Ver: Câmara Municipal de São Carlos. Disponível em: <https://camarasaoCarlos.sp.gov.br/artigo/?a=noticia&id=5311>. Acesso em 30 de abril de 2020.

¹⁶ Conforme o que estaria previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias. O recurso seria proveniente “do tesouro municipal, advindo da arrecadação de impostos e transferências constitucionais”. Informação obtida pela Lei de Acesso à Informação (LAI), nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, pedido protocolado sob o processo n. 8733/2020 na Prefeitura Municipal de São Carlos.

¹⁷ Os convênios são instrumentos firmados pela administração pública com entidade de caráter público, particular ou com pessoa jurídica de direito privado (associação ou fundação) para a realização de determinados objetivos de interesse coletivo (CAMPOS, 2014). Os convênios podem envolver ou não o repasse de recursos, todavia eles devem atender ao estabelecido na Lei nº 8.666/93.

¹⁸ Conforme previsto no Art. 16 da Lei Municipal nº12.837 de 30 de julho de 2001, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias, “na realização de programas de competência do Município, poderá este adotar a estratégia de transmitir recursos a instituições privadas sem fins lucrativos, desde que especificamente autorizados em Lei Municipal e seja firmado convênio, ajuste ou congêneres, pelo qual fiquem claramente definidos os deveres e obrigações de cada parte e forma e prazos de prestação de contas”.

¹⁹ A partir de 2006 a LDO passou a fazer referência a necessidade de “autorização legislativa” para as “transferências de recursos para o setor privado”, no entanto não faz menção direta às emendas parlamentares e seus destinatários.

informal. Ainda que ela atravesse o processo legislativo, não há regulamentação formal sobre a sua funcionalidade.

As despesas referentes as emendas parlamentares – no período avaliado – foram registradas pela Secretaria de Governo como “encargos gerais do município”²⁰. A partir de 2005, o valor total a ser destinado às emendas passou a constar no orçamento²¹. A partir desse ano, também passaram a constar nas diretrizes orçamentárias os requisitos para a “transferência de recursos para o setor privado”²². Contudo, as condições descritas não fazem referência direta às emendas parlamentares.

No primeiro momento, a solicitação para a liberação do recurso realizava-se por meio de ofício encaminhado pelos vereadores ao poder Executivo. Nesses ofícios eram comunicadas as entidades já conveniadas a serem atendidas e os valores a serem destinados²³.

Como se trata de uma regra informal não há prazos definidos para a liberação dos recursos, que é definido pelo Executivo municipal. O posicionamento dos parlamentares, enquanto membros da coalizão ou oposição, é um elemento diferenciador, podendo definir quando as emendas serão disponibilizadas pelo prefeito. A gestão do tempo, portanto, tornar-se um instrumento importante na relação entre os poderes, em um contexto em que tais emendas são um dispositivo para a gestão da coalizão.

Nessa métrica, uma alternativa disponível aos vereadores é a aproximação com o governo, como forma de garantir que a transferência de recursos, sob o controle do prefeito, para as entidades sociais ligadas às suas bases eleitorais²⁴ sejam mais céleres. No caso investigado isso efetivamente ocorreu, após a instauração das emendas parlamentares a base do governo foi

²⁰ Somente a partir de 2018 as emendas parlamentares passaram a figurar no Portal da Transparência do Município de São Carlos, sendo possível consultá-las. Para mais informações, ver: https://scarlos.giap.com.br/apex/scarlos/f?p=839:5:13401237241107::NO::GLOBAL_EXERCICIO:2020. Acesso em: 25 de abril de 2020.

²¹ O Art. 14 da LDO de 2006 dispõe que, “a Lei Orçamentária deverá objetivar o superávit orçamentário com a finalidade de proporcionar, ainda que em parte o ajuste das contas municipais, conforme registros contábeis oficiais da Prefeitura, reservando R\$1.560.000,00 (um milhão e quinhentos e sessenta mil reais) do Orçamento **para atender às emendas parlamentares**, para investimento em obras e equipamentos que não acarretem aumento de despesas continuadas, e/ou para a destinação para os Fundos Municipais” (grifo nosso).

²² Nos termos da Lei nº 8.742/1993, Lei nº 9.790/1999 e Lei nº 9.637/1998.

²³ Atualmente as emendas continuam vigentes em São Carlos, contudo alguns procedimentos foram modificados – o que demonstra que a instituição é dinâmica. Entre eles está a forma de solicitação para o acesso aos recursos, que pode ocorrer por emenda à Lei Orçamentária ou ofício. Enviamos um pedido de informação à Câmara Municipal e, em resposta nos foi informado que atualmente “os valores das emendas parlamentares são destinados pelos respectivos vereadores através de emenda à Lei Orçamentária Anual - LOA e, quando destinada a posteriori, é editado para cada repasse projeto de lei de abertura de crédito adicional suplementar ou especial para posterior repasse à entidade, que é feito pela prefeitura municipal através de termo de fomento ou colaboração” (pedido de informação protocolado no e-Sic da Câmara Municipal sob o n. 20203548906210). Ainda sobre os procedimentos para o repasse de recursos às entidades municipais, a Prefeitura Municipal informou que “o vereador encaminha um ofício à Secretaria Municipal de Governo que realiza o controle de saldo e destinação das emendas às entidades e à administração direta e indireta. Assim que liberado pela SMG, o ofício segue para o Departamento de Convênios da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão para que seja verificada a regularidade da entidade, ou seja, se ela está apta ou não a receber recursos através do terceiro setor” (esclarecimento obtido pela LAI, protocolado sob o processo n. 8733/2020 na Prefeitura Municipal de São Carlos).

²⁴ Nos últimos anos uma série de estudiosos tem apontado para a importância dos repasses financeiros aos redutos eleitorais como um imperativo para a sobrevivência política dos legisladores. Para mais informações sobre essa literatura, ver: Baião e Couto, 2017.

ampliada, passando de 7 para 14 vereadores; o prefeito foi reeleito²⁵ no pleito subsequente e contou com maioria legislativa em seu segundo mandato²⁶.

Na Câmara de São Carlos as emendas parlamentares são regras informais que criam incentivos para que os parlamentares se comportem de maneira diferente do prescrito pelas regras oficiais, sem com isso infringi-las diretamente. Os vereadores não são encorajados a formular leis que atenda aos interesses de seus redutos, pois existem restrições institucionais para isso²⁷. Eles buscam acomodar os interesses por meio das regras informais.

Conforme Helmke e Levitsky (2006) essas normas contradizem o espírito, mas não a letra das regras formais. A partir de sua tipologia é possível identificar que as emendas parlamentares viabilizam a conciliação dos interesses dos atores com arranjos institucionais formais existentes. Trata-se, portanto, de uma instituição informal **acomodativa**, na qual os vereadores embora tenham dificuldade para alcançar o resultado desejado – a distribuição de benesses – são incapazes de transgredir abertamente as regras oficiais.

Do ponto de vista institucional as emendas parlamentares, como praticadas no município de São Carlos, condicionam comportamentos e provocam sanções. Conforme sugerido por Lauth (2004) a não utilização da norma reconhecida e aceita, minimizaria as chances do acesso a bens e serviços compartilhados pelos atores.

Por se tratar de uma norma não escrita, há uma série de dificuldades para captar a frequência com que as emendas são utilizadas, bem como a quem se destinam e os valores distribuídos. Contudo, esta regra interage com as instituições oficiais por meio da formalização de entidades, sendo possível mapear as bases de interesse através da investigação da produção legislativa local.

Entre os anos de 2001 a 2008 foram firmados 42 convênios com associações e fundações sediadas no município²⁸. Os convênios são uma modalidade para a execução de serviços de interesse da administração que envolvam a realização de atividades de interesse público, não havendo qualquer impedimento para sua execução, desde que os repasses estejam em conformidade com o orçamento elaborado pelo Executivo.

Do ponto de vista formal está vedado aos vereadores a alocação de recursos, pois esta é uma prerrogativa do prefeito. As emendas não provocam um rompimento explícito com essa

²⁵ É importante esclarecer que não estamos atribuindo à reeleição do prefeito ao instituto das emendas parlamentares. Outras variáveis devem ser levadas em conta. No período pré-eleitoral as taxas de aprovação de Newton Lima eram relativamente altas, o que pode ser entendido como um elemento importante para a sua reeleição e ampliação da coligação eleitoral.

²⁶ Para as eleições de 2004, com base nas resoluções do TSE de número 21.702 e 21.803, o número de vagas na Câmara Municipal foi reduzido de 21 para 13. O prefeito reeleito iniciou o seu mandato com maioria legislativa, 06 vereadores. Entre as duas legislaturas a taxa de renovação na Câmara foi de apenas 23%.

²⁷ Está vedado ao vereador a apresentação de projeto de lei que implique em criação ou aumento de despesa pública não previsto no orçamento elaborado e executado pelo Executivo.

²⁸ Para efeitos de análise não incluímos os convênios firmados com entidades federais ou estaduais para a execução de determinadas políticas. Ou seja, contabilizamos apenas as associações, fundações ou entidades passíveis de se tornarem beneficiárias de emendas parlamentares.

norma, visto que é o Executivo quem direciona os valores; contudo, isso ocorre a partir da a partir da recomendação direta dos vereadores. Assim, no período analisado 42 entidades passaram formalmente – por meio de convênios – a ter a possibilidade de ser assistidas por uma regra institucional não oficial – as emendas parlamentares individuais.

As associações conveniadas atendem aos mais variados objetivos. São entidades assistenciais, educacionais, esportivas, científicas, organizações sociais e profissionais. A Tabela 1 apresenta o número de convênios firmados por área.

Tabela 1 – Convênios com entidades municipais (2001-2008)

Área Temática	N	%
Saúde	02	4,76
Assistência Social	09	21,42
Educação	09	21,42
Ciência	02	4,76
Esporte	07	16,66
Cultura e Recreação	02	4,76
Meio Ambiente	02	4,76
Sindicatos e segmentos profissionais	07	16,66
Associações de moradores	02	4,76
Total	42	100

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir dos dados da Câmara Municipal de São Carlos.

Conforme destacado na tabela a maior parcela dos convênios foram firmados com entidades assistenciais e educacionais, seguidas por entidades esportivas e àquelas vinculadas a determinados segmentos profissionais. Por sua parte, as áreas com o menor número de convênios foram a saúde, ciência, cultura, meio ambiente e as associações de moradores.

É importante sublinhar que essas entidades não necessariamente foram assistidas com os mesmos valores ou receberam repasses de um único vereador. Eles podem concorrer pelas mesmas bases eleitorais, sobretudo se as entidades exercem atividades mais salientes. Como se trata de uma regra informal a falta de transparência no encaminhamento das emendas não permite afirmar quais foram os principais beneficiários de cada legislador para o período avaliado.

Ademais, o maior número de convênios em uma área não necessariamente implica a maior quantidade de recursos recebidos. Todavia, pode ser um indicativo do reconhecimento de uma pluralidade de redutos a serem assistidos. Em outro estudo, demonstramos que em São Carlos os vereadores identificam como principais redutos eleitorais os movimentos sociais, bases territoriais, sindicatos, associações e categorias profissionais (MARTINS e KERBAUY, 2017).²⁹

Em 2015, com a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 86 ocorreram importantes

²⁹ Grupos indicados como sendo importantes segmentos eleitorais pelos vereadores em São Carlos: membros de sindicatos ou associações (23,8%); movimentos sociais (52,4%); moradores de um determinado bairro ou região da cidade (47,6%); grupos religiosos (19%); categorias profissionais (28,6%); outros (33,3%). Para essa questão na entrevista, os 21 vereadores puderam indicar mais de um grupo que julgassem ser um importante segmento de sua base eleitoral. Para mais informações ver: (MARTINS e KERBAUY, 2017).

modificações no modelo de execução orçamentária brasileiro. A principal delas refere-se justamente as emendas parlamentares individuais, que se tornaram impositivas. Com a mudança, a legislação reservou 1,2% da receita corrente líquida do ano anterior para a execução dessas emendas, sendo que a metade desse valor (0,6%) deve necessariamente ser destinada à área da saúde.

A promulgação da EC possibilitou a extensão da norma aos entes federativos. O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo disciplinou a aplicação do orçamento para os municípios por meio do comunicado SDG 18/2015. Assim, seguindo o modelo federativo, caso esteja prevista na Lei Orgânica dos municípios, as emendas parlamentares podem vir a se tornar uma regra formal.

Apesar das alterações no entendimento sobre a execução do orçamento, até o presente momento, São Carlos não logrou formalizar as emendas como uma regra oficial³⁰. Passados quase 20 anos de sua criação e 05 anos da promulgação da EC que possibilita a sua regulamentação, por que manter as emendas parlamentares como uma regra informal? A resposta para essa questão está relacionada a mais de uma razão.

Cabe lembrar que a norma surgiu para a resolução de um problema de ação coletiva. Para garantir a governabilidade, incentivos seletivos³¹ foram mobilizados para ampliar a coalizão do governo. Embora as emendas estejam disponíveis a todos os parlamentares, por se tratar de uma norma informal não há obrigatoriedade para sua execução. Assim, de forma seletiva, elas podem esbarrar em entraves para serem disponibilizadas – ou mesmo não serem atendidas – no caso de os vereadores se negarem a compor ou colaborar com o governo. Se oficializada a norma, o poder de negociação do prefeito será diminuído.

Outro ponto importante se refere as restrições estabelecidas pela EC 86/2015. A norma prevê que a metade do orçamento impositivo (0,6%) deve ser destinado à área da saúde. Ocorre que as bases eleitorais dos vereadores estão dispersas em organizações que atuam em outras áreas.

³⁰ Mais recentemente a imprensa local e a Câmara Municipal passaram a publicizar a utilização das emendas, destacando a atuação dos parlamentares para o atendimento das mais variadas demandas. Aqui, destacamos e ilustramos algumas dessas matérias: UPA Santa Felícia recebe computadores novos. Disponível em: <https://www.acidadeon.com/saocarlos/politica/NOT,0,0,1480385,UPA+Santa+Felicia+recebe+computadores+novos.aspx>. Acesso em: 08 de abril de 2020. Vereador Sérgio Rocha destina recursos à entidade Madre Cabrini. Disponível em: <https://camarasaocarlos.sp.gov.br/artigo/?ent=70792&a=noticia&id=3641>. Acesso em: 08 de abril de 2020. Emenda da vereadora Cidinha do Oncológico vai permitir abertura de Restaurante Popular em São Carlos. Disponível em: <https://camarasaocarlos.sp.gov.br/artigo/?ent=70792&a=noticia&id=5897>. Acesso em: 08 de abril de 2020. ONG SUPERA recebe equipamentos adquiridos com emenda do vereador Elton Carvalho. Disponível em: <https://camarasaocarlos.sp.gov.br/artigo/?ent=70792&a=noticia&id=5911>. Acesso em: 08 de abril de 2020. Vereador Gustavo Pozzi destina R\$ 100 mil ao Cantinho Fraterno. Disponível em: <https://camarasaocarlos.sp.gov.br/artigo/?ent=70792&a=noticia&id=3827>. Acesso em: 08 de abril de 2020. Triciclos adquiridos com emenda do vereador Edson Ferreira são entregues em CEMEI no Novo Mundo. Disponível em: <https://camarasaocarlos.sp.gov.br/artigo/?ent=70792&a=noticia&id=5367>. Acesso em: 08 de abril de 2020. Vereador Kiki destina recursos de emenda parlamentar a projeto da Cáritas Paroquial de São Nicolau de Flue. Disponível em: <https://camarasaocarlos.sp.gov.br/artigo/?ent=70792&a=noticia&id=5033>. Acesso em: 08 de abril de 2020. Marquinho Amaral destina emenda parlamentar para o SUPERA. Disponível em: <https://camarasaocarlos.sp.gov.br/artigo/?ent=70792&a=noticia&id=3237>. Acesso em: 08 de abril de 2020.

³¹ Nos referimos a “incentivos seletivos” nos termos de Olson (1999). O autor sugere que há três maneiras de evitar o problema da ação coletiva: formação de grupos pequenos, incentivos seletivos e coerção. Os incentivos seletivos podem ser utilizados para garantir a colaboração individual.

Portanto, a formalização das emendas implicaria na redução da diversidade de entidades beneficiadas pelos legisladores.

O que o caso investigado nos mostra é que a permanência de instituições informais **acomodativas** é mais provável quando todos os atores envolvidos se beneficiam de sua criação e manutenção (SIAVELIS, 2006). Prefeitos e vereadores são favorecidos com a informalidade da regra, que incentiva os indivíduos a seguirem atuando dessa forma. Ademais, as interações repetidas podem contribuir para a permanência das instituições informais (AXELROD, 1984 apud SIAVELIS, 2006). Vale ressaltar que a criação e manutenção da emenda parlamentar foi um projeto da elite política local. Conforme Siavelis (2006, p.53), há maior probabilidade de instituições informais persistirem quando um pequeno grupo de atores é o responsável tanto por criá-las, como por comunicar as suas regras e as sanções em caso de violação.

4. Considerações finais

No decorrer do texto procuramos destacar a importância das instituições para a compreensão do processo político. Para isso, retomamos alguns dos principais debates sobre as instituições e o neo-institucionalismo. Buscamos sublinhar como cada uma das correntes dessa matriz analítica compreende o conceito de instituição. Sem dúvida, as caracterizações delineadas são breves e incompletas, existindo, evidentemente, trabalhos identificados com essas matrizes muito mais robustos do que a descrição aqui realizada. Contudo, o objetivo principal da caracterização foi evidenciar o referencial teórico da análise.

A despeito da importância da investigação das regras e procedimentos formais para a Ciência Política, muitas vezes, elas têm se mostrado insuficientes para a compreensão de parte dos comportamentos políticos (LAWOTI, 2010). Nos variados contextos existem instituições que, embora não sejam tomadas pelos analistas como variáveis importantes, possuem alta capacidade explicativa. O estudo das regras informais é parte integrante da análise institucional e apenas recentemente tem recebido maior atenção dos estudiosos.

Procuramos destacar algumas das principais características das instituições informais, bem como sua definição e os tipos de interação estabelecidas com as regras oficiais. Partimos da tipologia desenvolvida por Lauth (2000) e Helmke e Levitsky (2004, 2006), para captar a complexidade das regras não oficiais.

Considerando-se essa tipologia, buscamos investigar as instituições informais que atuam no Legislativo subnacional com o objetivo de identificar e examinar as regras não formalizadas que incidem sobre o comportamento político, o processo legislativo e a governabilidade no município.

A partir do estudo de caso realizado na cidade de São Carlos/SP, verificamos a presença das emendas parlamentares como uma regra informal que orienta o comportamento dos vereadores. Destacamos que no município analisado, em razão do contexto político local, as

emendas parlamentares se constituem enquanto uma importante moeda de troca na relação Executivo-Legislativo, por meio da distribuição de recursos aos redutos eleitorais dos vereadores – as entidades municipais.

Buscamos destacar a interação existente entre essa regra informal e as instituições formais do processo legislativo local. Conforme demonstrado, para que uma entidade possa ser atendida, é preciso que ela seja declarada como sendo de utilidade pública pelos órgãos políticos oficiais. No período de 2001 a 2008 mais de 40 entidades foram consideradas de interesse público, o que permitiu que fossem assistidas por recursos repassados pelo poder Executivo a partir das recomendações feitas pelos vereadores. Como se trata de uma regra informal não é possível afirmar quais entidades foram efetivamente assistidas e quais foram os valores correspondentes. De todo modo, os vereadores declaram que as entidades são importantes redutos eleitorais.

No processo de conciliação de interesses a governabilidade e a transferência de recursos são os principais resultados almejados. As emendas parlamentares têm incidência sobre o comportamento político, pois são capazes de aproximar os vereadores para a base do governo, reordenar a formulação de políticas aumentando o número de projetos de lei de caráter administrativo, que se referem a declaração de utilidade pública, e produzir incentivos para o tipo de estratégia adotada pelos atores no processo legislativo.

Referências

AGUIAR, Osmar O. **As regras informais e o processo decisório na Câmara dos Deputados**. 2015. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Legislativo), Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/CEFOP, Brasília, 2015.

BAIÃO, Alexandre L.; COUTO, Cláudio G. A eficácia do *pork barrel*: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados. **Opinião Pública**, v. 23, n. 3, pp. 714-753, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762017000300714&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 2 jun de 2018.

BLONDEL, Jean. About Institutions, Mainly, but not Exclusively, Political. In: BINDER, Sarah A.; RHODES, R. A. W.; ROCKMAN, Bert A. (Eds.). **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2008, pp. 716-730.

BRASIL. Presidência da República. **Lei 8.742/1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 07 de dezembro de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm. Acesso em: 30 de abril de 2020.

BRASIL. **Lei 9.637/1998**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Brasília, 15 de maio de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19637.htm. Acesso em: 30 de abril de 2020.

BRASIL. **Lei 9.791/1999**. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Brasília, 23 de março de 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9790.htm. Acesso em: 30 de abril de 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional 86/2015**. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Brasília, 17 de março de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm. Acesso em: 24 jun de 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n. 21.702**. Instrução sobre o número de vereadores a eleger segundo a população de cada município. Brasília, 02 de abril de 2004. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2004/RES217022004.html>. Acesso em: 25 junho de 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n. 21.803**. Dispõe sobre os critérios de fixação do número de vereadores nos municípios, de acordo com o disposto no art. 29, IV, da Constituição Federal. Brasília, 08 de junho de 2004. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacaotse/res/2004/RES218032004.html>. Acesso em: 25 junho de 2018.

BRINKS, Daniel M. The rule of (non) law: prosecuting police killings in Brazil and Argentina. In: HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven (2006). **Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006, p. 201-226.

CAMPOS, Conceição M. C. Convênios da Administração Pública: algumas questões pontuais. **Governnet, Boletim de convênios e parcerias**, n. 106, pp. 119-147, 2014. Disponível em: <http://www.governnet.com.br/edicao.php?cod=415>. Acesso em: 18 jun de 2018.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>. Acesso em: 6 jun de 2018.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. Informal Institutions and Comparatives Politics: a Research Agenda. **Perspectives on Politics**, v.2, n. 4, pp.725-40, 2004. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/3688540?seq=1#page_scan_tab_contents. Acesso em: 8 jun de 2018.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. **Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006.

IMMERGUT, Ellen M. The theoretical core of the new institutionalism. **Politics & Society**, v. 26, n. 1, pp. 5-34, 1998. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0032329298026001002>. Acesso em: 2 jun de 2018.

LAUTH, Hans-Joachim. Informal Institutions and Democracy. **Democratization**, Published by Frank Cass, London, v. 7, n. 4, p. 21-50, 2000. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13510340008403683>. Acesso em: 10 jun de 2018.

LAUTH, Hans-Joachim. Informal Institutions and Political Transformation: Theoretical and Methodological Reflections. In: ECPR JOINT SESSIONS OF WORKSHOPS – Uppsala 2004, W18: Comparing Transformations: The Institutional Paradigm, **Paper for presentation**, 2004. Disponível em: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/d9288181-8a8c-4268-9eb9-3c98922f1893.pdf>. Acesso em: 8 jun de 2018.

LAWOTI, Mahendra. Informal Institutions and Exclusion in Democratic Nepal. **Himalayan, the Journal of the Association for Nepal and Himalayan Studies**, v. 28, n.1, p. 17-32, 2010. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/2fe9/4b5e0df80c5f558ca426a521388b532faaba.pdf>. Acesso em: 10 jun de 2018.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIJPHART, Arend. **Electoral systems and party systems: a study of twenty-seven democracies, 1945-1990**. Oxford: Oxford University Press, 1994.

MAHONEY, James; SNYDER, Richard. Rethinking agency and structure in the study of regime

change. **Studies in Comparative International Development**, v. 43, n. 2, p.03-32, 1999. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/BF02687620>. Acesso em: 5 jun de 2018.

MARTINS, Thaís C.; KERBAUY, Maria Teresa M. O perfil da elite política local: uma análise da autopercepção dos vereadores sobre a representação. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v.8, n.2, pp. 136-159, 2017. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/politica/article/view/51400/33926>. Acesso em: 6 jun de 2018.

NASCIMENTO, Emerson O. Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n.1, p. 95-121, 2009. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/ojs248/index.php/rbcp/article/view/6593/5319>. Acesso em: 4 jun de 2018.

NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Series Political Economy of Institutions and Decisions. Cambridge University Press, 1990.

O'DONNELL, Guillermo. Otra Institucionalización. **Política y Gobierno**, v. 03, n. 2, p. 219-244, 1996. Disponível em: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/938/814>. Acesso em: 2 jun de 2018.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Edusp, 1999.

PERES, Paulo S. Comportamento ou Instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 68, p. 53-72, 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092008000300005&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 6 jun de 2018.

PETERS, B. Guy. Las instituciones políticas: lo viejo y lo nuevo. In: R. Goodin; H. Klingemann (Eds.). **Nuevo Manual de Ciencia Política**. Madrid: Istmo, 2001, pp. 304-328.

ROTHSTEIN, Bo. Las instituciones políticas: una visión general. In: R. Goodin; H. Klingemann (Eds.). **Nuevo Manual de Ciencia Política**. Madrid: Istmo, 2001, p. 199-246.

SÃO CARLOS. Prefeitura Municipal de São Carlos. **Lei Municipal nº 12.837**. Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias – LDO – para o exercício de 2002 e dá outras providências. São Carlos, 30 de julho de 2001. Disponível em: https://file.gtp.net.br/lei/arquivo/70792/CODIGOLEI_7361.pdf. Acesso em: 30 de abril de 2020.

SÃO CARLOS. Prefeitura Municipal de São Carlos. **Lei Municipal nº 13.605**. Estabelece as Diretrizes a serem observadas na Lei Orçamentária do Município para o exercício de 2006 e dá outras providências. São Carlos, 01 de julho de 2005. Disponível em: https://file.gtp.net.br/lei/arquivo/70792/CODIGOLEI_8891.pdf. Acesso em: 30 de abril de 2020.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Comunicado SDG 018/2015**. Disponível em: http://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/sdg_18_2015.pdf. Acesso em: 24 junho de 2018.

SHEPSLE, Kenneth A. Rational choice institutionalism. In: BINDER, Sarah A.; RHODES, R. A. W.; ROCKMAN, Bert A. (Eds.). **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 23-38.

SIAVELIS, Peter. Accommodating Informal Institutions and Chilean Democracy. In: HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. **Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006, p. 33-55.

TROIANO, Mariele. As instituições importam...mas, e aí? **Revista Agenda Política**, v.3, n. 1. p.04-08, 2015. Disponível em: <http://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/52/49>. Acesso em: 12 jun 2018.

ULLOA, Carlos Alberto N. Institucionalismo informal: tras las huellas de un discurso

institucionalista informal. **Perfiles Latinoamericanos**, v. 24, n. 47, p. 283-306, 2016. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532016000100012&lng=en&nrm=iso&tlng=es. Acesso em: 10 jun de 2018.

VAN COTT, Donna Lee. Dispensing justice at the margins of formality: the informal rule of law in Latin American. In: HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. **Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006, pp. 249-273.

Artigo recebido em: 2020-05-13

Artigo aceito para publicação em: 2020-09-02



INTERESSES, AGENDA E ESPORTE NA COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

INTERESTS, AGENDA AND SPORT IN THE COMMITTEE OF EDUCATION, CULTURE AND SPORT IN THE MUNICIPAL LEGISLATIVE OF SÃO PAULO

INTERESES, AGENDA Y DEPORTE EN LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE DE LA CÂMARA DE LA MUNICIPALIDAD DE SÃO PAULO

Edmilson Santos dos Santos¹
Alessandra Dias Mendes²

Resumo: Há poucas evidências empíricas da participação do poder legislativo na extensão do direito ao esporte em municípios brasileiros. Nesse sentido, este estudo buscou analisar o conteúdo e os atores envolvidos com base na pauta das reuniões ordinárias da Comissão de Educação, Cultura e Esporte da Câmara Municipal de São Paulo na Legislatura 2013/2016. Apesar de ser responsável pelo menor número de projetos de lei que ascenderam à agenda decisional, comparando com aqueles da educação e da cultura, os dados revelaram aspectos importantes como a inexistência de expertise esportiva para a maioria dos proponentes e o privilégio do esporte participação e de projetos que ampliam o gasto público e as políticas de forma a atender demandas e públicos específicos.

Palavras-chave: Esporte; Políticas Públicas; Poder Legislativo; Comissão Permanente; Agenda Política.

Abstract: There is little empirical evidence for the participation of the legislative branch in extending the right to sport in Brazilian municipalities. In this sense, this study sought to analyze the content and the actors involved based on the agenda of the ordinary meetings of the Committee in Education, Culture and Sport of the Municipality of São Paulo in the 2013/2016 Legislature. Despite being responsible for the smaller number of bills that rose to the decision-making agenda, compared to those of education and culture, the data revealed important aspects such as: lack of sporting expertise for most proponents, privilege of mass sport and projects that expand public spending and the policies in order to meet demands and specific audiences.

Keywords: Sport; Public Policies; Legislative Power; Permanent Committee; Political Agenda.

Resumen: Hay poca evidencia empírica de la participación del poder legislativo en la extensión del derecho al deporte en los municipios brasileños. En este sentido, este estudio buscó analizar el contenido y los actores involucrados en base a la agenda de las reuniones ordinarias de la Comisión de Educación, Cultura y Deporte de la Municipalidad de São Paulo en la Legislatura 2013/2016. Apesar de ser responsables de la menor cantidad de proyectos de ley que se elevaron a la agenda de toma de decisiones, en comparación con los de educación y cultura, los datos revelaron aspectos importantes como: falta de experiencia deportiva para la mayoría de los proponentes, privilegio a las políticas de deporte de masas y proyectos deportivos que amplían el gasto público y las políticas para satisfacer demandas y audiencias específicas.

Palabras clave: Deporte; Políticas Públicas; Poder Legislativo; Comité Permanente; Agenda Política.

¹ Professor do Colegiado de Educação Física da Universidade Federal do Vale do São Francisco.

² Professora do Departamento de Educação Física e Esporte, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília.

1 Introdução

Apesar de ser uma área de estudo já consolidada no Brasil, especialmente na Ciência Política, o papel do legislativo na produção de políticas públicas de esporte tem sido pouco estudado³. Dois trabalhos se destacam sobre a produção legislativa e ambos retratam o papel da Bancada da Bola (parlamentares defensores da agenda⁴ dos clubes da elite do futebol) na intermediação de interesses. De forma inaugural, Silva (2013) analisou o comportamento desta bancada na Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Mendes (2017) analisou o comportamento da bancada no Congresso Nacional e na Comissão de Esporte. Os dois trabalhos mostram como esse grupo de interesse se articula no ambiente legislativo para promover sua agenda.

Há dois desafios importantes neste estudo. O primeiro, como bem destacaram Ayres, Oliveira e Gimenes (2017), é a baixa atenção dada aos legislativos municipais. O segundo é compreender o direito ao esporte à luz do comportamento do legislativo municipal. Por outro lado, analisar a produção legislativa no âmbito da agenda esportiva do município de São Paulo torna-se importante por quatro motivos: (1) há um papel a ser desempenhado pelo poder legislativo na oferta do direito ao esporte; (2) a capacidade fiscal do município de São Paulo; (3) a agenda esportiva está contemplada numa comissão permanente, mesmo que multiagenda; (4) a inexistência de estudos que analisem o comportamento da comissão que trata do esporte no município de São Paulo na oferta de políticas esportivas.

A análise do trabalho das comissões pode ser feita sob diferentes aspectos. A preocupação aqui está em analisar quais temas compuseram as agendas da CECE-CMSP no que concerne ao tema esportivo. Ou seja, aqueles que chegaram à agenda decisional tiveram seus pareceres produzidos por um relator e foram pautados na comissão.

Sendo assim, o presente estudo buscou analisar o conteúdo e os atores envolvidos na agenda esportiva constante da agenda decisional da Comissão de Educação, Cultura e Esporte da Câmara Municipal de São Paulo. Foram observados os seguintes aspectos: peso da agenda esportiva na comissão (iniciativas discutidas que se referem ao esporte), distribuição por manifestação esportiva (educacional, rendimento e participação⁵), tipo de agenda (projetos de lei ou convites), conteúdo das proposições (oferta de serviços ou regulamentação de atividades),

³ Quando pesquisado em sete periódicos com publicações importantes no âmbito das políticas públicas de esporte (*Movimento, Licere, Pensar a Prática, Revista Brasileira de Ciências do Esporte, Journal of Physical Education, Revista Brasileira de Educação Física e Esporte, Motrivivência*) pelo descritor “estudo(s) legislativo(s)”, nas palavras-chave e no resumo, nenhum trabalho foi encontrado.

⁴ Agenda, aqui, diz respeito aqueles assuntos reconhecidos pelo poder público como um problema que requer sua participação no seu equacionamento (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

⁵ A definição sobre as manifestações esportivas é dada pela Lei 9.615/1998 no Art. 3: I - desporto educacional, praticado nos sistemas de ensino e em formas assistemáticas de educação, evitando-se a seletividade, a hipercompetitividade de seus praticantes, com a finalidade de alcançar o desenvolvimento integral do indivíduo e a sua formação para o exercício da cidadania e a prática do lazer; II - desporto de participação, de modo voluntário, compreendendo as modalidades desportivas praticadas com a finalidade de contribuir para a integração dos praticantes na plenitude da vida social, na promoção da saúde e educação e na preservação do meio ambiente; III - desporto de rendimento, praticado segundo normas gerais desta Lei e regras de prática desportiva, nacionais e internacionais, com a finalidade de obter resultados e integrar pessoas e comunidades do País e estas com as de outras nações.

atores políticos envolvidos e afetados pela política.

Além da introdução, o trabalho está organizado de forma a apresentar a necessária relação entre direito ao esporte e a participação do legislativo em sua configuração na fundamentação teórica. Logo após, são apresentadas as decisões metodológicas tomadas e a discussão dos resultados. Por último, a conclusão.

2 Os legislativos na produção de políticas públicas de esporte

Entre os vários desafios de pesquisa na área, é preciso incorporar aos estudos legislativos à agenda no âmbito das políticas públicas de esporte. Duas motivações pressionam por essa incursão: (1) a Constituição Federal de 1988, em seu Art. 24, colocou as políticas públicas de esporte como tema competitivo nos ambientes legislativos (SANTOS e FREITAS, 2015); (b) em sociedades complexas, o regime democrático aufere importante papel ao Poder Legislativo na produção de políticas públicas (ROCHA e COSTA, 2012). Importante destacar que o poder legislativo não deve ser interpretado como antagônico ao executivo, mas, sim, complementar (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2009). Esses fatores colocam o poder legislativo como ator preponderante na efetivação do direito ao esporte.

Portanto, observar o que acontece no ambiente legislativo pode nos ajudar a compreender melhor a forma como as políticas públicas de esporte são produzidas numa federação que possui 5.570 legislativos municipais, 27 legislativos estaduais e 2 legislativos em nível federal (Câmara dos Deputados e Senado Federal).

Entre os níveis subnacionais, municípios e estados (incluindo o Distrito Federal), há diferentes capacidades fiscais que impactam no gasto público e, conseqüentemente, à oferta de políticas de esporte. Nas localidades em que esses recursos possam ser escassos, não é razoável pensar que exista elevada margem de gasto à implementação de políticas de esporte. Sendo assim, o Poder Legislativo poderá ser pressionado a implementar políticas, nas agendas de gasto discricionário, à medida que exista capacidade fiscal para tal. É nas cidades maiores das regiões Sul e Sudeste que encontramos municípios com capacidade de produzir sua própria agenda de gasto (SPEROTTO, 2009; AFONSO e LOBO, 1996; ABRUCIO e COUTO, 1996).

Apesar da inexistência de regramentos no âmbito da federação condicionando a participação dos municípios na oferta de políticas públicas de esporte, alguns estudos têm sido realizados no Brasil demonstrando sua potência (SANTOS e MENDES, 2020; SANTOS, 2020; SANTOS; MENEZES e LIMA, 2019; SANTOS, *et al*, 2019). Mesmo considerando que esses trabalhos não avançaram do ponto de vista da *policy analysis*, ou seja, identificando as variáveis que afetam o resultado da política, o gasto dos municípios brasileiros em políticas de esporte indica que há grande pressão pela implementação desta agenda e quem são os principais atores à efetivação do direito ao esporte.

Importante destacar que as políticas produzidas pelo poder legislativo são as que possuem

maior perenidade, em oposição às políticas de governo. Portanto, são as políticas produzidas por esse ambiente que têm maior continuidade (PINTOS, ATHAYDE e GODOFLITE, 2017) e marcam de forma permanente o orçamento público. O poder de agenda do legislativo municipal não é algo marginal à oferta do direito ao esporte. O legislativo tem instrumento para afetar a capacidade de gasto do executivo. Principalmente quando levamos em consideração o que estabelece o Inciso I do Art. 30 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

A cidade de São Paulo é, dentre as cidades brasileiras, aquela que apresenta as condições mais favoráveis à oferta de políticas públicas. Excetuando a União e o Governo do Estado de São Paulo, a cidade tem o terceiro maior orçamento da federação brasileira. Portanto, possui capacidade diferenciada de oferta de políticas públicas de esporte e com potencial de expansão da agenda via atuação do poder legislativo. Apesar de pouco estudados, são atores importantes à oferta de políticas públicas, inclusive com eventos inovadores, como a Virada Esportiva, e um dos municípios com clubes expoentes em termos de infraestrutura esportiva do país.

Em geral, as proposições legislativas iniciam sua apreciação nas comissões permanentes. Nelas elas são analisadas e, nos termos dos regimentos das casas, podem ter papel conclusivo em certas matérias. As comissões podem garantir ganhos importantes ao processo legislativo, como: fazer com que a tomada decisão seja realizada com o maior número de informações (PARO, 2014); oportunizar o debate das matérias (SANTOS e BAIRD, 2019); garantir ganhos de eficiência ao plenário (LIMA, 2009); ajudar a estruturar as preferências dos atores (AGUIAR, 2013); facilitar a participação de grupos organizados (RICCI e LEMOS, 2004); permitir que os legisladores possam ter ganhos de troca (ZAMPIERI, 2013). No entanto, especialmente em matérias que afetam o gasto público, há instrumentos políticos que podem ajustar as preferências dos legisladores àquelas do executivo (NASCIMENTO, 2012; ROCHA e COSTA, 2012).

No processo legislativo há um longo caminho a ser percorrido para que uma determinada demanda seja colocada em pauta para tomada de decisão. A agenda de um parlamento pode ser observada no conjunto de temas em que ele é chamado para discutir, incluindo desde a fiscalização do poder executivo até a produção normativa. Nem todos os projetos protocolados conseguem alcançar a agenda decisional das comissões. Essa agenda, como bem apresenta Capella (2006), se refere ao subconjunto da temas que está pronto à decisão, para ser apreciado e votado. Para enfrentar esse percurso, é preciso conquistar apoio interno e garantir que negociações políticas em torno das matérias ocorram.

Para tratarem do tema esportivo, as comissões podem ser exclusivas, como na Câmara Municipal de Curitiba, dentre outras, ou multiagendas, como em São Paulo: Comissão de Educação, Cultura e Esporte da Câmara Municipal (CECE-CMSP). Nos ambientes multiagendas pode ocorrer maior atenção de determinadas agendas pelo nível de sua institucionalização, pelo número de *stakeholders* envolvidos na construção das políticas ou pelo volume de recursos manipulados.

Três modelos teóricos têm sido utilizados para explicar o funcionamento dos trabalhos legislativos: distributivista, informacional e partidário. Apesar das ressalvas sobre a possibilidade de utilização desses modelos no Brasil, diferentes estudos têm procurado experimentar suas hipóteses. De forma sintética, a principal característica da teoria distributivista é que os legisladores procuram distribuir ganhos aos seus distritos eleitorais (*pork barrel*), permitindo trocas vantajosas entre eleitor e legislador (MUELLER, 2009; RICCI e LEMOS, 2004). Na teoria informacional, os ganhos de especialização das comissões permitiriam melhor estruturação da política, diminuindo as incertezas sobre sua efetividade (ROCHA, 2011; NASCIMENTO, 2012). Na teoria partidária, o papel dos parlamentares é garantir que as decisões possam seguir as orientações dos partidos (MUELLER, 2005; PARO, 2014).

3 Método

A investigação empírica tem como base a participação da CECE-CMSP na construção de políticas de esporte na 16ª Legislatura (2013-2016). Como base no universo de iniciativas que compõem o papel das comissões, previstas no Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo, analisamos as pautas das reuniões ordinárias publicadas pelo site da câmara no período (<http://splegisconsulta.camara.sp.gov.br/>).

A escolha do período está associada ao perfil ideológico do partido que governou a cidade, o Partido dos Trabalhadores (PT), pois, diferentemente dos partidos de centro-direita, a expansão do gasto público é percebida como importante à medida que o partido denota preocupação com a garantia de direitos. Sendo assim, haveria uma expectativa de que os vetos à expansão do gasto público seriam menores, principalmente quando se refere a direitos sociais, como o acesso ao esporte. O poder público apareceria como ator importante na oferta de serviços que permitiriam diminuir desigualdades (BORSANI, 2003). As preferências do poder executivo produziriam menos resistências quanto à ampliação do gasto público.

A produção legislativa foi analisada em três níveis: elementar, intermediário e especializado. No nível elementar da análise, procuramos diagramar a agenda a partir da classificação interna da câmara para o trabalho legislativo: convite/convocações e produção normativa. Os convites estão associados ao acompanhamento ou fiscalização dos trabalhos do poder executivo.

A produção normativa está separada em normas simbólicas e normas que impactam a oferta de serviços públicos ou a regulação de atividades. A produção normativa comporta quatro tipos de projetos: Projetos de Leis (PLs), Projetos de Decretos Legislativos (PDL), Projetos de Emenda à Lei Orgânica (PLO) e Projetos de Resolução (PR). Tendo em vista que eles poderiam ser apresentados em mais de uma pauta, uma vez que as reuniões poderiam não ter quórum ou ter sua pauta não finalizada, consideramos apenas a última entrada na pauta. As duplicidades foram descartadas.

As normas simbólicas tratam de títulos e honrarias, de denominações de equipamentos e logradouros e de datas e eventos (SANTOS e BAIRD, 2019). Não impactam na expansão do direito ao esporte. A produção de normas que impactam a oferta serviços ou regulação de atividades esportivas foi classificada conforme quatro critérios: educação, cultura, esporte e misto (quando envolve mais de uma agenda). O enquadramento da agenda foi feito através da leitura do título da norma. Quando havia dúvida do melhor enquadramento, foi realizada leitura de sua ementa.

No nível intermediário, procuramos classificar as normas por manifestação esportiva e por natureza da política, oferta ou regulação (OR). Quanto à manifestação esportiva, os projetos foram classificados em: rendimento, participação, educacional [nos termos propostos pela Lei nº. 9.615, de 24 de março de 1998 (BRASIL, 1998)] e esporte. A classificação de ‘esporte’ foi feita àquelas que englobam mais de uma manifestação. Quanto à natureza: oferta de serviço (OS) ou regulamentação de atividades esportivas (RE).

No nível especializado, fizemos o escrutínio mais detalhado do trabalho legislativo com relação à agenda esportiva. A produção normativa foi analisada a fim de conhecer os autores, suas expertises esportivas, projetos, partidos (eleito); os relatores, partidos e pareceres (favorável, com ou sem substitutivo, ou contrário); e os grupos afetados pela política.

Para análise da pauta das agendas da CECE-CMSP, seguimos o seguinte percurso: captura das pautas no site da Câmara Municipal de São Paulo; registro em planilha Excel da data; classificação dos projetos (número, título da proposição, ementa da proposição, autor, partido do autor, relator, partido do relator, parecer, convites/convocações) e dos convites (tema e convidado).

Nos níveis elementar e intermediário de análise, foi utilizada a estatística descritiva de forma a identificar os percentuais de distribuição das variáveis. No terceiro nível, foram utilizadas duas estratégias: análise descritiva e interpretação do contexto de produção das normas.

4 Resultados e discussão

No nível elementar, o trabalho legislativo buscou conhecer a agenda decisional⁶ em dois aspectos: convite e produção normativa. A produção normativa (PN) e simbólica (PS) é aquela que produz a oferta de serviço ou regulação de atividade esportiva (OR). A agenda simbólica diz respeito a títulos e honrarias (TH), denominações de logradouros e equipamentos públicos (D) e datas e eventos (DE). Segundo Sabbag (2017), esses dois últimos aspectos têm efeito neutro, não produzem custos econômicos, retrato do esvaziamento do legislativo. Na OR identificamos a área da agenda: educação, cultura, esporte e mista.

⁶ Considerando que a comissão tem poder deliberativo em algumas matérias, a agenda decisional pode ser a comissão ou o plenário, se o primeiro não tiver poder para deliberar ou tiver poder limitado quando os temas são levados para decisão do plenário. O sentido aqui é para aquelas matérias são decididas no plenário da comissão.

O primeiro aspecto a ser observado na tabela 1 é que os convites ocupam parte pequena da agenda (2,7%), em comparação com a PN, e isso variou no período. Em 2016, ano eleitoral municipal, esse instrumento de acompanhamento e fiscalização não foi utilizado. É possível constatar também que o trabalho legislativo diminuiu sua produtividade nos anos eleitorais (2014, eleição nacional e estadual; 2016, eleição municipal).

A agenda simbólica (PS) foi a que mais ocupou espaço nas pautas da CECE-CMSP. Por não acarretar custos à administração pública e não implicar em conflitos de interesse, ela permite atender à agenda individual do parlamentar em busca de prestígio ou reconhecimento por parte de um dado público. Por não envolver conflito, são normas que permitem trocas de apoio mútuo entre os parlamentares (SANTOS e BAIRD, 2019). Isso explica, em boa medida, o peso da pauta simbólica nos trabalhos da CECE-CMSP. O seu menor percentual se deu em 2014 (51,7%: 62) e o maior, em 2016 (67,4%: 64). Ou seja, no ano em que eles concorrem à reeleição, nota-se maior atenção às normas que garantem visibilidade junto a determinados públicos.

Os projetos de OR são aquelas agendas em que podem ocorrer disputas de interesses em torno da alteração ou manutenção do status quo sobre determinada agenda e confrontar interesses do executivo e do legislativo. Nas matérias pautadas pelos projetos OR, os conflitos podem se acentuar e produzir dinâmica própria no poder legislativo, exigindo negociações (ZAMPIERI, 2013).

O ano em que as propostas de OR mais ocuparam a pauta da comissão foi 2014 (45%: 54). O menor indicador foi 2016 (32,6%: 95). Como são matérias que podem exigir intensas negociações, o que toma tempo da atuação do parlamentar, o ano de eleição no nível municipal (2016) pressionou para baixo sua participação na pauta de trabalho da CECE-MCSP. Chegou ao menor nível do período em decorrência do menor número de reuniões, principalmente no segundo semestre (quando iniciam as atividades das campanhas políticas).

Tabela 1 – Distribuição da produção legislativa da CECE-SP

Produção Legislativa		2013	2014	2015	2016	Total	%T
Convite		3	4	7	0	14	2,7
TH		23	20	15	11	69	13,3
PN	PS	28	23	31	25	107	20,7
	DE	38	19	30	28	115	22,2
	OR	66	54	61	31	212	41
Total		158	120	144	95	517	100

Fonte: Dados da pesquisa. PN: produção normativa; PS: produção simbólica; OR: oferta de serviço ou regulação de atividade esportiva; TH: títulos e honorários; D: denominações de logradouros e equipamentos públicos; DE: datas e eventos.

Como pode ser observado na tabela 2, dentro da agenda setorial, aquelas que envolvem os temas da comissão, a área da educação é a que recebe mais atenção, pois é responsável por 67% dos PLs. Isso significa que em comissões multiagendas pode ocorrer a primazia de uma sobre a(s) outra(s). Esse diferencial pode ser um problema de demanda ou de valor da própria

agenda na agenda decisional do parlamento. Os governos municipais estão obrigados constitucionalmente a gastarem 25% de sua receita com educação. Percentual esse que não existe para os gastos em cultura e em esporte, pressionando por mais atenção a essa agenda. Portanto, enquanto não houver uma determinação legal para tanto, o direito constitucional ao esporte estará comprometido.

As pautas cultural e esportiva foram as que ocuparam menor espaço na pauta da comissão. Talvez, para as duas áreas de menor visibilidade, isso possa se explicar pelo menor volume de recursos distribuídos nessas políticas e pela inexistência de percentuais mínimos de gasto. Não é possível descartar também o peso simbólico das agendas, comparativamente à educação. A participação das outras normas, que ocupam 41,1% da pauta da CECE-CMSP, se deve a aspectos regimentais (apreciação obrigatória por mais de uma comissão).

Tabela 2 – Distribuição dos PLs segundo agenda setorial (AS) da CECE-SP

Manifestação	2013	2014	2015	2016	Total	% T	% AS
Educacional	23	23	19	8	73	39,5	67
Cultura	6	2	6	3	17	9,2	15,6
Esporte	7	3	3	3	16	8,6	14,7
Mista	2	0	1	0	3	1,6	2,7
Outros	24	14	24	14	76	41,1	100
Total	62	42	53	28	185	100	

Fonte: Dados da pesquisa.

No nível elementar, foi possível observar que: (a) houve pouca atenção aos convites às autoridades públicas; (b) há monopólio da análise de normas; (c) em anos eleitorais a produtividade da comissão é menor; (d) os projetos simbólicos são superiores aos projetos de normas; (e) os PLs que tratam da educação são maioria na pauta da comissão.

No nível intermediário, foram analisadas as normas OR por manifestação esportiva e quanto à natureza da política. Quanto à manifestação esportiva, apenas o esporte educacional não foi representado. Diferente de uma comissão específica de esporte, que poderia colocar o debate sobre o esporte educacional para a comissão de educação, nesse estudo a comissão também absorve os temas educacionais. Mesmo assim, esse debate se mostrou ausente.

Majoritariamente, 60% (9) das normas tratam do esporte participação (mesmo aquelas de oferta privada, ofertada pelos clubes e academias, por exemplo). Em seguida está o esporte rendimento, com 26,7% (4), e o esporte com 13,3% (2). Ou seja, a preocupação dos legisladores está na oferta de políticas que possam atingir o maior número de pessoas.

Apesar dos estudos em nível nacional, que apresentam o poder de pressão dos grupos associados ao esporte rendimento (MENDES, 2017; BUENO, 2008; ALMEIDA e MARCHI JÚNIOR, 2010), esse aspecto parece ter impacto menor na escala local. Em 2019, o gasto das

4.563 (81,9%) prefeituras brasileiras que investiram na Função Desporto e Lazer (FDL)⁷, apenas 7,54% (344) o fizeram na subfunção Esporte Rendimento. Em termos de gasto, isso representou 5,4% do total na FDL. No município de São Paulo esse gasto foi ainda menor, 1,5% (dados do Tesouro Nacional).

Portanto, o esporte rendimento teve atenção marginal do ponto de vista da adesão e dos recursos manipulados. Talvez essa sinalização seja suficiente para que os legisladores ajustem suas preferências àquelas apresentadas pelo poder executivo, como bem destacam Figueiredo e Limongi (2009).

A oferta de algum tipo de serviço responde por 80% (12) das normas e a regulação, por 20% (3). Esse resultado ilustra que há maior atenção às normas que ampliam o acesso ao esporte por meio da injeção de recursos públicos aplicados diretamente. Estranhamente a comissão que cuida do tema da educação não pautou o esporte educacional. O esporte educacional é um tema completamente ausente nas discussões no parlamento paulistano, não sendo prioridade, como previsto na constituição.

No terceiro nível, fizemos o escrutínio mais detalhado do trabalho legislativo no que concerne à agenda decisional da CECE-CMSP. Ele foi analisado a fim de conhecer o contexto de produção das normas e os grupos afetados por elas.

O primeiro aspecto diz respeito ao número de parlamentares que gastaram tempo e prestígio para elevar suas demandas associadas ao setor esportivo à agenda decisional, 30,9% (17) dos vereadores da Câmara Municipal de São Paulo. Isso significa que há atores políticos (intemos e externos à casa legislativa) prestando atenção nos problemas públicos que afetam a prática de esporte na cidade de São Paulo e estão dispostos a fazer essa agenda avançar no legislativo.

Uma das formas de verificar o interesse do parlamentar pela pauta esportiva é acompanhar aquelas proposições que chegam à agenda decisional da comissão. O enfoque aqui não é descrever sua pauta pelo lado da demanda de todos os projetos protocolados na casa, mas, sim, daqueles que ultrapassaram todas as etapas políticas e técnicas e chegaram até a pauta da comissão para serem decididos. Portanto, são pautas marcadas pelo empenho político dos signatários.

Os temas de interesse do parlamentar podem ser difusos, incorporando diferentes temas, ou especializados, privilegiando uma determinada agenda. Para efeito desta análise, utilizaremos como critério para identificar o interesse pela agenda esportiva ter conseguido pautar na legislatura mais de uma norma associada ao tema do esporte. Apenas dois parlamentares se enquadram nesse critério: Aurélio Miguel e Paulo Frange.

Aurélio Miguel, do PR (Partido Republicano), tem uma história de sucesso no setor esportivo como atleta. Foi medalhista olímpico por duas vezes e dirigente da Federação Paulista de Judô. Portanto, possui expertise esportiva associada ao esporte rendimento. Em tese, assim

⁷ A FDL é formada por quatro subfunções: Desporto Rendimento, Desporto Comunitário, Lazer e Demais Funções do Desporto e Lazer.

como acontece com a eleição de parlamentares vinculados ao futebol (Silva, 2013; Mendes, 2017), a valorização da agenda associada ao esporte rendimento poderia se constituir como uma de suas principais preferências de atuação no parlamento.

Sua produção normativa envolveu, no período, 10 projetos, dentre PDLs, PLs e PR. Quatro projetos, ou seja, 40% de sua produção, estão associados à pauta esportiva: 2 THs, 1 DE e 1 Projeto de oferta de serviço (na tabela 3). Os THs foram: Medalha Anchieta e Diploma de Gratidão da cidade de São Paulo a Sérgio Toshioki Hisaoka (treinador de Karate-Dô); instituição da Medalha de Honra ao Mérito Desportivo. O de DE foi incluir no calendário esportivo o Circuito Cidade de São Paulo de Kart. O PL que oferta serviço criou o PRÓESPORTE, projeto que garante incentivos fiscais para academias e clubes desportivos que matriculem alunos de baixa renda da Rede Pública de Ensino.

Importante destacar também que o Vereador Aurélio Miguel foi responsável por 20% dos projetos esportivos colocados em pauta na CECE-CMSP. Nesse caso, a expertise atuou no sentido de potencializar a pauta esportiva na produção legislativa da Câmara Municipal de São Paulo. No entanto, 60% escapam a essa temática.

Paulo Frange, do PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), é cardiologista e elevou à agenda decisional dois projetos: disponibilização de filtro/protetor solar aos usuários das piscinas dos equipamentos municipais que possuam piscina e instituição do Dia do Karatê Kyokushin. O primeiro projeto está na intersecção entre esporte e saúde; protege a saúde dos usuários de piscinas públicas no município de São Paulo.

Como pode ser observado na tabela 3, apenas dois (11,8%) parlamentares que conseguiram pautar projetos na CECE-CMSP possuem expertise esportiva. Isso demonstra que a expertise esportiva não é fator condicionante para a elevação de projetos esportivos à agenda decisional da comissão. Parlamentares ligados a 10 partidos conquistaram espaço na agenda, demonstrando que essa demanda tem capilaridade em termos de representação partidária. O partido que mais pautou projetos foi o PT, com 3 (17,6%), seguido pelo PR, PRB, PSDB e PTB com 2.

Jean Madeira, do PRB (Partido Republicano Brasileiro), foi atleta e professor de Jiu-Jitsu. Dos seis projetos que têm sua assinatura, e que foram analisados pela comissão, apenas um se refere à área esportiva, o PL que cria o Festival de Artes Marciais. No biênio 2013/14, participou como membro titular da CECE-CMSP ao lado de outro parlamentar com expertise esportiva, Orlando Silva (PC do B). Orlando Silva foi o ex-Ministro do Esporte do Governo Lula. No entanto, no período não emprestou sua experiência à produção de normas ao setor esportivo. Portanto, ter expertise, no caso de Aurélio Miguel, como supõe a teoria informacional, não é condição para ocupar espaço na comissão que trata dos assuntos esportivos e, em participando, de promover essa agenda com projetos à área.

Excetuando os parlamentares Aginaldo Timóteo e Valdecir Cabrabom, que tiveram 100%

de seus projetos colocados em pauta com a temática esportiva (só tiveram um projeto pautado na CECE-CMSP), os outros tiveram a maioria de sua produção vinculada a outra área. Esse resultado sugere que, independentemente da trajetória esportiva, o parlamentar necessita avançar sobre outras áreas como forma de garantir maior sustentação e/ou visibilidade política.

Os parlamentares Atílio Francisco e Sandra Tadeu, que apresentaram percentuais de projetos associados à agenda esportiva mais próximos de Aurélio Miguel (com 33,3%), como pode ser observado na tabela 3, obtiveram esse resultado devido ao reduzido número de proposições que alcançaram à agenda decisional.

Tabela 3 – Vereadores que apresentaram normas associadas ao esporte pautadas pela CECE-CMSP

Vereador	Projetos de cunho esportivos						
	Partido	EE	PL	PDL	PR	PLO	%AE
Agnaldo Timóteo; Goulart	PR/PSD	não	1	0	0	0	100
Alfredinho	PT	não	1	0	0	0	6,3
Arselino Tatto	PT	não	1	0	0	0	14,3
Atílio Francisco	PRB	não	1	0	0	0	33,3
Aurélio Miguel	PRB	sim	2	1	1	0	40
Aurélio Nomura	PSDB	não	1	0	0	0	6,7
Calvo	MDB	não	1	0	0	0	5,9
Claudinho de Souza	PSDB	não	1	0	0	0	11,1
Dalton Silvano	PV	não	1	0	0	0	20
David Soares	PSD	não	1	0	0	0	4,8
Jean Madeira	PR	sim	1	0	0	0	16,7
Juliana Cardoso	PT	não	1	0	0	0	12,5
Laércio Benko	PHS	não	1	0	0	0	5,9
Paulo Frange	PTB	não	2	0	0	0	28,6
Sandra Tadeu	DEM	não	1	0	0	0	33,3
Valdecir Cabrabom	PTB	não	1	0	0	0	100

Fonte: Dados da pesquisa. EE: expertise esportiva. %AE: percentual de projetos da agenda esportiva dentre os projetos totais; Projetos de Leis (PLs), Projetos de Decretos Legislativos (PDL), Projetos de Emenda à Lei Orgânica (PLO) e Projetos de Resolução (PR).

Dos projetos pautados, 25% (5) são da agenda simbólica [títulos e honorárias (2) e datas e eventos (3)]. Três projetos se propõem a regulamentar serviços. Dois se propõem a regulamentar atividades ligadas ao setor de academias: acessibilidade de pessoas de baixa estatura (PL 130/2013 de David Soares) e alteração da Lei nº 11.383/93 que trata de regulamentação da prática de atividades físicas e esportivas em academias e estabelecimentos similares (PL 378/2014 de Sandra Tadeu). O outro trata das condições de segurança e conforto para acesso de torcedores a eventos de grande porte (PL 247/2010 de Agnaldo Timóteo e Goulart).

A maioria dos projetos pautados aborda a oferta de serviços por parte do poder executivo (60%: 12). Portanto, são normas que afetam o gasto público. Para 16,7% (2) dos projetos, eles atendem a interesses que não podem estar associados a apenas uma manifestação. São eles o PL 174/2012, de Juliana Cardoso, que institui o Centro Olímpico Vila Progresso, e o PL 338/2011,

de Claudinho de Souza, que concede incentivos fiscais à realização de projetos esportivos.

Três projetos contemplam o esporte rendimento: o PL 360/2013, de Jean Madeira, que cria o Festival de Artes Marciais da cidade de São Paulo; o PL 192/2015, de Aurélio Nomura, que trata pagamento de premiação em pecúnia aos atletas vencedores de corridas de rua, maratonas, meias maratonas e congêneres; e o PL 137/2015, de Valdecir Cabrabom, que cria o Parajogos da Cidade de São Paulo.

Os projetos que tratam do esporte participação atendem a demandas de vários setores da sociedade, como pode ser percebido no quadro 1. O que se percebe são pressões pela segmentação da agenda do esporte participação. Há reivindicações por atividades específicas e públicos específicos. Considerando as dificuldades do poder executivo na alocação de preferências no âmbito esportivo, essas reivindicações setORIZADAS subsidiam a extensão do direito ao esporte. Nesse caso, como destacam Figueiredo e Limongi (2009), executivo e legislativo acabam tendo atuação complementar, e não antagônica.

Quadro 1 – PLs da manifestação ‘esporte participação’

PL	Vereador	Resumo
352/2010	Dalton Silvano	Oferta prática de skates no Parque da Independência
468/2013	Paulo Frange	Disponibilização de filtro/protetor solar a os usuários das piscinas
109/2012	Alfredinho	Contratação de <i>personal trainer</i>
252/2012	Atílio Francisco	Prática esportiva para idosos
232/2007	Calvo	Treino monitorado por instrutores de educação física
391/2013	Laércio Benko	Construção e implantação de pistas destinadas à patinação
490/2012	Aurélio Miguel	Incentivo à prática de esportes em academias e clubes desportivos para alunos de baixa renda da rede pública de ensino

Fonte: Dados da pesquisa.

A prioridade dos projetos que ofertam algum serviço é contemplar segmentos específicos da população com políticas que afetam a participação desses grupos à prática de atividades esportivas. O legislativo opera, nesse caso, como mais um espaço de interlocução da sociedade com o Estado, de forma a atender demandas legítimas da sociedade. No entanto, a pergunta que fica é por qual motivo as demandas do esporte educacional não conseguem chegar à agenda decisional, o que é, sem dúvida, a maior defecção da produção normativa aqui analisada. É por falta de proposições? É por falta de proponentes? É um tema desinteressante à comissão? Ou seja, esse cenário necessita ser melhor conhecido para que possamos ter compreensão mais integrada da agenda esportiva.

O poder executivo tem instrumentos políticos para produzir constrangimentos a projetos de iniciativa do legislativo que vão de encontro às suas preferências em termos de ampliação do gasto público. Excetuando o PL 232/2007, que chegou à agenda decisional em 2016, todos os outros foram pautados quando a presidência da comissão estava na mão do partido do prefeito. Talvez esse seja o principal indício de que havia conexão entre as preferências do executivo e do legislativo.

A ampliação do gasto público, pauta comumente associada aos partidos de esquerda, poderia explicar o comportamento da comissão no que concerne às demandas do setor esportivo. Apenas um projeto, e com parecer de vereador do PSOL (partido de esquerda), obteve parecer contrário. O PL 109/2012 do Vereador Alfredinho (PT), que trata da contratação de profissionais de educação física para atuarem nos parques e praças como *personal trainer*. Nesse caso, parece haver outros fatores que indicaram voto contrário do relator. As condições eram propícias para aprovação de matérias que ampliam o gasto público: o prefeito é do partido do proponente, o relator era de partido de esquerda e a comissão era presidida pelo partido do prefeito. O conjunto de aspectos políticos positivos foi insuficiente à indicação da aprovação da matéria.

A composição partidária da relatoria garantiu à esquerda três projetos que ampliam o gasto público (25%), e os partidos de centro direita, nove (75%). Dos projetos que estavam sob a relatoria dos partidos de centro e direita, todos receberam parecer favorável, com ou sem substitutivo. Portanto, a posição dos partidos quanto às restrições ou não do gasto público não podem ser equacionadas apenas analisando sua posição em relação à ampliação ou não do gasto público. Os interesses em torno da agenda decisional, as pressões dos *stakeholders* e as negociações envolvendo os parlamentares podem pressionar por certos resultados. Mesmo que o conceito de *pork barrel* não possa ser transportado para agendas setoriais, a distribuição de benefícios setorializados pode ter a ver com cálculos políticos nos termos colocado pela teoria distributivista.

A caracterização do público-alvo das proposições que chegaram à agenda decisional aponta à maior democratização da prática esportiva, evidenciando e privilegiando interesses específicos. Há demandas associadas a públicos específicos como skatistas, idosos, patinadores, jovens de baixa renda, praticantes de artes marciais, de caminhada, atletas de corrida de rua, profissionais de educação física, comunidade da Vila Progresso, paratletas e espectadores e praticantes de corrida de caminhada. Ou seja, a atuação dos parlamentares vai na direção de atender a demandas setoriais legítimas da sociedade. A política esportiva é resultado de demandas que buscam atender interesses específicos.

Os convites aos agentes públicos foram um instrumento pouco utilizado na CECE-CMSP na 16ª Legislatura. Do ponto de vista esportivo, a agenda da comissão se ocupou apenas duas vezes. Na primeira, em 2014, o Administrador Geral do Autódromo de Interlagos foi chamado para dar esclarecimento sobre as atividades e serviços prestados no autódromo. No ano seguinte, o Secretário de Esporte foi chamado para apresentar o planejamento de sua pasta. Nos outros anos, o trabalho não precisou ser mostrado. Esse foi instrumento residual à promoção da agenda esportiva no parlamento.

Os resultados aqui apresentados apontam à importante participação da Câmara Municipal de São Paulo na oferta de políticas de esporte nos termos postos pelo Inciso X do Art. 24 da CF/88. Isso significa que o poder legislativo da cidade de São Paulo tem sido ativo e participativo

na oferta de políticas esportivas.

5 Conclusões

Uma compreensão mais abrangente da oferta do direito ao esporte não pode negligenciar a participação do poder legislativo. Portanto, olhar para o papel desempenhado pelo poder legislativo dos diferentes entes da federação poderá nos ajudar a compreender melhor o atual estágio de desenvolvimento das políticas públicas de esporte no Brasil. Sob tal perspectiva, o presente trabalho foi estruturado de forma a lançar luz sobre a produção legislativa da CECE-MCSP.

Os três níveis de análise permitiram compreender aspectos importantes do trabalho legislativo. No primeiro, foi possível observar que há privilégio da produção normativa e pouca atenção a agendas que buscam acompanhar e/ou fiscalizar a gestão. O Secretário de Esporte foi chamado para apresentar seu plano de trabalho apenas em 2015 e o Administrador Geral do Autódromo de Interlagos foi chamado para explicar questões associadas ao funcionamento desse equipamento público. Portanto, a fiscalização da gestão no período estudado não se constituiu como aspecto político relevante, apesar de essa ser uma das funções importante do poder legislativo.

No nível intermediário, pudemos observar que na CECE-CMSP há maior atenção para com a pauta educacional, a despeito da ausência do esporte educacional, e que a agenda esportiva é a que menos ocupou espaço na agenda decisional. Considerando que não foram analisados todos os projetos protocolados na Câmara Municipal, desconhecemos se é um problema de demanda ou de valorização da agenda no interior da casa legislativa. Importante destacar também mais atenção ao esporte participação.

No terceiro nível, que permitiu um escrutínio mais detalhado da participação da CECE-CMSP, foi possível constatar que: (a) parlamentares dos mais diferentes partidos são receptores de demandas esportivas; (b) não somente parlamentares com expertise esportiva mobilizam atenção para esta agenda; (c) parlamentares com expertise tiveram comportamento distintos, como os parlamentares Aurélio Miguel e Orlando Silva; (d) a agenda decisional ajustou as preferências do poder executivo e legislativo; (e) considerando o público afetado pelas políticas é possível assumir que a demanda do parlamento visa produzir efeitos setorizados; (f) o esporte participação é a manifestação esportiva que melhor se ajusta ao parlamento; (g) demandas por ampliação do gasto público não estão associadas somente a partidos de esquerda.

O escrutínio inicial aponta para a necessidade de produção de análises no âmbito da *policy analysis*, ou seja, identificar que variáveis afetam o resultado dos trabalhos legislativos. Torna-se importante identificar que variáveis são essas e qual é o peso da expertise esportiva à competição eleitoral e desempenho da agenda de esporte nos ambientes legislativos. É necessário conhecer as variáveis, institucionais ou não, que afetam o desempenho das proposituras e quais são as

condições para ascender à agenda decisional. E se a estrutura da comissão, exclusiva ou multiagenda, produz impacto na produção de políticas públicas de esporte.

Portanto, considerando os ambientes legislativos da federação brasileira, importante agenda de trabalho se abre para compreendermos os desafios colocados à garantia do direito ao esporte no Brasil. Essa agenda de trabalho deve também levar em consideração a principal limitação do trabalho, que foi considerar apenas a agenda decisional. Do lado da demanda, desconhecemos os inputs da agenda esportiva no ambiente legislativo e seus *stakeholders*.

Referências

- ABRUCIO, Luiz Abrucio; COUTO, Gonçalves Couto. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 40-47, 1996.
- AFONSO, José Roberto Rodrigues; LOBO, Thereza. Descentralização fiscal e participação em experiências democráticas retardatárias. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 14, p. 3-36, 1996.
- AGUIAR, Osmar de Oliveira. Os atores-chave no processo decisório no âmbito das comissões permanentes. **E-Legis**, Brasília, n. 12, p. 137-152, 2013.
- ALMEIDA, Bárbara Schausteck; MARCHI JÚNIOR, Wanderley. O financiamento dos programas federais de esporte e lazer no Brasil (2004 a 2008). **Movimento**, Porto Alegre, v. 16, n. 4, p. 73-92, 2010.
- AYRES, Carla S.L.S.S.; OLIVEIRA, Renata Andrade.; GIMENES, Éder Rodrigo. O legislativo municipal catarinense sob a perspectiva de Gênero: origem, trajetória e adesão à democracia. **E-Legis**, Brasília, n. 22, p. 25-43, 2017.
- BORSANI, Hugo. **Eleições e economia: instituições políticas e resultados macroeconômicos na América Latina, 1979-1998**. Editora UFMG, 2003.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- Bueno Luciano. **Políticas públicas do esporte no Brasil: razões para o predomínio do alto rendimento**. 2008. 296f. Tese (Doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.
- CAPELLA, Ana Claudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, v. 61, p. 20-40, 2006.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Poder de agenda e políticas substantivas. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lucio. (orgs.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009. p. 77-104.
- HOWLET, Michael; RAMESH, A.; PERL, Anthony. **Políticas públicas: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- LIMA, Nara Lúcia. Análise da atividade legislativa da comissão de seguridade social e família de acordo com as vertentes distributivista e informacional. **E-Legis**, Brasília, v. 3, n. 3, p. 6-22, 2009.
- MENDES, Alessandra Dias. **A “Bancada da Bola” contra o esporte brasileiro: uma análise da 54ª legislatura**. 2017. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.
- MÜLLER, Gustavo. Comissões e partidos políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, p. 371-394, 2005.

MÜLLER, Gustavo. Representação política: neoinstitucionalismo em perspectiva comparada. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 24, n. 69, p. 115-127, 2009.

NASCIMENTO, Emerson Oliveira. O sistema de comissões brasileiro: elementos para uma agenda de pesquisa. **Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política**, São Carlos, v. 21, n. 2, p. 61-72, 2012.

PARO, João Pedro. Sistema Brasileiro de Comissões Parlamentares. **E-Legis**, Brasília, n. 15, p. 28-45, 2014.

PINTOS, Ana Elenara; ATHAYDE, Pedro Fernando Avalone; GODOFLITE, Marliese C. Simador. Municipalização do esporte e do lazer. **Licere**, Belo Horizonte, v. 20, n. 3, p. 424-448, 2017.

RICCI, Paolo; LEMOS, Leany Barreiro. Produção legislativa e solicitações eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 107-129, 2004.

ROCHA, Marta Mendes. Comissões parlamentares nos legislativos estaduais brasileiros: estudo das Assembleias Legislativas da Bahia e de Minas Gerais. In: SEMINÁRIO NACIONAL DA PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS-UFES, Aracaju. **Anais ... Aracaju**, v. 1, n. 1, 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/snpges> Acesso em 10/03/21.

ROCHA, Marta Mendes; COSTA, Alessandra. Percepções dos deputados estaduais sobre o sistema de comissões das Assembleias Estaduais brasileiras. **Opinião Pública**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 278-308, 2012.

SABBAG, Gustavo Reis. Características da produção legislativa da Câmara dos Deputados, de 2007 a 2010. **E-Legis**, Brasília, n. 22, p. 7-24, 2017.

SANTOS, Edmilson Santos. Investimento nas políticas públicas de esporte e de lazer nos municípios do Rio de Janeiro. **Revista Intercontinental de Gestão Desportiva**, Niterói, v. 10, p. 1-10, 2020.

SANTOS, Edmilson Santo; CARVALHO, Maria José; MENEZES, Vilde Gomes; REVERDITO, Riller Silva. Gasto na função desporto e lazer pelas Prefeituras do Estado do Mato Grosso de 2002 a 2011. **PODIUM: Sport, Leisure AND Tourism Review**, São Paulo, v. 8, p. 253-262, 2019.

SANTOS, Edmilson Santos; FREITAS, Antônio Luís Carvalho. O direito ao desporto. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, Porto Alegre, v. 9, n. 30, p. 139-157, 2015.

SANTOS, Edmilson Santos; MENEZES, Vilde Gomes; LIMA, Ezer Wellington Gomes. Investimento na função desporto e lazer (FDL) dos municípios de Pernambuco no ano de 2013 por níveis de dependência do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, v. 41, p. 34-40, 2019.

SANTOS, Manoel Leonardo; BAIRD, Marcello. O Parlamento sob influência: transformações no Legislativo e na representação de interesses organizados (1983/2016). In: PERLIN, Giovana Perlin; SANTOS, Manoel Leonardo (orgs). **Presidencialismo de coalizão em movimento**. Brasília, Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019. p. 163-199.

SILVA, Thiago Moreira. **A Bancada da Bola no Legislativo Carioca**: concepções, evidências e estratégias de uma representação singular. 2013. 141f. (Dissertação de Mestrado). - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.

SPEROTTO, Fernanda. Gasto Social nos Anos 1990: o Caso dos Municípios Gaúchos com Mais de 100 Mil Habitantes. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 23, p. 71-118, 2009.

ZAMPIERI, Enio. Ação dos grupos de pressão no processo decisório das comissões permanentes do Congresso Nacional. **E-Legis**, Brasília, v. 12, p. 122-136, 2013.

Artigo recebido em: 2020-07-31; Artigo aceito para publicação em: 2020-09-28



CÂMARAS MUNICIPAIS E DISPUTAS POR CARGOS NA PRIMEIRA REPÚBLICA

CITY COUNCILS AND DISPUTES FOR POSITIONS DURING THE BRAZILIAN FIRST REPUBLIC

CÁMARAS DE CONCEJALES Y DISPUTAS POR LOS PUESTOS DURANTE LA PRIMERA REPÚBLICA BRASILEÑA

Guilherme Farias Florentino¹

Resumo: Este artigo analisa as disputas judiciais por cargos nas Câmaras Municipais, ocorridas durante a Primeira República, à luz das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF). A pesquisa adota metodologia jurídico-exploratória, com enfoque no estudo jurisprudencial. Pretende-se, especialmente, determinar quais as diretrizes traçadas pela Corte no período para lidar, através de *habeas corpus*, com os imbrólios decorrentes das apurações de eleitos e verificações de poderes, bem como os casos de dualidades de Câmaras. Da leitura dos precedentes, percebe-se que, embora a atuação do STF tenha sido, marcadamente, casuística, o Tribunal desenvolveu critérios específicos, e, ao final, restritivos, para a apreciação do mérito das ações nesse contexto.

Palavra-chave: Legislativo; Município; Disputas por cargos; Primeira República.

Abstract: This paper intends to analyze the judicial disputes for positions in the City Councils, which occurred during the Brazilian First Republic, through the Supreme Federal Court's decisions. The research adopts legal-exploratory methodology, focusing on jurisprudential study. The article especially seeks to determine which guidelines were drawn up by the Court to deal, through *habeas corpus*, with the situations related to the electoral investigations and powers checks, as well as the cases of duality of Chambers. The decisions demonstrate that, although the Court's performance was mainly casuistic, specific and restrictive criteria were, at last, created for assessing the merits of the *habeas corpus* in this context.

Keywords: The Legislative Branch; County; Positions disputes; Brazilian First Republic.

Resumen: Este estudio analiza las disputas judiciales por cargos en los legislativos municipales, durante la Primera República, según las decisiones del Supremo Tribunal Federal. El artículo adopta una investigación con metodología exploratorio-legal, debido a su enfoque jurisprudencial. Especialmente, se pretende determinar qué orientaciones elaboró la Corte para juzgar, por medio de *habeas corpus*, las peleas relacionadas con la definición de electos y verificación de poderes, así como los casos de dualidad de las Cámaras de concejales. De leer las decisiones, se entiende que la actuación de la Corte ha sido marcadamente casuística. Sin embargo, el Tribunal desarrolló criterios específicos y, al final, restrictivos para analizar las acciones en este contexto.

Palabras clave: Legislativo municipal; Disputas por los puestos; Primera República brasileña.

¹ Mestrando em Direito Público da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ. Advogado da União. E-mail: GUILHERMFARIAS@GMAIL.COM

1 Introdução

O presente estudo analisa, centrado nas decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), as demandas judiciais decorrentes de entreveros ocorridos, durante a Primeira República, no âmbito das Câmaras Municipais. Trata-se de um terreno fértil para pesquisa, dado que a Corte apreciou, à época, inúmeros litígios políticos de natureza local. Dentre eles, muitos episódios de dualidades de Câmaras e discussões atinentes à legitimidade do processo de apuração de votos e verificação de eleitos.

A pesquisa enquadra-se no tipo metodológico “jurídico-exploratório” (GUSTIN, 2006, p. 28), vez que pretende realizar um diagnóstico da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a partir de fontes primárias constantes dos repositórios oficiais veiculados durante a Primeira República, sobretudo o periódico “O Direito” e a “Revista do Supremo Tribunal Federal” (RSTF). Em especial, busca-se determinar quais as diretrizes traçadas pela Corte para lidar, em *habeas corpus* (HC), com os imbrólios apontados. Dos precedentes, percebe-se que, embora a atuação do STF tenha sido, marcadamente, casuística, o Tribunal desenvolveu critérios específicos – e, ao final, restritivos – para apreciação do mérito das ações nesse contexto.

Quanto ao roteiro seguido pelo artigo, comentam-se, a princípio e de maneira panorâmica, alguns litígios enfrentados pela Suprema Corte no período, que tratam de disputas por cargos eletivos. Na sequência, abordam-se, especificamente, as querelas ocorridas no âmbito local, quase sempre relacionadas com as funções exercidas pelas Câmaras municipais (e pelos Conselhos, então existentes). Prosseguindo, cuida-se das soluções dadas pelo Tribunal aos casos mais frequentes de dualidade de órgãos e de conflitos em torno da apuração de votos e verificação de poderes. Por fim, apresentam-se os critérios traçados, paulatinamente, pela Suprema Corte para lidar com as questões políticas em sede de *habeas corpus*.

2 As disputas judiciais por cargos eletivos na Primeira República

Durante a Primeira República, ainda inexistente uma Justiça eleitoral especializada, que só viria a ser criada sob o governo de Getúlio Vargas, através do Decreto n. 21.076, de 1932, incontáveis conflitos relacionados a disputas por mandatos eletivos provocaram a atuação do Supremo Tribunal Federal. A Corte, cuja criação era recente², foi chamada, frequentemente, para arbitrar litígios eleitorais, avaliar a legitimidade de diplomações e, também, para analisar situações de perda de cargos.

Os episódios envolviam situações fáticas as mais distintas e ocorriam em todos os entes públicos e níveis de governo. E, nas palavras de Lêda Boechat Rodrigues, foi através do *habeas corpus* que, a partir do início da República, surgiram “as mais importantes questões

² O Supremo Tribunal Federal foi criado pela Constituição de 1891 (artigo 55 e seguintes). Sob a Constituição anterior, de 1824, havia o Supremo Tribunal de Justiça, órgão que exercia funções mais restritas e não dispunha de verdadeira independência institucional, em razão do Poder Moderador, então existente.

constitucionais, algumas delas inteiramente novas” (1991, p. 160).

Dentre os casos ocorridos, há, inclusive, situações pitorescas. A Corte apreciou em 1921, por exemplo, o Habeas Corpus 6.880 e o Agravo de Petição 2.981, os quais foram apresentados contra decisão de junta apuradora do Piauí, que diplomou como senador federal uma pessoa que, supostamente, recebera “condecoração do rei dos belgas”. Sobre a discussão, o STF entendeu que, embora o art. 72, §29, da Constituição de 1891 punisse com a perda dos direitos políticos aqueles que recebessem comendas ou títulos nobiliárquicos estrangeiros, não competiria ao Tribunal averiguar essa situação de fato, e sim ao próprio Senado (BRASIL, 1921; BRASIL, 1921).

Quer dizer, a Corte entendeu que não havia cabimento para interferência judicial em questão política afeta ao Legislativo, sob pena de se infringir a separação dos poderes e desrespeitar a autonomia do Parlamento.

Com a mesma razão jurídica, o STF deixou de atender pedidos apresentados por parlamentares, os quais haviam perdido o cargo por deliberação da respectiva Casa Legislativa – a propósito, conferir os recursos interpostos nos HCs 6.367, 7.595, 8.855 e 10.336 (BRASIL, 1921; BRASIL, 1922; BRASIL, 1923; BRASIL, 1924). Igualmente, no bojo dos HCs 8.608, 4.032 e 8.598, o Tribunal indeferiu o requerimento de deputados estaduais que haviam sido privados do mandato pela própria Casa, como punição pelo exercício concomitante de cargos públicos federais incompatíveis com a função legislativa (BRASIL, 1922; BRASIL, 1923; BRASIL, 1923).

E, de maneira coerente, a fim de dar concretude à mesma autonomia legislativa, o STF adotou postura intervencionista, quando concedeu a ordem nos HCs 7.649 e 4.323 em favor de mandatários políticos, cujas funções haviam sido tolhidas não pela Casa Legislativa em si, mas por decisão individual do seu presidente ou vice-presidente (BRASIL, 1921; Brasil, 1923).

Não obstante, como se perceberá nas seções seguintes, essa postura garantista nem sempre foi a tônica das decisões da Suprema Corte. Houve casos em que o Tribunal emudeceu diante de constrangimentos políticos exercidos sobre os atores políticos e as instituições democráticas. Além do que, sobrevieram graves empecilhos para que o STF imprimisse efetividade a suas determinações. No presente estudo, trata-se mais de perto dos litígios relacionados com a atuação do Legislativo municipal.

3 Os conflitos no âmbito do Legislativo municipal e a atuação do Supremo Tribunal Federal

Embora o artigo 68 da Constituição de 1891 assegurasse a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeitasse ao seu **peculiar interesse**, os poderes locais não constituíam um ente da federação. Dessa forma, a autonomia de que gozavam os Municípios não era tão ampla como a dos estados-membros e da União, o que repercutia em suas garantias institucionais e nas salvaguardas dos seus representantes políticos.

Tanto assim que o STF entendeu, ao apreciar os HCs 2.629, 2.464, 4.267 e 8.517, que seria possível que o Ministro da Marinha não concedesse a disponibilidade necessária para que militares assumissem o cargo eletivo de conselheiro municipal – e, certas vezes, ainda os ameaçasse de prisão por desobediência (BRASIL, 1909; BRASIL, 1909; BRASIL, 1917; BRASIL, 1923). Além disso, o STF assentou, ao analisar o HC 2.692, não obstante o amplo cabimento do *habeas corpus* no período, que este remédio não poderia ser manejado para a apreciação de ato de presidente de Estado que afastou do cargo presidente de Câmara municipal (BRASIL, 1909).

Houve, também, situações em que a violência local contra vereador e outros cidadãos não foi atalhada pela Corte, porque se entendeu que não havia natureza política nos delitos a ensejar a competência federal. No HC 2.870, o Tribunal apontou, como um dos fundamentos para a anulação da ordem de *habeas corpus* concedida na 1ª instância, que, em relação ao legislador, “as ameaças de violências, privando apenas o respectivo paciente de sair de casa (...), sem, entretanto, declarar que precisasse locomover-se para exercer o seu mandato de vereador, não envolve obstáculo para o desempenho de suas funções no seio do conselho municipal” (BRASIL, 1910). Ou seja, o Tribunal amparou-se em um argumento questionável, se não risível, para negar o requerimento do parlamentar, o que talvez seja mais um indicativo da tão comentada parcialidade da atuação da Corte nesse tipo de episódio durante a Primeira República (SATO, 2016).

Em vários julgados, a Corte entendeu que a situação perturbadora do exercício funcional de parlamentares municipais ou estaduais e intendentos não estava adequadamente demonstrada, como foi nos HCs 3.686, 4.559, 4.560, 4.723, 5.075 (BRASIL, 1915; BRASIL, 1918; BRASIL, 1918; BRASIL, 1919; BRASIL, 1920). É o que se deu, igualmente, no HC 8.871, oriundo de Vassouras-RJ, em que o STF julgou prejudicado o remédio impetrado por vereadores – dentre eles, Maurício de Lacerda, jurisdicionado frequente do Tribunal –, que alegavam coação ao funcionamento da Câmara municipal exercida pelo interventor federal (BRASIL, 1923). O ministro da Justiça, ao prestar informações, negou que promovesse qualquer embaraço ao órgão legislativo e assegurou o devido funcionamento da Câmara, o que foi suficiente para convencer a maioria do STF. Depois, a Corte negou o HC 9.325 ao mesmo grupo político, que alegava a iminência de mudanças legislativas de cunho autoritário, elucubradas pelas forças federais. Aqui, o STF definiu que projeto de lei em trâmite, ainda passível de modificação, não poderia ser considerado constrangimento ilegal (BRASIL, 1923).

Apesar de casos como os referidos, em que a Corte não acolheu pedidos apresentados pelos atores políticos locais, o Supremo Tribunal Federal, em diversas oportunidades, assegurou, por *habeas corpus*, que vereadores pudessem exercer suas funções legalmente constituídas, a despeito de intervenções federais decretadas no período, como nos HCs 3.561, 3.570, 3.571, 3.572, 3.579, 3.592, 3.658 (BRASIL, 1914; BRASIL, 1914; BRASIL, 1914; BRASIL, 1914; BRASIL, 1915; BRASIL, 1915). Nestes casos, especialmente nos episódios oriundos do Ceará,

sobrevieram grande dificuldades para a execução das decisões judiciais. Como demonstram os julgados, houve vários *habeas corpus* concedidos pelo juiz federal Sylvio Gentio Lima, os quais foram ratificados pelo STF. Apesar disso, o magistrado, em recurso interposto no curso do HC 1.607, relatou que “não foi respeitado um só dos *habeas corpus* concedidos por este juízo a Câmaras Municipais e confirmados no Egrégio Supremo Tribunal Federal, fato que por si só bem caracteriza a opressão, que se faz no interior do Estado” (BRASIL, 1916).

Além do mais, o STF determinou que cessassem episódios de interferências do Executivo estadual nos poderes locais, além de ameaças policiais e milicianas, assim como obstou falsidades na eleição da mesa da Câmara, conforme se observa nos HCs 2.837, 3.501, 3.662, 4.026, 4.477 e 11.401 (BRASIL, 1910; BRASIL, 1914; BRASIL, 1915; BRASIL, 1917; BRASIL, 1918; BRASIL, 1924). No HC 3.577, o Tribunal, destacadamente, assegurou aos membros de um órgão local, que havia sido dissolvido por determinação do presidente do Estado, a liberdade de locomoção, para se reunirem com fins políticos. Em razão da autonomia municipal, a Corte declarou que não seria competente a referida autoridade para “decretar a perda do mandato dos membros das Câmaras Municipais” (BRASIL, 1914).

Noutros conflitos, como no HC 4.090, diante de anulação do pleito em razão de fraude, o Tribunal entendeu que o mandato de vereadores eleitos em período anterior seria prorrogado até que fossem devidamente reconhecidos os novos eleitos (BRASIL, 1916). Em paralelo, deixou claro, acertadamente, que esse tipo de prorrogação de mandatos era algo delicado e excepcional, razão pela qual declarou a inconstitucionalidade de ato do Congresso Nacional que prorrogou o mandato de vereadores supostamente para que votassem a lei orçamentária local, por entender que o ato desrespeitava a autonomia do Município de decidir seus próprios rumos, conforme se vê do Agravo de Petição 2.193 (BRASIL, 1917).

Desse apanhado, nota-se que não é fácil extrair diretrizes claras da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em casos de conflitos ocorridos no âmbito do Legislativo municipal durante a República Velha. Em algumas situações, a atuação do Tribunal foi garantidora dos poderes locais, a despeito das dificuldades que enfrentou para fazer cumprir suas decisões; noutras, a Corte omitiu-se diante de excessos e coações protagonizados por entes ou poderes diversos.

A atuação da Suprema Corte, nessas situações, foi excessivamente casuística por vários motivos, como a própria incipiência dos trabalhos desenvolvidos, as pressões exercidas pelo Executivo federal (RODRIGUES, 1991, p. 19) e, também, em função da criticável associação da Corte à “política dos governadores” (KOERNER, 1994, p. 69). Assim, é tarefa complicada extrair critérios da atuação jurisdicional, principalmente nos primeiros anos da República. Os episódios de dualidade de Câmaras e Conselhos Municipais são, também, sintomáticos dessa realidade – mas, nesses casos, já se pode vislumbrar padrões mais claros nas decisões.

4 As dualidades de Câmaras municipais

Com frequência, dois grupos distintos de políticos disputavam qual deles comporia o órgão legítimo e verdadeiramente estabelecido pela vontade popular. Trata-se do que viria a ser conhecido como os casos de **dualidade** de poderes. As duplicatas ocorriam tanto no Executivo como no Legislativo, em Assembleias, Senados Estaduais, Câmaras Estaduais, Câmaras Municipais, Conselhos Municipais, Prefeituras, Intendências, Presidências e Governadorias de Estado – a nomenclatura dos cargos e dos órgãos estaduais e locais variavam bastante de lugar para lugar, dada a maior liberdade que os entes e municipalidades possuíam à época para se constituir no modelo de federação que se estabeleceu na República, a princípio.

E os conflitos se estendiam por meses, o que gerava intensa mobilização nacional, com intervenções federais, violência, desobediência e, claro, muitos *habeas corpus* no Supremo Tribunal Federal. Houve casos célebres, sobretudo durante o governo do presidente da República Hermes da Fonseca. São bastante conhecidas, especialmente, as dualidades ocorridas na esfera estadual, como, por exemplo, os eventos que tiveram lugar no Rio de Janeiro, na Bahia, no Espírito Santo, no Amazonas e no Ceará – os quais, inclusive, pretende-se abordar em artigo específico, pela abundância e complexidade dos fatos a serem comentados. No presente estudo, conforme já enunciado, cuida-se apenas das duplicatas ocorridas no âmbito do Legislativo municipal.

Os episódios de dualidade de poderes ocorridos em esfera local por todo o Brasil são múltiplos. É de se conferir a repercussão jurídica desses fatos políticos através, por exemplo, do Recurso Eleitoral 44 e dos HCs 3.005 e 3.714 (BRASIL, 1900; BRASIL, 1912; BRASIL, 1915). Sobre o tema, a Corte, com o passar dos anos, foi construindo, em regra, a jurisprudência de que a definição dos eleitos configurava uma função política, cuja competência não recaía sobre o STF, e que, normalmente, deveria ser exercida pela respectiva Casa, com possibilidade de recurso para outros Poderes, a depender da legislação. Desse modo, à Suprema Corte caberia conceder HC não diante de real duplicidade de Câmaras ou Assembleias, e sim quando essa dualidade fosse apenas aparente e restasse claro para o Tribunal que um dos grupos em litígio era comprovadamente detentor do mandato.

Essa diretriz era, sobretudo, de autocontenção judicial. Mas permitia que a Corte evitasse arbitrariedades em contextos cujos elementos fáticos não lhe suscitasse dúvidas. Nessa linha, ao apreciar o HC 6.490, oriundo do Município de Soure-PA, o STF concedeu HC a intendentess, que perderam os respectivos cargos em virtude de determinação do Congresso do Estado, o qual arbitrara dualidade supostamente ocorrida. A Corte entendeu que, na verdade, não houvera dualidade, e registrou que a eleição dos pacientes havia sido reconhecida pelos dois grupos políticos em disputa, além de confirmada pela junta adequadamente constituída. De resto, o Tribunal destacou que a anulação realizada pelo Congresso do Estado não foi feita em sede de

recurso próprio, como determinava a legislação local. Por esses motivos, a ordem foi concedida (BRASIL, 1922).

Até que esse padrão decisório se mostrasse mais claro e recorrente, identificam-se decisões em que, ante as dualidades de Conselhos e Câmaras, o STF não reconheceu os direitos políticos pleiteados em juízo, por entender que os requerentes integravam grupos constituídos irregularmente ou, então, cuja legitimidade era disputada, de modo que a celeuma haveria de ser endereçada ao órgão próprio – HCs 3.508, 4.003, 3.910, 4.097, 4.113, 4.258 e 4.485 (BRASIL, 1914; BRASIL, 1916; BRASIL, 1917; BRASIL, 1917; BRASIL, 1917; BRASIL, 1917; BRASIL, 1918). E houve diversos casos em que o Tribunal, avaliando especificidades fáticas, reconheceu a legitimidade de um dos grupos em disputa e concedeu ordem de *habeas corpus* para garantir que os pacientes exercessem suas funções – ver HCs 3.534, 3.988 e 4.845 (BRASIL, 1914; BRASIL, 1917; BRASIL, 1919).

Dentre os casos de dualidade efetivamente reconhecidos pela Suprema Corte no âmbito municipal, detalha-se um evento mais rumoroso, a título ilustrativo.

Ao julgar, em recurso, o HC 2.793, impetrado em favor de um grupo de intendentes da Capital do país, o STF assumiu como válido decreto exarado pelo presidente da República, que destituiria o Conselho do Município, em razão de ilicitudes ocorridas em sua formação, e determinara que o Prefeito exercesse suas funções, “independentemente de colaboração do Conselho”, até que o Congresso Nacional deliberasse sobre a questão (BRASIL, 1911). Apreciando o mesmo litígio três dias depois, a Corte voltou a declarar o aludido decreto constitucional e “integralmente válido”. No entanto, concedeu a ordem de *habeas corpus*, dessa vez solicitada pelo grupo político rival, através do HC 2.794, a fim de possibilitar aos pacientes que ingressassem “no edifício do Conselho municipal para exercerem sem detença, estorvo ou dano, os direitos decorrentes dos seus diplomas, continuando no processo de verificação de poderes” (BRASIL, 1911).

Isto é, diante de dois agrupamentos políticos de intendentes diplomados, o STF declarou que um deles estaria instituído conforme a legislação, porque se organizara, acertadamente, sob a presidência do intendente mais idoso. Logo, poderia continuar exercendo suas funções, a despeito da determinação presidencial, a qual, segundo a exegese da Corte, não havia de ser aplicada ao caso, vez que não existia motivo para a dissolução do Conselho regularmente instituído (“a formação de uma Mesa ilegal a par de outra legal não constitui circunstância de força maior para impedir os trabalhos”).

Apenas quatro dias depois, dando coerência à leitura que fizera, a Corte concedeu *habeas corpus* aos integrantes do grupo político adversário, a fim de lhes garantir, também, “o livre ingresso na casa em que funciona o Conselho municipal e o exercício de seus mandatos”, ressaltando, apenas, que a Mesa haveria de ser presidida pelo mais velho dentre os diplomados, conforme constatado no último julgamento. Todavia, neste HC 2.797 (ver também o HC 2.799),

a Corte registrou, diferentemente do que dissera nas duas assentadas anteriores, que o decreto presidencial que impedira o funcionamento do Conselho seria ilegal (BRASIL, 1910; BRASIL, 1911).

Ocorre que a decisão não foi acatada pelo Governo Federal (RELATÓRIO, 1911), que entendeu permanecer válida a sua determinação e contou com o beneplácito do Congresso Nacional, fato que gerou grave conflito institucional, desenrolado em diversos capítulos, os quais incluíram: a aprovação de lei orçamentária pelo Conselho municipal, posteriormente vetada pelo prefeito; a ratificação do veto pelo Senado Federal, conforme a legislação do período; a publicação de mais um decreto presidencial, que dissolveu o Conselho e determinou a realização de novas eleições; e a impetração de outro *habeas corpus* (HC 2.990) junto ao Supremo Tribunal Federal, cuja ordem foi concedida, a fim assegurar aos intendentess liberdade individual para “entrar no edifício do Conselho municipal e exercer suas funções até a expiração do prazo do mandato, proibido qualquer constrangimento” (BRASIL, 1911). Esta determinação, outrossim, não foi cumprida pelo presidente da República recém-empossado, Hermes da Fonseca, o qual enviou mensagem ao Congresso Nacional justificando sua postura (MENSAGEM, 1911), que, embora firmemente contestada pelos ministros do STF Amaro Cavalcanti e Pedro Lessa, foi endossada pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, dando o imbróglio por resolvido (COMENTÁRIOS, 1912).

Esse acontecimento significou um banho de água fria nas pretensões da Corte de exercício efetivo de jurisdição e contribuiu, certamente, para abalar a sua altivez nos anos seguintes, sobretudo durante o governo de Hermes da Fonseca e nos casos em que seria provável o confronto entre as decisões do Tribunal e as aspirações políticas do Executivo federal (COSTA, 2006, p. 51)³.

5 A apuração de votos e a verificação de poderes

Era comum, na Primeira República, que acontecessem imbróglis eleitorais locais no curso da apuração dos votos e da verificação de poderes, especialmente quando estava em jogo a composição das Câmaras e Conselhos municipais. Não raro, eram exatamente os problemas surgidos nessas etapas do processo eleitoral que ensejavam a existência de persistentes dualidades de poderes. Isso porque não havia um procedimento uniforme e bem estabelecido para a definição dos vencedores dos pleitos. Pior, não havia árbitros isentos e com legitimidade amplamente reconhecida para resolver os conflitos.

Giravam em torno dessa questão algumas das maiores dificuldades enfrentadas pelo STF, tanto em função do quantitativo expressivo de ações, como em razão das intrincadas

³ Inclusive, lembra-se que o governo sob Hermes da Fonseca interveio, de forma autoritária, em diversos estados que atravessaram problemas relacionados com dualidade de poderes. O receio do Supremo Tribunal Federal de contrariar o presidente da República não era, portanto, sem sentido.

contingências políticas das demandas. Daí, advinham muitos conflitos e todo tipo de coação e violência, como documentado, por exemplo, no Recurso Criminal 476, caso em que o STF definiu os culpados por tiroteio e morte ocorridos em Câmara municipal paulista (BRASIL, 1923).

Como explicado, não havia Justiça eleitoral para definir as regras do jogo democrático, e cada Estado e Município criava seus mecanismos de apuração de votos e de verificação de poderes. Os meandros políticos e sociais dessa história pouco civilizada já são bastante conhecidos, notadamente a partir dos estudos realizados por Victor Nunes Leal (2012), que destrinçaram as eleições fraudadas durante a política do café-com-leite. Em paralelo, vale comentar aqui, mais diretamente, a orientação adotada pela Corte Suprema para solucionar os embates travados judicialmente.

Ao apreciar esses casos, o STF votou quase sempre dividido. Havia grande insegurança jurídica e os posicionamentos adotados eram conflitantes. De forma geral, o Tribunal marcou uma distinção relevante entre as duas mencionadas fases conclusivas do pleito eleitoral: a **apuração de votos** e a **verificação de poderes**. A apuração seria uma fase anterior, de simples contagem aritmética dos votos, enquanto que a verificação de poderes, a seu turno, seria a última fase para a diplomação dos eleitos, na qual se investigariam o “mérito” dos votos e a legalidade de sua contabilização, bem como se examinariam os casos de incompatibilidade e inelegibilidade dos pleiteantes.

A partir dessa diferenciação, ganhou mais adesão a exegese de que a apuração de votos seria, prioritariamente, realizada pela própria Casa – a respectiva Câmara ou o Conselho municipal. Poderia, também, ser realizada por uma “junta”, visto que, em várias oportunidades, como nos HCs 4.141, 5.451 e 6.648, o STF entendeu possível que a apuração do sufrágio se desse por um colegiado integrado por representantes dos poderes políticos e da sociedade civil, que seria responsável pela contagem e somados votos. Ao fim desse processo, o apurado, a í sim, seria remetido ao Conselho ou à Câmara para que exercesse a verificação devida e declarasse a validade ou invalidade das eleições (BRASIL, 1918; BRASIL, 1920; BRASIL, 1921).

Sobre a verificação de poderes, o STF, com o tempo, desenhou a tese de que o Município detinha autonomia de **função**, e não de **organização**, aspecto este em que se sujeitaria ao estado-membro. Com isso, o Tribunal passou a entender, majoritariamente, que era possível que a verificação de poderes dos eleitos para as Câmaras e Conselhos fosse objeto de supervisão e controle de outros Poderes, especialmente do Legislativo estadual e em grau de recurso, conforme se observa nos HCs 3.714, 4.714 e 4.718 (BRASIL, 1915; BRASIL, 1922; BRASIL, 1922). Essa atribuição não afetaria a autonomia municipal, porque seria matéria relativa à “organização” da localidade, passível de ser delimitada pelas Constituições e leis estaduais, as quais tinham a possibilidade de estabelecer a atuação recursal do Legislativo da respectiva unidade federativa nas situações de verificação de poderes dos eleitos para os cargos municipais. A respeito, ver os HCs 4.703, 4.713 e 4.715 (BRASIL, 1919; BRASIL, 1923; BRASIL, 1923).

Inclusive, o STF chegou a alargar as possibilidades de a legislação estadual, especialmente a respectiva Constituição, estabelecer a quaisquer dos órgãos estaduais (Judiciário, Legislativo ou Executivo) a atribuição de verificar os poderes dos membros das Câmaras Municipais (às vezes não apenas em recurso, mas, até, originariamente) – ver RE 599 e HCs 4.876, 4.708, 5.092, 10.308 e 10.310 (BRASIL, 1912; BRASIL, 1919; BRASIL, 1920; BRASIL, 1921; BRASIL, 1924; BRASIL, 1924). E quando o recurso de verificação de poderes era, segundo a legislação, destinado à justiça local, o STF, geralmente, entendeu que não poderia a Suprema Corte, por *habeas corpus*, revisitar o mérito da mencionada decisão, conforme demonstram os HCs 4.009 e 4.318 (BRASIL, 1918; BRASIL, 1918).

Mas essa orientação frequente não significava, como explicado, que a Corte tivesse posição firme e uníssona. Ao apreciar disputas eleitorais para o exercício de cargos de vereador e prefeito na cidade de Antonina-PR, o STF, quando julgou os HCs 6.358 e 6.408, entendeu que seria constitucional que junta representativa de autoridades locais, composta por membros não apenas da Câmara municipal realizasse a apuração dos votos (BRASIL, 1921; BRASIL, 1921). Até aqui, não há novidade em face do que já se comentou. O mais importante, contudo, é que o voto condutor do julgado realizou uma importante síntese do período, ao ressaltar que, tratando-se da verificação de poderes – circunstância específica que não se analisou naquela assentada –, o Tribunal estaria dividido em três grupos distintos: a) os que reputavam inconstitucional o recurso dirigido para outro poder sanar eventual disputa; b) os que admitiam o recurso para quaisquer dos Poderes; c) e os que reputavam válido apenas o recurso ao Poder Judiciário.

Quer dizer, era natural que, sem embargo das orientações mais frequentes já explicitadas, surgissem entendimentos contraditórios a todo momento, a depender, inclusive, da composição do Tribunal no dia do julgamento. Assim, o STF, ao julgar o RE 600, declarou nula lei estadual que conferia à justiça do estado a atribuição de reconhecer a eleição dos membros de Câmaras Municipais, por atentar contra a autonomia local, de maneira que haveria de prevalecer “a verificação que dos poderes de seus membros fizera a Câmara municipal” (BRASIL, 1912).

Noutra oportunidade, ao apreciar o HC 5.519, declarou que seria “patente e inquestionável a inconstitucionalidade da lei pernambucana, que manda que das apurações de eleições de vereadores ou conselheiros municipais, e de prefeito e sub-prefeitos, haja recurso para o presidente do Estado”, na medida em que possibilitaria ao Executivo estadual “intervir na vida autônoma dos Municípios” (BRASIL, 1920). No mesmo sentido, conferir os HCs 5.514 e 5.515 (BRASIL, 1920; BRASIL, 1920). Registram-se, ainda, casos em que o STF entendeu que a análise da verificação de poderes dos membros da Câmara municipal pelo Legislativo estadual, em recurso, não teria cabimento, porque essa supervisão somente ocorreria, segundo a respectiva legislação local, em casos de duplicata, o que, de acordo com a Corte, não era o que ocorria no caso concreto – nessa linha, os HCs 5.066 e 5.162 (BRASIL, 1920; BRASIL, 1920).

Como se nota dos julgados documentados, a ampla maioria dos casos era apreciada pelo STF através de *habeas corpus*. A Constituição de 1891, até sofrer emenda no ano de 1926, apresentava um texto originário bastante amplo sobre o cabimento de HCs, que não limitava sua impetração a casos relacionados com a liberdade de locomoção e possibilitava o estabelecimento da chamada **doutrina brasileira do *habeas corpus*** (NOGUEIRA, 1984, p. 138). Essa percepção acabou por alargar inicialmente, durante a Primeira República, o cabimento do *habeas corpus* (RODRIGUES, 1991a, p. 198). Assim, foi frequente a atuação da Corte para assegurar o exercício legítimo de funções políticas. Todavia, na última década da República Velha, o STF iniciou um processo de restrição do escopo do remédio jurídico.

6 A restrição do escopo do *habeas corpus* no final da Primeira República

A doutrina brasileira do *habeas corpus*, com seu largo espectro de admissibilidade, permitiu a frequente, embora pouco criteriosa, atuação da Suprema Corte para assegurar o exercício legítimo de funções políticas. Todavia, na última década da Primeira República, a orientação jurisprudencial começou a mudar. A partir da leitura cronológica das revistas de jurisprudência do período, nota-se que, escapando de um funcionamento muitas vezes errático, o STF estabeleceu crivos exigentes para a concessão da ordem em *habeas corpus*, especialmente quando lidou com episódios políticos.

Assim, o Tribunal construiu o requisito de que a demanda deveria versar sobre direitos **líquidos, certos e incontestáveis** (como é fácil divisar, essa fórmula viria a ser a matriz do mandado de segurança⁴). Nessa linha, a Corte evitou interferir em muitos conflitos nos quais havia situações de perda de cargo, como no HC 10.803 (BRASIL, 1924), duplicatas eleitorais, como nos HCs 6.856, 8.387 e 8.648 (BRASIL, 1921; BRASIL, 1923; BRASIL, 1924), bem como questionamentos sobre a apuração de votos e reconhecimento de poderes, como nos HCs 8.115, 5.210, 8.264, 8.388, 8.883 e 8.656 (BRASIL, 1922; BRASIL, 1923; BRASIL, 1923; BRASIL, 1923; BRASIL, 1923; BRASIL, 1923; BRASIL, 1924), além de outras disputas entre poderes locais e estaduais, como quando o STF negou HC a vereadores que se insurgiam contra decreto do governador que suspendeu a execução do regimento interno da Câmara. Neste episódio, a Corte entendeu, ao analisar os HCs 8.059 e 8.108, que o direito não era líquido, certo e incontestável, e que a Constituição estadual possibilitava a medida (BRASIL, 1921; BRASIL, 1922).

Em mais uma tentativa de estabelecer requisitos de admissibilidade ao *habeas corpus*, a Corte, ao apreciar caso da Bahia, cassou, por unanimidade, a ordem no HC 8.895, concedida por instância inferior, em que se declarara inconstitucional lei estadual que havia criado junta para apurar as eleições para deputado e senador. O STF entendeu que não se poderia, em regra, declarar

⁴ A atual Constituição de 1988 estabelece que o mandado de segurança protege “direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público” (art. 5º, LXIX).

a inconstitucionalidade de lei em HC. Na assentada, a Corte não deu palavra definitiva sobre a constitucionalidade do texto legal; apenas entendeu que não se tratava de lei manifestamente inconstitucional (BRASIL, 1923). O mesmo caso ensejou mais duas decisões do STF logo na sequência, através dos HCs 8.897 e 8.961, que, ao final, ratificaram a conclusão já alcançada (BRASIL, 1923; BRASIL, 1923).

A restrições estabelecidas para o cabimento de *habeas corpus* tornaram-se, depois, ainda mais marcadas. Ao apreciar, em 1923, a situação de intendentess municipais de Manaus-AM, no HC 8.878, que se insurgiam em tema de apuração eleitoral, o STF mudou a jurisprudência, através de decisão dividida, e afirmou, em sua ementa, o enunciado lapidar: “o *habeas corpus* é meio inidôneo para a garantia de qualquer outro direito que não seja o de livre locomoção ilegalmente constrangido” (BRASIL, 1923). A Suprema Corte começou, dessa maneira, a dar o formato específico que se estabilizaria com o tempo e viria a definir o remédio jurídico. Segundo essa percepção, o HC não mais tutelaria o exercício de funções políticas líquidas, certas e incontestáveis, caso não houvesse coação comprovada em relação à **locomoção** dos pacientes.

Interessante pontuar, ainda, que, no mesmo dia do julgamento do HC 8.878, a Corte apreciou mais dois *habeas corpus* com exegese semelhante: o HC 8.907, originário de Santo Antônio de Pádua-RJ, que tratava do reconhecimento de poderes de membros da municipalidade (BRASIL, 1923), e o HC 8.906, de Pederneras-SP, cujos pacientes eram vereadores que alegavam perturbação ao exercício de suas funções e duplicata de poderes (BRASIL, 1923). Quanto ao citado caso de Pederneras, o STF julgou duas outras ações. Ao analisar o HC 8.967, a Corte manteve a fundamentação anterior (BRASIL, 1923). Já ao julgar o HC 9.065 (BRASIL, 1923), dias depois, o Tribunal, em nova decisão dividida, voltou a declarar que seria cabível, em tese, *habeas corpus* para resguardar funções políticas certas, líquidas e incontestáveis, sem exigir o critério do constrangimento à locomoção – oscilação jurisprudencial nada surpreendente, pela divisão instalada na Corte sobre o tema e por não haver outros remédios jurídicos apropriados para lidar com a situação.

A oscilação de entendimentos acerca do cabimento do *habeas corpus* seria vista em outras decisões subsequentes do Tribunal, como nos HCs 10.319, 11.314, 12.137, 14.778, 15.384 e 15.597 (BRASIL, 1924; BRASIL, 1924; BRASIL, 1924; BRASIL, 1925; BRASIL, 1925; BRASIL, 1925). Apesar disso, o mais relevante a se destacar é que a tendência de restrição do escopo do remédio, iniciada pela jurisprudência do STF, manteve-se nos anos seguintes – como se nota pelos HCs 14.183 e 14.345 (BRASIL, 1925; BRASIL, 1925) –, até que foi cristalizada pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926. A nova redação consagrou a fórmula de que o *habeas corpus* seria cabível “sempre que alguém sofrer ou se achar em iminente perigo de sofrer violência por meio de prisão ou constrangimento ilegal em sua liberdade de locomoção” (art. 72, §22, da Constituição de 1891).

Nesse contexto, fica o registro de que os casos de disputas em relação à apuração de votos e à verificação de poderes locais, assim como as situações de dualidade, só passaram a ser adequadamente endereçados e solucionados em momento bem posterior, quando do advento e estabilização de uma justiça eleitoral especializada, instituída no âmbito federal e sob regras uniformes, capaz de arbitrar os litígios a contento.

7 Conclusões

Realizada a pesquisa jurisprudencial, focada na atuação do Supremo Tribunal Federal durante a Primeira República, percebe-se que a Corte apreciou inúmeros litígios políticos de âmbito local, notadamente disputas por cargos legislativos municipais, que envolviam, inclusive, dualidades de Câmaras e discussões acerca da apuração de votos e verificação de poderes.

Sobretudo nos primeiros anos da República Velha, nota-se que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se mostra bastante casuística e sem diretrizes marcadas. Em algumas situações, a atuação do Tribunal foi garantidora dos poderes locais, apesar de enfrentar resistências para concretizar suas decisões; noutras, a Corte omitiu-se diante de excessos e coações protagonizados por entes ou poderes diversos.

Com o passar dos anos, em relação aos casos de dualidade, o STF construiu, em regra, a jurisprudência de que à Corte caberia conceder *habeas corpus* não diante de real duplicidade de Câmaras, e sim quando essa dualidade fosse apenas aparente e restasse claro para o Tribunal que um dos grupos em litígio era comprovadamente detentor do mandato.

Sobre a apuração de eleitos e a verificação de poderes, o Tribunal desenhou a tese de que a autonomia municipal – inscrita no artigo 68 da Constituição de 1891 – significava a autonomia de “função”, e não de “organização”, aspecto este em que se sujeitaria ao estado-membro e seria, por isso, passível de ser delimitado pelas Constituições e leis estaduais. Assim, o STF passou a entender, majoritariamente, que a apuração dos votos estaria a cargo do próprio órgão legislativo ou, possivelmente, de uma junta específica, caso previsto em legislação própria. Paralelamente, os atos normativos estaduais poderiam estabelecer a atuação recursal do Legislativo da respectiva unidade federativa na verificação dos poderes. Houve, inclusive, casos em que o STF chegou a alargar as possibilidades de a legislação estadual, especialmente a respectiva Constituição, estabelecer a quaisquer dos órgãos estaduais (Judiciário, Legislativo ou Executivo) a atribuição de verificar os poderes dos membros das Câmaras Municipais.

Afora isso, o Supremo Tribunal Federal, ao final da Primeira República, passou a restringir o escopo do *habeas corpus*, até então o remédio responsável por conduzir ao Tribunal a maior parte das questões constitucionais, em razão do largo espectro de admissibilidade que caracterizava a doutrina brasileira do *habeas corpus*.

Com o novo viés limitador, o STF definiu, a princípio, que apenas os direitos líquidos, certos e incontestáveis seriam passíveis de HC, prenunciando o que viriam a ser os requisitos do

mandado de segurança. Ao fim, e mais relevante para a jurisdição constitucional, o Tribunal inaugurou a fórmula de que a ação seria cabível somente para tutelar constrangimentos à liberdade de locomoção, que, anos depois, acabou consagrada pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926 e comprometeu a utilização do *habeas corpus* para discussão de temas políticos abrangentes. Essas demandas viriam, no futuro, a ser endereçadas à Justiça eleitoral, criada durante o governo Vargas – enredo que, pela riqueza de fatos e personagens envolvidos, merece um estudo próprio.

Referências

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo de petição 2.193. Agravante: Prefeitura do Distrito Federal. Agravado: Mario Alves & Cia. Rio de Janeiro, 24 jan. 1917. **RSTF**, v. 11, abr, pp. 234/251, 1917.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo de Petição 2.981. Agravante: Firmino Pires Ferreira. Agravados: Felix Pacheco e União Federal. Rio de Janeiro, 16 jul. 1921. **RSTF**, v. 30, jul, pp. 286/303, 1921.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 1.607 (recurso). Pacientes: João Luiz Santiago e outros. Rio de Janeiro, 26 ago. 1914. **RSTF**, a. 2, v. 6, jan, p. 198/199, 1916.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 2.464. Paciente: João Francisco Lopes Rodrigues. Rio de Janeiro, 2 jan. 1909. **O Direito**, v. 37, n. 108, pp. 489/502, 1909.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 2.629. Paciente: Galdino Santiago. Rio de Janeiro, 21 out. 1908. **O Direito**, v. 37, n. 108, pp. 319/326, 1909.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 2.692 (recurso). Paciente: Modesto Alves de Mello. Rio de Janeiro, 2 mar. 1909. **O Direito**, v. 37, n. 109, pp. 525/528, 1909.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 2.793 (recurso). Pacientes: Thomaz dos Santos e outros. Rio de Janeiro, 8 dez. 1909. **O Direito**, v. 39, n. 115, pp. 114/127, 1911.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 2.794 (recurso). Pacientes: Manoel Mello e outros. Rio de Janeiro, 11 dez. 1909. **O Direito**, v. 39, n. 115, pp. 127/146, 1911.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 2.797. Pacientes: Alberto de Assumpção e outros. Rio de Janeiro, 15 dez. 1909. **O Direito**, v. 38, n. 112, pp. 392/393, 1910.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 2.799. Pacientes: Thomaz dos Santos e outros. Rio de Janeiro, 15 dez. 1909. **O Direito**, v. 39, n. 115, pp. 150/152, 1911.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 2.837. Pacientes: Eugênio Campanac e outros. Rio de Janeiro, 22 jan. 1910. **O Direito**, v. 38, n. 112, pp. 319/324, 1910.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 2.870. Pacientes: Brazilio Sandeberg e outros. Rio de Janeiro, 28 mai. 1910. **O Direito**, v. 38, n. 112, pp. 355/362, 1910.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 2.990 (recurso). Pacientes: Manoel Mello e outros. Rio de Janeiro, 25 jan. 1911. **O Direito**, v. 39, n. 115, pp. 229/244, 1911.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 3.005. Recorrentes: Otto Boehm e outros. Rio de Janeiro, 2 mai. 1911. **O Direito**, v. 40, n. 118, pp. 520/521, 1912.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 3.501. Pacientes: Raul Bastos de Macedo e outros. Rio de Janeiro, 28 jan. 1914. **RSTF**, v. 1, 1ª parte, abr/jul, pp. 104/105, 1914.

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 3.508 (recurso). Pacientes: José Corrêa Gayão e outros. Rio de Janeiro, 31 jan. 1914. **RSTF**, v. 1, 1ª parte, abr/jul, pp. 109/111, 1914.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 3.534 (recurso). Pacientes: Catão de Sampaio e outros. Rio de Janeiro, 6 mai. 1914. **RSTF**, v. 1, 1ª parte, abr/jul, pp. 557/560, 1914.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 3.561 (recurso). Paciente: Câmara de Aracaty. Rio de Janeiro, 20 jun. 1914. **RSTF**, v. 1, 1ª parte, ago/dez, pp. 100/102, 1914.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 3.570 (recurso). Paciente: Câmara de Caridade. Rio de Janeiro, 15 jul. 1914. **RSTF**, v. 1, 1ª parte, ago/dez, pp. 408/409, 1914.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 3.571 (recurso). Pacientes: Manuel Dantheias e outros. Rio de Janeiro, 11 jul. 1914. **RSTF**, v. 1, 1ª parte, ago/dez, pp. 406/407, 1914.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 3.572 (recurso). Pacientes: Cosme Banhos e outros. Rio de Janeiro, 11 jul. 1914. **RSTF**, v. 1, 1ª parte, ago/dez, pp. 409/411, 1914.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 3.577 (recurso). Paciente: Sebastião de Gouvêa e outros. Rio de Janeiro, 22 jun. 1914. **RSTF**, v. I, 1ª Parte, ago/dez, pp. 415-417, 1914.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 3.579 (recurso). Pacientes: Valerio de Salles e outros. Rio de Janeiro, 22 jul. 1914. **RSTF**, v. 1, 1ª parte, ago/dez, pp. 417/419, 1914.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 3.592 (recurso). Pacientes: Antônio Augusto de Menezes e outros. Rio de Janeiro, 8 ago. 1914. **RSTF**, v. 3, 1ª parte, jan/jun, pp. 141/142, 1915.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 3.658 (recurso). Pacientes: José Coelho de Albuquerque e outros. Rio de Janeiro, 4 nov. 1914. **RSTF**, v. 3, 1ª parte, jan/jun, p. 310, 1915.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 3.662 (recurso). Pacientes: Afrânio de Araújo e outros. Rio de Janeiro, 31 out. 1914. **RSTF**, v. 3, 1ª parte, jan/jun, pp. 231/232, 1915.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 3.686 (recurso). Pacientes: Octavio Rocha Lessa e outros. Rio de Janeiro, 5 dez. 1914. **RSTF**, v. 3, 1ª parte, jan/jun, pp. 311/312, 1915.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 3.714. Pacientes: Manoel Francisco Cavalcanti e outros. Rio de Janeiro, 29 jan. 1915. **RSTF**, v. 3, 1ª parte, jan/jun, p. 438, 1915.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 3.910. Pacientes: Vicente Caputo e outros. Rio de Janeiro, 29 jan. 1916. **RSTF**, v. 12, jul, pp. 164/167, 1917.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 3.988 (recurso). Pacientes: José Caetano de Oliveira e outros. Rio de Janeiro, 6 jun. 1916. **RSTF**, v. 11, abr, pp. 428/429, 1917.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 4.003 (recurso). Pacientes: Mariano Pereira Simões e outros. Rio de Janeiro, 17 jun. 1916. **RSTF**, v. 8, jul, pp. 208/209, 1916.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 4.009. Pacientes: Galdino do Valle Filho e outros. Rio de Janeiro, 21 jun. 1916. **RSTF**, v. 14, n. 1, jan, pp. 201/204, 1918.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 4.026. Pacientes: Francisco Pinto de Oliveira e outros. Rio de Janeiro, 15 jul. 1916. **RSTF**, v. 11, abril, pp. 429/432, 1917.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 4.032 (recurso). Paciente: Armando de Aguiar Cardoso. Rio de Janeiro, 26 jul. 1916. **RSTF**, v. 50, mar, pp. 11/13, 1923.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 4.090 (recurso). Pacientes: Galdino do Valle Filho e outros. Rio de Janeiro, 27 set. 1916. **RSTF**, v. 9, out, pp. 197/198, 1916.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 4.097 (recurso). Pacientes: Alfredo Soares Vargas e outros. Rio de Janeiro, 14 nov. 1916. **RSTF**, v. 10, jan, pp. 175/177, 1917.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 4.113. Pacientes: Raul do Rego Barros e outros. Rio de Janeiro, 28 out. 1916. **RSTF**, v. 13, out, pp. 185/186, 1917.

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 4.141. Pacientes: Raymundo de Oliveira Lopes Neves e outros. Rio de Janeiro, 9 dez. 1916. **RSTF**, v. 14, n. 1, jan, pp. 408/409, 1918.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 4.258. Pacientes: José Ramalho e outros. Rio de Janeiro, 9 mai. 1917. **RSTF**, v. 12, jul, p. 322, 1917.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 4.267. Paciente: Luiz Tirelli. Rio de Janeiro, 12 mai. 1917. **RSTF**, v. 13, out, pp. 183/184, 1917.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 4.318. Pacientes: José Ramalho e outros. Rio de Janeiro, 18 jul. 1917. **RSTF**, v. 15, n. 1, abril, p. 429, 1918.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 4.323 (recurso). Paciente: Ernesto França Soares. Rio de Janeiro, 25 jul. 1917. **RSTF**, v. 50, mar, pp. 21/22, 1923.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 4.477. Pacientes: João Siqueira Cavalcanti e outros. Rio de Janeiro, 30 jan. 1918. **RSTF**, v. 16, n. 1, jul, pp. 444/445, 1918.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 4.485. Pacientes: Oscar de Rezende Carvalho e Emydio Nogueira. Rio de Janeiro, 30 jan. 1918. **RSTF**, v. 16, n.1, jul, p. 250, 1918.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 4.559 (recurso). Pacientes: Ismael Elpidio Brandão e outros. Rio de Janeiro, 19 jun. 1918. **RSTF**, v. 17, out, pp. 210/212, 1918.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 4.560 (recurso). Pacientes: Luiz de Mascarenhas e outros. Rio de Janeiro, 19 jun. 1918. **RSTF**, v. 15, n. 1, abr, p. 556, 1918.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 4.703 (recurso). Pacientes: Alcindo do Amaral Cacella e outros. Rio de Janeiro, 23 dez. 1918. **RSTF**, v. 19, abr, pp. 263/267, 1919.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 4.708. Paciente: Francisco José Cardoso. Rio de Janeiro, 23 dez. 1918. **RSTF**, v. 22, jan, pp. 167/170, 1920.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 4.713 (recurso). Paciente: João da Cruz Pacheco. Rio de Janeiro, 8 jan. 1919. **RSTF**, v. 50, mar, pp. 29/31, 1923.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 4.714 (recurso). Pacientes: Ozéas Saboya de Barros e outros. Rio de Janeiro, 8 jan. 1919. **RSTF**, v. 46, nov, pp. 31/32, 1922.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 4.715 (recurso). Pacientes: José Ignácio Maria e outros. Rio de Janeiro, 8 jan. 1919. **RSTF**, v. 50, mar, pp. 31/32, 1923.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 4.718 (recurso). Pacientes: Jacob Antônio Tavares e outros. Rio de Janeiro, 11 jan. 1919. **RSTF**, v. 46, nov, pp. 34/35, 1922.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 4.723 (recurso). Paciente: Epaminondas Castello Branco. Rio de Janeiro, 15 jan. 1919. **RSTF**, v. 20, jul, pp. 241/242, 1919.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 4.845. Pacientes: Joaquim Teixeira Junior e outros. Rio de Janeiro, 30 abr. 1919. **RSTF**, v. 20, jul, pp. 25/28, 1919.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 4.876 (recurso). Pacientes: Antônio Novellino e outros. Rio de Janeiro, 10 mai. 1919. **RSTF**, v. 20, julho, pp. 28/30, 1919.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 5.066. Paciente: Francisco Raymundo Villanova e outros. Rio de Janeiro, 21 jun. 1919. **RSTF**, v. 23, abr, pp. 122/124, 1920.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 5.075. Pacientes: Francisco Dinelly Junior e outros. Rio de Janeiro, 1º jul. 1919. **RSTF**, v. 22, jan, pp. 173/174, 1920.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 5.092. Pacientes: Antonio Anastacio Novelino e outros. Rio de Janeiro, 9 jul. 1919. **RSTF**, v. 26, jan, p. 158, 1921.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 5.162 (recurso). Paciente: Ernesto Silva e outros. Rio de Janeiro, 19 jul. 1919. **RSTF**, v. 24, jul, pp. 112/13, 1920.

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 5.210 (recurso). Paciente: Cícero Ramos. Rio de Janeiro, 9 ago. 1919. **RSTF**, v. 49, fev, pp. 12/14, 1923.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 5.451 (recurso). Pacientes: Nicoláo Coutinho e outros. Rio de Janeiro, 14 nov. 1919. **RSTF**, v. 23, abr, pp. 239/240, 1920.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 5.514 (recurso). Pacientes: Antônio de Mello Verçosa e outros. Rio de Janeiro, 24 dez. 1919. **RSTF**, v. 25, out, pp. 130/135, 1920.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 5.515 (recurso). Pacientes: Laurindo F. Diniz e outros. Rio de Janeiro, 3 jan. 1920. **RSTF**, v. 25, out, pp. 135/136, 1920.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 5.519. Pacientes: Luiz Maranhão e outros. Rio de Janeiro, 27 dez. 1919. **RSTF**, v. 23, abr, pp. 130/137, 1920.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 6.358. Pacientes: J. Loyola e outros. Rio de Janeiro, 6 set. 1920. **RSTF**, v. 25, out, 1920, p. 195; v. 26, jan, pp. 82/83 e 302/304, 1921.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 6.367 (recurso). Pacientes: Zamith França e Alfredo de Carvalho. Rio de Janeiro, 13 set. 1920. **RSTF**, v. 33, out, p. 68, 1921.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 6.408. Pacientes: Lauro Brazil Loyola e outros. Rio de Janeiro, 20 set. 1920. **RSTF**, v. 31, ago, pp. 22/23, 1921.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 6.490 (recurso). Paciente: José de Araújo Barros. Rio de Janeiro, 30 out. 1920. **RSTF**, v. 44, set, pp. 5/6, 1922.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 6.648 (recurso). Pacientes: Epaminondas Castello Branco e outros. Rio de Janeiro, 5 jan. 1921. **RSTF**, v. 26, jan, pp. 243/248, 1921.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 6.856 (recurso). Pacientes: Alfredo Mendes da Costa e outros. Rio de Janeiro, 18 abr. 1921. **RSTF**, v. 28, mai, p. 264, 1921.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 6.880. Paciente: Firmino Pires Ferreira. Rio de Janeiro, 25 abr. 1921. **RSTF**, v. 28, mai, pp. 43/44, 1921.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 7.595 (recurso). Pacientes: João de Faria Sobrinho e outros. Rio de Janeiro, 22 ago. 1921. **RSTF**, v. 41, jun, pp. 25/26, 1922.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 7.649 (recurso). Paciente: Attilio Palermo. Rio de Janeiro, 5 set. 1921. **RSTF**, v. 32, set, pp. 209/211, 1921.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 8.059 (recurso). Pacientes: Benedicto Joaquim da Silva e outros. Rio de Janeiro, 10 dez. 1921. **RSTF**, v. 35, dez, p. 178, 1921.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 8.108 (recurso). Pacientes: Julio Cezar Ramos e outros. Rio de Janeiro, 14 dez. 1921. **RSTF**, v. 37, fev, pp. 154/159, 1922.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 8.115 (recurso). Pacientes: Antônio da Cunha Mendes e outros. Rio de Janeiro, 24 dez. 1921. **RSTF**, v. 45, out, pp. 40/42, 1922.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 8.264 (recurso). Pacientes: Manoel Ubaldino de Assis e outros. Rio de Janeiro, 28 jan. 1922. **RSTF**, v. 53, jun, pp. 5/6, 1923.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 8.387 (recurso). Pacientes: Salustiano Eulalio Castello Branco e outros. Rio de Janeiro, 17 abr. 1922. **RSTF**, v. 50, mar, p. 46, 1923.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 8.388 (recurso). Pacientes: Claudemiro Cesar da Silva e outros. Rio de Janeiro, 17 abr. 1922. **RSTF**, v. 51, abr, pp. 18/20, 1923.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* 8.517. Paciente: Delmiro Buys de Barros. Rio de Janeiro, 29 mai. 1922. **RSTF**, v. 52, mai, pp. 34/35, 1923.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 8.598 (recurso). Pacientes: João Huascar de Figueiredo. Rio de Janeiro, 24 jul. 1922. **RSTF**, v. 53, junho, pp. 11/14, 1923.

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 8.608 (recurso). Paciente: Paulo Emílio Pereira da Silva. Rio de Janeiro, 7 ago. 1922. **RSTF**, v. 43, ago, pp. 126/134, 1922.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 8.648. Pacientes: João Gonçalves Mendes e outros. Rio de Janeiro, 18 out. 1922. **RSTF**, v. 64, mai, pp. 5/6, 1924.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 8.656 (recurso). Paciente: Tertuliano de Leon. Rio de Janeiro, 2 out. 1922. **RSTF**, v. 62, mar, pp. 6/7, 1924.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 8.855 (recurso). Paciente: Eduardo Kruppel. Rio de Janeiro, 27 jan. 1923. **RSTF**, v. 59, dez, pp. 17/18, 1923.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 8.871. Pacientes: Maurício Paiva de Lacerda e outros. Rio de Janeiro, 31 jan. 1923. **RSTF**, v. 49, fev, pp. 163/169, 1923.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 8.878 (recurso). Pacientes: Sergio Rodrigues e outros. Rio de Janeiro, 9 abr. 1923. **RSTF**, v. 51, abr, pp. 255/258, 1923.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 8.883 (recurso). Paciente: Alfredo Vicente Castro. Rio de Janeiro, 2 abr. 1923. **RSTF**, v. 51, abr, pp. 197/198, 1923.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 8.895 (recurso). Pacientes: Juvenal Alves da Silva e outros. Rio de Janeiro, 27 mar. 1923. **RSTF**, v. 51, abr, pp. 179/191, 1923.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 8.897 (recurso). Pacientes: Frederico Augusto da Costa e outros. Rio de Janeiro, 2 abr. 1923. **RSTF**, v. 51, abr, pp. 203/217, 1923.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 8.906 (recurso). Pacientes: Virgílio Monteiro dos Santos e outros. Rio de Janeiro, 9 abr. 1923. **RSTF**, v. 51, abr, pp. 258/268, 1923.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 8.907 (recurso). Pacientes: Antônio Soares Izaguirre e outros. Rio de Janeiro, 9 abr. 1923. **RSTF**, v. 51, abr, p. 258, 1923.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 8.961 (recurso). Pacientes: Rogério Gordilho de Faria e outros. Rio de Janeiro, 18 abr. 1923. **RSTF**, v. 51, abr, pp. 350/353, 1923.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 8.967. Pacientes: Virgílio Monteiro dos Santos e outros. Rio de Janeiro, 2 mai. 1923. **RSTF**, v. 52, maio, pp. 171/175, 1923.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 9.065. Pacientes: Virgílio Monteiro dos Santos e outros. Rio de Janeiro, 18 jun. 1923. **RSTF**, v. 53, jun, pp. 310/314, 1923.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 9.325. Pacientes: Maurício Paiva de Lacerda e outros. Rio de Janeiro, 23 jul. 1923. **RSTF**, v. 54, jul, pp. 289/290, 1923.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 10.308. Paciente: José Vicente de Paiva Mendes. Rio de Janeiro, 16 abr. 1924. **RSTF**, v. 63, abr, pp. 466/467, 1924.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 10.310. Paciente: Câmara Municipal de Cabo Verde. Rio de Janeiro, 16 abr. 1924. **RSTF**, v. 63, abr, pp. 461/466, 1924.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 10.319 (recurso). Paciente: Manoel Crescencio dos Santos. Rio de Janeiro, 28 jul. 1924. **RSTF**, v. 67, jul, pp. 446/447, 1924.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 10.336 (recurso). Paciente: Cezar de Andrade Sá. Rio de Janeiro, 7 abr. 1924. **RSTF**, v. 63, abr, pp. 211/212, 1924.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 10.803. Paciente: Manoel Raymundo da Paz Filho. Rio de Janeiro, 26 mai. 1924. **RSTF**, v. 64, mai, pp. 413/414, 1924.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 11.314 (recurso). Pacientes: Francisco Ayres Bastos e outros. Rio de Janeiro, 21 jul. 1924. **RSTF**, v. 67, jul, pp. 337/340, 1924.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 11.401 (recurso). Paciente: Sérvulo do Amaral. Rio de Janeiro, 21 jul. 1924. **RSTF**, v. 67, jul, pp. 346/347, 1924.

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 12.137 (recurso). Pacientes: Thomaz Pompeu Magalhães e outros. Rio de Janeiro, 22 set. 1924. **RSTF**, v. 71, set, pp. 467/474, 1924.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 14.183 (recurso). Pacientes: Joaquim Gomes dos Reis e outros. Rio de Janeiro, 10 jan. 1925. **RSTF**, v. 79, jan, pp. 237/238, 1925.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 14.345 (recurso). Pacientes: Serapião Guanaes Mineiro e outros. Rio de Janeiro, 10 jan. 1925. **RSTF**, v. 79, jan, pp. 241/243, 1925.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 14.778 (recurso). Pacientes: Francisco Dinelly e outros. Rio de Janeiro, 13 abr. 1925. **RSTF**, v. 85, abr, pp. 237/240, 1925.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 15.384 (recurso). Pacientes: Canuto José da Fonseca e outros. Rio de Janeiro, 13 abr. 1925. **RSTF**, v. 85, abr, pp. 246/248, 1925.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 15.597 (recurso). Paciente: Ismael Machado. Rio de Janeiro, 18 mai. 1925. **RSTF**, v. 87, mai, pp. 394/398, 1925.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Criminal* 476. Recorrente: Procuradoria. Recorrido: Gilberto Silva. Rio de Janeiro, 19 mai. 1923. **RSTF**, v. 54, jul, pp. 19/23, 1923.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso eleitoral* 44. Recorrente: João Faria. Recorrida: Junta eleitoral. Rio de Janeiro, 7 jan. 1899. **O Direito**, v. 28, n. 81, p. 183, 1900.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso extraordinário* 599. Recorrente: Câmara de Juiz de Fora. Recorrido: Dilermando Cruz. Rio de Janeiro, 10 jan. 1912. **O Direito**, v. 40, n. 119, pp. 535/536, 1912.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso extraordinário* 600. Recorrente: Alfredo Bastos. Recorrido: Francisco Cunha. Rio de Janeiro, 21 jan. 1911. **O Direito**, v. 40, n. 119, pp. 56/57, 1912.
- COMENTÁRIOS apresentados por ministros do STF acerca da decisão do presidente da República e proposta aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados. **O Direito**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 117, pp. 525/594, 1912.
- COSTA, Emília Viotti da. **O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania**. 2 ed. São Paulo: UNESP, 2006.
- GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 2 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- KOERNER, Andrei. **O poder judiciário no sistema político da primeira República**. São Paulo: Revista USP (21), pp. 58-69, 1994.
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 4 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- MENSAGEM encaminhada pelo presidente da República Hermes da Fonseca ao Congresso Nacional. **O Direito**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 115, pp. 244/311, 1911.
- NOGUEIRA, Rubem. **Concepção ampla do “habeas corpus” antecipa o mandado de segurança**. R. Inf. Legisl. Brasília a. 21, n. 84, out/dez, pp. 133/146, 1984.
- RELATÓRIO apresentado ao presidente Nilo Peçanha pelo ministro da justiça, Esmeraldino Bandeira (D.O.U. 7.6.1910). **O Direito**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 114, pp. 5/10, 1911.
- RODRIGUES, Lêda Boechat. **História do Supremo Tribunal Federal**. Tomo I: 1891-1898. Defesa das liberdades civis. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.
- RODRIGUES, Lêda Boechat. **História do Supremo Tribunal Federal**. Tomo II: 1899-1910. Defesa do federalismo. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991a.
- SATO, Leonardo Seiichi Sasada; GONCALVES, Priscila Petereit de Paola. **A atuação do Supremo Tribunal Federal na crise política dos estados na Primeira República (1908-1911)**:

uma análise a partir do periódico jurídico O Direito. Estud. hist. Rio de Janeiro, v. 29, n. 58, p. 421-440, ago. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-21862016000200421&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 23 set. 2020.

Artigo submetido em: 2020-12-09

Artigo reapresentado em: 2021-04-12

Artigo aceito em: 2021-02-01



PERCEPÇÕES SOCIAIS SOBRE A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL: IMAGEM PÚBLICA, CONFIANÇA POLÍTICA E PODER LOCAL

SOCIAL PERCEPTIONS ABOUT THE LEGISLATIVE CHAMBER OF THE BRAZILIAN FEDERAL DISTRICT: PUBLIC IMAGE, POLITICAL TRUST AND LOCAL POWER

PERCEPCIONES SOCIALES SOBRE LA CÁMARA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL EN BRASIL: IMAGEN PÚBLICA, CONFIANZA POLÍTICA Y PODER LOCAL

Antonio Teixeira de Barros¹
Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt²

Resumo: O artigo apresenta um estudo exploratório com base nas percepções sociais sobre a Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF), no que se refere aos seguintes aspectos: confiança política, imagem pública, interesse do cidadão por política e poder local. O estudo tem como base dados coletados por meio de um *websurvey* aplicado em 2018 com 572 cidadãos residentes no DF. As principais conclusões revelam que a percepção dos informantes é muito negativa em relação aos três aspectos analisados. A imagem pública é considerada ruim e péssima (89,16%). O nível de confiança política é baixo e muito baixo (94,06%). O interesse pela política distrital também é baixo e muito baixo (83,22%).

Palavras-chave: Câmara Legislativa do Distrito Federal; Imagem pública; Confiança política; Legislativos subnacionais; Poder local.

Abstract: This article presents an exploratory study based on the social perceptions about the Brazilian Federal District Legislative Chamber (CLDF), regarding the following aspects: political trust, public image, citizen interest in politics and local power. The study is based on data collected through a *websurvey* applied in 2018 with 572 citizens residing in the Federal District. The main conclusions reveal that the perception of the informants is very negative in relation to the three aspects analyzed. The public image is considered bad and bad (89.16%). The level of political trust is low and very low (94.06%). Interest in district policy is also low and very low (83.22%).

Palavras-chave: Legislative Chamber of the Federal District; Public image; Political trust; Subnational legislatures; Local power.

Resumen: El artículo presenta un estudio exploratorio basado en percepciones sociales sobre la Cámara Legislativa del Distrito Federal (CLDF), con respecto a los siguientes aspectos: confianza política, imagen pública, interés de los ciudadanos en la política y el poder local. El estudio se basa en datos recopilados a través de una encuesta web aplicada en 2018 con 572 ciudadanos que residen en DF. Las principales conclusiones revelan que la percepción de los informantes es muy negativa en relación con los tres aspectos analizados. La imagen pública se considera mala y terrible (89.16%). El nivel de confianza política es bajo y muy bajo (94.06%). El interés en la política del distrito también es bajo y muy bajo (83.22%).

Palabras clave: Cámara Legislativa del Distrito Federal; Imagen pública; Confianza política; Legislaturas

¹ Doutor em Sociologia. Professor e Orientador do Programa de Pós-Graduação (Cefor) da Câmara dos Deputados.

² Economista (UFRJ), Especialista em Auditoria (PUC/MG) e em Ciência Política (UFMS). Consultor legislativo do Senado Federal e docente universitário. Mestre em Poder Legislativo pelo Cefor.

subnacionais; Poder local.

1 Introdução

A Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) foi criada em 1990, após a autonomia política do DF estabelecida pela Constituição de 1988. O DF é um ente federado diferenciado, pois exerce simultaneamente as funções de estado e de município. Assim, a CLDF atua como um misto de assembleia legislativa estadual e câmara municipal. No total a CLDF conta com 24 deputados distritais, eleitos de quatro em quatro anos. O número foi estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e equivale ao triplo do número de deputados federais do DF, ou seja, oito. Apesar de sediada em Brasília, a CLDF fica à sombra dos grandes poderes da República, especialmente o Congresso Nacional. Além disso, há muitos estudos sobre a imagem e a confiança política no legislativo federal, mas poucos relativos ao legislativo distrital (DIAS; REYES JUNIOR; REIS, 2017).

Diante de tal constatação, justifica-se um estudo exploratório para captar as percepções sociais sobre a CLDF, responsável pela representação política local, a fiscalização dos atos do poder executivo do DF e a formulação de leis de âmbito distrital. O estudo é focado em três aspectos inter-relacionados e de grande interesse para a ciência política: a imagem pública da CLDF perante a opinião pública local; a confiança política dos cidadãos na CLDF; e o interesse pelas atividades realizadas pela CLDF. Para tanto, foi realizado um *websurvey* aplicado no mês de maio de 2018 com 572 cidadãos residentes no DF, com o propósito de captar as percepções acerca dos três tópicos mencionados.

Além das questões fechadas, o questionário apresentou intencionalmente perguntas abertas a fim de possibilitar o aprofundamento qualitativo das opiniões. O estudo qualitativo de percepções sociais constitui um recurso metodológico amplamente usado nas ciências sociais, com base na premissa de que tais estudos possibilitam a análise empírica de questões, temas e fenômenos sob a perspectiva dos próprios cidadãos, os atores por excelência da democracia representativa. Ao opinar sobre questões que lhes são postas conseguimos captar as representações sociais, ou seja, os saberes resultantes da experiência, a reflexão coletiva mediada pela consciência prática dos respondentes. Logo, o produto de análises dessa natureza é resultante de um “duplo processo de tradução e interpretação que está envolvido nas operações e relações de pesquisa e na elucidação da capacidade cognitiva dos atores sociais”, com o propósito de compreender suas opiniões e justificativas discursivas razões (BARROS, 2013, p.341).

Embora as percepções sociais sejam subjetivas e funcionem como medidas reputacionais intangíveis, a literatura destaca que se trata de algo produzido socialmente e de grande relevância em contextos específicos. Afinal, essas percepções são compartilhadas e, mesmo constituindo medidas indiretas e mutáveis, podem revelar traços culturais relevantes de grupos e contingentes populacionais, a exemplo dos cidadãos residentes no DF. As percepções sociais, portanto,

constituem formas significativas para a captação de avaliações subjetivas dos cidadãos, agentes e observadores das práticas sociais e dos cenários e processos políticos. Logo, estamos tratando de material empírico relevante para o estudo analítico e a compreensão dos problemas sociais e políticos, como a reputação pública da CLDF, a confiança e o interesse dos cidadãos em suas atividades.

Antes da análise dos dados apresentamos uma breve contextualização sobre os temas teóricos relacionados com o *websurvey*, ou seja, imagem pública, confiança política e interesse do cidadão por política e poder local.

2 Imagem pública

O conceito de imagem pública, apesar de largamente utilizado, é considerado muito amplo, pois reúne “um conjunto multifacetado, dinâmico e um tanto volátil de fluxos de informações, opiniões e representações mentais e/ou articuladas (tornadas públicas)” – (NOLETO FILHO, 2014, p.12). Assim, imagem pública é, portanto, “um conceito que pode ser entendido de modo amplo e é aplicável às organizações do Estado, do mercado e da sociedade, a grupos sociais e aos cidadãos individualmente” (p.12).

A imagem pública dos governantes, das instituições e de seus representantes exerce um papel fundamental na vida política, uma vez que está diretamente associada ao capital simbólico da credibilidade e da confiança, o que tem reflexo direto na reputação institucional (GOMES, 2006). Afinal, complementa Baldissera (2008, p. 197), “a imagem-conceito contempla a noção de reputação, pois formar conceito implica apreciar, considerar, ajuizar, sentenciar e sancionar”. Trata-se, portanto, de uma forma simbólica, nos termos de Thompson (1995), ou seja, expressão significativa produzida, transmitida e recebida em contextos e processos historicamente específicos e socialmente estruturados. Em razão disso, a imagem pública, entendida como forma simbólica, é passível de “complexos processos de valorização, avaliação e conflitos” (THOMPSON, 1995, p. 203). A valorização ocorre no plano simbólico, por meio da aprovação ou rejeição da imagem pública projetada para a opinião pública. Essa valorização simbólica implica, portanto, constante avaliação e conflito, em função das dinâmicas de visibilidade.

A imagem pública é consequência da visibilidade, uma vez que aquilo que é mostrado produz efeitos cognitivos e simbólicos no público (GOMES, 2004). Como define Maria Helena Weber (2004, p.265), “a imagem pública é resultante da imagem conceitual, emitida por sujeitos políticos em disputa de poder e recuperada na síntese de imagens abstratas (o intangível, a imaginação), com as imagens concretas (o tangível, os sentidos)”.

Além da *performance* dos *media*, operadores por excelência da visibilidade, a imagem pública depende ainda de fatores político-institucionais e de características da cultura política (NOLETO FILHO, 2014). Isso significa que as percepções públicas sobre determinada instituição e seus representantes dependem do modo como a própria instituição se relaciona com a sociedade

e de como essa mesma sociedade constrói suas representações políticas. Por essa razão, trata-se de um “conceito híbrido forjado na combinação de visibilidades e segredos” (WEBER, 2009, p.11), a partir da articulação entre os três fatores mencionados, com forte impacto na reputação institucional.

A construção da imagem pública está associada, portanto, à produção e divulgação de opiniões e à consequente adesão do público a determinadas formas de pensar. Afinal, a política se baseia na capacidade de formar opinião (ARENDR, 1983). Enquanto as ciências exatas e naturais operam com evidências racionais ou provas empíricas expressas em definições, postulados, teoremas e similares (discursos monológicos), a política situa-se no campo dialógico da pluralidade de ideias, uma vez que se trata de uma atividade que se instaura na relação entre os homens, ou seja, a pluralidade está na sua própria origem e a visibilidade lhe é inerente (THOMPSON, 1995). Tal raciocínio conduz ao pressuposto de que a política se situa no âmbito da opinião, com todas as implicações positivas e negativas.

Um conceito central, nessa ordem de ideias, é o de opinião pública³, em sua relação direta com as práticas políticas e a construção da imagem pública. A esse respeito, cabe ressaltar que, no âmbito da Ciência Política, no Brasil, os estudos sobre opinião pública ocupam-se mais do comportamento eleitoral do que propriamente da formação da opinião. As principais explicações para o comportamento eleitoral vêm de duas principais vertentes: a teoria da escolha racional e a perspectiva sociológica (CASTRO, 1992). Entendemos a primeira, resumidamente, como aquela que explica comportamentos políticos considerando os cidadãos como racionais e sempre com intenção de maximizar seus ganhos, obviamente com pequenas variações teóricas entre os autores que trabalham com essa base (DOWNS, 1957; FIORINA, 1981). E a segunda, como aquela que explica a direção do voto também por variáveis de tipo social e comunicacional, ligadas à participação política, como grupo social, escolaridade, exposição à propaganda etc. (CASTRO, 1992; KEY, 2013; FIGUEIREDO; 1991; ALDÉ, ET AL., 2007).

Habermas (1971, 1984), por sua vez, associa o conceito de opinião pública à noção de publicidade, ou seja, às dinâmicas de debate público de argumentos que interessam a um público. A publicidade remete, em termos gerais, ao estatuto daquilo que é público, à qualidade ou estado das coisas públicas (tornar público). Na visão habermasiana, nas sociedades democráticas os *media* exercem a função de “enfeixar” as distintas correntes de opinião, por meio de ação instrumental que seletivamente exclui determinados assuntos da discussão pública, enquanto acentua politicamente a inserção de outros temas.

Em resumo, apesar da complexidade e da amplitude do debate, alguns autores assinalam que a opinião pública constitui, portanto, uma espécie de consenso socialmente construído ou

3 Não é objetivo deste trabalho discorrer sobre a complexidade teórica envolvida na discussão sobre o conceito de opinião pública, até porque não haveria espaço para tal. Um panorama dessa discussão, do ponto de vista da Ciência Política, é formulado por Cervi (2006).

induzido, embora isso não signifique unanimidade (CHAMPAGNE, 1988). Converte para a coincidência da atenção pública em relação a determinadas questões ou temas, mas sem necessariamente implicar adesão dóxica generalizada da população. O debate coletivo contribui para fortalecer a opinião pública.

No que diz respeito especificamente ao Parlamento, com base no conceito de Habermas (1994), é interessante considerar ainda o que se chama de regime de opinião, instaurado com os primeiros governos liberais, no princípio do século 19. Em um regime de opinião, seria lícito e prudente aos parlamentares consultar a opinião pública, já que a origem do poder em uma democracia é popular (SÁ, 2004; HABERMAS, 1994). Nele há racionalidade e discussão, que confeririam o princípio de autoridade, que pode ser reforçado ou questionado pela população, a depender da natureza da imagem pública dominante e do nível de confiança da sociedade nas instituições políticas.

3 Confiança política

A confiança política é, antes de tudo, um bem público, um ativo simbólico indispensável para a existência das sociedades e seus sistemas políticos. Assim, do ponto de vista normativo, a confiança é altamente desejada. Entretanto, a confiança é uma construção social, que depende dos valores políticos e culturais de uma sociedade e da forma como são transmitidos e redefinidos, por meio dos processos de socialização política (PUTNAM, 1993; INGLEHART, 1997). A socialização política pode ser diretamente afetada pela forma como as instituições se relacionam com os cidadãos, sobretudo na capacidade das instituições de formular discursos competentes para fomentar a confiança. As expectativas dos cidadãos podem ser contempladas ou não na experiência cotidiana, na forma como essas instituições lidam com os bens públicos e, principalmente, na forma como se comportam perante as demandas coletivas. Com base no que lhes foi transmitido “sobre o significado das instituições e, sobretudo, com base nas suas experiências concretas, os cidadãos avaliam o desempenho das instituições, distinguindo, porém, entre o seu desempenho e eficácia específica conjuntural e a sua função permanente” (FINURAS, 2013, p.120).

Ao estudar os fundamentos teóricos da confiança política, Leandro, Leandro e Nogueira (2011) destacam a contribuição de G. Simmel, especialmente a correlação estabelecida entre confiança e segredo. Simmel (1999 [1908]) destaca o impacto social da confiança em termos de coesão social.⁴ Enquanto a confiança cria uma ponte para que as relações sociais sejam possíveis, o segredo preserva a individualidade, ao mesmo tempo em que favorece a constituição de círculos sociais mais restritos. A confiança, para Simmel, é primordial para a construção e solidificação

4 As abordagens teóricas sobre confiança são multifacetadas, como lembra Finuras (2013). Enquanto os psicólogos tratam a confiança do ponto de vista de características individuais e de relações interpessoais, os cientistas sociais priorizam o caráter institucional e a relação com valores culturais e cultura política.

da coesão social, por meio de compromissos regidos pela lógica da reciprocidade. Além disso, a confiança implica um sentimento de insegurança, o qual “aumenta ou diminui com o capital de experiência que se vai adquirindo a seu respeito, consoante os comportamentos daqueles em que depositamos confiança: se se revelam fiéis, a confiança tem todas as probabilidades de vir a aumentar e vir a solidificar os comportamentos e, ao invés, se acontece o oposto” (LEANDRO; LEANDRO; NOGUEIRA, 2011, p.219).

Embora a confiança seja uma questão nos estudos políticos, em muitas situações o que chama atenção é o descrédito em relação à política, o que leva alguns autores a afirmarem que vivemos a era da desconfiança (INNERARITY, 2011). No campo da ciência política, uma das vertentes teóricas associadas aos estudos sobre confiança política é tributária da teoria da escolha racional (HARDIN, 1992; NOOTEBOOM, 1992). Esses autores diferenciam a confiança na competência dos atores da confiança nas intenções dos atores. A primeira tem relação com apetência e a capacidade de agir em consonância com as expectativas ideológicas e políticas, a exemplo de um partido trabalhista ou de uma instituição ambiental, por exemplo. A segunda está relacionada com “a capacidade e o interesse em agir de boa-fé segundo o melhor das competências e de acordo com a correção de princípios expectável, seja pela norma, pelo hábito, pela rotina ou pelo papel” (FINURAS, 2013, p.46).

Em ambos os casos, a confiança pode ser vinculada a comportamentos racionais, isto é, uma escolha racional dos indivíduos, que decidem confiar ou não, em função dos cálculos racionais feitos individualmente. Na perspectiva da teoria da escolha racional, “as decisões sobre a confiança são semelhantes a outras formas de escolha de risco”, isto é, “pressupõe-se que os indivíduos sejam motivados a fazer escolhas racionais e eficazes” (FINURAS, 2013, p.46), de modo a maximizar os ganhos e minimizar perdas. Assim, as escolhas são motivadas por um sistema de cálculo consciente, ancorado em um sistema de valores culturais e políticos.

Pipa Norris (1999) aponta cinco aspectos a serem destacados na análise política da confiança. O primeiro diz respeito ao sentimento de pertencimento dos cidadãos à Nação, o que implica maior ou menor disposição para cooperar politicamente. O senso de patriotismo e de identidade nacional são considerados relevantes nesse processo. O segundo refere-se ao nível de adesão dos cidadãos aos valores democráticos. Quanto maior a adesão ao regime e seus valores, maior a tendência dos cidadãos de confiar na democracia e em suas instituições. O terceiro diz respeito à avaliação que os cidadãos fazem acerca do desempenho da democracia, a partir do cotejamento do funcionamento das instituições políticas com o significado ideal de democracia. O quarto contempla a avaliação das instituições propriamente ditas, o que inclui o nível institucional *per se* e não seus dirigentes ou representantes. Trata-se de avaliar a confiança nas instituições e não em pessoas. O quinto nível, por sua vez, é relativo ao apoio dos atores políticos à democracia, o que inclui como os cidadãos avaliam os seus representantes, governantes e lideranças. Ao contrário do nível anterior, aqui se trata das percepções sobre o desempenho

pessoal desses atores.

Para Giddens (2001) a confiança do cidadão nas instituições políticas está diretamente relacionada com a legitimidade do Estado perante a sociedade. Cabe ressaltar, segundo o autor, que o Estado tem passado por relevantes reconfigurações, a exemplo dos efeitos da globalização. “Em consequência da globalização aliada ao novo individualismo, os mecanismos de confiança política sofreram mudanças - como também mudaram os mecanismos de confiança na indústria, em outros tipos de organização e até mesmo na vida emocional” (GIDDENS, 2001, p.246). Dessa forma, a confiança expressa no nível de adesão ao regime democrático e na utilização das instituições oficiais constitui um fator simbólico de suma importância para a estabilidade política e institucional.

Do ponto de vista específico da confiança nas instituições políticas, o autor enfatiza a força da cidadania ativa na configuração das formas de legitimidade do poder. Afinal, “uma cidadania inteligente caminha lado a lado com a centralidade da confiança ativa na legitimidade do governo” (GIDDENS, 2001, p.246). A perda da confiança, nessa perspectiva, é um fator que contribui para a deflação do poder político e para a própria legitimidade dos regimes democráticos. Isso porque a perda da confiança pode favorecer as crenças das instituições na força como forma de preservar a integração política (GIDDENS, 2001).

O autor ressalta ainda que a confiança institucional é um dos elementos centrais da modernidade, na forma de credibilidade pública, o que se reflete diretamente na imagem e na reputação de governos e instituições públicas. Trata-se de “uma forma de fé na qual a segurança adquirida em resultados prováveis expressa mais um compromisso com algo do que apenas uma compreensão cognitiva” (GIDDENS, 2001, p.29). Dessa forma, a confiança expressa no nível de adesão ao regime democrático e na utilização das instituições oficiais constitui um fator simbólico de suma importância para a estabilidade política e institucional.

Como assinala Miguel, há uma “deterioração da adesão popular às instituições representativas” (2003, p.123), especialmente sob o ponto de vista liberal de democracia adotado por autores como Schumpeter. Em outra obra, Miguel faz uma síntese dos estudos que apontam uma crise da representação ou da democracia nos países ocidentais nos anos 70 e 90 do século passado e que revelam “o descrédito generalizado das instituições representativas entre os cidadãos comuns” (MIGUEL, 2005, p.27). A confiança, portanto, pode se tornar um antídoto às recorrentes crises das democracias (MCCOY, 2000).

Vários outros autores (PORTO, 1996; STOKER, 2006; DALTON, 2007; MOISÉS, 2009) enfatizam a crise de descrédito por que passam as instituições políticas contemporâneas. Pesquisas recentes revelam que o nível de confiança da população nas instituições políticas nunca foi tão baixo, especialmente em relação às Casas Legislativas (LESTON-BANDEIRA, 2012).

Conforme apresentado por Moisés e Carneiro (2008, p. 7), esse fenômeno vem sendo documentado desde a década de 1980. Apesar de existir grande variação em cada país e em termos

comparativos, verifica-se uma queda da confiança nas instituições mantenedoras da democracia, apesar de haver uma oscilação com menor grau em países com o regime mais consolidado, como Holanda, Noruega, Finlândia e Dinamarca. A maior variação verificada ocorreu nas democracias mais antigas, como Estados Unidos, Inglaterra, França, Suécia e Canadá. Seguindo essa lógica de estudos empíricos realizados por meio de *surveys* no Brasil, México e Chile, Moisés e Carneiro apontam que existe “associação entre sentimentos de insatisfação com a democracia, apatia ou impotência política e a desconfiança dos cidadãos de instituições democráticas” (2008, p. 8)⁵.

A desconfiança nos políticos, o ceticismo em relação a instituições democráticas e a desilusão com o processo democrático chegam a ser apontadas por Dalton (2007) e Stoker (2006) como o grande desafio das democracias contemporâneas, já que é comum a todas as democracias industriais avançadas. A desconfiança é apontada em vários estudos das ciências sociais⁶ como efeito da percepção da corrupção e ênfase dos *media* em informações sobre condutas inadequadas de parlamentares e figuras da vida pública (POWER; JAMINSON, 2005). O desenvolvimento de uma cidadania cada vez mais crítica e vigilante também é apontado como um dos fatores do aumento da desconfiança (RIBEIRO, 2011).

No caso do Brasil e das demais jovens democracias latino-americanas, os estudiosos apontam que elas padecem da “síndrome de desconfiança generalizada” (POWER; JAMINSON, 2005; COLEN, 2010; LOPES, 2004; RIBEIRO, 2011). Mas seriam as causas da desconfiança política na América Latina as mesmas identificadas nas democracias avançadas? Segundo Ribeiro (2011), as razões são distintas e as explicações devem ser buscadas no contexto cultural e histórico. Enquanto nas democracias consolidadas a desconfiança é fruto do elevado nível de escolarização e informação dos cidadãos críticos, nas jovens democracias latinas, a explicação estaria na desilusão dos cidadãos com o funcionamento concreto das instituições políticas, principalmente os parlamentos. Em um ambiente social marcado por extremas desigualdades, a percepção dos cidadãos de que os sistemas político e econômico “beneficiam diferentemente os indivíduos pode levar a uma sensação de que as instituições não são confiáveis” (COLEN, 2010, p.5). Essa “síndrome cultural latinoamericana” teria se enraizado no modo de vida dos cidadãos dessas jovens democracias, estruturando, assim, “uma convivência marcada entre as pessoas e, por decorrência, pela desconfiança em relação às instituições do Estado” (COLEN, 2010, p.4).

O Brasil segue em percursos interpretativos distintos das democracias industriais avançadas. A baixa confiança, nesse cenário, se mostra próxima a sentimentos de apatia e distanciamento com relação aos aspectos políticos, não refletidos em atitudes de crítica para com o sistema. Esses apontamentos nos levam a confirmar a necessidade de se pautar os estudos sobre cultura política com base em suas realidades contextuais, longes dos padrões vigentes em

5 Autores que apontam esta conclusão em seus estudos, Moisés (1995), Durand Ponte (2005) e Hunneus (2004).

6 Para um panorama desses estudos, ver Power e Jaminson, 2005; Colen, 2010; Lopes, 2004; Ribeiro, 2011, entre outros.

democracias industriais avançadas.

Outra observação pertinente é de que os parlamentos não são o foco exclusivo da desconfiança da população, mas são um ponto de concentração de desconfiança. Norris (2011, p. 103) chama atenção, em estudo comparativo de 11 países, para o fato de que a confiança nesta instituição específica apresenta queda significativa ao longo do tempo.

4 Interesse por política e poder local

O nível de interesse do cidadão pela política geralmente é associado ao seu grau de conhecimento sobre o sistema político. Assim, o interesse gera mais conhecimento e este alimenta o interesse. A convivência e a socialização são fatores que interferem na construção dos interesses dos indivíduos. A socialização é entendida com um contínuo processo de aprendizagem para a vida em sociedade (DARMON, 2006), isto é, um modo de “aprender a tornar-se membro de uma sociedade” (BERGER; BERGER, 1990). Trata-se de uma experiência “que dura por toda a vida e ocorre mediante a interação com os outros e a participação nas rotinas diárias da vida cultural cotidiana” (COFFEY, 2010, p.192). Esse complexo processo de socialização abrange a linguagem, os sistemas simbólicos, as normas éticas e morais, o gosto estético, a economia, as ideias e os valores políticos. A socialização política diz respeito especificamente ao que o indivíduo aprende sobre o sistema político a partir das agências de socialização, como a família, a religião, o trabalho, o noticiário político, a propaganda eleitoral, etc.

A socialização política é um dos pilares da cultura cívica, entendida como um processo de aprendizado político por meio da educação política difusa que resulta na aquisição de valores políticos, na confiança ou desconfiança nas instituições e na imagem pública das instituições e dos representantes eleitos. Trata-se de um processo de longo prazo e vinculado às transformações da sociedade e da política, como a renovação das mentalidades pelas novas gerações (ALMOND; VERBA, 1989).

O interesse do cidadão pelas atividades políticas é considerado na literatura como a base para motivar o engajamento e a participação política. O Interesse leva o cidadão a ficar atento, a prestar atenção ao campo da política, especialmente por meio do noticiário político, das conversas com amigos e familiares e debates nas mídias sociais. Leston-Bandeira (2012) ressalta que se trata de um processo com vários estágios complementares. O primeiro é a disposição do cidadão para prestar atenção ao que acontece na esfera política. Isso leva à formação de um campo de interesse político. Para a autora, a informação serve de insumo simbólico para eventuais formas de intervenção do cidadão, especialmente na esfera virtual. Esse processo todo requer ainda habilidade cognitiva para a compreensão do universo da política, identificação com certas tendências e propostas e por último a participação efetiva, como sendo a etapa que completa o círculo do engajamento político. Nessa perspectiva, “os cidadãos devem começar a partir de informações para desenvolver uma compreensão gradual e identificação com o parlamento, o que

poderia levá-los a participar e, finalmente, intervir no processo de decisão” (BARROS, BERNARDES; RODRIGUES, 2016, p.547).

Outro aspecto relevante na literatura revisada é a disposição e o interesse dos indivíduos para a participação política, uma forma democrática de exercer controle social sobre os atos dos governantes e demais representantes políticos. Controle social refere-se ao poder de fiscalização do cidadão, o que requer participação e acompanhamento das atividades institucionais e das políticas públicas, “buscando o compartilhamento do poder decisório entre Estado e sociedade e a garantia de direitos (...) sempre visando a partilha de poder entre Estado e sociedade, defendendo o interesse público e respeitando a autonomia dos atores da sociedade civil” (SERAFIM, 2008, p.1; 2).

O poder local é apontado na literatura como o espaço privilegiado para a participação e o controle social, por se tratar do espaço da cidade onde o cidadão reside, trabalha, estuda e constrói suas relações familiares e sociais (BAQUERO; CREMONESE, 2009). O poder local diz respeito aos atores diretamente responsáveis pela gestão do bairro, da cidade, do município ou do Distrito Federal. Trata-se de uma esfera de poder que lida com a agenda urbana e a definição, debate, planejamento, execução, avaliação e fiscalização das políticas públicas. A vivência democrática cotidiana está diretamente associada ao âmbito local, contexto em que os cidadãos vivenciam suas experiências mais diretas e concretas com as autoridades e as instituições políticas (BAQUERO; CREMONESE, 2009; LOPEZ; ALMEIDA, 2017).

Na visão de Dowbord (2017, p.21), o poder local, “como sistema organizado de consensos da sociedade civil num espaço limitado”, implica, portanto, “alterações no sistema de organização da informação, reforço da capacidade administrativa, e um amplo trabalho de formação tanto na comunidade como na própria máquina administrativa”. Para o autor, a questão do poder local está evoluindo, com tendências para se tornar uma questão central na atualidade, envolvendo o debate sobre descentralização, desburocratização e participação local.

O poder local é entendido também como *região de planejamento* (VAINER, 2002, p.19), no sentido de que “o local adquire a conotação de alvo socioterritorial das ações”. Tais ações são situadas, contextualizadas em um determinado espaço: a cidade. Para o autor, uma cidade ou território equivalente não é mero reflexo da sociedade, pois existem dinâmicas políticas próprias associadas à cultura local. A cidade “é, ela mesma, um universo social, econômico e político; a cidade produz riquezas, produz e reproduz relações econômicas, políticas, culturais etc”. A cidade “não é apenas uma reprodução, localizada e reduzida, da estrutura social; ela é, também, um complexo de relações sociais – relações econômicas, mas também relações de poder” (VAINER, 2002, p.26).

No caso do Distrito Federal, o poder local é exercido pelo Governador, 20 Secretarias de Estado e 31 Administrações Regionais, representando o Poder Executivo. O Poder Legislativo é exercido pela Câmara Legislativa do DF (CLDF) e o Tribunal de Contas do DF (TCDF). O Poder

Judiciário é exercido pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDf).

A sede do poder local é Brasília, que também é a capital da República. Construída em 1960, a partir de projeto de Lúcio Costa e Oscar Niemeyer, resultou do programa político desenvolvimentista do então Presidente da República Juscelino Kubistchek, motivado pela necessidade de ocupação e urbanização do interior geográfico do Brasil. Além de Brasília, existem 18 cidades no DF, conhecidas como cidades-satélites e 15 cidades que circundam o DF, o chamado Entorno, nas divisas com os Estados de Goiás e Minas Gerais.

A Região Metropolitana do DF é quarta maior do País, atrás apenas de São Paulo, Rio de Janeiro e Salvador. Brasília apresenta ainda a maior renda mensal per capita (equivalente a R\$ 5.752,41) e a maior taxa de escolaridade da população, com 18,57% dos habitantes com diploma de curso superior. A média nacional é de 8,09%. O Quadro 1 apresenta uma síntese das informações básicas sobre o DF.

Quadro 1 – Informações básicas sobre o DF

DADOS	
Território	5.779.997 km ²
População total	2.977.216
População feminina	52,19%
População masculina	47,81%
População idosa (acima de 60 anos)	12,80%
População com diploma de curso superior	18,57%
Densidade demográfica	444 habitantes por km ²
Eleitores	1.985.872 (68% da população)
Índice de Desenvolvimento Humano	0,824
Renda média mensal per capita	R\$ 5.752,41

Fonte: Elaboração própria, com dados do IBGE, 2014.

Análise dos dados

Antes da apresentação dos dados do *websurvey*, faremos uma breve contextualização da CLDF, no que se refere à sua composição partidária, comissões e outras informações básicas. Assim como as demais assembleias legislativas brasileiras, a ALCE tem seus representantes eleitos por eleição proporcional⁷, com mandato de quatro anos. São 24 parlamentares, sendo quatro mulheres, os quais representam 17 partidos e são distribuídos em 10 comissões temáticas permanentes, como se lê nos Quadros 2 e 3.

7 A eleição majoritária é adotada para os cargos executivos e para senador. Aplica-se quando há um cargo por vaga e vence quem obtiver o maior número de votos. Já a eleição proporcional, utilizada para a eleição de deputados federais, estaduais e vereadores, ocorre quando há uma vaga e vários candidatos, os quais concorrem por meio de sistema de lista aberta. São eleitos os mais votados de cada partido e não os que obtiverem o maior número de votos.

Quadro 2 – Perfil geral da CLDF

	Eleição	Proporcional
1	Mandato	4 anos
2	Total de deputados	24
3	Deputados	20
4	Deputadas	04
5	Partidos com representantes eleitos	17
6	Comissões Permanentes	10
7	Comissões Temporárias (Inclusive CPI)	0

Fonte: Elaboração dos autores.

Quadro 3 – Comissões Permanentes da CLDF

	Comissão	Sigla
1	Comissão de Constituição e Justiça	CCJ
2	Comissão de Economia Orçamento e Finanças	CEOF
3	Comissão de Assuntos Sociais	CAS
4	Comissão de Defesa do Consumidor	CDC
5	Comissão de Defesa Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar	CDDHCEDP
6	Comissão de Assuntos Fundiários	CAF
7	Comissão de Educação, Saúde e Cultura	CESC
8	Comissão de Segurança	CS
9	Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente	CDESCTMAT
10	Comissão de Fiscalização Governança Transparência e Controle	CFGTC

Fonte: Elaboração própria, com dados do portal da CLDF.

O Quadro 4 mostra quais são os partidos com maior e menor quantidade de parlamentares, revelando um quadro de elevada pluralidade e fragmentação de legendas. Dos 35 partidos atualmente registrados na Justiça Eleitoral, 17 estão representados na CLDF. O PT apresenta a maior quantidade de parlamentares. A maioria das legendas é representada apenas por um parlamentar, o que reforça os diagnósticos de fragmentação e pulverização partidária (RODRIGUES, 1995).

Quadro 4 – Partidos com representantes eleitos na CLDF

	Partido	N. de deputados
1	PT	3
2	PDT	2
3	PMDB	2
4	PR	2
5	Rede	2
6	SD	2
7	PPS	1
8	PSB	1
9	PHS	1
10	PRB	1

11	PROS	1
12	PSDB	1
13	PTB	1
14	PTN	1
15	PV	1
16	PTN	1
17	PV	1
	TOTAL	

Fonte: Elaboração dos autores.

Estratégias metodológicas

Neste trabalho, foram analisadas as respostas a um *websurvey* no mês de maio de 2018, com 572 cidadãos residentes no DF. A opção por esse tipo de instrumento de coleta de dados se justifica pela sua crescente utilização e também pelo fato de o DF se caracterizar como a unidade da Federação em que a população apresenta maior uso de internet no Brasil atualmente, com 85,3% (CARDOSO, 2018). Por essa razão, o perfil dos informantes (Tabela 1) apresenta uma expressiva diversidade em termos sociodemográficos.

A comparação de dados obtidos via métodos tradicionais e *websurvey* mostram que em geral há poucas diferenças entre os resultados, conforme o diagnóstico de Manfreda e Vehovar (2002). Após o exame de uma série de *surveys* convencionais com uma série similar de *websurveys*, os autores concluíram que não há diferenças substantivas nas respostas das duas modalidades de pesquisa, exceto no caso do percentual de não-respostas, que é maior nos *websurveys*. Entretanto, os autores enfatizam as dificuldades registradas na literatura, que tende a considerar que os *websurveys* podem resultar em amostras não fidedignas da população que compõem o universo dos estudos. Isso porque a literatura ainda resiste às inovações dos *websurveys* e também porque os critérios metodológicos e científicos para a realização de *surveys* foram estabelecidos e convencionados antes da consolidação da internet como alternativa de pesquisa (MANFREDA; VEHOVAR, 2002).

A estratégia para ampliar o número de informantes e diversificar o perfil sociodemográfico foi recorrer a diferentes redes de contato, com o objetivo de divulgar o link para acesso ao questionário por e-mail e redes sociais, especialmente o Facebook, a rede digital mais usada no Brasil

Tabela 1 – Perfil dos respondentes

SEXO	Q	%
Feminino	302	52,80
Masculino	270	47,20
Subtotal	572	100,00
FAIXA ETÁRIA	Q	%
Até 20 anos	95	16,61
21 a 30 anos	102	17,83

31 a 40 anos	105	18,36
41 a 50 anos	99	17,31
51 a 60 anos	92	16,08
Acima de 60 anos	79	13,81
Subtotal	572	100,00
ESCOLARIDADE	Q	%
Ensino Fundamental	29	5,07
Ensino Médio	213	37,24
Curso Superior	223	38,99
Pós-Graduação	107	18,71
Subtotal	572	100,00
RENDA FAMILIAR MENSAL	Q	%
Até 3 salários mínimos	20	3,50
De 3 a 6 salários mínimos	54	9,44
De 6 a 10 salários mínimos	112	19,58
De 10 a 15 salários mínimos	106	18,53
De 15 a 20 salários mínimos	141	24,65
Acima de 20 salários mínimos	139	24,30
Subtotal	572	100,00
LOCAL DE MORADIA	Q	%
Plano Piloto	149	26,05
Bairros nos arredores do Plano Piloto	144	25,17
Cidades satélites	142	24,83
Cidades do Entorno do DF	137	23,95
Subtotal	572	100,00
TEMPO DE RESIDÊNCIA NO DF	Q	%
Até 5 anos	102	17,83
De 5 a 10 anos	136	23,78
De 10 a 15 anos	133	23,25
De 15 a 20 anos	101	17,66
Acima de 20 anos	100	17,48
Subtotal	572	100,00

Fonte: Elaboração própria.

Há que se reconhecer que os procedimentos do *websurvey* que serve de matriz para os dados analisados não permitem afirmar ser uma amostragem aleatória da população (de fato, os dados da Tabela 1 mostram um perfil de escolaridade e renda bastante divergente do perfil da população total do DF). Desta forma, não se pode pretender extrapolar os resultados desse estudo exploratório para a população em geral, devendo as conclusões serem entendidas como aplicáveis tão somente à amostra selecionada. A comparação com uma distribuição estatística, portanto, deverá ser entendida como contraste com uma população hipotética de mesmas características sociodemográficas daquela aqui obtida. Entendemos, no entanto, ser válido o exercício de estudar os resultados empíricos obtidos, como forma de acrescentar o conhecimento de uma experiência individual ao pequeno número de estudos empíricos sobre o tema específico objeto da pesquisa.

Por tratar-se de dados categóricos na resposta ao *survey*, para esta primeira aproximação empírica ao tema é adequado utilizar o teste de independência qui-quadrado. Esse teste compara - a partir de uma tabela de contingência composta pelas combinações de cada um dos valores

possíveis de duas variáveis categóricas – a frequência encontrada de cada combinação com a frequência esperada caso as associações entre cada valor fossem aleatórias⁸, apontando se a diferença entre ambas é estatisticamente significativa no caso concreto – situação em que não se pode afirmar a independência das duas variáveis⁹ (FIELD; FIELD; FIELD, 2012; RIBEIRO JR., 2013; EVERITT, 2006 REIS; REIS, 2011). A afirmação da independência entre as variáveis implica a negação de qualquer associação entre as mesmas, ou de qualquer padrão particular na sua ocorrência conjunta (ou seja, de qualquer tendência para que um valor particular de uma variável ocorra mais frequentemente quando a outra variável assume também um determinado valor (GAO, 1992).

O teste consistiu em cotejar por meio dos testes qui-quadrado as associações entre as respostas agrupadas pelos diferentes blocos acima¹⁰. Assim, foram verificadas a independência das respostas relativas à confiança frente às de avaliação geral da Câmara, as respostas sobre confiança na Câmara em relação às informações sobre conhecimento e o interesse e em relação às características pessoais, e as respostas de avaliação global da Câmara diante das relativas a conhecimento e interesse e das relativas às características pessoais. Os testes geraram cinco conjuntos de associações, contemplados nas tabelas do Apêndice 3¹¹.

A exploração quantitativa aqui desenvolvida permitirá, analiticamente, sugerir pares de variáveis que, pela sua associação, apresentam bom potencial para abordagens de natureza causal em estudos posteriores.

5 Descrição dos resultados¹²

Inicialmente, apresentamos os dados descritivos sobre os três eixos do estudo: confiança política, imagem pública e interesse do cidadão pela política local (Tabelas 2, 3 e 4). As três questões apresentam resultados similares. A imagem pública da CLDF é considerada predominantemente ruim e péssima, com 89,16% (somando-se as duas alternativas). Há apenas 10,14% de informantes que avaliam como regular. Chama atenção ainda 0,70% de avaliações relativas à opção “boa” e zero no quesito excelente.

8 A distribuição teórica dessas frequências esperadas – sob a hipótese de independência das variáveis que compõem a tabela de contingência - é a distribuição qui-quadrado (EVERITT, 2006, p. 76).

9 A hipótese nula, portanto, é a de que as duas variáveis comparadas são independentes.

10 Os testes padrão de qui-quadrado foram acrescidos de um teste com o parâmetro “simulate.p.value = TRUE”, que aplica uma simulação Monte-Carlo para obter o p value tendo em vista tratar-se de uma tabela de contingência 2 x 2 e haver padrão de respostas com uma alta concentração de respostas coincidentes e poucas respostas ou até zero em outras, gerando uma mensagem de alerta do R (“Warning message: Chi-squared approximation may be incorrect”) – cf. a entrada “Pearson's Chi-squared Test for Count Data” no manual R (disponível em <http://stat.ethz.ch/R-manual/R-devel/library/stats/html/chisq.test.html>, acesso 15/08/2018).

11 Os arquivos de dados originais e os scripts R utilizados para os testes estão disponíveis mediante solicitação aos autores.

12 A parte descritiva explora apenas as questões centrais do *websurvey*, pois não há espaço para analisar todos os itens, os quais foram usados para as correlações que constarão na sequência do texto.

Tabela 2 – Na sua opinião, a Câmara Legislativa do DF é uma instituição com uma imagem pública:

Resposta	Quantidade	%
Ruim	323	56,47
Péssima	187	32,69
Regular	58	10,14
Boa	4	0,70
Excelente	0	0,00
Total	572	100,00

Fonte: Elaboração própria.

Quanto à confiança, o somatório das alternativas baixa (confiança) e muito baixa chega a 91,26%. Há apenas 5,94% correspondentes ao nível médio de confiança e zero para os níveis alto e muito alto (Tabela 3).

Tabela 3 - O seu nível de confiança na Câmara Legislativa do DF é:

Respostas	Quantidade	%
Baixo	335	58,57
Muito baixo	203	35,49
Médio	34	5,94
Alto	0	0,00
Muito alto	0	0,00
Total	572	100,00

Fonte: Elaboração própria.

Relativamente ao interesse pela política local, somando-se as alternativas baixo interesse e muito baixo, temos 83,22%. O nível médio de interesse é de apenas 12,24%. As alternativas alto e muito alto somam 4,54% (Tabela 4).

Tabela 4 – Indique seu nível de interesse pela política do DF

Respostas	Quantidade	%
Baixo	259	45,28
Muito baixo	217	37,94
Médio	70	12,24
Alto	21	3,67
Muito alto	5	0,87
Total	572	100,00

Fonte: Elaboração própria.

Percebe-se, portanto, uma possível associação entre os três aspectos analisados. Como foi demonstrado na primeira parte do texto, a imagem pública está relacionada com o conceito que a população forma sobre a instituição (BALDISSERA, 2008). Esse conceito interfere diretamente

na reputação institucional, o que contribui para aumentar ou diminuir a confiança política. Tanto a imagem quanto a confiança podem sofrer interferências do interesse ou do desinteresse do cidadão pela política, pois podem motivar a atenção ou a indiferença (LESTON-BANDEIRA, 2012). O alto desinteresse, no caso em estudo, pode ser um fator que alimenta tanto a baixa confiança como a imagem negativa da CLDF.

O cruzamento das questões que revelam aspectos atitudinais dos interessados frente à Câmara Legislativa (aquelas relativas à confiança e à avaliação geral sobre a instituição), apontado na Tabela 5, apontam apenas associação entre a resposta à questão 9 e às questões 1 e 2, ou seja, aproximam-se as vinculam-se as reações à “avaliação do trabalho dos deputados distritais”, por um lado, e à imagem pública e confiança atribuídas à CLDF, o que é compatível com uma determinada visão global (positiva ou negativa) do respondente sobre a instituição. Destaca-se, por outro lado, a independência entre as avaliações sobre a Câmara e a opinião sobre o impacto das decisões nela tomadas.

Tabela 5 – ASSOCIAÇÕES ENTE AS QUESTÕES NAS DIMENSÕES DE CONFIANÇA E AVALIAÇÃO GERAL

Questões	χ^2 - teste inicial	valor-p - teste inicial	χ^2 - segundo teste	valor-p - segundo teste	Sign 95%	Sign 95% inicial	Sign 95% segundo
1 8	5,564476351	0,134832676	5,564476351	0,135432284	NÃO	NÃO	NÃO
1 9	687,5039631	3,36E-142	687,5039631	0,00049975	SIM	SIM	SIM
2 8	7,431033758	0,059357222	7,431033758	0,089955022	NÃO	NÃO	NÃO
2 9	854,3919621	4,13E-178	854,3919621	0,00049975	SIM	SIM	SIM
3 8	5,84938299	0,119172485	5,84938299	0,108445777	NÃO	NÃO	NÃO
3 9	1138,467471	2,32E-239	1138,467471	0,00049975	SIM	SIM	SIM

Fonte: elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

OBS: Respostas = Questões: Par de questões cujas respostas foram correlacionadas
 χ^2 - teste inicial = Valor da estatística qui-quadrado do teste convencional
 valor-p - teste inicial = valor-p resultante do teste convencional
 χ^2 - segundo teste = Valor da estatística qui-quadrado do teste com a simulação de Montecarlo
 valor-p - segundo teste inicial = valor-p resultante do teste com a simulação de Montecarlo
 Sign 95% = indicação da significância estatística, com nível de confiança de 95 %, para os dois testes (ou seja, ambos os testes resultaram significativos)
 Sign 95% inicial = indicação da significância estatística, com nível de confiança de 95 %, para o teste convencional
 Sign 95% segundo = indicação da significância estatística, com nível de confiança de 95 %, para o segundo teste, com a simulação de Montecarlo.

Para maior clareza na visualização, apresentamos nas Tabelas 6 e 7 o cruzamento dos dados das questões para as quais a associação foi significativa, mostrando a nítida concentração de respostas em tons negativos tanto em relação à confiança quanto à avaliação da instituição e do trabalho de seus membros.

Tabela 6 – TABULAÇÃO CRUZADA – Questões 1 e 9

AVALIAÇÃO	Bom	Regular	Ruim	Péssimo
Boa	1	2	0	0
Regular	1	50	12	2
Ruim	0	18	288	14
Péssima	0	3	43	138

Fonte: elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Questão 1 – Linhas: “*Na sua opinião, a Câmara Legislativa do DF é uma instituição com uma imagem pública:*”

Questão 9 – Colunas: “*Como você avalia o trabalho dos deputados distritais?* ”

Tabela 7 – TABULAÇÃO CRUZADA – Questões 2 e 9

AVALIAÇÃO	Bom	Regular	Ruim	Péssimo
Alto	1	0	0	0
Médio	1	48	11	2
Baixo	0	22	285	12
Muito baixo	0	3	47	140

Fonte: elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Questão 2 – Linhas: “*O seu nível de confiança na Câmara Legislativa do DF é:*”

Questão 9 – Colunas: “*Como você avalia o trabalho dos deputados distritais?* ”

Passando às associações entre confiança na Câmara e conhecimento e interesse do respondente por política (Tabela 8), observa-se que todas as questões se apresentam associadas entre si. Isto indica a plausibilidade de que pessoas com interesse e conhecimento específico da atividade política (quer em caráter geral, quer nos detalhes do funcionamento dos poderes distritais) terão, em conjunto, opiniões próximas entre si em relação à Câmara Legislativa, as quais diferirão significativamente das opiniões daqueles que demonstram menor envolvimento.

Tabela 8 – ASSOCIAÇÃO ENTE AS QUESTÕES NAS DIMENSÕES DE CONFIANÇA E CONHECIMENTO/INTERESSE EM POLÍTICA

Questões	χ^2 - teste inicial	valor-p - teste inicial	χ^2 - segundo teste	valor-p - segundo teste	Sign 95%	Sign 95% inicial	Sign 95% segundo
1 4	753,7115689	1,38E-153	753,7115689	0,00049975	SIM	SIM	SIM
1 5	18,89377809	0,000288	18,89377809	0,0009995	SIM	SIM	SIM
1 6	13,06391427	0,0045	13,06391427	0,004997501	SIM	SIM	SIM
1 7	36,77590259	5,13E-08	36,77590259	0,00049975	SIM	SIM	SIM
1 10	14,33009045	0,002489	14,33009045	0,003998001	SIM	SIM	SIM
1 11	26,87955159	6,24E-06	26,87955159	0,00049975	SIM	SIM	SIM
1 12	26,40619535	7,84E-06	26,40619535	0,0009995	SIM	SIM	SIM
1 13	17,57059634	0,000539	17,57059634	0,00049975	SIM	SIM	SIM

1	14	48,85003877	1,40E-10	48,85003877	0,00049975	SIM	SIM	SIM
1	15	36,56543072	5,69E-08	36,56543072	0,00049975	SIM	SIM	SIM
1	16	90,29482807	8,74E-13	90,29482807	0,0009995	SIM	SIM	SIM
1	17	46,17035559	5,00E-05	46,17035559	0,00049975	SIM	SIM	SIM
1	18	59,69570268	2,84E-07	59,69570268	0,00049975	SIM	SIM	SIM
1	19	42,40598151	0,000195	42,40598151	0,00049975	SIM	SIM	SIM
2	4	814,7760662	1,12E-166	814,7760662	0,00049975	SIM	SIM	SIM
2	5	17,96622388	0,000447	17,96622388	0,0009995	SIM	SIM	SIM
2	6	13,12141907	0,004381	13,12141907	0,003498251	SIM	SIM	SIM
2	7	35,42012706	9,93E-08	35,42012706	0,00049975	SIM	SIM	SIM
2	10	13,8618533	0,003099	13,8618533	0,003498251	SIM	SIM	SIM
2	11	23,55445134	3,09E-05	23,55445134	0,00049975	SIM	SIM	SIM
2	12	18,91322922	0,000285	18,91322922	0,00049975	SIM	SIM	SIM
2	13	13,24085423	0,004144	13,24085423	0,006996502	SIM	SIM	SIM
2	14	43,64878338	1,79E-09	43,64878338	0,00049975	SIM	SIM	SIM
2	15	27,85908136	3,89E-06	27,85908136	0,00049975	SIM	SIM	SIM
2	16	86,581424	4,29E-12	86,581424	0,0009995	SIM	SIM	SIM
2	17	50,91699725	8,52E-06	50,91699725	0,00049975	SIM	SIM	SIM
2	18	56,6931673	9,25E-07	56,6931673	0,00049975	SIM	SIM	SIM
2	19	42,55531546	0,000185	42,55531546	0,00049975	SIM	SIM	SIM
3	4	873,4313993	2,91E-179	873,4313993	0,00049975	SIM	SIM	SIM
3	5	21,87531164	6,92E-05	21,87531164	0,00049975	SIM	SIM	SIM
3	6	14,90947913	0,001896	14,90947913	0,00149925	SIM	SIM	SIM
3	7	32,17606205	4,80E-07	32,17606205	0,00049975	SIM	SIM	SIM
3	10	25,18318149	1,41E-05	25,18318149	0,00049975	SIM	SIM	SIM
3	11	22,38678493	5,42E-05	22,38678493	0,00049975	SIM	SIM	SIM
3	12	15,22471207	0,001634	15,22471207	0,007996002	SIM	SIM	SIM
3	13	20,67148657	0,000123	20,67148657	0,0009995	SIM	SIM	SIM
3	14	53,0491327	1,79E-11	53,0491327	0,00049975	SIM	SIM	SIM
3	15	27,97138273	3,68E-06	27,97138273	0,00049975	SIM	SIM	SIM
3	16	86,83111719	3,85E-12	86,83111719	0,0009995	SIM	SIM	SIM
3	17	50,21243345	1,11E-05	50,21243345	0,0009995	SIM	SIM	SIM
3	18	48,48700672	2,12E-05	48,48700672	0,00049975	SIM	SIM	SIM
1	4	753,7115689	1,38E-153	753,7115689	0,00049975	SIM	SIM	SIM

Fonte: elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

OBS: Respostas = Questões: Par de questões cujas respostas foram correlacionadas
 χ^2 - teste inicial = Valor da estatística qui-quadrado do teste convencional
 valor-p - teste inicial = valor-p resultante do teste convencional
 χ^2 - segundo teste = Valor da estatística qui-quadrado do teste com a simulação de Montecarlo
 valor-p - segundo teste inicial = valor-p resultante do teste com a simulação de Montecarlo
 Sign 95% = indicação da significância estatística, com nível de confiança de 95 %, para os dois testes (ou seja, ambos os testes resultaram significativos)
 Sign 95% inicial = indicação da significância estatística, com nível de confiança de 95 %, para o teste convencional
 Sign 95% segundo = indicação da significância estatística, com nível de confiança de 95 %, para o segundo teste, com a simulação de Montecarlo.

Para exemplificar a situação descrita na anterior tabela de associações entre nível de conhecimento e confiança, apresentamos na Tabela 9 a tabulação cruzada entre as respostas relativas à confiança na Câmara Legislativa e ao grau de conhecimento relatado pelo entrevistado sobre a instituição. Destacam-se o baixo ou muito baixo conhecimento sobre a organização (concentrando praticamente todas as respostas) e o baixo nível de confiança, fortemente vinculados.

Tabela 9 – TABULAÇÃO CRUZADA – Questões 2 e 4

AVALIAÇÃO	Muito Alto	Alto	Médio	Baixo	Muito Baixo
Alto	0	1	0	0	0
Médio	0	1	56	4	1
Baixo	0	2	6	308	3
Muito Baixo	1	9	18	17	145

Fonte: elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Questão 2 – Linhas: *“O seu nível de confiança na Câmara Legislativa do DF é:”*

Questão 4 – Colunas: *“Como você classifica o seu nível pessoal de conhecimento sobre a Câmara Legislativa do DF?”*

O mesmo grau de proximidade não se pode inferir da relação entre a confiança e aspectos objetivos da situação dos respondentes que se abordam na Tabela 10: apenas as situações descritas na questão 23 (renda familiar) associam-se às respostas das três questões relativas a confiança, e as condições da questão 22 (escolaridade) às respostas 1 e 2. Em outras palavras, a escolaridade e a renda mensal parecem fatores de importância a condicionar as atitudes de confiança em relação ao Legislativo local.

Esta constatação reforça a sugestão da Tabela 9 da vinculação estreita entre confiança e nível de conhecimento e envolvimento na política, dadas as prováveis ligações entre escolaridade e nível de renda, por um lado, e nível de conhecimento e participação política por outro. Assim, as Tabelas 9 e 10 podem estar mostrando duas faces do mesmo fenômeno.

De outra parte, salta aos olhos a independência que a confiança do respondente sobre a CLDF apresenta em relação a aspectos como sexo, idade, local de moradia e tempo de residência, de forma um pouco contraintuitiva (diante de eventuais expectativas de maior vinculação em função de residir em determinados espaços, de pertencer a estratos mais jovens da população, ou de ter mais vínculos com o DF pelo maior tempo de residência).

Tabela 10 – ASSOCIAÇÃO ENTRE AS QUESTÕES NAS DIMENSÕES DE CONFIANÇA E CARACTERÍSTICAS PESSOAIS DO RESPONDENTE

Questões	χ^2 - teste inicial	valor-p - teste inicial	χ^2 - segundo teste	valor-p - segundo teste	Sign 95%	Sign 95% inicial	Sign 95% segundo
1 20	0,463575953	0,926817566	0,463575953	0,962018991	NÃO	NÃO	NÃO
1 21	13,43835598	0,568478924	13,43835598	0,575212394	NÃO	NÃO	NÃO
1 22	21,45981667	0,010758044	21,45981667	0,011994003	SIM	SIM	SIM
1 23	35,85333613	0,001855978	35,85333613	0,004497751	SIM	SIM	SIM
1 24	10,7413854	0,293853046	10,7413854	0,287856072	NÃO	NÃO	NÃO
1 25	15,71421037	0,204679154	15,71421037	0,188405797	NÃO	NÃO	NÃO
2 20	1,541778146	0,67266206	1,541778146	0,772113943	NÃO	NÃO	NÃO
2 21	11,97600319	0,680844522	11,97600319	0,724637681	NÃO	NÃO	NÃO
2 22	28,05988088	0,000932137	28,05988088	0,00049975	SIM	SIM	SIM
2 23	39,46894942	0,000545161	39,46894942	0,011494253	SIM	SIM	SIM
2 24	11,57753741	0,238186524	11,57753741	0,186406797	NÃO	NÃO	NÃO
2 25	15,27542246	0,226718866	15,27542246	0,195402299	NÃO	NÃO	NÃO
3 20	1,125676475	0,770879574	1,125676475	0,809595202	NÃO	NÃO	NÃO
3 21	13,12956189	0,592291245	13,12956189	0,609195402	NÃO	NÃO	NÃO
3 22	12,5129225	0,185912402	12,5129225	0,178910545	NÃO	NÃO	NÃO
3 23	29,59000872	0,013488845	29,59000872	0,018990505	SIM	SIM	SIM
3 24	11,5337177	0,240889832	11,5337177	0,232383808	NÃO	NÃO	NÃO
3 25	15,71883544	0,20445593	15,71883544	0,191904048	NÃO	NÃO	NÃO

Fonte: elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

OBS: Respostas = Questões: Par de questões cujas respostas foram correlacionadas
 χ^2 - teste inicial = Valor da estatística qui-quadrado do teste convencional
 valor-p - teste inicial = valor-p resultante do teste convencional
 χ^2 - segundo teste = Valor da estatística qui-quadrado do teste com a simulação de Montecarlo
 valor-p - segundo teste inicial = valor-p resultante do teste com a simulação de Montecarlo
 Sign 95% = indicação da significância estatística, com nível de confiança de 95 %, para os dois testes (ou seja, ambos os testes resultaram significativos)
 Sign 95% inicial = indicação da significância estatística, com nível de confiança de 95 %, para o teste convencional
 Sign 95% segundo = indicação da significância estatística, com nível de confiança de 95 %, para o segundo teste, com a simulação de Montecarlo

O quadro relativo à confiança é quase inteiramente espelhado quando se cruzam as questões de avaliação geral da Câmara com os mesmos quesitos de conhecimento e interesse em política (Tabela 11): somente não se correlacionam entre si as questões 8 e 15 (impacto das decisões da CLDF na vida do respondente e acesso aos meios de informação política da Câmara). Novamente, o perfil de cidadão dedicado a conhecer e acompanhar a vida política terá uma visão da Câmara que nitidamente discrepará daquele que não apresentar tal mobilização.

Tabela 11 – ASSOCIAÇÃO ENTE AS QUESTÕES NAS DIMENSÕES DE AVALIAÇÃO GERAL E CONHECIMENTO/INTERESSE EM POLÍTICA

Questões	χ^2 - teste inicial	valor-p - teste inicial	χ^2 – segundo teste	valor-p - segundo teste	Sign 95%	Sign 95% inicial	Sign 95% segundo	
8	4	11,18932404	0,0245167	11,18932404	0,04047976	SIM	SIM	SIM
8	5	18,54179523	1,66E-05	19,72638739	0,00049975	SIM	SIM	SIM
8	6	21,76971665	3,07E-06	23,04295155	0,00049975	SIM	SIM	SIM
8	7	17,03156056	3,68E-05	18,39623163	0,00049975	SIM	SIM	SIM
8	10	13,36634336	0,0002562	14,43285491	0,00049975	SIM	SIM	SIM
8	11	11,50374065	0,0006946	12,70832977	0,00049975	SIM	SIM	SIM
8	12	8,237801755	0,0041027	9,292817173	0,003998	SIM	SIM	SIM
8	13	13,83304126	0,0001998	14,91123195	0,00049975	SIM	SIM	SIM
8	14	20,41602149	6,23E-06	21,49453428	0,00049975	SIM	SIM	SIM
8	15	2,36976068	0,123706	2,8765055	0,13093453	NÃO	NÃO	NÃO
8	16	52,06169632	5,24E-10	52,06169632	0,00049975	SIM	SIM	SIM
8	17	45,85124639	9,74E-09	45,85124639	0,00049975	SIM	SIM	SIM
8	18	46,94147078	5,84E-09	46,94147078	0,00049975	SIM	SIM	SIM
8	19	47,71412532	4,06E-09	47,71412532	0,00049975	SIM	SIM	SIM
9	4	526,4941099	5,06E-105	526,4941099	0,00049975	SIM	SIM	SIM
9	5	37,5748158	3,48E-08	37,5748158	0,00049975	SIM	SIM	SIM
9	6	34,36469469	1,66E-07	34,36469469	0,00049975	SIM	SIM	SIM
9	7	73,29967811	8,38E-16	73,29967811	0,00049975	SIM	SIM	SIM
9	10	31,47721014	6,74E-07	31,47721014	0,0009995	SIM	SIM	SIM
9	11	43,21397012	2,22E-09	43,21397012	0,00049975	SIM	SIM	SIM
9	12	35,71421762	8,61E-08	35,71421762	0,00049975	SIM	SIM	SIM
9	13	49,44202353	1,05E-10	49,44202353	0,00049975	SIM	SIM	SIM
9	14	61,30381382	3,09E-13	61,30381382	0,00049975	SIM	SIM	SIM
9	15	39,05485997	1,69E-08	39,05485997	0,00049975	SIM	SIM	SIM
9	16	92,75623609	3,03E-13	92,75623609	0,00049975	SIM	SIM	SIM
9	17	48,21589661	2,35E-05	48,21589661	0,00049975	SIM	SIM	SIM
9	18	61,54925172	1,36E-07	61,54925172	0,00049975	SIM	SIM	SIM
9	19	48,98965016	1,76E-05	48,98965016	0,00049975	SIM	SIM	SIM

Fonte: elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

OBS: Respostas = Questões: Par de questões cujas respostas foram correlacionadas

χ^2 - teste inicial = Valor da estatística qui-quadrado do teste convencional

valor-p - teste inicial = valor-p resultante do teste convencional

χ^2 – segundo teste = Valor da estatística qui-quadrado do teste com a simulação de Montecarlo

valor-p – segundo teste inicial = valor-p resultante do teste com a simulação de Montecarlo

Sign 95% = indicação da significância estatística, com nível de confiança de 95 %, para os dois testes (ou seja, ambos os testes resultaram significativos)

Sign 95% inicial = indicação da significância estatística, com nível de confiança de 95 %, para o teste convencional

Sign 95% segundo = indicação da significância estatística, com nível de confiança de 95 %, para o segundo teste, com a simulação de Montecarlo.

O cruzamento entre avaliação global da CLDF e dados socioeconômicos (Tabela 12) é um pouco mais matizado: desde logo, a avaliação do trabalho dos deputados (questão 9) não apresentou qualquer associação com nenhuma das características objetivas dos respondentes. Já a estimativa do grau de impacto das decisões da CLDF (questão 8) tem correlação com os itens 21, 22, 23 e 25 (respectivamente faixa etária, escolaridade, renda e tempo de residência). Tal diferenciação é compatível – uma vez mais – com a expectativa de que a um maior grau de informação e conhecimento sobre a realidade político-administrativa local (que pode ser, como conjectura, associável também aos fatores pessoais listados) corresponda uma maior consciência sobre os efeitos possíveis das ações do Legislativo distrital (neste caso, apenas em relação ao grau de impacto, o que exclui uma escala de julgamento em termos positivos ou negativos, ao contrário da sondagem anterior sobre confiança).

Tabela 12 – ASSOCIAÇÃO ENTE AS QUESTÕES NAS DIMENSÕES DE AVALIAÇÃO GERAL E CARACTERÍSTICAS PESSOAIS DO RESPONDENTE

Questões	χ^2 - teste inicial	valor-p - teste inicial	χ^2 - segundo teste	valor-p - segundo teste	Sign 95%	Sign 95% inicial	Sign 95% segundo
8 20	1,054863058	0,304389733	1,310344262	0,294852574	NÃO	NÃO	NÃO
8 21	15,26878593	0,009273526	15,26878593	0,016991504	SIM	SIM	SIM
8 22	8,453548921	0,037511725	8,453548921	0,030984508	SIM	SIM	SIM
8 23	21,5010064	0,000651198	21,5010064	0,00149925	SIM	SIM	SIM
8 24	7,403209181	0,060098278	7,403209181	0,056971514	NÃO	NÃO	NÃO
8 25	12,86982429	0,011929686	12,86982429	0,013493253	SIM	SIM	SIM
9 20	2,585574348	0,460024165	2,585574348	0,509245377	NÃO	NÃO	NÃO
9 21	19,73804235	0,182213655	19,73804235	0,167916042	NÃO	NÃO	NÃO
9 22	15,40819535	0,080316649	15,40819535	0,071464268	NÃO	NÃO	NÃO
9 23	21,92776107	0,109712131	21,92776107	0,11844078	NÃO	NÃO	NÃO
9 24	14,59077015	0,102807728	14,59077015	0,088455772	NÃO	NÃO	NÃO
9 25	17,94589682	0,117343182	17,94589682	0,113943028	NÃO	NÃO	NÃO

Fonte: elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

OBS: Respostas = Questões: Par de questões cujas respostas foram correlacionadas

χ^2 - teste inicial = Valor da estatística qui-quadrado do teste convencional

valor-p - teste inicial = valor-p resultante do teste convencional

χ^2 - segundo teste = Valor da estatística qui-quadrado do teste com a simulação de Montecarlo

valor-p - segundo teste inicial = valor-p resultante do teste com a simulação de Montecarlo

Sign 95% = indicação da significância estatística, com nível de confiança de 95 %, para os dois testes (ou seja, ambos os testes resultaram significativos)

Sign 95% inicial = indicação da significância estatística, com nível de confiança de 95 %, para o teste convencional

Sign 95% segundo = indicação da significância estatística, com nível de confiança de 95 %, para o segundo teste, com a simulação de Montecarlo

6 Observações finais

O artigo teve como propósito discutir algumas características dos dados relativos às percepções sociais sobre a Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF), a partir da associação entre três fatores: confiança política, imagem pública e interesse do cidadão por política e poder local. Como já foi demonstrado, as principais conclusões revelam que a percepção dos informantes na amostra alcançada é muito negativa em relação aos três aspectos analisados. A imagem pública é considerada ruim e péssima (89,16%). O nível de confiança política é baixo e muito baixo (94,06%). O interesse pela política distrital também é baixo e muito baixo (83,22%).

É importante ressaltar aqui a convergência negativa em relação aos três aspectos avaliados. Como já foi destacado anteriormente, a imagem pública é fundamental para o capital de reputação de uma instituição política. Tal imagem tem como principal substrato as representações que são construídas pelos indivíduos. Essas representações constituem visões que se tornam coletivas e podem influenciar a confiança ou a desconfiança (NOLETO FILHO, 2014).

O capital simbólico da confiança política é a credibilidade das instituições perante a sociedade e seus públicos. No caso em estudo chama atenção o elevado nível de desconfiança dos cidadãos do DF na atuação da CLDF e no trabalho dos deputados distritais. A falta de confiança é, portanto, um componente muito fortemente associado à avaliação negativa em relação à imagem e reputação da CLDF.

O mesmo se aplica à questão do interesse. Como foi abordado na primeira parte do texto, a literatura destaca três fatores que mais influenciam o nível de interesse ou desinteresse dos cidadãos pela política. O primeiro é a socialização política, ou seja, o processo de aprendizado político pelo qual o cidadão passa, seja na família, na escola, nos sindicatos, nas igrejas, etc. Esse fator parece indicar que a socialização política brasileira e em especial no caso em estudo, apresenta sérias deficiências.

O segundo fator é o senso de pertencimento. No caso do DF, cabe ressaltar que sua população veio, em sua maioria, das demais regiões brasileiras. A população nascida no DF ainda é pouco expressiva. O terceiro fator é nível de conhecimento sobre política, o que influencia diretamente o grau de interesse dos cidadãos. Embora não seja regra geral, um maior nível de conhecimento sobre o sistema político leva os cidadãos a apresentar maior interesse. No caso em estudo esses três elementos se mostraram deficitários, sendo muito sugestiva a convergência, nas respostas, da imagem negativa da CLDF, da falta de confiança da população e do desinteresse pela política local, em especial as atividades da CLDF.

Convém ressaltar ainda que, do ponto de vista estatístico, esta é uma primeira aproximação aos dados levantados, apontando as probabilidades de independência entre as variáveis e expondo algumas de suas associações mais relevantes. Fundamentalmente, permite aproveitar o universo de respondentes para extrair relações plausíveis entre variáveis, as quais subsidiem os trabalhos posteriores em torno do tema. Uma agenda de desenvolvimento posterior

poderá incluir a quantificação de medidas mais precisas de associação entre essas variáveis, tais como risco relativo e razão de chances (REIS; REIS, 2001, p. 21-24), bem como desenvolver as análises de resíduos nas tabelas de contingência já formadas nas análises de correlação atuais (FIELD; FIELD; FIELD, 2012, p. 2075-2080), para seguir explorando a informação obtida nesta amostra. Outra vertente poderá ser o refinamento do *survey* a partir das variáveis que aqui se mostraram mais fortemente vinculadas, com vistas à aplicação mais ampla em amostra aleatória e obtenção de resultados generalizáveis.

REFERÊNCIAS

- ALDÉ, A; MENDES, G; FIGUEIREDO, M. Imprensa e eleições presidenciais. In: LIMA, Venício A. de (Org.) **A mídia nas eleições de 2006**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2007.
- ARENDT, H. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983
- BAQUERO, Marcello; CREMONESE, Dejalma. **Eleições municipais 2008**: uma análise do comportamento eleitoral brasileiro. Editora UNIJUÍ, 2009.
- BARROS, Antonio Teixeira de. O projeto de transparência do Senado Federal: entre a accountability e a propaganda política. **Sociologias**, Porto Alegre, v.17, n.39, mai/ago 2015, p.338-368.
- BARROS, Antonio Teixeira de, BERNARDES, Cristiane Brum; RODRIGUES, Malena Rehbein. Brazilian Parliament and digital engagement. **Journal of Legislative Studies**, v. 22, no. 4 (2016): 540-558.
- BALDISSERA, Rudimar. Significação e comunicação na construção da imagem-conceito. **Fronteiras**, v. 10, n. 3, p. 193-200, set./dez. 2008.
- CASTRO, M. M.M. Sujeito e estrutura no comportamento eleitoral. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 20, p. 7-19, 1992.
- CERVI, E. U. **Opinião pública e política no Brasil**: o que o brasileiro pensa sobre política e por que isso interessa à democracia. Rio de Janeiro: Iuperj, 2006. 359 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- CHAMPAGNE, P. **Formar a opinião**. São Paulo: Vozes, 1998.
- COFFEY, Amanda. Socialização. In: SCOTT, John. **Sociologia: conceitos-chave**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010, p.192-195.
- COLEN, M. C. L. As covariantes da confiança política na América Latina. **Opinião Pública**, Campinas, v.16, n.1, 2010, p.1-27.
- DALTON, R. J. **Democratic challenges, democratic choices**: the erosion of political support in advanced industrial democracies. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- DIAS, Wagner Lopes; REYES JUNIOR, Edgar; REIS, André Luiz Nascimento. Análise da atuação da Câmara Legislativa do Distrito Federal na Era da Informação. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 24, p.159-190, 2017.
- DOWNS, A. **An economic theory of democracy**. New York: Harper & Row, 1957.
- DARMON, M. **La socialisation**. Paris: Colin, 2006.
- DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. São Paulo: Brasiliense, 2017.
- EVERITT, B. S. **The Cambridge Dictionary of Statistics**: third edition Cambridge: Cambridge University Press, 2006

- FIGUEIREDO, M. **A decisão do voto**: democracia e nacionalidade. São Paulo: editora Sumaré, 1991.
- FIELD, Andy; FIELD, Jeremy; FIELD, Zoë. **Discovering statistics using R**. London: SAGE publications, 2012
- FINURAS, António Paulo Menezes de Carvalho. **Confiança nas Instituições e Valores Culturais**. Tese de doutoramento (Ciência Política). Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias. Faculdade de Ciências Sociais, Educação e Administração. Lisboa, 2013, 430f.
- FIORINA, M. **Retrospective voting in american national elections**. New Haven: Yale University Press, 1981.
- GAO – US GENERAL ACCOUNTING OFFICE. **Quantitative data analysis**: an introduction: GAO/PEMD/10.1.11. Washington: GAO, 1992.
- GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Unesp, 2001.
- GOMES, Wilson. **Transformação da Política na era da comunicação de massa**. São Paulo: Paulus, 2004.
- GOMES, Marcelo Bolshaw. **Hermenêutica, Teoria Política e Imagem Pública**. Anais do I Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política – Novembro/2006 – Salvador – BA. Disponível em: http://www.compolitica.org/home/?page_id=70. Acesso em: 4/3/2015.
- HABERMAS, J. Opinião pública e poder. In: COHN, Gabriel. **Comunicação e indústria cultural**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1971.
- HABERMAS, J. **Mudança estrutural na esfera pública**. São Paulo: Tempo Brasileiro, 1984.
- HABERMAS, J. **Historia y crítica de la opinión pública**. Barcelona: G. Gili, 1994.
- HARDIN, R. The street-level epistemology of trust. *Politics and Society*, v. 21, n.4, p.505-29, 1992.
- INGLEHART, R. Trust between nations: primordial ties, societal learning and economic development. In K. Reif & R. Inglehart (Eds.) **Eurobarometer**. London: Macmillan, 1991, p.145-85.
- INNERARITY, D. **O futuro e os seus inimigos**. Alfragide: Teorema, 2011.
- KEY, V. O. **The responsible electorate**: rationality in presidential voting. 1936-1966. Cambridge: Harvard University Press, 2013.
- LEANDRO, Maria Engrácia; LEANDRO, Ana Sofia; NOGUEIRA, Fernanda. A confiança em questão. Raias de confiança, confiança das raias nas sociedades modernas. **Sociologia**: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, v. 21, 2011, p. 215-232.
- LOPES, D. M. N. N. Para pensar a confiança e a cultura política na América Latina. **Opinião Pública**, Campinas, v. 10, n. 1, 2004, p. 162-187.
- LOPEZ, Felix e ALMEIDA, Acir. Legisladores, captadores e assistencialistas: a representação política no nível local. **Revista de Sociologia e Política**, v.25, n.62, p.157-181, 2017.
- MCCOY, J. **Political learning and democratization in Latin America**: do politicians learn from crisis? Miami: University of Miami Press, 2000.
- MANFREDA, Katija, Losar; VEHOVAR, Vasja (2002). **Do mail and web surveys provide the same results?** *Metodološki Zvezki*. Ljubljana: FDV, 2002 18,p. 149-69.
- MIGUEL, Luis F. Representação política em 3-D. Elementos para uma teoria ampliada da representação política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 123-140, fev. 2003.
- MIGUEL, Luis F. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política.

Revista de Sociologia Política, Curitiba, s.v, n. 25, p. 25-38, nov. 2005.

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

MOISÉS, José Álvaro. A desconfiança nas instituições democráticas. **Opinião pública**, v. 11, n. 1, p. 33-63, 2005.

MOISES, José Álvaro; CARNEIRO, Gabriela Piquet. Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime: o caso do Brasil. **Opinião Pública**. Campinas, v. 14, n. 1, p. 1-42, June 2008.

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

NOOTEBOOM, B. Towards a dynamic theory of transactions. **Journal of Evolutionary Economics**, n.2, 281-99, 1992.

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

NORRIS, P. **The growth of critical citizens?** New York: Oxford University Press, 1999.

NORRIS. **Democratic deficit: Critical citizens revisited**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

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

POWER, T.J.; JAMINSON, G.D. Desconfiança política na América Latina. **Opinião Pública**, Campinas, v. 11, n. 1, p.64-93, mar. 2005.

PUTNAM, R. **Making democracy work: Civic traditions in modern Italy**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.

REIS; Ilka A.; REIS. Edna A. **Associação entre Variáveis Qualitativas: Teste Qui-Quadrado, Risco Relativo e Razão das Chances (Notas de Aula e Exercícios): Relatório Técnico RTE-05/2001**: Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais - Instituto de Ciências Exatas - Departamento de Estatística. 2001

RIBEIRO, Ednaldo E. A. Confiança política na América Latina: evolução recente e determinantes individuais. **Revista de Sociologia e Política, Curitiba**, v. 19, n. 39, p. 167-182, 2011.

RIBEIRO JR., José Ivo. **Análises estatísticas no Excel: guia prático**. Viçosa: Editora UFV, 2013

RODRIGUES, Leôncio Martins. Eleições, fragmentação partidária e governabilidade. **Novos Estudos**, n. 41 p. 78-90, 1995.

SÁ, Fernando A. Opinião pública, imprensa e parlamento. **Achegas.net**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 15, 2004. Disponível em: http://www.achegas.net/numero/quinze/femando_sa_15.htm. Acesso em: 7/7/2014.

SERAFIM, Lizandra. Controle social: que caminhos. **Observatório dos Direitos do Cidadão**. Equipe de Participação Cidadã–Instituto Pólis, Julho, 2008.

SIMMEL, G. **Sociologie: Études sur les formes de la socialisation**. Paris: PUF, 1999 [1908].

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

THOMPSON, J. B. **Ideologia e cultura moderna**. Petropolis: Vozes, 1995.

VAINER, Carlos Bernardo. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, v.15, n.2, p.13-32, 2002.

VEHOVAR, V.; MANFREDA, Lozar; BATAGELJ, Z. Sensitivity of Ecommerce measurement to survey instrument. *International Journal of Electronic Commerce*, 6, 31-52, 2001.

WEBER, Maria Helena. A imagem pública. In: RUBIM, Albino (Org.) **Comunicação e política: conceitos e abordagens**. Salvador: EdUFBA, 2004. p. 262-278.

WEBER, Maria Helena. O estatuto da imagem pública na disputa política. **Eco-Pós**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 11-26, set./dez. 2009.

APÊNDICES

Apêndice 1 – QUESTÕES DO SURVEY

	TIPO	QUESTÃO	RESPOSTAS
1	F	Na sua opinião, a Câmara Legislativa do DF é uma instituição com uma imagem pública:	EXCELENTE/BOA/REGULAR/RUIM/PÉSSIMA
1.1	A	Por quê?	<i>Resposta aberta</i>
2	F	O seu nível de confiança na Câmara Legislativa do DF é:	MUITO ALTO/ALTO/MÉDIO/BAIXO/MUITO BAIXO
2.1	A	Por quê?	<i>Resposta aberta</i>
3	F	O seu nível de confiança nas leis aprovadas pela Câmara Legislativa do DF é:	MUITO ALTO/ALTO/MÉDIO/BAIXO/MUITO BAIXO
3.1	A	Por quê?	<i>Resposta aberta</i>
4	F	Como você classifica o seu nível pessoal de conhecimento sobre a Câmara Legislativa do DF?	MUITO ALTO/ALTO/MÉDIO/BAIXO/MUITO BAIXO
4.1	A	Por quê?	<i>Resposta aberta</i>
5	F	Você lembra o nome de algum deputado distrital em exercício?	SIM/NÃO
5.1	A	Se lembra, informe qual(is)	<i>Resposta aberta</i>
6	F	Você lembra em qual deputado distrital você votou nas eleições de 2014?	SIM/NÃO
7	F	Você acompanha o mandato do deputado no qual você votou?	SIM/NÃO
8	F	Você acha que as decisões tomadas pela Câmara Legislativa do DF afetam sua vida?	SIM/NÃO
8.1	A	Por quê?	<i>Resposta aberta</i>
9	F	Como você avalia o trabalho dos deputados distritais?	EXCELENTE/BOM/REGULAR/RUIM/PÉSSIMA
9.1	A	Por quê?	<i>Resposta aberta</i>
10	F	Você lembra de alguma lei aprovada pela Câmara Legislativa do DF nos últimos 4 anos?	SIM/NÃO
10.1	A	Se lembra, poderia citar quais?	<i>Resposta aberta</i>
11	F	Você lembra de algum projeto de Lei em discussão na Câmara Legislativa do DF no momento?	SIM/NÃO
11.1	A	Se lembra, poderia citar quais?	<i>Resposta aberta</i>
12	F	Você já leu a Lei Orgânica do Distrito Federal?	SIM/NÃO
12.1	A	Por quê?	<i>Resposta aberta</i>
13	F	Você acompanhou a campanha eleitoral para deputados distritais nas eleições de 2014?	SIM/NÃO
13.1	A	Por quê?	<i>Resposta aberta</i>
13.2	F	Se acompanhou, indique como:	PELO HORÁRIO ELEITORAL GRATUITO NO RÁDIO E NA TV / PELA INTERNET / COMÍCIOS/OUTROS MEIOS
14	F	Você acompanha o noticiário político local?	SIM/NÃO
14.1	A	Por quê?	<i>Resposta aberta</i>
14.2	F	Se acompanha, indique como:	PELA TV / PELO RÁDIO / PELOS JORNAIS IMPRESSOS / PELAS REDES SOCIAIS / PELOS BLOGS DE POLÍTICA
15	F	Você já acessou os meios de informação política da Câmara Legislativa do DF?	SIM/NÃO
15.1	F	Se respondeu SIM, favor indicar quais:	PORTAL DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DF / REDES SOCIAIS DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DF / CANAL DE TV DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DF / DIÁRIO DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DF
16	F	Indique o seu nível de interesse pela política local no DF	ESCALA NUMÉRICA DE 1 A 5
17	F	Indique o seu nível de interesse pela política de seu estado de origem	ESCALA NUMÉRICA DE 1 A 5

18	F	Indique o seu nível de interesse pela política nacional	ESCALA NUMÉRICA DE 1 A 5
19	F	Indique o seu nível de interesse pela política internacional	ESCALA NUMÉRICA DE 1 A 5
19.1	A	De modo geral, como avalia a atuação da Câmara Legislativa do DF e dos deputados distritais?	<i>Resposta aberta</i>
DADOS DOS RESPONDENTES			
20	F	Sexo	MASCULINO/FEMININO
21	F	Faixa etária	ATÉ 20 ANOS / 21 A 30 ANOS / 31 A 40 ANOS / 41 A 50 ANOS / 51 A 60 ANOS / ACIMA DE 60 ANOS
22	F	Escolaridade completa	ENSINO FUNDAMENTAL / ENSINO MÉDIO / CURSO SUPERIOR / PÓS-GRADUAÇÃO
23	F	Renda familiar mensal	ATÉ 3 SALÁRIOS MÍNIMOS / 3 A 6 SM / 6 A 10 SM / 10 A 15 SM / 15 A 20 SM / ACIMA DE 20 SM
24	F	Local de moradia	PLANO PILOTO / BAIROS NOS ARREDORES DO PLANO PILOTO / CIDADES SATÉLITES / ENTORNO-DF
25	F	Tempo de residência no DF	ATÉ 5 ANOS / 5 A 10 ANOS / 10 A 15 ANOS / 15 A 20 ANOS / ACIMA DE 20 ANOS

Fonte: elaboração própria a partir da estrutura do websurvey aplicado.

Obs: Tipo: Fechada (F) ou aberta (A).

Apêndice 2 – QUESTÕES DO SURVEY UTILIZADAS PARA CORRELAÇÃO, CLASSIFICADAS EM FUNÇÃO DA DIMENSÃO

	TIPO	CONFIANÇA	RESPOSTAS
1	F	Na sua opinião, a Câmara Legislativa do DF é uma instituição com uma imagem pública:	EXCELENTE/BOA/REGULAR/ RUIM/PÉSSIMA
2	F	O seu nível de confiança na Câmara Legislativa do DF é:	MUITO ALTO/ALTO/MÉDIO/ BAIXO/MUITO BAIXO
3	F	O seu nível de confiança nas leis aprovadas pela Câmara Legislativa do DF é:	MUITO ALTO/ALTO/MÉDIO/ BAIXO/MUITO BAIXO
AValiação			
8	F	Você acha que as decisões tomadas pela Câmara Legislativa do DF afetam sua vida?	SIM/NÃO
9	F	Como você avalia o trabalho dos deputados distritais?	EXCELENTE/BOM/REGULAR/ RUIM/PÉSSIMA
CONHECIMENTO E INTERESSE			
4	F	Como você classifica o seu nível pessoal de conhecimento sobre a Câmara Legislativa do DF?	MUITO ALTO/ALTO/MÉDIO/ BAIXO/MUITO BAIXO
5	F	Você lembra o nome de algum deputado distrital em exercício?	SIM/NÃO
6	F	Você lembra em qual deputado distrital você votou nas eleições de 2014?	SIM/NÃO
7	F	Você acompanha o mandato do deputado no qual você votou?	SIM/NÃO
10	F	Você lembra de alguma lei aprovada pela Câmara Legislativa do DF nos últimos 4 anos?	SIM/NÃO
11	F	Você lembra de algum projeto de lei em discussão na Câmara Legislativa do DF no momento?	SIM/NÃO
12	F	Você já leu a Lei Orgânica do Distrito Federal?	SIM/NÃO
13	F	Você acompanhou a campanha eleitoral para deputados distritais nas eleições de 2014?	SIM/NÃO
14	F	Você acompanha o noticiário político local?	SIM/NÃO
15	F	Você já acessou os meios de informação política da Câmara Legislativa do DF?	SIM/NÃO
16	F	Indique o seu nível de interesse pela política local no DF	ESCALA NUMÉRICA DE 1 A 5
17	F	Indique o seu nível de interesse pela política de seu estado de origem	ESCALA NUMÉRICA DE 1 A 5
18	F	Indique o seu nível de interesse pela política nacional	ESCALA NUMÉRICA DE 1 A 5
19	F	Indique o seu nível de interesse pela política internacional	ESCALA NUMÉRICA DE 1 A 5
DADOS DOS RESPONDENTES			
20	F	Sexo	MASCULINO/FEMININO
21	F	Faixa etária	ATÉ 20 ANOS / 21 A 30 ANOS / 31 A 40 ANOS / 41 A 50 ANOS / 51 A 60 ANOS / ACIMA DE 60 ANOS
22	F	Escolaridade completa	ENSINO FUNDAMENTAL / ENSINO MÉDIO / CURSO SUPERIOR / PÓS-GRADUAÇÃO
23	F	Renda familiar mensal	ATÉ 3 SALÁRIOS MÍNIMOS/ 3 A 6 SM / 6 A 10 SM / 10 A 15 SM / 15 A 20 SM / ACIMA DE 20 SM
24	F	Local de moradia	PLANO PILOTO / BAIROS NOS ARREDORES DO PLANO PILOTO / CIDADES SATÉLITES / ENTORNO-DF
25	F	Tempo de residência no DF	ATÉ 5 ANOS/ 5 A 10 ANOS / 10 A 15 ANOS / 15 A 20 ANOS / ACIMA DE 20 ANOS

Fonte: elaboração própria a partir da Tabela 1.

Artigo recebido em: 2020-05-14

Artigo reapresentado em: 2020-08-09

Artigo aceito para publicação em: 2020-10-10



TRANSPARÊNCIA DIGITAL NO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO: UM PANORAMA DA APLICAÇÃO DO ACESSO À INFORMAÇÃO NOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA

DIGITAL TRANSPARENCY IN BRAZILIAN JUDICIAL POWER: A PANORAMIC APPLICATION OF ACCESS TO INFORMATION IN COURTS OF JUSTICE

TRANSPARENCIA DIGITAL EN EL PODER JUDICIAL BRASILEÑO: UNA APLICACIÓN PANORÁMICA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA

André Felipe Schindwein¹

Resumo: A transparência pode facilitar a abertura dos órgãos públicos, possibilitando o acesso à informação. Além dos poderes Executivo e Legislativo, o Judiciário também tem a responsabilidade por conferir transparência às suas atividades. Assim, o presente artigo busca verificar como a transparência é empregada nos portais de três Tribunais de Justiça – SP, BA e MS. Para a coleta do material, propôs-se a navegação orientada. Desse modo, com o material coletado, o trabalho analisou a estrutura de acesso à informação disponibilizada nos três portais dos Tribunais de Justiça e verificou as diferenças na aplicação da transparência ativa entre eles, considerando os seguintes aspectos: estrutura organizacional, programa e ações, divulgação das despesas, informações sobre licitações e contratos, além de questões judiciais. Verificou-se que os Tribunais de Justiça cumprem os requisitos básicos de transparência ativa. Além disso, cada um dos TJ possui peculiaridades na aplicação da transparência.

Palavra-chave: Democracia; Transparência Digital; Poder Judiciário

Abstract: Transparency can facilitate the opening of public agencies, allowing access to information. In addition to the Executive and Legislative powers, the Judiciary also has the responsibility for giving transparency to its activities. Thus, the present article seeks to verify how transparency is employed in the portals of three Courts of Justice - SP, BA and MS. For the collection of the material, guided navigation was proposed. Thus, with the material collected, the work analyzed the structure of access to information made available in the three portals of the Courts of Justice and verified the differences in the application of active transparency between them, considering the following aspects: organizational structure, program and actions, disclosure expenses, information on bids and contracts, and legal issues. It was found that the Courts of Justice comply with the basic requirements of active transparency. In addition, each of the Courts has peculiarities in the application of transparency.

Keywords: Democracy; Digital Transparency; Judicial

Resumen: La transparencia puede facilitar la apertura de organismos públicos, permitiendo el acceso a la información. Además de los poderes Ejecutivo y Legislativo, el Poder Judicial también tiene la responsabilidad de proporcionar transparencia a sus actividades. Por lo tanto, este artículo busca verificar cómo se usa la transparencia en los portales de tres Tribunales de Justicia: SP, BA y MS. Para la recolección del material, se propuso la navegación guiada. Así, con el material recopilado, el trabajo analizó la estructura de acceso a la información disponible en los tres portales de los Tribunales de Justicia y verificó las diferencias en la aplicación de la transparencia activa entre ellos, considerando los siguientes aspectos: estructura organizacional, programa y acciones, divulgación de gastos, información sobre licitaciones y

¹Mestre em Comunicação pela Universidade Federal do Paraná. E-mail: afschindwein@gmail.com. ORCID: 0000-0001-8599-1525

contratos, y asuntos legales.. Se encontró que los Tribunales de Justicia cumplen con los requisitos básicos de transparencia activa. Además, cada uno de los TJ tiene peculiaridades en la aplicación de la transparencia.

Palabras clave: Democracia; Transparencia Digital; Poder Judicial.

1 Introdução

A transparência pode facilitar a abertura dos órgãos públicos, possibilitando o acesso à informação e, conseqüentemente, diminuir o monopólio do Estado sobre documentos oficiais, transformando-o em guardião de informações públicas (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018), criando assim a transparência pública, ou seja, a transparência sobre a coisa pública, pertinente e de interesse público (ALMADA, 2017).

No caso brasileiro, existem diferentes mecanismos que foram criados visando o acesso às informações públicas e conseqüentemente à transparência. Além da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Brasil também possui a chamada Lei de Acesso à Informação. Criada em 2011, a Lei 12.527 é um complemento regulatório ao Art. 5º da Constituição de 1988 e foi criada como mecanismo de transparência pública, contemplando, como descrito em seu Art. 1º, “os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (BRASIL, 2017, online, sem paginação).

Além dos poderes Executivo e Legislativo, o Judiciário também tem a responsabilidade de aplicar a transparência de suas atividades perante a sociedade, ou seja, o Poder Judiciário deve possuir uma gestão organizada e estruturada para desenvolver o acesso à informação (ANGÉLICO et al., 2017).

Assim, este artigo busca analisar como a transparência é aplicada nos Tribunais de Justiça. A proposta é verificar como é feita a aplicação da transparência ativa nos portais de três Tribunais de Justiça, segmento esse que representa mais da metade das despesas, processos, magistrados e servidores do Poder Judiciário brasileiro. Tal fato mostra a importância dos Tribunais de Justiça dos Estados e reforça a importância e os desafios da aplicação da transparência no âmbito do Poder Judiciário.

A análise da transparência nos portais dos Tribunais de Justiça, proposta nesta investigação, faz-se relevante pela importância desse setor no Poder Judiciário. Os dados apresentados pela Justiça em Números, levantamento realizado pelo Conselho Nacional de Justiça, mostram que um dos maiores segmentos do Judiciário brasileiro é a Justiça Estadual, onde estão inseridos os Tribunais de Justiça – TJ.

Assim, os procedimentos e métodos que o artigo utilizou para a coleta e análise do material referente à transparência ativa, presente nos portais dos Tribunais de Justiça, como a navegação orientada as categorias do Índice de Avaliação de Transparência Pública, desenvolvido pelo Programa de Transparência Pública da Fundação Getúlio Vargas.

O artigo está dividido em quatro partes. Na primeira parte é abordado o aspecto teórico

da transparência e sua presença no Poder Judiciário. Na sequência é apresentada a seção metodológica de coleta e análise. Posteriormente, é apresentada a análise do material coletado e, por fim, são apresentadas as conclusões sobre a pesquisa.

2 Poder Judiciário: Abertura e Transparência

2.1 A importância da transparência no Poder Judiciário

Além dos poderes Executivo e Legislativo, o Judiciário também tem a responsabilidade de aplicar a transparência de suas atividades perante a sociedade, ou seja, o Poder Judiciário deve possuir uma gestão organizada e estruturada para desenvolver o acesso à informação (ANGÉLICO et al., 2017).

Como bem lembram Bochenek, Dalazoana e Rissetti (2013), a administração responsável e a fiscalização dos recursos públicos também são necessárias no Poder Judiciário. Porém, como destacam Hoch, Rigui e Silva (2013), é importante que as informações disponibilizadas pelo Poder Judiciário aconteçam de forma ativa:

Com a aplicação da transparência no Judiciário, é possível combater a percepção de ineficiência do Judiciário em ações cotidianas (FRAGALE FILHO, 2011; BOCHENEK, DALAZOANA, RISSETTI, 2013), “Além disso, com a implantação efetiva da transparência talvez seja possível esclarecer ou encontrar pistas sobre o mito da morosidade e da lentidão que envolvem o Poder Judiciário” (BOCHENEK, DALAZOANA, RISSETTI, 2013, p. 542)

De tal modo, através das ferramentas digitais, é possível acompanhar, por exemplo, o andamento de processos e outras informações ligadas ao Judiciário, ou até mesmo entrar em contato com o Poder para reportar dúvidas ou reclamações. Assim, o acesso a esse tipo de informação relaciona-se com o acesso à Justiça (OLIVEIRA; DINARTE, 2015, p. 287).

Entretanto, é necessário que essas ferramentas sejam aplicadas pelo Poder Judiciário. É preciso que os tribunais criem uma estrutura que além de apresentar as informações, seja de fácil compreensão para o cidadão. Além disso, é necessária a divulgação dessas ferramentas para que o público as conheça e as utilize, de fato. Afinal, se os mecanismos que promovem a transparência forem aplicados de forma precária e sem publicidade, mesmo com o ambiente digital, teremos uma transparência pouco efetiva.

Elena, Aquilino e Rivière (2014) defendem que a transparência no Poder Judiciário deveria ser um comportamento padrão. O argumento para essa postura é o de que o Judiciário presta um serviço público que afeta o cotidiano do cidadão, portanto, deveria prestar esclarecimentos. Como apontado por Michener (2016), a aplicação da transparência no Judiciário pode auxiliar na legitimidade da independência conferida a essa esfera de poder

É importante destacar que uma maior abertura do Poder Judiciário não significa que pilares como a independência (VOERMANS, 2007) serão prejudicados, pelo contrário, com a aplicação da transparência no Poder Judiciário é possível aproximar esse setor da sociedade,

publicizando e tornando acessível o acompanhamento de seu funcionamento e da tomada de decisões. Fragale Filho (2011) sugere que através desse acompanhamento, a sociedade atuaria como inspetora das ações realizadas pelos tribunais, ou seja, fortalecendo a democracia e o controle social.

Steytler (2005) explica que os fundamentos para a integridade judicial, e que são essenciais para o funcionamento de uma democracia, são a independência, a imparcialidade, a responsabilidade e a transparência e: “Quando qualquer um deles é minado por falhas institucionais, o governo honesto, aberto e responsável é colocado em risco” (STEYTLER, 2005, p. 1).

Porém, muitas vezes, a independência acaba afastando o Judiciário da sociedade por uma postura fechada (OLIVEIRA; DINARTE, 2015, p. 278). Um exemplo de mecanismo para a busca da independência do Judiciário é que diferentemente dos poderes Executivo e Legislativo, os membros do Poder Judiciário não são escolhidos ou afastados através de um processo eleitoral (MICHENER, 2016).

Entretanto, é importante lembrar que a não eleição de magistrados é necessária para uma maior independência de juízes. Porém, isso acaba criando perigos, como a possível formação de grupos de interesses ou uma autonomia que faça o Poder Judiciário não prestar contas à sociedade.

Voermans (2007) afirma que o Judiciário não pode mais ser protegido com a alegação da independência do controle e responsabilidade pública. Assim, é necessário que sejam criadas ferramentas para a aplicação da transparência nessa esfera de poder. Assim, essa “é uma das soluções para esse problema e uma ferramenta fundamental para assegurar a legitimidade da própria independência conferida ao Poder Judiciário” (MICHENER, 2016, p. 77).

Portanto, a transparência pode colaborar na legitimidade das ações, através da abertura e de uma maior eficiência da Justiça. Desse modo, “Legitimidade do Estado e, portanto, também do Judiciário, é baseada em uma mistura de ingredientes: responsabilidade, representatividade, legalidade e transparência” (VELICOGNA, 2006, p. 375). Tal eficiência e abertura estão ocorrendo por meio dos meios eletrônicos, com iniciativas de governo eletrônico.

Entretanto, como apontado em estudo realizado por Elena, Aquilino e Rivière (2014), o Judiciário na América Latina, apesar do progresso, é um dos menos dispostos a implementar políticas de transparência e de dados abertos. Se utilizada, a abertura de dados pode, além da transparência, melhorar a eficiência do sistema judicial (ELENA; AQUILINO; RIVIÉRE, 2014) e aproximar essa esfera de poder da sociedade (OLIVEIRA; DINARTE, 2015).

Porém, como defendem Steytler (2005) e Fragale Filho (2011), a transparência não é apenas a simples disponibilização de dados ao público. É necessário que se faça compreender quais as funções exercidas nos tribunais e o porquê delas. Ou seja, não adianta o acesso à informação relacionada a processos, como tempo de tramitação, se o cidadão não tiver conhecimento dos procedimentos do tribunal.

2.2 A aplicação da transparência através das ferramentas digitais

A questão da transparência passou a ter maior destaque graças ao surgimento dos meios online (MICHENER; BERSCH, 2013). Com a internet, as informações passaram a ser mais visíveis, graças à oferta de ferramentas e possibilidades para projetos e iniciativas que têm como objetivo a produção da transparência (ALMADA, 2017).

Meijer (2009) cita que a transparência nos meios digitais auxilia no aperfeiçoamento do combate à corrupção pelos governos ao redor do mundo. O autor explica que os defensores da transparência mediada pelos dispositivos digitais argumentam que ela proporciona maior informação ao cidadão, além de contribuir para a racionalização coletiva, resultando em uma sociedade mais democrática. Já os opositores argumentam que uma transparência unidirecional, estruturada e descontextualizada resulta em uma perda de confiança social (MEIJER, 2009).

Ambos os pontos são pertinentes. As ferramentas digitais proporcionam o desenvolvimento de mecanismos de transparência muito mais sofisticados, além de fornecerem o acesso às informações virtualmente, sem a necessidade do cidadão se deslocar até uma instituição pública. Porém, o ambiente digital não soluciona todos os problemas de transparência, ainda pode existir opacidade, como a omissão ou alteração de informações, além da oferta de péssimas estruturas para a navegação, dificultando a busca por informações.

Para a efetividade da transparência digital nas instituições, Silva (2009, p. 49) aponta que, além de informações pertinentes, é preciso utilizar “as novas tecnologias para divulgar, informar, esclarecer, justificar e debater com o público de forma regular”. Tais fatos podem colaborar com a formação da opinião pública e a participação cidadã (TAVARES; PEREIRA, 2011). Essas características, segundo os autores, passam por grandes mudanças nos meios de comunicação online.

Dessa forma, com as mudanças na comunicação proporcionadas pelo ambiente online, os órgãos do Estado precisaram se adaptar e passar a utilizar as ferramentas disponíveis no ambiente digital para se aproximar da sociedade (ALMADA, 2017). São exemplos sites e portais, bem como perfis em redes sociais digitais.

Assim, podemos abordar algumas das características das plataformas digitais, incluindo sua importância em processos sociais voltados à produção da transparência (HANSEN; FLYVERBOM, 2015). Os autores afirmam que, geralmente, dispositivos de divulgação são aplicados para tornar objetos, sujeitos e processos visíveis através de representações visuais, verbais e numéricas. Nesse caso, as representações que resultam da divulgação não estão apenas determinadas em classificações institucionais e seleções feitas no processo de produção, mas também na tradução de conhecimento e relacionamentos locais em novos contextos e domínios, e reduzindo ou até potencialmente até ocultando, a complexidade do que as representações tinham como objetivo tornar legível em primeiro lugar.

Assim, as iniciativas de transparência digital têm provocado mudanças na maneira como

as instituições públicas estão utilizando o ambiente online para a produção de transparência (ALMADA, 2017). A ideia é a de que seja feita uma boa transparência, com acesso irrestrito às informações por meio de plataformas e aplicativos ou portais que sejam de fácil manuseio e compreensão do cidadão. (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2018).

2.2.1 As tecnologias digitais como facilitadoras da transparência no Poder Judiciário

Através das ferramentas digitais é possível que os órgãos públicos, como o Poder Judiciário, apliquem a transparência bem como o acesso a processos, práticas que acabam por melhorar a acessibilidade da informação pública e a qualidade da comunicação entre os cidadãos e o governo (KIŠKIS; PETRAUSKAS, 2004).

Os autores destacam que as Tecnologias de Informação e Comunicação – TIC podem ser utilizadas como ferramentas para uma abertura e a maior transparência do Judiciário e, conseqüentemente, colaborar para a legitimidade desse Poder (VELICOGNA, 2006), e o desenvolvimento democrático. Além disso, as ferramentas digitais podem auxiliar não apenas na temática da transparência, mas também facilitar os procedimentos administrativos dessa esfera, agilizando processos, julgamentos e consultas.

Outro ponto benéfico das ferramentas digitais é que, com a digitalização de vários aspectos da administração, são possíveis a catalogação e a indexação de informações, possibilitando assim o surgimento de ambientes virtuais de controle e consulta de dados (KIŠKIS; PETRAUSKAS, 2004). Para essas práticas, o Judiciário tem se aperfeiçoado, criando ferramentas que colaborem com a interação entre os tribunais e a sociedade (PÍTICA, 2012). São exemplos a criação de ouvidorias e de portais voltados ao cidadão, em que podem ser encontrados mecanismos para a disponibilização de documentos, processos, pareceres e resultados de votações.

Além das questões já mencionadas, as ferramentas digitais também podem auxiliar na legitimação da independência do Poder Judiciário. As informações disponibilizadas, bem como o fácil acesso a defesa judicial, são itens que colaboram para a maior aproximação desse Poder com a sociedade civil. (KIŠKIS; PETRAUSKAS, 2004).

Podemos verificar diferentes formas de aplicação da transparência no Poder Judiciário através dos estudos apresentados por Michener et al. (2016), Elena, Aquilino e Riviére (2014), Steytler (2005) e Velicogna (2006). O primeiro aborda o tema em âmbito nacional, o segundo é focado na América Latina, enquanto o terceiro trata da questão no Judiciário australiano e o quarto compara a estrutura de acesso à informação em tribunais dos Estados Unidos, Holanda e Itália.

A pesquisa de Michener et al. (2016) tem o objetivo de oferecer um levantamento do cumprimento da Lei de Acesso à Informação nos tribunais brasileiros. A pesquisa mostra que a taxa de resposta a pedidos de informação pelo Poder Judiciário demora em média 12 dias. Além

disso, a avaliação mostra que a divulgação de informações referentes a orçamento, finanças, quadro de pessoal e remuneração sofre diferentes interpretações, “de forma a eximir os tribunais de responder a pedidos de acesso à informação sobre outros dados não contemplados na resolução” (MICHENER, 2016, pp. 130-131).

Estes fatos apontam para uma conduta contrária à dos tribunais referentes à Lei de Acesso à Informação, afinal, a norma busca padronizar a apresentação das informações, para melhor entendimento e comparação, beneficiando a eficácia do controle social sobre os gastos públicos (MICHENER, 2016).

Outro estudo que avalia as políticas de transparência no Poder Judiciário é o de Elena, Aquilino e Rivière (2014), que foca no impacto causado pela política de dados abertos no Poder Judiciário, mais especificamente no Judiciário da Argentina, Chile e Uruguai. A pesquisa das autoras constata que não existe uma política de dados abertos nos Judiciários argentino, chileno e uruguaio, embora exista um ambiente adequado para o acesso de dados.

O estudo destaca que mesmo com a falta de uma política de dados abertos nos judiciários estudados, existe a implementação de políticas abrangentes de publicação de informações, caracterizadas pela acessibilidade e não discriminação. Porém, os dados compartilhados não possuem formatos livres, necessitando de softwares licenciados, dificultando a circulação do material pelos usuários.

Já na pesquisa de Steytler (2005), é possível perceber a busca pela transparência do Judiciário australiano com a criação da Conferência Judicial da Austrália, que busca auxiliar na prestação de informações para a mídia. “Esse órgão, que obteve grande sucesso em sua tarefa, supera, até certo ponto, a dificuldade decorrente do desaconselhamento de juízes individuais que se manifestam publicamente sobre questões que lhes dizem respeito” (STEYTLER, 2005, p. 9). Além disso, os tribunais da Austrália publicam relatórios anuais com informações e estatísticas sobre número de processos e atrasos.

Por último, o estudo de Velicogna (2006) tem o objetivo de examinar se o acesso a informações referentes ao Judiciário, como atividades dos tribunais e casos disponíveis virtualmente, pode aumentar a legitimidade do Poder Judiciário. Assim, o autor verificou os sites de tribunais italianos, da Holanda e dos tribunais do estado de Nova York nos Estados Unidos.

Sobre o Judiciário italiano, Velicogna (2006) aponta para um baixo esforço na implementação de ferramentas nos sites, incapacitando o acesso claro ao público. O autor classifica o esforço exercido pelo Judiciário italiano como amador, salvo algumas experiências como a do Supremo Tribunal de Cassação, do Tribunal de Trieste, dos tribunais administrativos e dos tribunais da Sicília.

Em comparação, a análise dos tribunais da Holanda e de Nova York (VELICOGNA, 2006) mostrou resultados positivos, contrapondo-se ao caso italiano. A principal característica dos sites holandeses é apresentar uma imagem coerente de um sistema Judiciário mais aberto ao

cidadão, unificando sua imagem e proporcionando acesso às suas atividades. Já no site do Sistema Unificado de Tribunais do Estado de Nova York, as informações, dados e ferramentas dos tribunais estão integrados no portal, proporcionando fácil acesso ao cidadão.

Assim, os estudos aqui apresentados mostram diferentes formas de disponibilização do acesso à informação em diferentes sistemas do Judiciário, além de apontar seus êxitos e suas falhas. Isso mostra que não existe apenas uma maneira de implementação da transparência no ambiente online, que necessita ser bem planejada e estruturada para alcançar o público.

Portanto, é possível verificar como os meios digitais podem colaborar com as políticas de acesso à informação, desse modo, fortalecendo a transparência no setor público, tornando a administração mais eficiente.

3 Procedimentos Metodológicos

Para a análise, foi selecionado um *corpus* composto por três Tribunais de Justiça. A escolha foi realizada com base na divisão realizada pelo CNJ² em três diferentes portes de Tribunal: grande (cinco Tribunais), médio (dez Tribunais) e pequeno (doze Tribunais). Tal divisão é feita com base no total de despesas, número de processos, número de magistrados e número de servidores de cada Tribunal.

Para chegar ao número de três TJ, foi selecionado o Tribunal de cada porte com maior orçamento, permitindo verificar estruturas com orçamentos diferentes. Além disso, o volume de recursos financeiros disponibilizado pode influenciar na oferta de acesso à informação nos sites dos Tribunais de Justiça. Afinal, a aplicação da transparência necessita de recursos financeiros para ser colocada em prática.

Assim, os Tribunais de Justiça selecionados foram: TJ-SP (grande porte); TJ-BA (médio porte) e TJ-MS (pequeno porte). A tabela apresentada abaixo mostra os dados que colaboraram para a seleção dos Tribunais de Justiça mencionados. Ela corresponde aos dados coletados pelo Conselho Nacional de Justiça no ano de 2017 e apresentados no relatório Justiça em Números 2018, a exceção são as informações referentes ao orçamento, disponibilizadas à parte pelo CNJ.

² CNJ. Justiça em Números 2018: ano-base 2017, Conselho Nacional de Justiça - Brasília, 2017.

Tabela 1 – Tribunais de Justiça Selecionados

TRIBUNAL	Score	Despesa Total	Casos Novos	Casos Pendentes	Magistrados	Servidores e Auxiliares	Orçamento Geral	Total Judiciário Estadual	% do JUDIC. no ORÇAM. ESTADUAL
GRANDE PORTE									
TJ - São Paulo	4,333	11.830.621.214	5.648.114	20.591.965	2.651	68.676	206.399.953.232	10.839.544.597	5,25
MÉDIO PORTE									
TJ - Bahia	0,301	3.597.816.383	1.028.967	2.811.404	585	12.947	43.772.584.633	2.311.335.000	5,28
PEQUENO PORTE									
TJ - Mato Grosso do Sul	-0,400	977.542.271	344.795	889.979	215	5.374	13.991.974.000	848.282.500	6,06

Fonte: CNJ (2018)

Os dados apontam as despesas totais que cada tribunal teve em 2017, bem como novos casos e casos pendentes de responsabilidade de cada TJ. A tabela também apresenta o número de funcionários dos tribunais, incluindo magistrados, servidores e auxiliares. Esses dados formam um score que o CNJ calcula para a separação de cada Tribunal de Justiça por porte. A tabela também apresenta o orçamento total de cada estado, o valor que é destinado aos tribunais e qual é a porcentagem desse valor perante o orçamento estadual. Essas informações colaboram para compreender a estrutura dos Tribunais de Justiça, desde seu tamanho em volume de processos e de funcionários até o orçamento disponibilizado, influenciando na maneira como cada TJ se organiza estruturalmente.

Para a coleta do material relacionado à transparência, presente nos sites dos Tribunais de Justiça mencionados, propõe-se o método utilizado por Almada (2013; 2017) e Amorim (2012).

Em seu estudo sobre o acesso à informação no portal das prefeituras de cada capital brasileira, Amorim (2012) relatou que a coleta dos dados foi realizada através da navegação orientada, utilizando uma base de instrumento construída por subsídios classificados em três aspectos essenciais. São eles: informações gerais, informações e serviços técnicos e informações e serviços específicos. No caso do estudo aqui apresentado, foram considerados os seguintes aspectos relacionados aos Tribunais de Justiça: estrutura organizacional, programa e ações, divulgação das despesas, informações sobre licitações e contratos, além de questões judiciais. Almada (2017) também realizou a coleta dos dados através da navegação orientada nos portais do Governo Federal dos países que analisou em sua pesquisa.

Por meio desse tipo de navegação, foi estipulada a forma de transitar pelos links e páginas, assim como os critérios e parâmetros para qualificar os objetos catalogados na navegação, conforme as categorias validadas e estabelecidas na etapa da pesquisa exploratória.

Assim, o trabalho aqui apresentado, localizou os conteúdos referentes à transparência, realizando uma navegação a partir da página principal de cada Tribunal de Justiça, buscando links que levem até conteúdos ligados à transparência. Assim, comparando o conteúdo coletado em cada Tribunal de Justiça.

Almada (2017) explica que através da pesquisa comparada, é possível chegar ao objetivo da pesquisa é compreender o nível de transparência do governo federal brasileiro e “a partir daí identificar em quais aspectos o Brasil precisa melhorar ou aprimorar o modo de utilização do digital para se tornar mais transparente e aberto aos cidadãos (ALMADA, 2017, p. 163).

Portanto, as páginas relacionadas ao tema da transparência nos portais dos tribunais foram navegadas e catalogadas pelo autor entre os dias 4 de setembro e 9 de novembro de 2018 para verificar como é aplicada à transparência presentes em cada tribunal.

Através desses procedimentos, a pesquisa verificou como os Tribunais de Justiça³ usam as ferramentas online para o emprego da transparência ativa em seus sites. A análise foi dividida em cinco categorias, conforme estabelecido pelo Índice de Avaliação de Transparência Pública, desenvolvido pelo Programa de Transparência Pública da Fundação Getúlio Vargas (FGV, 2018).

4. Aplicação da Transparência nos sites dos Tribunais de Justiça

Nesta sessão, apresentaremos os dados e a análise do material coletado nos Tribunais de Justiça selecionados, bem como a discussão dos dados. A sessão está dividida em seis partes, as cinco primeiras referentes às variáveis analisadas: Estrutura Organizacional, Programas e Ações, Despesas, Licitações e Contratos, e Questões Judiciais e a última relacionada à discussão dos dados.

4.1 Estrutura organizacional

O item estrutura organizacional é relacionado a informações sobre a estrutura do órgão (organograma, lista de cargos e setores ou semelhante). Além disso, deve existir informações sobre endereço, telefone e horário de funcionamento da instituição presentes no site de cada um dos Tribunais.

Representante dos Tribunais de Justiça de grande porte, o TJ-SP cumpre quase a totalidade dos itens. O TJ-SP disponibiliza no rodapé de seu site as informações referentes ao endereço e telefone, porém não informa o horário de atendimento. Sua estrutura não foi encontrada em um organograma, porém o TJ disponibiliza as informações de setores e cargos no item Institucional, em sua barra de *menu*.

3 Tribunais de São Paulo, Bahia e Mato Grosso do Sul.

Figura 1 – Informações TJ-SP

The image shows a screenshot of the TJ-SP website. It features four main columns of navigation links:

- ACESSO RÁPIDO:** Carta de Serviços, Conferência de Certidão, Contagem de Tempo de Serviço - Extrajudicial, Denúncia de maus-tratos contra crianças e adolescentes, Endereços e Telefones, Juizados Especiais, Leilão Eletrônico, Normas de 2ª Instância, Normas Extrajudiciais da Corregedoria, Normas Judiciais da Corregedoria, Portal do Extrajudicial, Rede de Atendimento à Vítima de Violência Doméstica.
- MAIS TJSP:** Escola Judicial dos Servidores do TJSP, Escola Paulista da Magistratura, Movimento Judiciário, Núcleo de Gerenciamento de Precedentes (IRDR), Planejamento Estratégico, Plano de Logística Sustentável, Regimento Interno do TJSP, Regulamento Interno dos Servidores, Súmulas, Tabelas Processuais Unificadas, Técnicas de Redação Forense.
- OUTROS SITES:** Conselho dos Tribunais de Justiça, Defensoria Pública, Fraternidade Judiciária, Legislação Estadual, Legislação Federal, Ministério Público, Ordem dos Advogados do Brasil, Superior Tribunal de Justiça, Supremo Tribunal Federal.
- A Justiça próxima do cidadão:** Includes a map of the Palácio da Justiça de São Paulo and contact information: Praça da Sé, s/nº - Cep 01018-010, São Paulo - Capital, PABX: (11) 3117-2200.

At the bottom, it says "Tribunal de Justiça de São Paulo" and "Desenvolvido pela Secretaria de Tecnologia da Informação do TJSP".

Fonte: TRIBUNAL de Justiça do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/>. Acesso em 9 nov. 2018.

Já na categoria dos TJ de médio porte, o Tribunal de Justiça da Bahia também apresenta as informações de endereço e telefone. Os dados sobre o organograma da instituição podem ser acessados através de um link denominado Estrutura Organizacional, disponível no rodapé do site.

Figura 2 – informações TJ-BA

The image shows the footer of the TJ-BA website. It is divided into four columns:

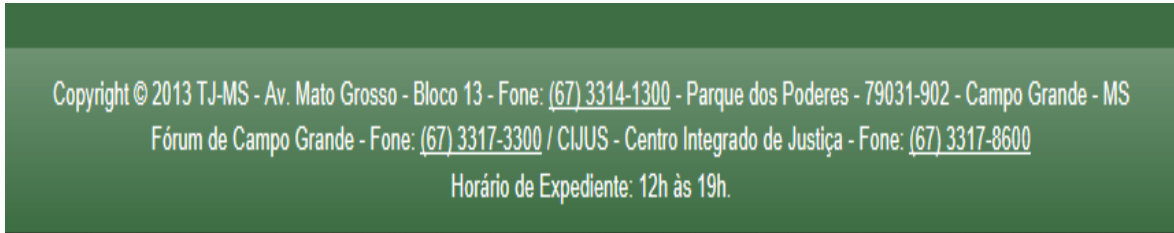
- SERVIÇOS:** CERTIDÕES, TRANSPARÊNCIA, DIÁRIO, DAJE, JUIZADOS.
- SERVIÇOS:** PLANTÕES, SESSÕES DE JULGAMENTO, INFÂNCIA E JUVENTUDE, CONCILIAÇÃO.
- CONTEÚDO:** SALA DE IMPRENSA, LISTA DE NOTÍCIAS, LISTA DE VÍDEOS, LISTA DE ÁUDIOS, REVISTA TJBA.
- TJBA:** HISTÓRICO, ESTRUTURA ORGANIZACIONAL.

At the bottom, there is a logo for "TJ TODOS JUNTOS" and contact information: "5ª AV. DO CAB, Nº 560, SALVADOR/BA - BRASIL, CEP 41745-971". To the right, there are social media icons for Facebook, Twitter, YouTube, and Instagram under the heading "REDES SOCIAIS".

Fonte: TRIBUNAL de Justiça do Estado da Bahia. Disponível em: <http://www5.tjba.jus.br/portal/>. Acesso em 22 out. 2018.

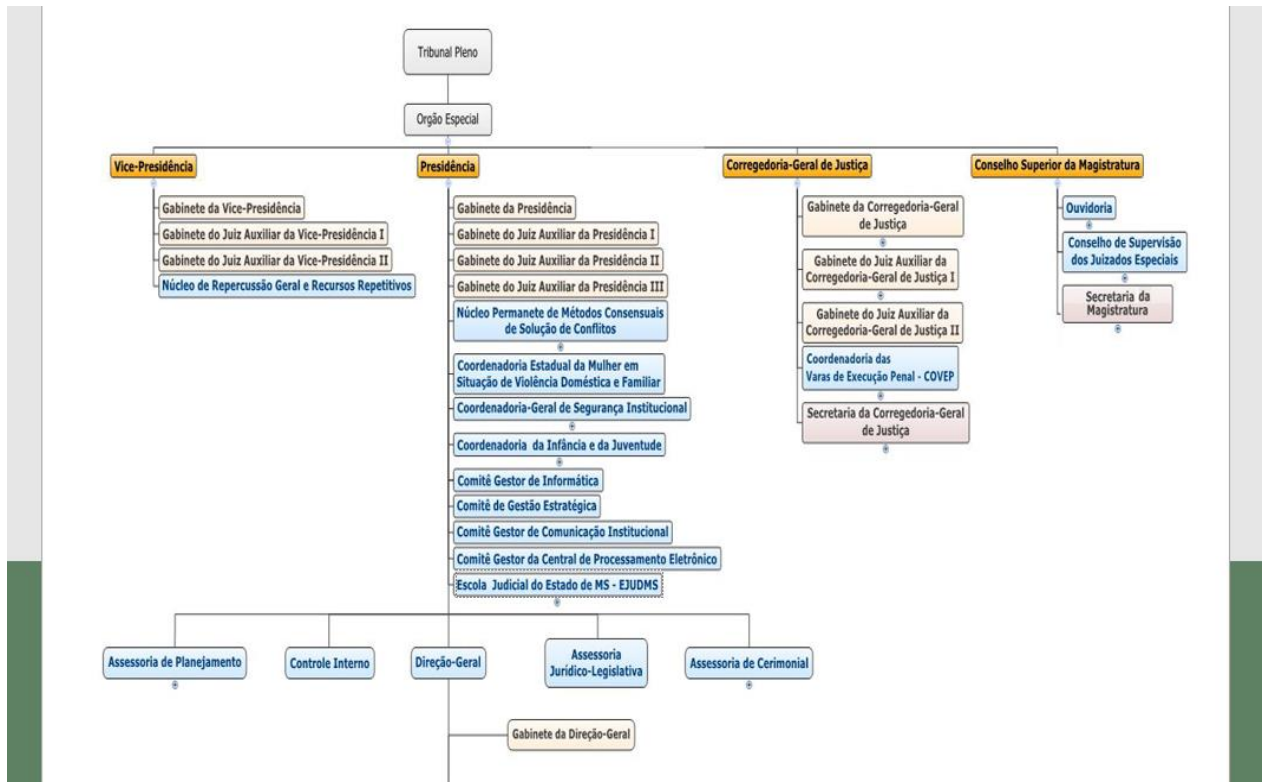
Por último, o TJ do Mato Grosso do Sul, categorizado como de pequeno porte. O Tribunal cumpre integralmente os itens avaliados. Todas as informações de atendimento e o endereço podem ser encontrados ao final da página. Para acessar o organograma, basta acessar a aba Institucional no menu e clicar no link Estrutura Organizacional.

Figura 3 – informações TJ-MS 1



Fonte: TRIBUNAL de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul. Disponível em: <http://www.tjms.jus.br/>. Acesso em 9 nov. 2018.

Figura 4 – informações TJ-MS 2



Fonte: TRIBUNAL de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul. Disponível em: http://www.tjms.jus.br/organograma/imagens/00_base.png. Acesso em 9 nov. 2018.

4.2 Programas e ações

No que se refere a esta dimensão, o tribunal deve apresentar informações relacionadas a programas e ações desenvolvidas pela instituição. Assim, deve existir uma página destinada ao tema, uma lista de atividades desenvolvidas, a descrição dos programas, além de informações sobre as atividades realizadas.

Iniciando pelo Tribunal de Justiça de grande porte, o TJ-SP, a categoria pode ser encontrada na aba Transparência, no menu do site, na categoria Projetos. O Tribunal não possui uma página dedicada para reunir os programas, porém, é possível verificar a lista e acessar todas as informações através do menu mencionado anteriormente.

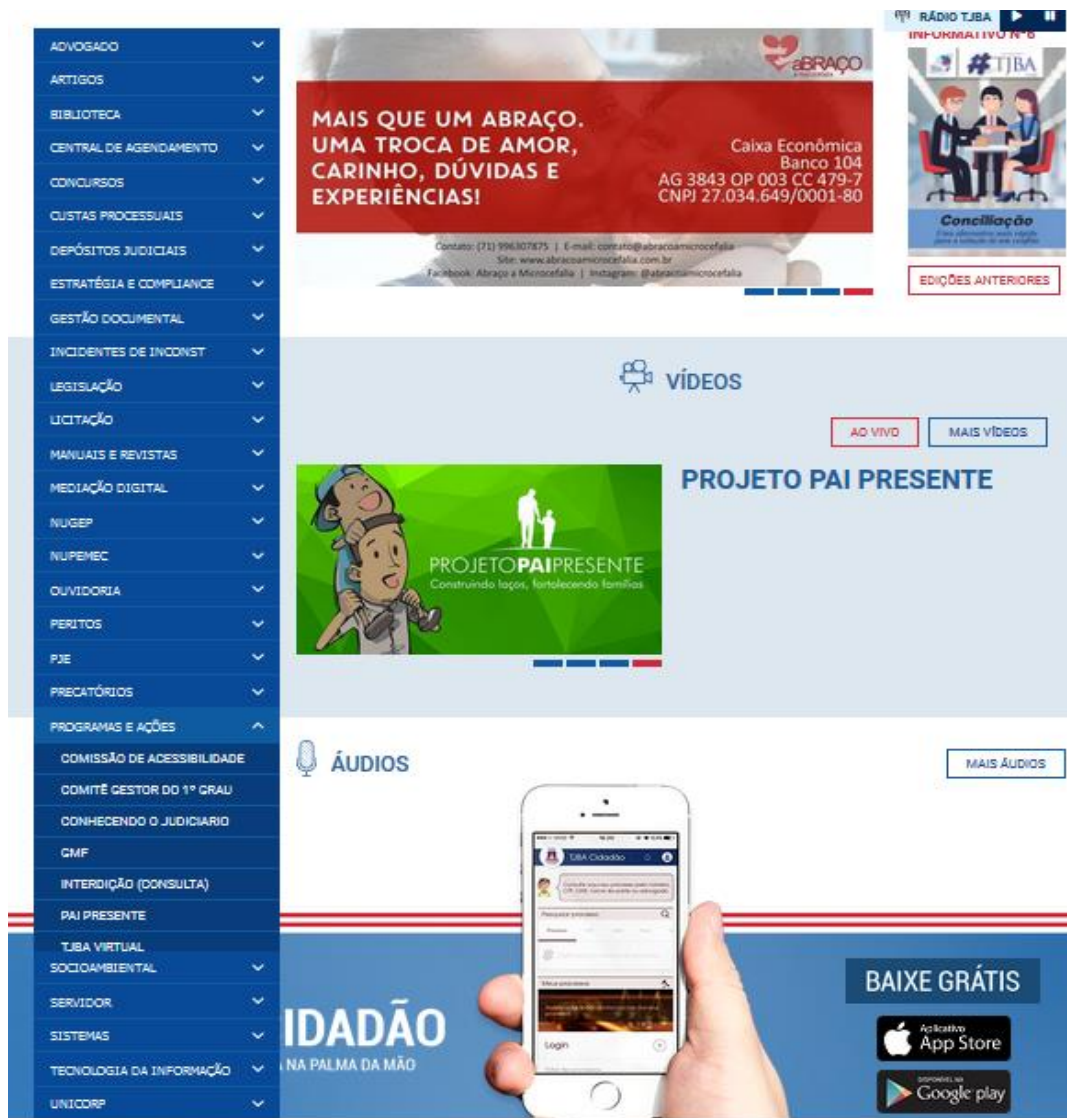
Figura 5 – Programas e Ações TJ-SP



Fonte: TRIBUNAL de Justiça do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/>_Acesso em 9 nov. 2018.

Referente ao TJ de médio porte, no Tribunal de Justiça da Bahia, os programas e ações também podem ser encontrados com facilidade. No *menu* lateral do site, basta clicar na opção Programas e Ações para abrir um submenu que dá acesso aos links de todas as atividades produzidas pelo Tribunal.

Figura 6 – Programas e Ações TJ-BA



Fonte: TRIBUNAL de Justiça do Estado da Bahia. Disponível em: <http://www5.tjba.jus.br/portal/>. Acesso em 22 out. 2018.

Finalizando, com o TJ de pequeno porte. No TJ-MS os programas e ações ofertados pelo Tribunal de Justiça podem ser visualizados no *menu* lateral da página inicial. Ao clicar na opção, é aberto um *submenu* com a lista dos links para cada projeto desenvolvido. Porém, por diversas vezes não foi possível acessar o *submenu*, o ponteiro passava pela opção, mas não existia resposta. Assim, para visualizar a lista de programas e ações, a melhor opção foi acessá-los através dos links disponíveis no rodapé da página.

Figura 7 – Programas e Ações TJ-MS 1



Fonte: TRIBUNAL de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul. Disponível em: <http://www.tjms.jus.br/>. Acesso em 9 nov. 2018.

Figura 8 – Programas e Ações TJ-MS 2

<p>Institucional</p> <p>Presidência Vice-Presidência Corregedoria-Geral de Justiça Conselho Superior da Magistratura Direção Geral da Secretaria Controle Interno Estrutura Organizacional Câmaras Órgão Especial Seções Tribunal Pleno Intranet Magistratura Memorial Missão Ouvidoria Judiciária Planejamento Estratégico</p> <p>Corregedoria</p> <p>Escola Judicial</p> <p>Transparência</p> <p>Apresentação Competência Contratos Pagamento a Fornecedores Relatório de Gestão Fiscal Resolução CNJ 102 Resolução CNJ 151 Resolução CNJ 195 Resolução CNJ 215 Resolução CNJ 219 Resolução CNJ 235 Veículos Oficiais</p>	<p>Portal da Estratégia</p> <p>Planejamento Estratégico Estatísticas 1º Grau e Julgados Especiais Estatísticas 2º Grau e Turmas Recursais</p> <p>Consultas</p> <p>Arquivo Biblioteca Central de Escrituras Concursos Conta Única Diário da Justiça Disponibilidade do Portal ESAJ Feriados Jurisprudência Pauta de Julgamento Portal de Serviços (ESAJ) Processos Processo Digital Selos Telefones Úteis</p> <p>Precatórios</p> <p>Informe de Rendimentos de Precatórios - IR Ranking Entidades Devedoras Saldo devedor por Entidade Devedora Pagamentos realizados</p>	<p>Comarcas</p> <p>Julgados</p> <p>Comarcas (endereços) Competência dos Julgados de Campo Grande Conselho de Supervisão dos Julgados Especiais Descarte Doutrina Julgado Central Legislação Revista Eletrônica Turmas Recursais</p> <p>Agência TJMS</p> <p>Artigos Contato Downloads Galeria de Fotos Glossário Informativo do TJMS Notícias Notícias em RSS Publicações</p>	<p>Serviços</p> <p>Advogado Voluntário Alienação Judicial Autorização de Viagem Carreta da Justiça Carga Programada Certidões Custas Processuais Depósitos Judiciais Informe de Rendimentos - DIRF Julgado do Trânsito Justiça Itinerante Licitações Links Pedido de Conciliação Plantão Judiciário Protocolo Externo Sistema Push Sistema de Gerenciamento de Escrituras Validação de Documento Administrativo Digital Validação de Holerite</p> <p>Ações e Projetos</p> <p>Comitê Estadual de Saúde/Núcleo de Apolo Técnico - NAT CERA Conheça o Judiciário Coordenadoria da Mulher COVEP Doar é legal Ecogestão ENAPA 2018 Gestão por Competências Julgado do Trânsito Justiça Itinerante Núcleo de Cooperação Judiciária Núcleo de Gerenciamento de Precedentes - Nugep Núcleo Permanente de Solução de Conflitos</p>
<p>Copyright © 2013 TJ-MS - Av. Mato Grosso - Bloco 13 - Fone: (67) 3314-1300 - Parque dos Poderes - 79031-902 - Campo Grande - MS Fórum de Campo Grande - Fone: (67) 3317-3300 / CIJUS - Centro Integrado de Justiça - Fone: (67) 3317-8600 Horário de Expediente: 12h às 19h.</p>			

Fonte: TRIBUNAL de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul. Disponível em: <http://www.tjms.jus.br/>. Acesso em 9 nov. 2018.

4.3 Despesas

Nesta categoria, os Tribunais devem fazer referência a valores pagos, a data do pagamento dessas despesas, objeto de despesa, entidade fornecedora e sua documentação (CPF ou CNPJ), além do número de processo da despesa.

Iniciando pelo Tribunal de grande porte, no TJ-SP as informações de Despesas são superficiais. A instituição disponibiliza um documento em formato PDF onde lista apenas o tipo de despesa e o valor por mês. Além disso, a informação não é de fácil acesso. Na aba Transparência do menu não existe um link direto para despesas, é necessário acessar a opção Execução Orçamentária e Financeira na categoria Orçamento.

Figura 9 – despesas TJ-SP



Fonte: TRIBUNAL de Justiça do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/>. Acesso em 9 nov. 2018.

Diferentemente do TJ-SP, não foi possível encontrar informações sobre despesas no Tribunal de Justiça da Bahia – TJ de médio porte. Foi navegado pelas páginas, porém foram encontrados apenas relatórios de orçamento do Tribunal, além de questões fiscais. Também foi realizada uma consulta através do mecanismo de busca do portal, sem resultados.

No caso do Tribunal de Justiça de pequeno porte, a publicação das informações referentes às despesas em formato de arquivo PDF também foi constatada no Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. As informações são disponibilizadas na página Pagamento de Fornecedores, que pode ser acessada ao clicar na opção Transparência, no *menu* do portal.

Figura 10 – Despesas TJ-MS

UG Pagadora Código	Data Pagamento	UG/CPF/CNPJ Favorecido	UG/CPF/CNPJ Favorecido Nome	Finalidade	Valor	Valor Est/Dev
50901	05/11/2018	03.119.724/0001-47	CORREIO DO ESTADO S.A.	{031635} 77705-24/05/2018 Prc:158.0503/2018	598,00	0,00
50901	05/11/2018	03.501.509/0001-06	PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE MS	ISS {031488}{031612}{031613}{031614}{031615} *5293-23/10/2018 Prc:158.0515/2016 Contr:01.045/2016 *5310-25/10/2018 Prc:158.0515/2016 Contr:01.045/2016 *5311-25/10/2018 Prc:158.0515/2016 Contr:01.045/2016 *5312-26/10/2018 Prc:158.0515/2016 Contr:01.045/2016 *5313-26/10/2018 Prc:158.0515/2016 Contr:01.045/2016 - SLOGAN PUBLICIDADE LTDA	156,99	0,00
50901	05/11/2018	03.501.509/0001-06	PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE MS	ISS {031642}{031643}{031644}{031645} *5318-31/10/2018 Prc:158.0515/2016 Contr:01.045/2016 *5319-31/10/2018 Prc:158.0515/2016 Contr:01.045/2016 *5320-31/10/2018 Prc:158.0515/2016 Contr:01.045/2016 *5321-31/10/2018 Prc:158.0515/2016 Contr:01.045/2016 - SLOGAN PUBLICIDADE LTDA	115,34	0,00
50901	05/11/2018	15.545.288/0001-57	SLOGAN PUBLICIDADE LTDA	{031488}{031612}{031613}{031614}{031615} *5293-23/10/2018 Prc:158.0515/2016 Contr:01.045/2016 *5310-25/10/2018 Prc:158.0515/2016 Contr:01.045/2016 *5311-25/10/2018 Prc:158.0515/2016 Contr:01.045/2016 *5312-26/10/2018 Prc:158.0515/2016 Contr:01.045/2016 *5313-26/10/2018 Prc:158.0515/2016 Contr:01.045/2016 - SLOGAN PUBLICIDADE LTDA	18.961,01	0,00
50901	05/11/2018	15.545.288/0001-57	SLOGAN PUBLICIDADE LTDA	{031642}{031643}{031644}{031645} *5318-31/10/2018 Prc:158.0515/2016 Contr:01.045/2016 *5319-31/10/2018 Prc:158.0515/2016 Contr:01.045/2016 *5320-31/10/2018 Prc:158.0515/2016 Contr:01.045/2016 *5321-31/10/2018 Prc:158.0515/2016 Contr:01.045/2016 - SLOGAN PUBLICIDADE LTDA	11.991,66	0,00
50901	05/11/2018	61.600.839/0001-55	CENTRO DE INTEGRACAO EMPRESA ESCOLA-CIEE	{031662} 770-01/11/2018 Ref:10/2018 Prc:158.0200/2017 Contr:01.028/2017 - CENTRO DE INTEGRACAO EMPRESA ESCOLA-CIEE	729.385,57	0,00
50901	05/11/2018	15.717.139/0001-28	PAULO HENRIQUE PEREIRA DA ROCHA	{031626} 34-24/10/2018 Prc:158.0807/2018 - PAULO HENRIQUE PEREIRA DA ROCHA	2.300,00	0,00

Fonte: TRIBUNAL de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul. Disponível em:

http://www.tjms.jus.br/transparencia/pagamento_fornecedores.php. Acesso em 9 nov. 2018.

4.4 Licitações e contratos

De acordo com esta dimensão, os Tribunais devem disponibilizar os valores das licitações, a data da última publicação do edital, objeto, modalidade, referência ou link com informações, além de um termo ou projeto.

Referente ao TJ de grande porte, como o caso do TJ-SP, as licitações e contratos do Tribunal podem ser encontradas facilmente na aba Transparência. Os contratos, além disso, podem ser acessados também por um link na página de licitações. Ambos os itens podem ser buscados através de uma plataforma que possibilita a busca por diversos filtros, como ano, modalidade, fornecedor, entre outros.

Figura 11 – Licitações e Contratos TJ-SP

Consulta completa

Tipo do Contrato: ---- Selecione ----

Situação do Contrato: ---- Selecione ----

Número do Contrato: Ano do Contrato:

CNPJ Fornecedor:

Nome Fornecedor:

Partes do Objeto:

Modalidade da Licitação: ---- Selecione ----

Ano do Edital: Número do Edital:

Número do Processo: /

Desenvolvido pela Softpla

Fonte: TRIBUNAL de Justiça do Estado de São Paulo. Disponível em:
<http://www.tjsp.jus.br/portalscl/consultarLicitacaoEdital.do?onLoad=true>. Acesso em 9 nov. 2018.

Da mesma forma que no TJ anterior, também é possível encontrar facilmente informações sobre licitações no portal do Tribunal de Justiça da Bahia – TJ de médio porte. O site disponibiliza a opção Licitações em seu *menu* lateral. Ao clicar na categoria, é aberto um submenu com links para atas, pregão eletrônico, pesquisa, entre outros. Na página Pesquisa, pode ser visualizada a lista de licitações, além de realizar buscas avançadas. Porém, para o acesso aos editais, o portal exige que o cidadão preencha um campo com informações pessoais.

Figura 12 – Licitações e Contratos TJ-BA

Ano de Publicação

Número

Data Entrada

Palavra-Chave

Título	Subtítulo
Pregão Eletrônico nº 077/2018	Contratação de empresa especializada para prestação de serviços continuados de higienização, desinfecção e análise de potabilidade de água em reservatórios superiores e inferiores.
CONVITE nº 003/2018	Contratação de empresa especializada para realização de serviço de transporte de pessoal, ida e volta do estacionamento do Estádio do Pituacu ao edifício Sede do do Tribunal de Justiça da Bahia.
CHAMAMENTO PÚBLICO	Credenciamento de agentes arrecadadores para a prestação dos serviços de arrecadação, por intermédio do Documento de Arrecadação Judicial e Extrajudicial ? DAJE...
Pregão eletrônico 049/2018	Registro de Preços unitários para futura e eventual aquisição de Mini impressoras térmicas não fiscais para impressão de senhas de atendimento, protocolo de documento e autenticação pelo período de 12 (doze) meses, com garantia on site (Salvador-BA) de 36 (trinta e seis meses) para cada equipamento.
pREGÃO eLETRÔNICO 066/2018	Contratação de empresa para fornecimento e instalação de persianas em PVC, com fornecimento de mão de obra, material e ferramentas.
PREGÃO ELETRÔNICO 064/2018	Contratação de empresa para prestação de serviços de manutenção, reposição ou substituição de carga nominal de agente extintor e/ou expelente, com fornecimento de mão-de-obra, material e ferramentas.
Pregão Eletrônico 069/2018	Contratação de empresa para fornecimento e aplicação de películas de controle solar em todas as unidades da capital que estão ocupadas pelo Poder Judiciário no Estado da Bahia, e em quaisquer novas instalações que venham a ser ocupadas, com fornecimento de mão de obra, material e ferramentas, conforme descrito no Anexo I ? Termo de Referência, que é parte integrante deste Edital.
Chamamento Publico 001/2018	chamamento público, destinado à prospecção do mercado imobiliário acerca de imóveis urbanos comerciais, do tipo galpão, situados em Salvador, Lauro de Freitas ou Simões Filho.
Pregão Eletrônico nº 082/2018	Aquisição de sabonete líquido e papel toalha.
Pregão Eletrônico nº 032/2018	Contratação de empresa na prestação de serviço especializado e continuado de Técnico de Enfermagem, para atender as unidades de atendimento do Poder Judiciário em Salvador, pelo período inicial de 12 (doze) meses, podendo ser prorrogado a critério do CONTRATANTE.

Exibir #

Primeiro - 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 - Próximo - Último

Fonte: TRIBUNAL de Justiça do Estado da Bahia. Disponível em:

<http://www7.tj.ba.gov.br/secao/publicacao.wsp?tmp.secao=1>. Acesso em 22 out. 2018.

No Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul – de pequeno porte, as licitações podem ser acessadas através de um link na aba Serviços do *menu* lateral. O portal permite que sejam realizadas buscas avançadas por licitações. Porém, para ter acesso às informações sobre as empresas, é necessário o preenchimento de cadastro com informações pessoais. Além disso, na lista de licitações não é possível verificar os valores. Um aspecto interessante é que várias etapas do processo podem ser verificadas através de documentos PDF, desde os editais, passando por e-mails com o sorteio de fiscais até o documento de homologação do processo licitatório.

Figura 13 – Licitações e Contratos TJ-MS

The screenshot shows the website of the Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul. The main heading is 'Transparência' and the sub-heading is 'Contratos'. A table lists various contracts with columns for 'Número', 'Status', 'Partes', 'Objeto', 'Anexos', and 'Valor Total (R\$)'. A 'Detalhes' pop-up window is open over the first row, showing a list of documents related to the contract, each with a 'Ver' link.

Número	Status	Partes	Objeto	Anexos	Valor Total (R\$)
03.001/2018	Vigente				—
03.002/2018	Vigente				—
01.001/2018	Vigente				—
01.002/2018	Vigente				—
01.003/2018	Encerrado				—
02.001/2018	Vigente				—
02.002/2018	Vigente				—
02.003/2018	Vigente				—
01.004/2018	Vigente				—
01.005/2018	Vigente				—

Detalhes

CONTRATO (CONTRATO Nº 01.003/2018)	Ver
E-MAIL (VIA DIGITALIZADA CONTRATO)	Ver
E-MAIL (INDICAÇÃO DE FISCAIS)	Ver
PORTARIA	Ver
PUBLICAÇÃO (PORTARIA DE FISCAIS)	Ver
PUBLICAÇÃO (CT 01.003/2018)	Ver
MEMORANDO (VIA DOS FISCAIS)	Ver

Fonte: TRIBUNAL de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul. Disponível em: <http://www.tjms.jus.br/licitacoes/editais.php>. Acesso em 9 nov. 2018.

4.5 Questões judiciais

Os Tribunais devem disponibilizar informações sobre sentenças, regulamentos, além de estatísticas de causas ingressadas, solucionadas e pendentes, e a publicação de agendamento de audiências.

Iniciando pelo TJ de grande porte, nessa categoria o TJ-SP disponibiliza a consulta de processos de maneira rápida, em sua página inicial, porém é necessário digitar o número do processo desejado. Entretanto existe também na página inicial um link para uma plataforma de busca avançada, onde é possível utilizar filtros como termos, vara, magistrado, data, número do processo, entre outros.

Figura 14 – Questões Judiciais TJ-SP 1



Fonte: TRIBUNAL de Justiça do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/>. Acesso em 9 nov. 2018.

Assim como no TJ anterior, o TJ de médio porte aplica restrições. O Tribunal de Justiça da Bahia permite a consulta de processos desde que o internauta possua informações preliminares. Também é possível acessar informações sobre a produtividade do TJ, além de realizar agendamentos online.

Figura 15 – Questões Judiciais TJ-BA



Fonte: TRIBUNAL de Justiça do Estado da Bahia. Disponível em: <http://www5.tjba.jus.br/portal/>. Acesso em 22 out. 2018.

Outro que possui informações sobre a agenda de pautas é o Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul – de pequeno porte. O TJ-MS permite consultas processuais online. Porém, não oferece dados de produtividade do judiciário.

Figura 16 – Questões Judiciais TJ-MS

Orgãos julgadores

-- Informe ou selecione o órgão julgador

Sessões

-- Selecione a sessão

Consultar

Selecione as opções nos campos acima para fazer sua pesquisa

Fonte: TRIBUNAL de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul. Disponível em: <https://esaj.tjms.jus.br/pauta-julgamento/consulta>. Acesso em 9 nov. 2018.

4.6 Discussão dos achados

Através da coleta e análise do material relacionado à transparência no site de cada um dos três Tribunais de Justiça selecionados, foi possível verificar como a transparência é aplicada em cada portal.

Entretanto, cabe dizer que a forma como a transparência é aplicada diverge entre os Tribunais analisados. Alguns TJ oferecem mais ou menos recursos em comparação com outros, bem como a apresentação das informações têm divergências. De tal modo, essa diferença pode ter relação com diferentes organizações estruturais internas.

Outro ponto interessante é a forma de apresentação das informações e como chegar até elas. No caso de informações como endereço, telefone e horário de funcionamento, todos os sites disponibilizam por padrão ao final da página. Todavia, as informações que são apresentadas divergem entre os TJ, alguns deles não disponibilizam o número de telefone, outros não

apresentam o horário de funcionamento. Além disso, cada Tribunal dispõe os caminhos para acesso às informações referentes à transparência de formas próprias. Existem casos em que links para licitações e ações estão visíveis já na página inicial do site; em outros, é necessário acessar menus específicos, como institucional, administrativo ou Transparência.

Tais diferenças na apresentação dos sites de cada um dos Tribunais reforça a importância da comunicação pública para aprimorar a comunicação entre Estado e sociedade. Afinal, para uma transparência efetiva, é preciso que exista uma comunicação de qualidade por parte do Poder Público. Esses fatos vão ao encontro da fala de Kunsch (2012), quando diz que é preciso ultrapassar barreiras burocráticas para chegar ao cidadão, e isso passa pela utilização eficiente das ferramentas digitais.

É lógico que o processo de aprimoramento não é algo simples, mas os Tribunais precisam corrigir suas falhas e aprimorar ainda mais aquilo que já é eficiente. Afinal, como mencionado por Weber (2017), é necessário planejamento e organização para desenvolver a comunicação pública que possui um papel político e estratégico.

Além do mais, é perceptível que a transparência digital supre questões relacionadas à transparência nos Tribunais de Justiça, possibilitando maior acompanhamento e fiscalização do Judiciário através de diferentes ferramentas, permitindo acessar despesas, licitações ou até mesmo trâmites jurídicos – mesmo que esses sejam restritos apenas às partes interessadas.

Entretanto, não basta apenas disponibilizar a informação, é necessário que ela seja de fácil acesso e compreensão, algo que por vezes não foi constatado nos sites analisados. Portanto, é fundamental que as instituições trabalhem no constante aprimoramento de suas ferramentas de transparência.

Questões relacionadas diretamente ao Judiciário devem ter maior transparência, como por exemplo, dados estatísticos com tempo de julgamento, tipos de processo, quantidade de processos por magistrado, entre outros dados que possam ser divulgados. Podemos citar o caso do TJ-RJ como exemplo ao divulgar informações desse tipo, porém é algo pouco difundido nos demais sites. Outra função que poderia ser pensada é referente a trâmites processuais, ou seja, disponibilizar ao cidadão informações e ferramentas que auxiliem e facilitem questões burocráticas que envolvem o campo jurídico.

Tais atitudes poderiam colaborar para uma maior abertura do Poder Judiciário brasileiro, democratizando e legitimando essa esfera de poder perante a sociedade, assim, fortalecendo sua independência através de uma política de transparência cada vez mais efetiva. Pois, como dito por Steytler (2005), os fundamentos para a integridade judicial e que são essenciais para o funcionamento de uma democracia são a independência, a imparcialidade, a responsabilidade e a transparência.

Uma análise mais ampla entre os Tribunais de Justiça pode ser vista em Schindwein

(2019) onde, além dos TJs mencionados neste artigo, foram analisados outros seis Tribunais e elaborado um índice de transparência aplicada pelos nove TJs, sendo três de cada porte - grande, médio e pequeno.

5. Considerações Finais

Esse artigo teve como objetivo analisar como os Tribunais de Justiça utilizam as ferramentas online para a aplicação da transparência ativa em seus sites. A proposta foi a de analisar como a transparência é empregada nos portais de três Tribunais de Justiça: São Paulo, Bahia e Mato Grosso do Sul.

A escolha de três Tribunais de diferentes portes (grande, médio e pequeno), foi com base nos três maiores orçamentos de cada. Assim, foi possível verificar a estrutura de Tribunais com orçamentos diferenciados.

Para a coleta do material relacionado à transparência, foi utilizada a navegação orientada, método utilizado por Almada (2013; 2017) e Amorim (2012). Desse modo, com o material coletado, o trabalho buscou comparar a estrutura de acesso à informação disponibilizada nos três portais e verificar as diferenças da aplicação da transparência ativa entre eles.

Foi constatado que os Tribunais de Justiça analisados cumprem com os requisitos básicos de transparência ativa, exceção ao TJ da Bahia que não disponibiliza informações sobre despesas em seu portal. Porém, cada um deles possui peculiaridades na aplicação da transparência, tornando o modo de acesso à informação distinto entre eles.

Nos itens relacionados à estrutura organizacional, por exemplo, o Tribunal de Justiça de São Paulo não informa em seu portal o horário de funcionamento do tribunal. O fato mostra, de certo modo, uma omissão de uma informação importante para o cidadão e que deveria estar disponível no portal da instituição. Afinal, é necessário que o Poder Público utilize os meios de comunicação para uma maior aproximação e diálogo com a sociedade. Como afirma Kunsch (2012), é necessário utilizar os meios de comunicação para informar e fomentar a comunicação pública.

Outro ponto importante é relacionado à disponibilização de informações fiscais, relacionadas a despesas e licitações. É necessário que os Tribunais de Justiça facilitem ainda mais o acesso a esse tipo de informação.

A disponibilização desse tipo de informação, além de cumprir com as questões legais, auxilia na percepção de uma boa gestão e no combate à corrupção. Afinal, a transparência auxilia no combate à corrupção através da prestação de contas (BERTOT; JAEGER; GRIMES, 2010; MICHENER; BERSCH, 2013).

Porém, como podemos constatar ao analisar a disponibilização de informações processuais pelos Tribunais de Justiça, existem aspectos que acabam conflitando com a

publicidade da informação pública. Para o acesso aos processos, era necessário o preenchimento de informações preliminares sobre a informação que era buscada. Tal fato ocorre, pois, muitas vezes, são informações privadas que constam nos processos, ou até mesmo casos que, devido a sua natureza, correm em segredo de justiça. Portanto, apenas aqueles diretamente interessados por aquela informação podem ter acesso.

A situação vai ao encontro das afirmações de Heald (2006) e Bentham (2009), ao mencionar que a transparência pode ser limitada em algumas ocasiões, seja para preservar o sigilo de determinadas informações ou por limites no custo de sua implementação e que a publicidade dos fatos deve ser colocada de lado se prejudicar desnecessariamente pessoas inocentes ou for prevista por lei.

Através da análise, também foi possível verificar a importância da Transparência Digital para o incremento democrático. Com o auxílio das ferramentas digitais, é possível disponibilizar informações e serviços antes restritos aos ambientes físicos, ou seja, para consultar processos não é necessário o deslocamento até o fórum, basta realizar a verificação através da internet. Também não é preciso se deslocar e elaborar pedidos de acesso para a análise de questões orçamentárias de um Tribunal, os dados podem ser consultados online.

Essas são questões que colaboram para o fortalecimento democrático, afinal, com maior facilidade em obter determinadas informações, o cidadão tem condições para exercer maior participação no ambiente público, seja utilizando os dados para fiscalizar ou para debater com atores políticos e a sociedade.

Referências

ALMADA, M. P. **Participação política e transparência online: um panorama sobre a democracia digital no Brasil a partir de iniciativas da sociedade civil.** 2013. 176 f. Dissertação (Mestrado) Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Comunicação, Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporânea, Salvador, 2013.

ALMADA, M. P. **Avaliação da E-Transparência em Portais de Governos Nacionais: uma comparação entre Brasil, Estados Unidos e Reino Unido.** 2017. 263 f. Tese (Doutorado) Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Comunicação, Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporânea, Salvador, 2017.

AMORIM, P. K. D. F. **Democracia e Internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras.** 2012. 347 f. Tese (Doutorado) Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Comunicação, Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporânea, Salvador, 2012.

ANGÉLICO, F. et al. **Desafios da transparência no Sistema de Justiça brasileiro.** ed 2. São Paulo. Artigo 19. 2017. Disponível em http://www.forum-global.de/docs/Transparencia_no_Sistema_de_Justica_do_Brasil_2ed_com_entrevistas.pdf Acesso em 11 set. 2018.

BENTHAM, J. Da publicidade. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 1, n. 6. Brasília, p. 277-294. 2011.

BERTOT, J. C.; JAEGER, P. T.; GRIMES, J. M. Using ICTs to create a culture of transparency:

E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. **Government Information Quarterly**, v. 27, n. 3, p. 264–271, 2010.

BOCHENEK, A. C.; DALAZOANA, V.; RISSETTI, V. R. Good governance e o Conselho Nacional de Justiça. **Revista Direito GV**, v. 9, n. 2, p. 535–554, São Paulo, 2013.

BRASIL. **Constituição Federativa do Brasil 1988**. Senado Federal. Brasília. 2017. Disponível em https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf Acesso em 12 out. 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2018: ano-base 2017**. Conselho Nacional de Justiça. Brasília, 2018.

ELENA, S.; AQUILINO, N.; PICHÓN RIVIÉRE, A. **Emerging Impacts in Open Data in the Judiciary Branches in Argentina, Chile and Uruguay**, CIPPEC. Buenos Aires. 2014.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Avaliação de transparência ativa**. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro. 2017. Disponível em <https://transparencia.ebape.fgv.br/ptpfgv-avaliacao-de-transparencia-ativa-avaliacao-de-repasses-transferencias-para-entidades-nao> Acesso em 11 set. 2018.

FRAGALE FILHO, R. Courts on Screen. **E-Governance and Civic Engagement**. IGI Global. Hershey. 2011. p. 112–126 Disponível em: <http://services.igi-global.com/resolvedoi/resolve.aspx?doi=10.4018/978-1-61350-083-5.ch006>. Acesso em 10 ago. 2018.

GOMES, W.; AMORIM, P. K. D. F.; ALMADA, M. P. Novos desafios para a ideia de transparência pública. **E-Compós**, v. 21 n. 2. São Paulo, 2018. Disponível em: <http://www.e-compos.org.br/e-compos/article/view/1446>. Acesso em 30 jul. 2018.

HANSEN, H. K.; FLYVERBOM, M. The politics of transparency and the calibration of knowledge in the digital age. **Organization**, v. 22, n. 6, p. 872–889, 2015.

HEALD, D. Transparency as an Instrumental Value. **Transparency: The Key to Better Governance?** p.58–73, 2006. Disponível em: <http://www.davidheald.com/publications/healdinstrumentalvalue.pdf>. Acesso em: 27/9/2017

HOCH, P. A.; RIGUI, L. M.; SILVA, R. L. DA. Desafios à concretização da transparência ativa na internet, à luz da lei de acesso à informação pública: análise dos portais dos Tribunais Regionais Federais. **Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global**, v. 1, n. 2, p. 257–286, Santa Maria. 2013.

KIŠKIS, M.; PETRAUSKAS, R. ICT adoption in the judiciary: classifying of judicial information. **International Review of Law, Computers & Technology**, 2004

KUNSCH, M. Comunicação pública: direitos de cidadania, fundamentos e práticas, In: MATOS, H. (org.). **Comunicação Pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. SP: ECA/USP, São Paulo, 2012.

MEIJER, A. Understanding modern transparency. **International Review of Administrative Sciences**, v. 75, n. 2, p. 255–269, 2009.

MICHENER, G.; BERSCH, K. Identifying transparency. **Information Polity**, v. 18, n. 3, p. 233–242, 2013.

MICHENER, G. et al. **Avaliação de Transparência do Estado Brasileiro e do Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, Centro de Tecnologia e Sociedade, 2016.

MICHENER, G.; NISKIER, I. Lei de Acesso à Informação faz 5 anos com avanços e limitações. **Folha de São Paulo Online**. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/09/1923133-lei-de-acesso-a-informacao-faz-5-anos-com-avancos-e-limitacoes.shtml?mobile> . Acesso em: 30 set. 2017.

OLIVEIRA, G. F.; DINARTE, P. V. O Poder Judiciário na Sociedade em Rede: A Transparência Passiva Como Nova Forma de Democratização da Justiça. **Revista de Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça**, v. 1, n. 1, p. 276–308, 6 dez. 2015.

SILVA, S. P. da. **Estado, democracia e internet**: requisitos democráticos e dimensões analíticas para a interface digital do Estado. 2009. 424 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

STEYTLER, J. C. Transparency, accountability and fighting corruption in the judiciary. **Conference Paper for International Conference and Showcase on Judicial Reforms**, Manila, November 2005. [http://jrn21.supremecourt.gov.ph/forumicsjr/ICSJR_Australia%20\(C%20Steytler\).pdf](http://jrn21.supremecourt.gov.ph/forumicsjr/ICSJR_Australia%20(C%20Steytler).pdf). 2005.

TAVARES, L. E.; PEREIRA, N. B. A transparência pública na era digital., v. 17. V SIMPÓSIO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES EM CIBERCULTURA. **Anais...** Florianópolis, Centro de Cultura e Eventos da Universidade Federal de Santa Catarina, 16 a 18 de novembro de 2011.

VELICOGNA, M.; NG, G. Y. Legitimacy and internet in the judiciary: A lesson from the Italian courts' websites experience. **International Journal of Law and Information Technology**, v. 14, n. 3, p. 370–389, 2006.

VOERMANS, W. Judicial transparency furthering public accountability for new judiciaries. **Utrecht Law Review**, v. 3, n. 1, p. 148–159, 2007.

WEBER, M. H. Nas redes de comunicação pública, as disputas possíveis de poder e visibilidade. In: WEBER, M. H.; COELHO, M. P.; LOCATELLI, C. **Comunicação pública e política: pesquisa e práticas**. Porto Alegre: Insular, 2017.

Artigo submetido em: 2020-05-21

Artigo reapresentado em: 2021-02-05

Artigo aceito em: 2021-02-22



OPERAÇÃO LAVA JATO, ALTERAÇÕES DE RÓTULOS E O INDICATIVO DE REALINHAMENTO PARTIDÁRIO ENTRE 2014 E 2018¹

OPERATION CAR WASH, LABEL CHANGES AND THE PARTY REALIGNMENT INDICATIVE BETWEEN 2014 AND 2018

OPERACIÓN LAVA JATO, CAMBIOS DE ETIQUETAS E INDICATIVO DE REALINEACIÓN DE PARTIDOS ENTRE 2014 Y 2018

Jefferson Ferreira Nascimento²
Matheus Haruo Beker³

Resumo: A Operação Lava Jato (OLJ) impactou a demanda eleitoral e estimulou novas estratégias por parte de atores periféricos e *outsiders*. Buscamos compreender como a OLJ impactou na demanda e como tais impactos se correlacionam com alterações na oferta da competição partidária, entre 2014 e 2018. Para isso, conjugamos teorias sobre mudanças institucionais nos padrões de competição e interação interpartidários com teorias sobre o comportamento político. Realizamos análises descritivas de dados, bem como testes estatísticos de associação de variáveis. Verificamos uma perda de eleitores mediais nos principais partidos, associado ao êxito dos partidos menores, sobretudo daqueles que alteraram seus rótulos. Porém, a responsabilização individual não foi totalmente mitigada pela mudança de legenda ou rótulo, nem por estratégias de contenção via reformas políticas e eleitorais.

Palavra-chave: Operação Lava Jato; Sistema Partidário; Realinhamento Partidário; Rótulos Partidários; Competição Eleitoral.

Abstract: The Operation Car wash, or Operation Lava Jato (OLJ), impacted electoral demand and stimulated new strategies by peripheral actors and outsiders. We seek to understand how OLJ impacted demand and how such impacts correlate with supply-side changes in party competition, between 2014 and 2018. To do this, we combined theories about institutional changes in competition patterns and inter-party interaction with theories about political behavior. We carry out descriptive analysis of data, as well as statistical tests of variable association. We saw a loss of medial voters in main parties, associated with smaller parties' success, especially those who changed their labels. However, individual accountability has not been fully mitigated by changing labels, nor by containment strategies via political and electoral reforms.

Keywords: Operation Car Wash; Party System; Party Realignment; Party Labels; Electoral Competition.

Resumen: La Operación Lava Jato (OLJ) impactó la demanda electoral y estimuló nuevas estrategias por parte de actores periféricos y *outsiders*. Buscamos comprender cómo OLJ impactó la demanda y cómo dichos impactos se correlacionan con cambios en la oferta de competencia partidista, entre 2014 y 2018.

¹ Este artigo advém de trabalho apresentado no XII Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política-ABCP, realizado excepcionalmente online, entre os dias 19 e 23 de outubro de 2020.

² Professor no Instituto Federal de São Paulo (IFSP), campus Sertãozinho. Doutorando em Ciência Política na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Membro do Núcleo de Estudos dos Partidos Políticos Latino-Americanos (NEPPLA). ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8903-8771>. E-mail: jefferson.nascimento@ifsp.edu.br.

³ Mestre em Ciência Política e Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos, Bacharelado em Direito pelo Centro Universitário Central Paulista. Membro do Núcleo de Estudos dos Partidos Latino Americanos (NEPPLA). Orcid Id: <https://orcid.org/0000-0002-2263-4990>. E-mail: matheusharuobeker@hotmail.com.

Para ello, combinamos teorías sobre cambios institucionales en patrones de competencia e interacción interpartidaria con teorías sobre comportamiento político. Realizamos análisis descriptivo de datos, así como pruebas estadísticas de asociación de variables. Vimos una pérdida de votantes medianos en los partidos principales, asociada al éxito de los partidos más pequeños, especialmente aquellos que cambiaron sus etiquetas. Sin embargo, la responsabilidad individual no se ha mitigado por completo con el cambio de subtítulos o etiquetas, o con estrategias de contención a través de reformas políticas y electorales.

Palabras clave: Operación Car Wash; Sistema de partidos; Realineamiento de partidos; Etiquetas de Partidos; Competencia electoral.

1 Introdução

O artigo visa compreender como o desenvolvimento da Operação Lava Jato (OLJ) impactou na demanda eleitoral e, conseqüentemente, como tais impactos se **correlacionam** com as alterações na oferta da competição partidária, entre 2014 e 2018. Para isso, cumpre analisar as mudanças institucionais no período 2013-2018 e testar os resultados eleitorais dos partidos e dos políticos afetados pela operação. Está em curso uma tendência de realinhamento⁴ no sistema partidário brasileiro em meio a eventos e processos que interferem na demanda e na oferta da competição eleitoral. Por isso, buscamos responder à questão: como a OLJ se correlaciona com essas transformações?

Nossa proposta não visa esgotar o debate acerca dos impactos advindos da OLJ, nem mesmo explicar as origens institucionais ou as condições sociais que permitiram sua ocorrência. Antes, pretendemos analisar, de forma panorâmica, o contexto político que envolveu a operação, bem como as correlações com o sistema partidário de um dos eventos políticos mais importantes da história recente. Outros autores já produziram sobre a OLJ. Destacamos as análises sobre como os operadores do direito da OLJ favoreceram a uma “gramática política” que favorece o giro iliberal no país (SILVA, 2020) e sobre as condições institucionais que possibilitaram a realização da operação (KERCHE, 2018), bem como, uma série de análises sobre os impactos da OLJ na economia, no Judiciário, na Polícia Federal (PF), nas atividades do Congresso e a relação da operação com a mídia, assim como a opinião pública no livro coordenado por Fábio Kerche e João Feres Júnior (2018).

Entre 2010 e 2018 verificamos modificações expressivas no padrão de competição entre os partidos, no comportamento político da população brasileira e na apropriação de novos meios de comunicação para a propaganda política. Concomitantemente, ocorreu um aumento da fragmentação partidária e, portanto, dos custos de governabilidade.

A recente ascensão do populismo autoritário de direita⁵ está relacionada à essas

⁴ O realinhamento é descrito por Sérgio Abranches (2019) como um processo verificável entre 2010 e 2018.

⁵ Usamos populismo autoritário nos termos de Norris e Inglehart (2019): estilo retórico que pode servir a líderes autoritários de direita e esquerda, cujas estratégias discursivas buscam deslegitimar intelectuais, enfatiza a segurança coletiva em detrimento da mudança social, recorre à defesa da preservação da tradição e do modo de vida, à obediência aos líderes do grupo, o que tendencialmente deságua em políticas públicas, contrariando a ciência baseada em “nós” contra “eles” e que visam deslegitimar as instituições políticas da democracia liberal. Bolsonaro se aproxima da onda do populismo autoritário de direita que deu relevância a Nigel Farage durante a campanha do Brexit, elegendo Donald Trump nos Estados Unidos e Viktor Orbán na Hungria.

alterações, tanto do lado da oferta do mercado político, nas estratégias de competição dos agentes políticos, quanto da demanda, nas crenças e atitudes dos eleitores. No Brasil, as mudanças que fizeram emergir um destacado movimento autoritário de direita apresentam episódios paradigmáticos, como as Jornadas de Junho de 2013, o *impeachment* de Dilma e a eleição do presidente Jair Bolsonaro.

A OLJ, aparentemente um processo eminente nessa conformação, é, segundo o Ministério Público Federal (MPF), “a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro que o Brasil já teve”. O nome advém “do uso de uma rede de postos de combustíveis e lava a jato de automóveis, para movimentar recursos ilícitos”. Foi iniciada em março de 2014 na Justiça Federal de Curitiba, investigando e processando organizações criminosas, resultando em investigações sobre a corrupção na Petrobrás, envolvendo grandes empreiteiras e agentes políticos (BRASIL, [entre 2014 e 2021]). Desde o início, a OLJ repercute na opinião pública e na classe política. Marcada por controvérsias em relação ao seu *modus operandi*, trouxe à tona esquemas de corrupção implicando políticos de quase todos os partidos, impactando o sistema político de diversas maneiras.

Dada a proposta do artigo, buscamos conjugar teorias sobre mudanças institucionais nos padrões de competição e interação interpartidários com teorias sobre o comportamento político (ALDRICH, 2011; BARDI e MAIR, 2010; MACK, 2010; MAIR, 1997; NORRIS e INGLEHART). Com relação às técnicas, utilizamos a análise descritiva de dados primários e secundários, bem como testes estatísticos de associação de variáveis. A base de dados comporta os políticos envolvidos na OLJ até as eleições de 2018, considerando que “políticos” são todos aqueles que já ocuparam cargos eletivos. Utilizamos dados disponibilizados nos sites do STF e do MPF, bem como de fatos noticiados na mídia. O critério de seleção dos políticos obedeceu ao parâmetro deles estarem relacionados aos processos pertencentes à OLJ.

Argumentamos que as estratégias de mitigação dos efeitos negativos da OLJ sobre a classe política não foram suficientes para anular o impacto da operação ou para “estancar a sangria” - os efeitos, no entanto, foram majorados quanto à deslegitimação do Partido dos Trabalhadores (PT) e ao impedimento de Dilma Rousseff. A OLJ, com apoio da mídia, impactou e mobilizou sentimentos e posições políticas, modificando o lado da demanda da competição política. Esse crescente processo de constrangimento sobre os atores políticos envolvidos na operação, quer seja partido ou político, provocou efeitos mais decisivos que as medidas de contenção. Inclusive, algumas medidas, acentuaram a tendência de renovação política e fragmentação partidária ao estimular novas estratégias por parte de atores periféricos e de *outsiders*, fazendo a oferta convergir com o novo padrão de demanda.

O artigo será composto por duas seções. A primeira trata do contexto do país entre 2013 e 2018, destacando o papel das Jornadas de Junho, os desdobramentos da OLJ, a modificação da opinião pública e as alterações no sistema partidário. A segunda apresenta as análises realizadas

a fim de verificar a correlação da operação com o processo de alteração no sistema partidário.

2 Brasil: o contexto entre 2013 e 2018

As Jornadas de Junho de 2013, ponto paradigmático na cena política brasileira, foram marcadas pela centralidade da negação aos partidos e elevaram a um novo patamar a capacidade de utilização das redes para a disputa política, inserindo personagens e grupos que se destacaram politicamente, seja reforçando a negação à elite política, seja reverberando a insatisfação e posições antissistêmicas, bem como serviram como meios de ressonância das denúncias e vazamentos da OLJ. Além disso, descrevemos alguns desdobramentos da operação, como mudanças na opinião pública e no sistema partidário. Apresentamos de que forma o novo padrão de utilização das redes sociais serve como ferramenta para disputa política, na qual discursos de negação à política são reverberados, enfatizando uma pretensa renovação, servindo como alternativa a partidos e candidatos que possuem pouco ou nenhum acesso aos recursos tradicionais de campanha. Isto é, a seção visa elencar fatores que impactam na demanda e na oferta política e que cooperam para as alterações no sistema partidário e nas interações entre os partidos e os políticos concorrentes.

2.1 Jornadas de Junho de 2013.

As Jornadas de Junho de 2013 começaram na cidade de São Paulo, inicialmente, contra a elevação da tarifa do transporte público, coordenadas pelo Movimento Passe Livre (MPL). O movimento seria organizado por meio de redes sociais, atraindo jovens e “muitos ativistas, assim como grupos de orientação ideológica distinta [...] tentando imprimir uma identidade às manifestações”. Tais mobilizações adotaram como um dos *slogans* o “não me representa”, enfatizando “uma crença na ação direta (via internet e nas ruas) e desacreditava a base da democracia representativa, os partidos e os políticos” (MACHADO e MISKOLCI, 2019, p. 955).

Não há consenso sobre as consequências dessas manifestações. Segundo Alexandre Werneck (2019, p. 612), “[...] ainda está por se fazer um mapeamento completo das consequências daqueles protestos e dos que se seguiram nos anos posteriores [...]”, sendo que parte das análises, até então, identificava um movimento neoconservador em crescimento e, outra parte, “[...] ecos de uma inovadora movimentação global de grandes manifestações libertárias fincadas em movimentos sociais em consolidação [...]”.

É possível, no entanto, localizar pontos em comum nas diferentes interpretações sobre o movimento: a desconfiança na capacidade do Estado cumprir sua função redistributiva, o aumento da indignação em função de falta de legitimidade ou incapacidade dos canais institucionais, a crença na ação coletiva direta e a confirmação da internet e redes sociais como ferramentas que modificam, polarizam e tornam mais conflituosas as relações políticas (ARRETCHE e ARAUJO, 2017; GONDIM, 2016; MACHADO e MISKOLCI, 2019; WERNECK, 2019).

As críticas políticas podem seguir a via cívica ou a via inspirada⁶. Ao fazerem uso da gozação ou do absurdo, as críticas de via inspirada podem se tornar tão ou mais eficientes que as da via cívica, que dependem de provas para se justificar (WERNECK, 2019). A ridicularização, como modalidade de crítica política, foi uma das estratégias usadas em 2013 e se conecta com a linguagem da internet, sobretudo das redes sociais, por meio de *memes* e outros recursos para favorecer sua disseminação, visando ao “enfraquecimento do lado criticado por sua redução ao ridículo” (WERNECK, 2019, p. 616).

A retroalimentação entre as ruas nas Jornadas de Junho de 2013 e as redes sociais inauguraram um processo dialético que amparou as manifestações pelo *impeachment* e a consolidação de movimentos e personalidades que se destacaram politicamente pós-2016. A indignação manifestada em 2013 encontra na OLJ uma caixa de ressonância do sentimento difuso de insatisfação e descrença nas instituições e da sensação de corrupção generalizada, amparada pela mídia e organizações da internet. E foi compreendido e aproveitado por grupos como **Instituto Millenium**, **Movimento Brasil Livre (MBL)**, **Endireita Brasil**, **Revoltados OnLine** e **Vem pra Rua** que, já nas eleições municipais de 2016, apresentaram candidaturas, aproveitando a publicidade acumulada nos anos de manifestações (MACHADO e MISKOLCI, 2019; SOUZA, 2016).

2.2 A Operação Lava Jato e seus desdobramentos

A OLJ possui “desdobramentos no Rio de Janeiro, em São Paulo e no Distrito Federal”. Em Curitiba foram 119 denúncias apresentadas, 116 ações penais, 165 condenados, 49 acordos de colaboração, 14 acordos de leniência e 70 operações. No Rio de Janeiro foram 56 denúncias apresentadas, 56 ações penais, 41 condenados, 37 acordos de colaboração, três acordos de leniência e 39 operações. Em São Paulo foram 09 denúncias apresentadas, 09 ações penais, 04 condenados, 10 acordos de colaboração, 02 acordos de leniência e 06 operações.

Segundo Cunha et al (2018, p. 12) o aparato jurídico-legal e policial brasileiro tem recebido impulso para se constituir em:

[...] instâncias de veto e de desconstrução de políticas e iniciativas para realizar o projeto constitucional [...] a tal ponto de condicionar o processo político (não apenas eleitoral) que o próprio Judiciário, o Ministério Público e as polícias se tornaram arenas políticas, abrindo atores que, apenas muito indiretamente, estão sujeitos aos controles eleitorais democráticos, mas que inversamente atuam decisivamente nas demais arenas políticas.

Parte da denúncia do parágrafo anterior está na gestação da OLJ, tanto quanto tem na operação uma caixa de ressonância. Os números usados como propaganda servem como prestação

⁶ A via cívica busca a denúncia pública como expressão do interesse coletivo, o que demanda comprovação. A via inspirada apresenta a crítica de modo jocoso baseada na expressão singularizada, o que não demanda comprovação e recorre à ridicularização visando a naturalizar elementos negativos (WERNECK, 2019).

de contas e amplificam a descrença no sistema político. Diante desse cenário, a OLJ encontrou um momento *sui generis* de crescente insatisfação, sobretudo a partir dos protestos de 2013 e da crise econômica que prenunciava o esgotamento do ciclo das *commodities*, permitindo aos agentes da operação adotar práticas controversas, se considerado o ordenamento jurídico vigente no país. Entretanto, o *modus operandis* da operação não pode ser avaliado como um desvio de percurso. Em 2004, o então juiz Sérgio Moro publicou um artigo sobre a Operação *Mani Pulite*⁷ no qual é possível verificar o detalhamento e a defesa dos procedimentos. Sobre a prisão de Mario Chiesa, que inaugura a *Mani Pulite*, Sérgio Moro afirma: “sua colaboração inicial gerou um círculo virtuoso que levou a novas prisões e confissões” (MORO, 2004, p. 58). Moro defende a ocorrência da prisão apenas se fosse justificada, o isolamento só seria realizado “na medida em que é permitido pela lei” e o interrogatório em separado “é técnica de investigação que encontra amparo inclusive na legislação pátria”. Sobre a delação, inverte a argumentação: o silêncio seria moralmente condenável na existência de leis “justas e democráticas”, sendo necessário “o devido cuidado para a confirmação dos fatos” (MORO, 2004, p. 58).

Para Moro, a “reduzida incidência de delações premiadas na prática judicial brasileira” se relaciona com “a ineficiência da Justiça criminal” e o midiatismo permite “alertar os investigados em potencial sobre a massa de informações nas mãos dos magistrados, favorecendo novas confissões e colaborações”, bem como lembra que na Itália “garantiu o apoio da opinião pública às ações judiciais, impedindo as autoridades investigadas obstruir o trabalho dos magistrados”. Pondera caber “o cuidado da desvelação dos fatos relativos à investigação e não a proibição abstrata de divulgação, pois a publicidade tem objetivos legítimos que não podem ser alcançados por outros meios” (MORO, 2004, p. 59).

O então juiz questionava a “eficácia do sistema judicial contra crimes do ‘colarinho branco’ e argumentava “a construção **excessivamente liberal** brasileira não é um resultado necessário do princípio da presunção da inocência” por isso, a via italiana seria bem-vinda e haveria, no Brasil, “várias das condições institucionais necessárias para a realização de ação judicial semelhante”, como a descrença na classe política e a “significativa independência formal frente aos políticos” do Ministério Público (MP) e do Judiciário, apesar de lamentar a extensão do foro no país (MORO, 2004, p. 61, **grifo nosso**).

Em suma, prisão, delação/confissões e publicidade formam o tripé defendido por Sérgio Moro, dez anos antes da Lava Jato sair do papel. Moro tinha consciência da controvérsia de tais procedimentos no ordenamento jurídico brasileiro e alertava, na nota número seis: “necessário o esclarecimento de que, na Itália, os juízes e procuradores públicos (os membros do MP) compõem

⁷ Operação *Mani Pulite* ou Operação Mãos Limpas foi uma grande operação realizada na Itália, iniciada em 1992, com impacto intenso sobre o sistema político como um todo. Com efeitos sobre o sistema partidário, impactando no número efetivo de partidos, na quantidade de partidos no parlamento, cuja participação dos cinco principais partidos passou de 53,1% para 13,8% (RICCI, 2006).

uma mesma carreira” (MORO, 2004, p. 62). Os conteúdos divulgados por Letícia Duarte e *The Intercept Brasil* (2020), conhecidos como “Vaza-Jato”, colocam em dúvida se essa diferença de direito, foi respeitada como diferença de fato na OLJ.

Fábio Kerche (2018) argumenta a ocorrência de uma “italianização” do ponto-de-vista institucional e de estratégias de judicialização do combate à corrupção no Brasil por meio de ação penal em instância ordinária. Essa “italianização” deu-se pelos seguintes motivos: (1) por acordos tácitos entre os atores da OLJ; (2) mudanças na legislação por iniciativa legislativa ou por decisões do Supremo Tribunal Federal (STF); e (3) por estratégias inspiradas na Operação *Mani Pulite* (KERCHE, 2018, p. 259-261).

Os acordos tácitos entre os principais atores da OLJ, Polícia Federal (PF), MP e Judiciário, permitiram que o MP atuasse na esfera penal desde o início da operação, substituindo o modelo que preconizava a sobreposição e competição desses órgãos (PF investiga, MP denuncia e Judiciário decide) por um modelo de cooperação; além disso, os atores federais passaram a ter precedência em atividades de combate à corrupção em relação aos estaduais. Tivemos também mudanças na legislação, destaca-se a Lei n.º 12.850/13 (Lei da Delação Premiada) e a autorização dada pelo STF, em 2015, para o MP conduzir ações penais. Aqui, as delações incentivadas por acordo de leniência na Itália tiveram tanto o instituto da “delação premiada” como dos acordos de leniência para empresas, enquanto os vazamentos à mídia cumpriam o papel de obter o apoio popular necessário para consolidar a operação (KERCHE, 2018).

Para Moro (2004, p. 58-61), “a ação judicial contra a corrupção só se mostra eficaz com o apoio da democracia”. O fato é que, quando menciona democracia, Moro está se referindo apenas à obtenção de apoio popular. Entretanto, o MP saiu do “controle democrático” a partir desses “acordos tácitos” e dessas alterações na legislação, entre 2003 e 2016, fragilizando os *checks and balances* (KERCHE, 2018, p. 267).

Apesar de pouco impacto nas atividades legislativas no Congresso Nacional e nas “condições de funcionamento do Legislativo”, a forte presença nos meios de comunicação criou um clima político que, dentre outros, favoreceu o *impeachment* de Dilma Rousseff (BRAGA, CONTRERA e CASSOTTA, 2018, p. 194). Outrossim, é possível verificar uma cadeia de reações da elite política aos impactos da OLJ.

Entre 23 e 26 de maio de 2016, a imprensa publicou uma série de diálogos entre Sérgio Machado, ex-presidente da Transpetro, e os líderes do PMDB, Romero Jucá, José Sarney e Renan Calheiros. Ficou famosa a expressão “estancar a sangria”, proferida por Jucá, referindo-se à necessidade de frear o ímpeto da OLJ. Para tal, as conversas, supostamente gravadas em março de 2016 por Machado, à revelia de seus interlocutores, tratavam da premência de um “grande acordo nacional”, incluindo o STF (VALENTE, 2016). Em outra conversa, entre Renan Calheiros e Machado, o tema da reforma política vem à tona, em conjunto com os acordos de leniência e de delação premiada:

RENAN – Mas o que precisa fazer, só precisa de três coisas: reforma política, naqueles dois pontos, o fim da proibição...

MACHADO – [Interrompendo] São cinco pontos: [...]

RENAN – O voto em lista é importante. [inaudível] Só pode fazer delação... Só pode solto, não pode preso. Isso é uma maneira e toda a sociedade compreende que isso é uma tortura. [...]

RENAN – Não vão botar, não. [inaudível] E da leniência, detalhar mais. A leniência não está clara ainda, é uma das coisas que tem que entrar na...

MACHADO -...No pacote.

RENAN – No pacote.

MACHADO – E tem que encontrar, Renan, como foi feito na Anistia, com os militares, um processo que diz assim: ‘Vamos passar o Brasil a limpo, daqui para frente é assim, pra trás...’ [bate palmas] Porque senão esse pessoal vão ficar eternamente com uma espada na cabeça, não importa o governo, tudo é igual. (MACEDO, 2016)

É importante lembrar alguns acontecimentos relacionados ao andamento da OLJ e da crise política em questão. Durante as Jornadas de 2013, a então presidente Dilma Rousseff propôs cinco pactos nacionais, a fim de atender diversas demandas populares externadas nos protestos. Dentre esses pactos estava a reforma política que, após atrasos nas comissões legislativas, promoveu mudanças pouco significativas. Em novembro de 2015, o então senador do PT e líder do governo no Senado, Delcídio do Amaral, foi preso. Ao final daquele mês, a PGR informou ter encontrado documentos indicando propina do banco BTG Pactual a Eduardo Cunha. Em 2 de dezembro, o PT decide votar favoravelmente à apuração no Conselho de Ética da Câmara sobre as condutas de Eduardo Cunha que, algumas horas depois, aceitou a abertura de processo de *impeachment* de Dilma.

Em fevereiro de 2016, o STF autorizou a prisão de condenados em 2º instância. Em 4 de março de 2016, ocorreu a condução coercitiva de Lula e as operações de busca e apreensão em Atibaia, Guarujá e no Instituto Lula. No dia 15, a delação de Delcídio do Amaral vazou para a imprensa, citando Lula em supostas ações de obstrução de justiça e compra do silêncio de Marcos Valério no caso “Mensalão”. No dia seguinte, o então juiz Sérgio Moro retirou o sigilo telefônico e divulgou um diálogo em que Dilma e Lula combinavam a entrega de documentos para a nomeação do ex-presidente à Casa Civil. A posse de Lula foi impedida por liminar de Gilmar Mendes.

Em 5 de maio de 2016, o STF determinou o afastamento do deputado Eduardo Cunha. No dia 12, o Senado aceitou a abertura do processo de *impeachment* de Dilma. Em junho, o então relator da OLJ no STF, Ministro Teori Zavascki, negou o pedido da PGR para prisão preventiva de Romero Jucá, Renan Calheiros e José Sarney. Em 31 de agosto de 2016, Dilma foi definitivamente deposta.

Em 11 de outubro de 2017, o STF julgou que, caso o tribunal decida afastar um deputado ou senador, a decisão deve ser referendada pela respectiva casa legislativa. Seis dias depois, o plenário do Senado decidiu derrubar o afastamento que a Primeira Turma do STF havia imposta ao senador Aécio Neves.

Em meio a esses acontecimentos foi aprovada a reforma política de 2017. Os senadores Aécio Neves e Ricardo Ferraço apresentaram a PEC n.36 em julho de 2016, propondo uma reforma política restritiva a partidos que não alcançassem uma cláusula de desempenho nas eleições. Posteriormente, a PEC 36/2016 transformou-se na PEC n.282/2016 na Câmara, na qual foi apensada a PEC n.84/2011, que proibia coligações em eleições proporcionais.

A reforma política da PEC n.282/2016, aprovada como Emenda Constitucional n.97 de 2017, bem como das leis n.13.487/2017 e n.13.488/2017, sancionadas em outubro de 2017, visou privilegiar os partidos mais fortes, atrelando o acesso aos recursos à cláusula de desempenho em eleições (BRASIL, 2016; 2017). A justificação da PEC 282/2016 resume bem esse sentido:

A pulverização de partidos políticos no Congresso Nacional, sem que novas medidas de fortalecimento da identidade e fidelidade partidárias tenham sido eficazmente implementadas, cria dificuldades para o funcionamento do Poder Legislativo e contribui para um maior distanciamento entre a população e seus representantes. Ademais, o número excessivo de partidos representados no Parlamento cria problemas para a governabilidade, pois estimula o fracassado presidencialismo de coalisão [sic]. (Justificação da PEC 282/2016, BRASIL, 2016, p.5-6)

Ocorreu também a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha que regulamenta a distribuição de recursos entre os partidos e altera condições de pagamento de multas eleitorais. Segundo disposto no artigo 16-D da lei n.13.488/2017, a partilha desse fundo, que foi de R\$ 1,7 bilhões em 2018, é feita da seguinte forma: 2% para todos os partidos com registro no TSE; 35% divididos proporcionalmente segundo o percentual de votos para os partidos com, ao menos, um representante na câmara dos deputados; 48% divididos proporcionalmente ao número de deputados na câmara e; 15% proporcionalmente ao número de senadores, ou seja, engendra uma distribuição desigual de recursos, privilegiando os partidos maiores e mais tradicionais. Com a articulação dos partidos e dos políticos de maior expressão, a EC 97/2017 foi aprovada por unanimidade no Senado.

Essa reforma indica a reação da elite política para mitigar a desconfiança do eleitorado, mantendo o *status quo* político. Contribuiu, também, a proibição de doações de pessoas jurídicas, importante fonte de recursos para campanhas até então (SILVA e CERVI, 2017). No entanto, não prosperam projetos de lei com objetivo de regular a atuação do Ministério Público e da Magistratura, como o PL 7032/2017 que propõe a invalidação de sentenças e de decretos de prisões preventivas baseados em delações ou outros procedimentos anteriores ao recebimento da denúncia; o PL 7028/2017 que exclui, nas hipóteses legítimas para prisão preventiva, a alegação de garantia da ordem pública e econômica; ou o PL 4372/2016, sugerindo que acordos de delação possam ser feitos apenas se o réu estiver em liberdade.

Numa avaliação retrospectiva, pesa ainda sobre a OLJ,

A violação sistemática do Estado Democrático de Direito com relação às cláusulas pétreas trazidas no artigo 5.º [...], amplamente denunciada por advogados e juristas, inclusive internacionais. Essa violação envolve: uso de tortura (por meio de pressões psicológicas e longas prisões sem prazo determinado, acompanhadas de tratamento degradantes) para obtenção de delações como provas (letra III e LVI); suspensão do princípio de presunção da inocência (letra LVII); violação do direito ao sigilo telefônico sem ordem judicial válida (letra XII); uso de artifícios processuais para rompimento da regra de juiz natural (letra LIII); violação do direito à ampla defesa e de suas testemunhas, além do uso de conduções coercitivas sem a devida necessidade etc. (REGO e LOUREIRO, 2018, p. 45-46).⁸

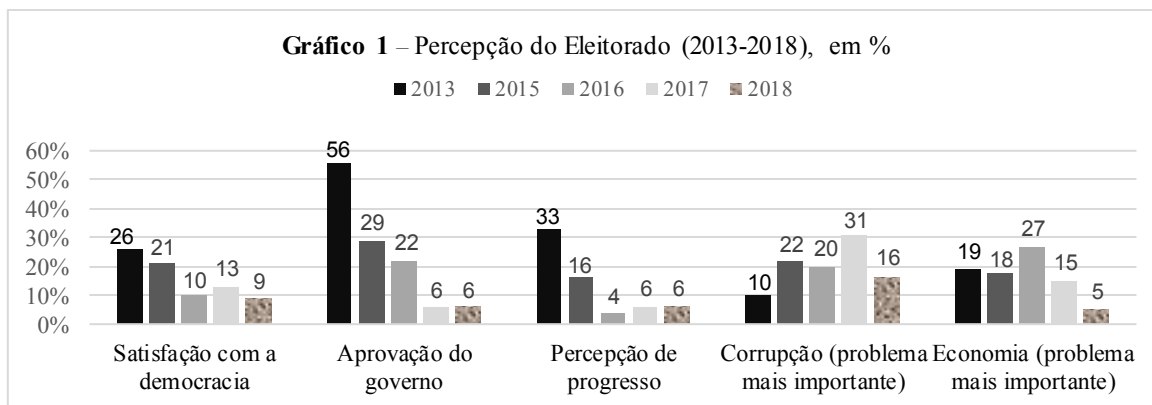
No dia 04 de agosto de 2020, a Segunda Turma do STF composta pelos ministros Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes e Edson Fachin, determinou a nulidade da delação do ex-ministro Antônio Palocci Filho, liberada à imprensa às vésperas da votação do primeiro turno das eleições de 2018. Apesar do voto do relator Fachin levar em conta que “não é possível provar que houve intenção irregular de Moro”, Mendes considerou que a demora de três meses para coadunar o acordo aos autos, após a homologação, “parece ter sido cuidadosamente planejada pelo magistrado para gerar verdadeiro fato político na semana que antecedia o primeiro turno das eleições presidenciais de 2018 [...] o ato judicial encontra-se acoimado de grave e irreparável ilicitude”. Lewandowski, por sua vez, afirma que o modo como a delação foi incorporada “consubstancia, quando menos, inequívoca quebra de imparcialidade” (AMORIM, 2020).

Recentemente, uma série de medidas do Procurador-Geral da República, Augusto Aras, contra o grupo da OLJ no MPF em Curitiba, têm objetivos afirmados publicamente: “corrigir os rumos para que ‘o lavajatismo não perdure’.” Aras justifica a necessidade de acabar com o “punitivismo” no MP, resguardar para que os dados de 38 mil pessoas não sejam usados para “chantagem e extorsão”, “fortalecer as investigações científicas [...] objetivando respeitar direitos e garantias fundamentais” (SOUZA, 2020). Aras foi nomeado, sem o recurso à lista tríplice do MP, pelo presidente Bolsonaro, o candidato que melhor dialogou com a base lavajatista, recebendo apoio de promotores da força-tarefa e fazendo ministro Sérgio Moro.

2.3 Alterações na opinião pública e legitimidade do sistema político

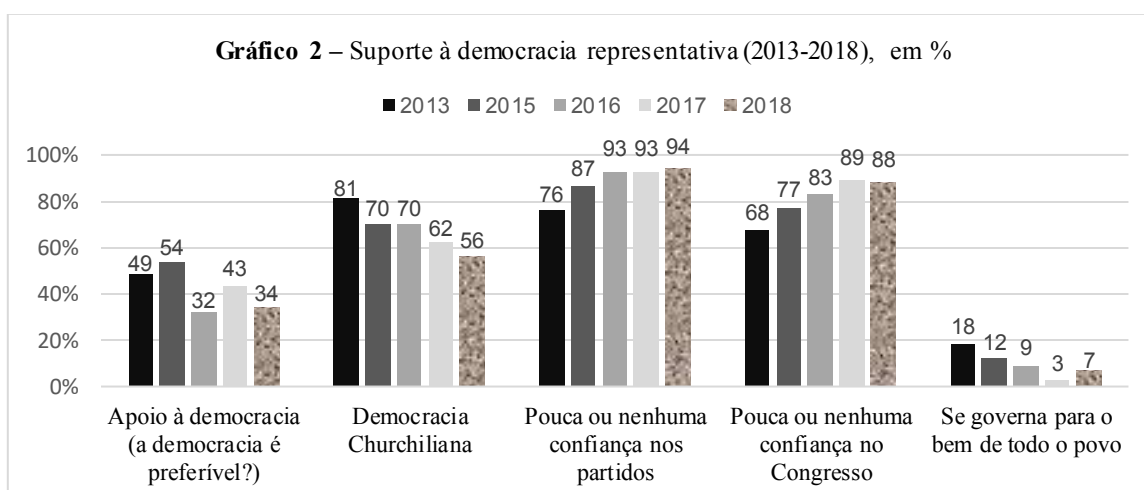
As pesquisas da *Corporación Latinobarómetro*, realizadas entre 2013 e 2018, fornecem uma radiografia de como os acontecimentos do período afetaram a demanda política. O Brasil apresentava um aumento médio no apoio à democracia entre 1995 e 2013, excetuando o ano de 2001 cujo resultado foi 30%. Porém, esse apoio se mantém acima dos 40% após 2006, chegando a 55% em 2009 e 54% em 2010. A partir de 2013, é possível verificar uma série de alterações na percepção do eleitorado em relação a elementos basilares da democracia. Por exemplo, a convicção de que o país era uma democracia plena caiu de 56%, em 2013, para 1%, em 2017. Vejamos de modo mais amplo os dados no Gráfico 1 a seguir.

⁸ Nesse sentido, a classe política conseguiu aprovar a Lei de Abuso de Autoridade (Lei 13.869/2019) (BRASIL, 2019).



Fonte: Elaboração própria com dados do Latinobarômetro (2014, 2016, 2018, 2019)

Isto é, a corrupção ganhou precedência para os cidadãos conforme a OLJ avançou e expôs os casos com a cobertura diária e espetacular da imprensa, que enfatizava os vazamentos de delações, as conduções coercitivas e prisões, com exceção apenas para o ano do *impeachment* de Dilma Rousseff e das eleições de 2018. Cumpre destacar, em 2017, 23% do eleitorado considerava a situação política do país o maior problema. Em 2018, a corrupção cai para o segundo lugar dos principais problemas, sendo a saúde o primeiro (tal qual em 2013), o desemprego em terceiro e a situação política em quarto. Entre 2017 e 2018, a percepção de progresso convergiu para o mesmo percentual de aprovação do governo. Enquanto a satisfação com a democracia permaneceu em patamares muito baixos após 2015, com indicadores que revelam a deterioração do grau no qual o eleitorado oferece suporte aos pilares da democracia representativa, conforme o Gráfico 2 (LATINOBARÓMETRO, 2014, 2016, 2018, 2019).

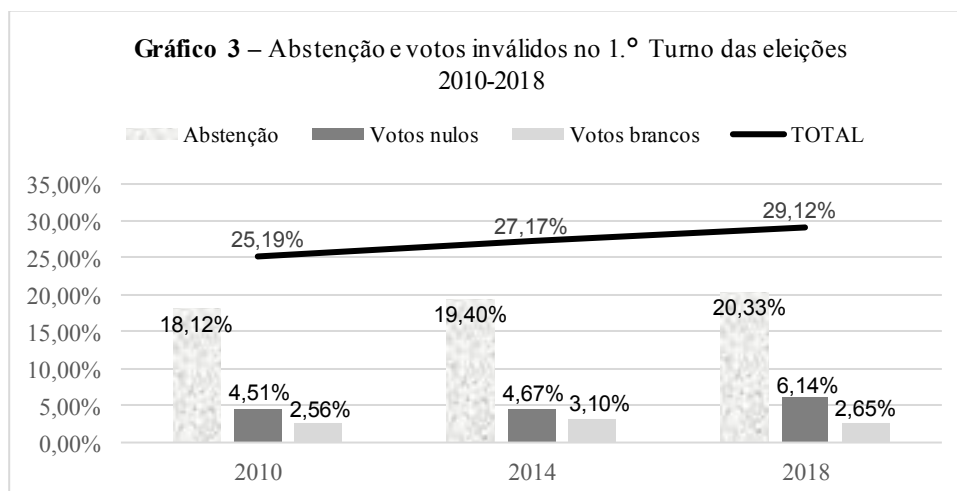


Fonte: Elaboração própria com dados do Latinobarômetro (2014, 2016, 2018, 2019)

Temos uma crescente insatisfação que repercute em redução no apoio à democracia, se aproximando do pior resultado da série (30% em 2001). Quando questionados sobre a democracia churchiliana⁹, verificamos uma queda consistente na concordância do entrevistado, coincidindo

⁹ A posição democracia churchiliana é o indicador que mede se os entrevistados concordam que a democracia pode ter

com o avanço da OLJ, bem como aumentam de modo consistente a pouca ou nenhuma confiança no Congresso e nos partidos. Todos esses indicadores somam-se à uma histórica desconfiança: no Brasil se governa para uns poucos poderosos, revelando um percentual muito baixo de concordância com a ideia na qual se governa para todos. Podemos verificar também, a redução significativa desse patamar após o avanço da OLJ (LATINOBARÓMETRO, 2014, 2016, 2018, 2019). Esses elementos se relacionam na redução do comparecimento e dos votos válidos, como mostra o gráfico 3.



Fonte: Elaboração própria com dados do TSE (BRASIL, 2010;2014; 2018).

Neste artigo verificamos a correlação entre o avanço da operação e os impactos na competição partidária. Contudo, essa competição se altera também em resposta às modificações na demanda política. Nesse ínterim, os dados apresentados demonstram a modificação do comportamento, das opiniões e da percepção do eleitorado que impactam, inclusive, no aumento da abstenção e de votos brancos e nulos. Não é possível afirmar que a OLJ é a causa única dessa modificação. No entanto, conforme Fábio Sá e Silva (2020), os oficiais da Força Tarefa da OLJ produziram uma “gramática política” alimentando o “giro iliberal” experimentado pelo Brasil. Isso ocorreu defendendo “a concentração do poder na mão de funcionários do Estado para o ‘bem maior’ de lutar contra uma ameaça existencial”, defendendo e positivando “um modelo supermajoritário, no qual a lei deve fazer a política ceder às aspirações da ‘sociedade’ [...]” minimizando e desconsiderando “mecanismos de responsabilidade quando estes representaram obstáculos à busca desse pretense ‘bem maior’ [...]” (SILVA, 2020, p. 4). Esses fatores possuem implicações práticas e a idealização de Moro, Dallagnol e outros membros da força-tarefa enfraquece a concepção de Estado Democrático de Direito ao defender que eles podem combater a impunidade no país por meio de “um estado coercitivo” (SILVA, 2020, p. 20).

problemas, contudo é melhor que as outras formas de governo.

2.4 Alterações no sistema partidário

Os partidos são, segundo Aldrich (2011), os únicos meios de responsabilização coletiva numa democracia. No Brasil, as últimas eleições evidenciaram o declínio de grandes legendas, o desempenho – até aqui – bem-sucedido de novas legendas, a ascensão de pequenas legendas e as diversas alterações nos rótulos partidários apontam para a necessidade de compreender os resultados eleitorais que indicam um possível realinhamento. Por realinhamento, adotamos a definição de Mack (2010, p. 8), “uma transferência substancial, persistente e generalizada de apoio dos **eleitores mediais**¹⁰ de um partido para outro” que ocorre devido a mudanças culturais e uma grande agitação social e econômica envolvendo questões de clivagem e alterando o comportamento de uma massa crítica de eleitores, persistindo por várias eleições. O autor, porém, também trabalha com a categoria de realinhamento repentino, decorrendo em uma única **eleição crítica**.

Bardi e Mair (2010, p. 234-235), defendem uma abordagem preocupada, sobretudo, com os “padrões de interação”. Desse modo, os sistemas partidários são mais inteligíveis como fenômenos multidimensionais e precisam ser analisados a partir de três tipos de divisão no sistema partidário: a vertical, a horizontal e a funcional¹¹.

Norris e Inglehart (2019) perceberam a ascensão do autoritarismo populista relacionado a elementos ao lado da “demanda” e da “oferta” no sistema político. Os elementos da “demanda” são explicados pelo comportamento e atitudes dos eleitores. Apesar da OLJ impactar a oferta e a demanda, analisamos aqui como seus impactos alteraram a atuação dos partidos na arena funcional eleitoral, afetando as interações partidárias (BARDI e MAIR, 2010), ou seja, o lado da oferta, as estratégias de competição e o comportamento dos partidos e dos políticos alterados, sobretudo na arena eleitoral, à medida que a operação avançava sobre a elite política.

Quanto ao envolvimento dos políticos por partidos, vejamos a tabela 1.

Tabela 1– Frequência de implicados na OLJ por partido.

	Políticos envolvidos quando estavam no Partido	Condenados	Alvo de Inquérito	Processo saiu do STF	Arquivados e prescritos	Citados	Filiados em 2018
PP/ Progressistas	41	2	17	5	17	0	38
PT	32	6	9	11	6	0	30
PMDB/ MDB	28	3	13	2	7	3	24
PSDB	15	0	5	4	5	1	17
DEM	7	0	1	3	3	0	11
PSD	6	0	0	0	6	0	6

¹⁰ **Eleitores mediais** são aqueles cujos candidatos dos partidos principais conseguem atingir, mas que não possuem um registro fixo de apoio a candidatos de determinados partidos (MACK, 2010).

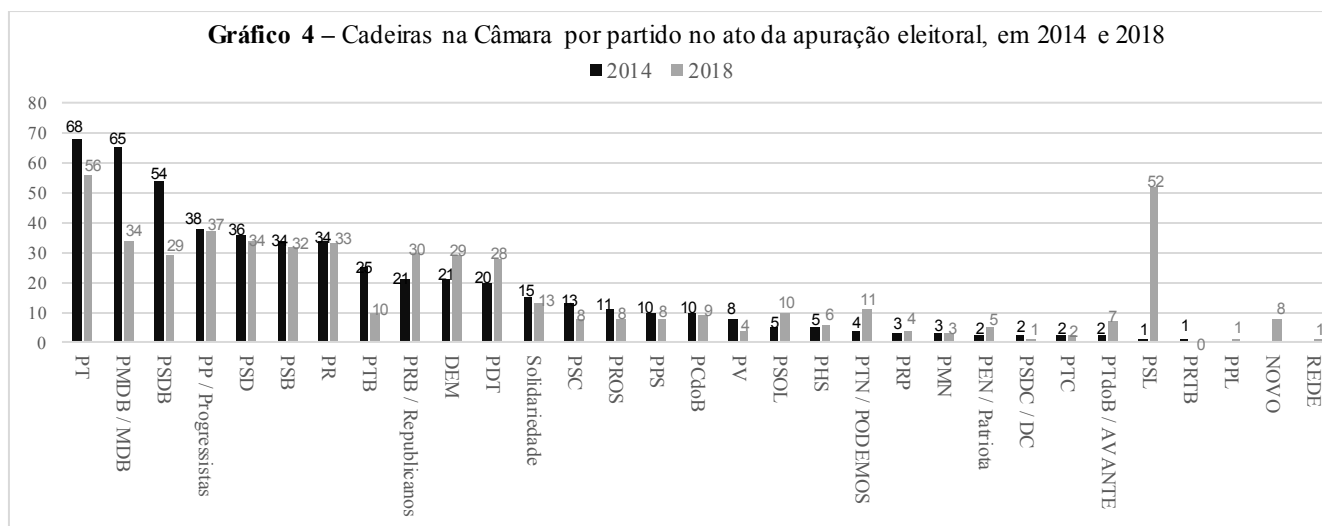
¹¹ As divisões verticais são “associadas a sistemas políticos **polarizados** [...] ou a comunidades políticas que apresentam agudas clivagens”. As divisões horizontais “podem ser associadas com sistemas políticos fortemente descentralizados, nos quais as unidades inferiores gozam de considerável autonomia”. Por fim, as “interações partidárias – variam consideravelmente entre as diferentes arenas funcionais”: os partidos competem de forma diferente em cada arena (eleitoral, parlamentar e a coalizão governamental) (BARDI e MAIR, 2010, p.239, **grifo do autor**).

Tabela 1 – Frequência de implicados na OLJ por partido (cont.)

PSB	5	0	2	3	0	0	1
PRB	3	0	1	2	0	0	2
Solidariedade	3	1	2	0	0	0	2
PCdoB	2	0	2	0	0	0	2
PR	2	0	0	2	0	0	3
PTB	2	1	0	0	1	0	2
PTdoB/ Avante	1	0	1	0	0	0	1
PTN/ Podemos	1	0	0	0	1	0	1
PPS	1	0	0	0	1	0	1
PTC	1	0	1	0	0	0	2
PDT	0	0	0	0	0	0	1
Sem partido	0	0	0	0	0	0	6
TOTAL	150	13	54	32	47	4	150

Fonte: Elaboração própria com base em banco de dados preparado pelos autores (2020).

Sobre os resultados das eleições de 2018, salientamos dois pontos: primeiro, foram comuns no período, mesmo após as eleições, alterações de rótulos partidários que é um dos mecanismos para maximizar interesses e minimizar custos, ao dificultar ao eleitor fazer a responsabilização coletiva via partido (ALDRICH, 2010); segundo, com base no índice de Laakso e Taagepera (1979)¹², o resultado eleitoral de 2014 significava 13,49 partidos efetivos e um índice de Rae (1971)¹³ de 0,926, indicando elevada fragmentação partidária. Em 2018, os índices passaram para 16,46 e 0,939, respectivamente. Vejamos o Gráfico 4.



Fonte: Elaboração própria com dados do TSE (BRASIL, 2014; 2018).

¹² O índice de Laakso e Taagepera (1979) é calculado pela fórmula $1/(\sum p^2)$ na Câmara Baixa.

¹³ O índice de Rae (1971) é calculado pela fórmula $1 - (\sum p^2)$ na Câmara Baixa. Em um eventual resultado zero, um partido controlaria todas as cadeiras; se 1, cada cadeira seria ocupada por partido diferente.

Assim, consolidada as eleições de 2018 (sem analisar movimentações posteriores), a distribuição de cadeiras na Câmara foi alterada: dos 35 partidos eleitorais, 30 lograram êxito em se tornar partidos parlamentares – contra 28 partidos em 2014; e os principais partidos sofreram importantes perdas, como mostram os gráficos acima.

Em termos de quantidade de votos obtidos em 2014 e 2018, a Tabela 2 mostra o seguinte:

Tabela 2 –Variação de votos entre 2014 e 2018 na Câmara dos Deputados

Partido	Varição (%)	Partido	Varição (%)	Partido	Varição (%)
PSL	1341%	PSC	-30%	PCB	-8%
PT	-25%	PV	-21%	PSTU	-78%
PSDB	-47%	PPS	-19%	PCO	-78%
PSD	-4%	PEN/Patriota ⁱ	115%	PROS	3%
PP/Progressistas ⁱ	-15%	PHS	51%	PTB	-48%
PMDB/MDB ⁱ	-50%	PCdoB	-30%	Solidariedade	-27%
PSB	-14%	PRP	17%	PTdoB/AVANTE ⁱ	123%
PR	-7%	PSDC/DC ⁱ	27%	PTN/PODEMOS ⁱ	210%
PRB	13%	PRTB	51%	PMB ⁱⁱ	
DEM	12%	PMN	35%	REDE ⁱⁱ	
PDT	30%	PTC	78%	NOVO ⁱⁱ	
PSOL	59%	PPL	173%		

Fonte: Elaboração própria com dados do TSE (BRASIL, 2014; 2018).

ⁱ Partidos que alteraram seus rótulos no período (NOME em 2014/NOME em 2018).

ⁱⁱ Partidos que não concorrem em 2014.

Para Abranches (2019), há um processo de realinhamento partidário ocorrendo após 2006. Um realinhamento que se faz sem uma substituição de um sistema partidário anterior em uma rodada eleitoral. Os argumentos para sustentar essa ideia são: (1) há uma mudança clara e forte no equilíbrio de forças entre os partidos e (2) o resultado das eleições de 2018 significou uma troca radical no poder governamental. Sobre o primeiro argumento, Abranches (2019) menciona os resultados da candidata Marina Silva que conseguiu, com pouco tempo de televisão, reduzir a distância de PT e PSDB, com votações expressivas em 2010 (com 19,3% pelo PV) e em 2014 (com 21,3% pelo PSB). Tais resultados apontaram para um iminente esgotamento dos recursos tradicionais de campanha. Sobre o segundo argumento, Abranches (2019) verifica rupturas em dois planos: (a) o primeiro turno acelera o processo que vinha ocorrendo gradualmente desde 2010 com a derrota do PSDB e o declínio do tamanho médio das bancadas na Câmara, aumentando a fragmentação partidária no Congresso; (b) e, no segundo turno, o PT foi derrotado por um candidato filiado a um partido inexpressivo e sem estrutura de campanha. O processo tende a continuar com a proibição às coligações nas próximas eleições proporcionais (ABRANCHES, 2019).

A obra de Mack tinha visava compreender e formular uma teoria sobre o desalinhamento

em sistemas partidários consolidados e institucionalizados (MACK, 2010). Porém, **realinhamentos** podem acontecer mesmo sem que um desalinhamento prévio ocorra.

Assim sendo, diante dos dados e dos pressupostos teóricos, é possível afirmar um realinhamento sem um desalinhamento abrupto prévio, o que encontra eco na afirmação de Abranches (2019) de um processo gradual. Desse modo, cabe salientar, **a mudança eleitoral muitas vezes é mais o resultado do que a causa de uma mudança do sistema partidário**; por isso, é central a distinção “entre os processos de mudanças eleitorais, por um lado, e mudanças nos sistemas partidários e na estrutura de concorrência, por outro” (MAIR, 1997, p. 200, tradução nossa). Noutros termos, alinhamentos eleitorais podem mudar sem afetar significativamente a estrutura da competição e, portanto, sem necessariamente alterar o caráter do próprio sistema partidário. Também, a estrutura da competição partidária (e, por conseguinte, a própria natureza do sistema partidário) poderia ser transformada sem qualquer fluxo eleitoral prévio significativo. (MAIR, 1997). Mas, no caso em tela temos um processo de mudança ocorrido entre 2010-2018, não podendo ser explicado apenas pela mudança eleitoral resultando uma alteração na estrutura de competição, que é motivada por fatores exógenos ao sistema partidário. Dentre esses fatores, está a OLJ, correlacionando-se com as alterações ou intensificações de comportamentos e atitudes eleitorais, mudando a demanda, o que deve ser aprofundado oportunamente em novos estudos. Tais mudanças também forçam e/ou estimulam os partidos a rearticular suas estratégias de competição e, ao alterar os padrões de interação, afeta a arena funcional do sistema partidário. Em síntese, o processo de realinhamento pode e deve ser explicado em termos de oferta e demanda.

2.5 Uso das redes, descentralização da comunicação política e vantagens de surfar no antipetismo e na negação da política

Diante do cenário político exposto, uma das estratégias usadas por partidos e políticos para competir foi a utilização de recursos alternativos, rompendo com a centralidade dos recursos tradicionais de campanha, como tempo de televisão e palanque. Dentre esses recursos alternativos, destaca-se o uso da internet e das redes sociais (ABRANCHES, 2019).

O uso da internet para a luta política começa nos anos 1990. Naquele período, grupos de esquerda tornavam-se pioneiros no uso da rede mundial de computadores para impactar a opinião pública. São exemplos desse uso, a divulgação do Exército Zapatista para a Libertação Nacional e as manifestações antiglobalização em Seattle, donde “se destacava a *Indymedia* ou *Independent Media Center* (IMC), a qual formava uma rede alternativa de jornalistas – espécie de precursora da Mídia Ninja” (MACHADO e MISKOLCI, 2019, p. 948). Naquele período, no Brasil, Olavo de Carvalho começava a obter notoriedade ao divulgar teses conservadoras e, como resposta ao *Indymedia*, “criou em 2002 sua própria rede de informação alternativa: a Mídia Sem Máscara (MSM) [...] para apresentar suas visões a partir de uma perspectiva de direita”, além de tratar “sob

uma perspectiva moralista temas como homossexualidade, gênero, direito ao uso de armas, defesa da propriedade e ‘esquerdismo’ [...]”, principalmente por meios de textos do próprio Carvalho (MACHADO e MISKOLCI, 2019, p. 949). Tanto a Indymedia quanto a MSM foram ferramentas para luta político-ideológica em um ambiente em que “polarizações visíveis e massivas” eram menos prováveis. Ambas, no entanto, foram afetadas com a ascensão das redes sociais, cuja “facilidade de compartilhar conteúdos de perfis pessoais” e o “poder dos algoritmos” foram fundamentais para obter apoio “induzindo à ação política”, o que verificamos na Primavera Árabe, no *Occupy Wall Street*, nas Jornadas de Junho, dentre outros (MACHADO e MISKOLCI, 2019). A partir de então:

As redes sociais e demais plataformas comerciais online têm gerado não apenas os já estudados fenômenos das bolhas de opinião ou disseminação de fake news, mas algo mais radical [...] a privatização da política e sua inserção em uma gramática moral [...] Tal privatização da política gera ação coletiva frequentemente anti-institucional com potencial de desestabilizar contextos democráticos (MACHADO e MISKOLCI, 2019, p. 950).

Diante dessa potencialidade, o uso da internet e das redes sociais nas campanhas eleitorais resulta em uma janela de oportunidades que, além de serem um efeito colateral da proibição de financiamento empresarial de campanha, como aponta Abranches (2019), pode também incorrer na instrumentalização da polarização das redes, incentivando a estratégia radicalizadora. Como reação ao avanço da OLJ, houve uma concentração dos recursos tradicionais nos grandes partidos, pois os líderes dos maiores partidos conduziram mudanças na legislação eleitoral concentrando dinheiro e tempo de televisão. Os políticos e os partidos excluídos enxergaram nas redes sociais uma alternativa e, ao migrar sua campanha para as redes, embarcaram e reforçaram a mensagem de rejeição à elite política. Os resultados expressivos de Marina Silva, em 2010 e 2014, já sinalizavam a proximidade do esgotamento dos recursos tradicionais. Mas, foi em 2018 que ocorreu uma disseminação organizada com agências profissionais amplificando o alcance da mensagem por meio de *bots* e *sockpuppets*¹⁴ (ABRANCHES, 2019).

Provavelmente, o *know-how* acumulado pela *Cambridge Analytic* no referendo do Brexit, no Reino Unido e na eleição de Trump, nos Estados Unidos, não ficaram como exclusividade da empresa, como indica Gaiato (2020). Afinal, mesmo com o suposto fracasso da empresa britânica no Brasil, as diversas medidas tomadas pelo *Facebook* ocorreram já durante as eleições e o impulsionamento ilegal de propaganda, informações e notícias falsas via *WhatsApp* consistiu em denúncia chegando ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), conforme notícia Mello (2019). A disputa eleitoral de 2018 será lembrada “pelo uso de tecnologias disruptivas de automação para falsear e distorcer narrativas em redes sociais para ganhos eleitorais” (RUEDIGER et al, 2019, p. 14).

¹⁴ Termo significando bonecos feitos de meia, manipulados por um ator. Refere-se a contas falsas criadas para apoiar ou criticar determinadas posições nas redes sociais.

O que diferencia a disseminação de notícias falsas de práticas semelhantes realizadas no passado é a disseminação em massa e instantânea. Por isso, utilização de *bots* e aplicações de divulgação de e-mail e *WhatsApp* são fatores críticos para a questão eleitoral. Os autores avaliam que a disseminação em massa e instantânea de notícias falsas impacta nas duas dimensões usadas pelos eleitores para definir o voto: (1) concordância com o projeto e avaliação positiva do histórico do candidato ou partido e (2) elementos transmitidos pela imagem do candidato, como traços de carisma e indícios de honestidade, confiabilidade, etc. Ou seja, essa alternativa tem o potencial de reafirmar ou distorcer a relação do eleitorado com um projeto ou histórico de um partido e de afetar a imagem transmitida (RUEDIGER et al, 2019).

Abranches (2019) lembra que a digitalização cria uma sociedade virtual (cibersfera) na qual desenvolve nexos com o mundo real e é campo fértil para atuação de milícias digitais e indivíduos raivosos que recorrem à difamação e discurso de ódio. Tudo isso ocorreu em um cenário eleitoral sem controle da trajetória de conteúdo e da intensidade das mensagens. Além disso, no espaço digital, os rótulos políticos sem conteúdo programático circulam mais facilmente de modo despolitizado e carregado de conteúdos emocionais favorecendo a lógica “nós” contra “eles”, conectando-se com o estilo retórico do populismo autoritário (ABRANCHES, 2019; NORRIS e INGLEHART, 2019).

Nesse ínterim, é preciso considerar outra singularidade, o antipetismo. A ascensão do antipetismo parece estar ligada à ascensão do fenômeno da antipolítica, que atinge os partidos e o fazer políticos como um todo. Como apontam Ribeiro, Carreirão e Borba (2016), utilizando dados do ESEB, houve uma queda mais acentuada nas preferências partidárias com relação ao PT em 2014, porém, os outros partidos também experimentaram tal tendência. Borba et al. (2018) notam o aumento significativo em 2006 e 2014 da parcela do eleitorado que percebe pouca distinção entre os partidos ou que não vê utilidade nestes¹⁵, sugerindo a existência de uma variação conjuntural, porquanto, em 2005/2006 ocorreu o escândalo do mensalão e em 2013/2014 ocorre as Jornadas de Junho e tem início a OLJ. Ao contrário do ambiente brasileiro no início da OLJ, no entanto, o escândalo do Mensalão se deu num ciclo de crescimento com superávits crescentes nas contas públicas, que permitiu conjugar expansão dos gastos sociais com estabilidade fiscal (ABRANCHES, 2018; IANONI, 2016; SINGER, 2010).

A combinação desses fatores conjunturais, condicionantes, até certo ponto, da magnitude dos reflexos da OLJ no sistema político, a própria natureza da operação e a ascensão de grupos da nova direita provocaram um turbilhão que desarranjou a organização política partidária e das estratégias eleitorais no Brasil. O motor desse turbilhão é a negação da política, catalisada pela OLJ, embasada no sentimento cujos problemas nacionais são quase totalmente gerados pela corrupção, intrínseca ao fazer da política e aos políticos, ao menos a ‘política de sempre’ e os

¹⁵Os autores utilizam os termos ‘indiferenciação’ e ‘alienação’ para descrever tais comportamentos.

‘políticos de sempre’. O antipetismo, nessa equação, pode ser entendido, parte como um fenômeno interveniente e parte como expressão desse fenômeno.

Essas estratégias, portanto, são amplificadas a partir de um longo processo de “desacreditação” da elite política tornando, de certo modo, crível para uma parcela significativa da população as notícias falsas na medida em que o “eles” contra o qual “nós” deveríamos nos mobilizar é, não só o outro lado da disputa, mas, sim, o corrupto ou o conivente com uma corrupção “sem precedentes”, cuja coincidência da OLJ com a crise econômica, criou a sensação de que o dinheiro acabou por obra da corrupção, isso é, a crise vai criando motivos para o acúmulo de insatisfação popular desde 2013, catalisada pela OLJ, mobilizada e intensificada, sobretudo por meios digitais (BARROS, 2019).

3 Lava Jato e os aspectos conjunturais de desestabilização do sistema partidário

Esta seção apresenta como a operação concorreu para o realinhamento do sistema partidário, evidenciado pela vitória daquele que encarnou as aspirações lavajatistas. O critério de seleção dos políticos obedeceu ao parâmetro destes estarem relacionados aos processos pertencentes à OLJ, desse modo, foram separados, dentro da variável chamada “status”, as seguintes categorias: I - o réu foi absolvido; II - o processo foi arquivado; III - foi citado diretamente em algum processo; IV - alvo de inquérito; V - o processo saiu das mãos do STF em favor de tribunais inferiores; VI - condenados. Os casos em que o processo estava em julgamento foram agrupados com os que eram alvo de inquérito.

Com o teste qui-quadrado de Pearson, avaliamos a associação entre a variável “status” e a variável “situação partidária”, o qual indica se, após ser ligado à OLJ: I - o político mudou de partido; II - se seu partido mudou o rótulo; ou III - se permaneceu no mesmo partido e este manteve o rótulo. Aqui foram omitidos, devido ao seu baixo número, cinco casos que saíram de seus respectivos partidos e não entraram em outros. A variável “concorreu” indica se o político disputou eleições após ter sido relacionado publicamente à OLJ e qual o resultado de sua campanha, temos os valores: I - não; II - sim, perdeu; e III - sim, ganhou. Com os testes e a análise de dados secundários, buscamos asseverar em qual medida o vínculo com a OLJ impactou nas estratégias empregadas pelos atores políticos.

As tabelas desta seção foram elaboradas por meio do software *IBM SPSS Statistics*. Os dados analisados foram coletados entre julho e agosto de 2019. O *n* totaliza 150 casos cuja situação a OLJ se distribui conforme a tabela 3, na página a seguir:

Tabela 3 – Status em relação à OLJ

		Frequência	Porcentagem (%)	Porcentagem Válida (%)	Porcentagem Acumulativa (%)
Válidos	Arquivado (prescrição)	6	4,0%	4,4%	4,4%
	Arquivado	41	27,3%	29,9%	34,3%
	Citado	4	2,7%	2,9%	37,2%
	Alvo de Inquérito	54	36,0%	39,4%	76,6%
	Processo saiu do STF	32	21,3%	23,4%	100,0%
	Total válidos	137	91,3%	100,0%	-
Omissos	Condenados	13	8,7%	-	-
	Total	150	100,0%	-	-

Fonte: Elaboração própria com base em banco de dados preparado pelos autores (2020).

Conforme a Tabela 4, dos casos analisados, 32,7% não concorreram, incluindo aqui os condenados, inelegíveis em função da Lei da Ficha Limpa. Além disso, 38% foi derrotado e 29,3% obteve êxito na disputa eleitoral.

Tabela 4 – Concorreu após ser implicado na OLJ?

		Frequência	Porcentagem (%)	Porcentagem Acumulativa (%)
Válidos	Não	49	32,7%	32,7%
	Sim, mas perdeu	57	38,0%	70,7%
	Sim e ganhou	44	29,3%	100,0%
	Total	150	100,0%	-

Fonte: Elaboração própria com base em banco de dados preparado pelos autores (2020).

Na tabela 5 podemos verificar como se distribui a participação nas eleições por “status com relação à OLJ”, excluindo da amostra os candidatos condenados e, portanto, inelegíveis. Observe que o n pequeno impacta na significância de modo a não ser possível afirmar o resultado da tabela como “provavelmente verdadeiro”, mas, essa tabela associada a outros testes e dados, auxiliam na compreensão da correlação entre o status na OLJ, a participação ou não nas eleições e o resultado eleitoral.

Tabela 5 – Concorreu após ser implicado na OLJ *versus* status na operação

		Arquivado	Citado ou alvo de inquérito	Processo saiu do STF	Total
CONCORREU APÓS SER IMPLICADO NA OLJ	Não	9 (19,1%)	21 (36,2%)	6 (18,8%)	36 (26,3%)
	Sim, mas perdeu	22 (46,8%)	20 (34,5%)	15 (46,9%)	57 (41,6%)
	Sim e ganhou	16 (34,0%)	17 (29,3%)	11 (34,4%)	44 (32,1%)
TOTAL	Total	47	58	32	137

Fonte: Elaboração própria com base em banco de dados preparado pelos autores (2020).

* p valor = 0,263

Outro ponto a ser considerado é a movimentação partidária dos políticos implicados na OLJ. Desses, seis políticos estavam sem filiação partidária quando do levantamento dos dados, doze mudaram de partido, 61 ficaram nas legendas e essas alteraram seus rótulos e 71 estavam no mesmo partido mantendo seus rótulos, conforme a tabela 6.

Tabela 6 – Situação partidária

	Frequência	Porcentagem (%)	Porcentagem acumulativa (%)
Válidos			
Sem filiação	6	4,0%	3,3%
Trocou de partido	12	8,0%	13,3%
Partido alterou rótulo	61	40,7%	56,7%
Mesmo partido e rótulo	71	47,3%	100,0%
Total	150	100,0%	-

Fonte: Elaboração própria com base em banco de dados preparado pelos autores (2020).

Cumpra observar, dos doze que mudaram, nove foram para partidos cujos rótulos eram os mesmos desde o início da OLJ e três para partidos com novos rótulos. Vejamos a tabela 7:

Tabela 7 – O partido nas eleições 2018 alterou o rótulo desde o início da OLJ?

	Frequência	Porcentagem (%)	Porcentagem acumulativa (%)
Válidos			
Sem filiação	5	3,3%	3,3%
Não	74	49,3%	52,7%
Sim	71	47,3%	100,0%
Total	150	100,0%	-

Fonte: Elaboração própria com base em banco de dados preparado pelos autores (2020).

A tabela 8 apresenta o resultado do cruzamento dos dados de situação partidária com o status em relação à OLJ, excluídos os políticos condenados (que estavam impedidos de concorrer) e dois políticos implicados, sem condenação, mas que não estavam filiados a nenhum partido. A Tabela 8 apresenta correlação estatística e em conjunto com outros testes e dados ajuda na compreensão da correlação da OLJ com alterações aqui analisadas. Vejamos:

Tabela 8 – Mudou de partido *versus* status OLJ

	Arquivado	Citado ou alvo de inquérito	Processo saiu do STF	Total	
MUDOU DE PARTIDO	Trocou de Partido	5 (10,9%)	4 (7,0%)	3 (9,4%)	15 (11,1%)
	Partido alterou rótulo	19 (41,3%)	32 (56,1%)	7 (21,9%)	61 (45,1%)
	Mesmo partido e rótulo	22 (47,8%)	21 (36,8%)	22 (68,8%)	59 (43,7%)
	Total	45	58	32	135

Fonte: Elaboração própria com base em banco de dados preparado pelos autores (2020).

* p valor = 0,034

A Tabela 9 cruza o status do político, excluindo os citados, com a variável “partido alterou rótulo”, indicando se o partido do político na eleição teve alteração na legenda entre 2014 e as eleições de 2018. O teste apresentado apontou significância estatística para uma relação entre as duas variáveis (0,016).

Tabela 9 – O partido atual trocou de nome desde o início da OLJ *versus* status do político na OLJ

		STATUS DO POLÍTICO NA OLJ			
		Arquivado	Alvo de Inquérito	Processo saiu do STF	Total
O PARTIDO ATUAL TROCOU DE NOME DESDE O INÍCIO DA OLJ?	Não	24 (53,3%)	20 (37,0%)	22 (68,8%)	66 (50,3%)
	Sim	21 (46,7%)	34 (63,0%)	10 (31,3%)	65 (49,7%)
	Total	45	54	32	131

Fonte: Elaboração própria com base em banco de dados preparado pelos autores (2020).

* p valor = 0,016

A análise das tabelas 8 e 9, em conjunto, traz duas conclusões: (I) aqueles que têm o processo desvinculado do STF em favor de tribunais nos estados, como os TRE's (quando o crime está relacionado a caixa dois) e onde a cobertura da mídia é menos intensa, tendem a ser os mesmos que permanecem nos partidos sem a troca de rótulo; (II) alvos de inquérito no STF tendem a trocar mais de partido ou pertencer a partidos que trocaram de rótulo.

A Tabela 10 mostram os cargos ocupados pelos políticos com alguma implicação na OLJ na ocasião da coleta dos dados. Vejamos:

Tabela 10 – Cargo atual

		Frequência	Porcentagem (%)	Porcentagem acumulativa (%)
Válidos	Sem cargo	89	59,3%	59,3%
	Vereador	2	1,3%	60,6%
	Prefeito	3	2,0%	62,6%
	Deputado Estadual	1	0,7%	63,3%
	Vice-Governador	2	1,3%	64,7%
	Governador	5	3,3%	68,0%
	Deputado Federal	32	21,3%	89,3%
	Senador	15	10,0%	99,3%
	Ministro	1	0,7%	100,0%
	Total	150	100,0%	-

Fonte: Elaboração própria com base em banco de dados preparado pelos autores (2020).

Mais da metade dos políticos implicados na OLJ está sem cargo e 49 (32,7%) não concorreram a nenhum cargo em 2018. Como comparativo, 25,5% dos deputados federais não

tentaram a reeleição. Entre os políticos implicados que não concorreram, inclui os 13 condenados (inelegíveis pela “Lei da Ficha Limpa”) e alguns políticos com mandato em curso (vereador, prefeito e senador). Dos políticos implicados e aptos a concorrer, apenas 44 concorreram e venceram, enquanto 57 foram derrotados e 36 não concorreram. Adicionalmente, é significativa a correlação entre troca de partidos e opção por partido que mudou o rótulo ao longo da OLJ como tentativa de mitigação dos efeitos da operação, conforme as tabelas 7 e 8. Considerando apenas os implicados na OLJ aptos a concorrer, não há diferença significativa comparando os deputados federais que não concorreram - 26,3% e 25,5%, respectivamente. No entanto, mesmo com esse recurso, dos 101 que concorreram, apenas 43,56% venceram. Dos 513 deputados, de 382 tentaram a reeleição e 240 (ou 62,8%) lograram êxito (CALGARO, MAZUI E GARCIA, 2018). Afirmamos, pelo conjunto dos dados, a correlação entre a OLJ e o aumento dos custos para reeleição, mesmo com as medidas da elite política em reação aos impactos da operação que visava reduzir a capacidade do eleitorado promover a responsabilização por meio dos votos.

4 Considerações finais

A resposta institucional da classe política à OLJ, em primeiro lugar, deu-se por meio da reforma política. Os incentivos institucionais produzidos pela reforma, a saber, de aumento relativo do poderio econômico-eleitoral dos partidos maiores, frente aos partidos pequenos e nanicos, acabaram não sendo suficientes para sustar o fenômeno da antipolítica no que se refere à queda na eleição de figuras tradicionais e do número de eleitos dos partidos tradicionais. Além disso, é importante observar a dinâmica da movimentação dos candidatos com algum envolvimento na OLJ. Podemos verificar uma dependência entre as duas variáveis (0,016) e a análise das proporções, trazendo duas conclusões: (I) aqueles que têm o processo desvinculado do STF, em favor de tribunais nos estados nos quais a cobertura da mídia é menos intensa, tendem a ser os mesmos a permanecerem em seus partidos com o mesmo rótulo; (II) os que são alvo de inquérito (no STF) tendem a trocar mais de partido ou pertencer a partidos que trocaram de rótulo. Observamos ainda que os partidos com políticos condenados na OLJ sofreram redução nos votos recebidos e perderam cadeiras na Câmara em 2018, em comparação com as eleições de 2014.

Argumentamos, dessa forma, que o efeito de deslegitimação da classe política e dos partidos perante a opinião pública, provocados pela OLJ, resultou numa maior taxa geral de renovação. Na Câmara, dos 513 deputados 25,5% sequer disputou, de 382 que tentaram a reeleição, 240 ou 62,8% lograram êxito. Dentre os alvos de inquéritos ou citados, 26,3% do total sequer disputou e a taxa de sucesso é só de 46% dos concorrentes. Com isso, indica perda do potencial eleitoral dos casos. Ainda que possamos verificar uma perda dos eleitores mediais nos principais partidos do país, não há base teórica para discutir desalinhamento. O ponto central da observação é verificar se a tendência de perda de eleitores mediais continuará, será revertida ou se 2018 foi a eleição crítica, marcando um novo patamar de votação dessas legendas, em outras

palavras, acompanhar o processo de realinhamento do sistema - que, segundo Mack (2010), pode ocorrer sem um desalinhamento prévio.

Outro ponto é o êxito dos partidos menores, em especial daqueles que optaram pela alteração de rótulos. Com isso, passou de 13,49 partidos efetivos nas eleições de 2014 para 16,46 em 2018. Já o índice de fracionalização partidária passou de 0,926 para 0,939 considerando os resultados eleitorais de 2014 e 2018.

Alterar o rótulo não teve para o MDB o mesmo efeito que teve para partidos menores. Por um lado, porque a alteração foi pequena, buscando o retorno às origens da própria legenda e não uma atualização de princípios e compromissos conectados com as demandas atuais. Além disso, diante da impossibilidade de previsão no médio e longo prazo, os políticos e partidos tradicionais, como o MDB e também o PSDB (que não alterou o rótulo), não puderam medir os custos da continuidade da crise econômica, da crescente espetacularização da OLJ e do desgaste por apoiar o governo Temer que, sem o crivo das urnas, implementou uma agenda de reformas impopulares. Tudo isso somado à manutenção das mesmas faces públicas, deram ao eleitorado a total capacidade de promover a responsabilização coletiva (ALDRICH, 2011).

Finalmente, verificamos que, sair do partido ou concorrer em partidos que alteraram os rótulos, não teve efeito significativo para os concorrentes: o percentual de reeleição foi cerca de 30%, independentemente de ter ficado no partido com mesmo rótulo, de concorrer por partido com novo rótulo ou de ter migrado para outros partidos. Mas, o percentual de candidatos que decidiu não concorrer é maior entre os que permaneceram no partido, diferenciando a taxa de sucesso: 42,8% dos que concorreram em novos partidos ou rótulos vence, contra 45,4% dos que concorrem nos mesmos partidos com mesmo rótulo. Essa diferença pode estar associada ao fato da maior permanência ser daqueles que tiveram casos remetidos à 1.ª instância. Ainda assim, a taxa de sucesso é menor que os 62,8% do geral para a Câmara. Logo, a responsabilização individual não foi minorada pela mudança de legenda ou rótulo.

Os impactos da OLJ no sistema político brasileiro vão além da simples prestação de contas dos agentes políticos que cometeram atos ilícitos. Criou, tendo como pano de fundo a tendência à negação da política e o uso das redes sociais, um movimento de maior descrédito dos partidos políticos e o favorecimento de figuras populistas. O tema merece contínuo estudo, sendo necessário, ainda, algum tempo para se compreender integralmente seu significado, assim como é, na Itália, a *Mani Pulite*, objeto de pesquisa e debate até hoje.

Referências

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão: Raízes e Evolução do Modelo Político Brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ABRANCHES, Sérgio. Polarização radicalizada e ruptura eleitoral. In: ABRANCHES, Sérgio et al (eds.). **Democracia em Risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje**. São Paulo: Companhia das

Letras, 2019, p. 11-34.

ALDRICH, John H. **Why Parties?** A second look. Chicago / London: The University of Chicago Press, 2011.

AMORIM, Felipe. Com críticas a Moro, STF exclui delação de Palocci de processo contra Lula. **UOL Notícias**, Brasília, 04 ago. de 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/08/04/com-criticas-a-moro-stf-exclui-delacao-de-palocci-de-processo-contralula.htm>>. Acesso em: 27 jan. 2021

ARRETCHE, Marta e ARAÚJO, Victor. O Brasil se tornou mais conservador? **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, Especial, p. 15-22, jun. 2017.

BARROS, Celso R. de. Uma história de dois azares e um impeachment. In: ABRANCHES, Sérgio et al (eds.). **Democracia em Risco?** 22 ensaios sobre o Brasil hoje. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 71-82.

BORBA, Julian et al. Indiferenciação e alienação partidária no Brasil. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, Brasília, n. 27, p. 105-137, dez. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas Eleitorais 2010**. Estatísticas Eleitorais. Eleições. Estatísticas. Eleições Anteriores. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2010. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/eleicoes/eleicoes-antteriores/estatisticas-eleitorais-anos-antteriores>. Acesso em 02 fev. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas Eleitorais 2014**. Estatísticas Eleitorais. Eleições. Estatísticas. Eleições Anteriores. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2014. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em 02 fev. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Emenda Constitucional Nº 282/2016**. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2118401>. Acesso em 02 fev. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.97, de 4 de outubro de 2017**. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm. Acesso em 29 jan. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior. **Estatísticas Eleitorais 2018**. Eleitor e Eleições. Eleições de 2018. Estatísticas. Resultados Consolidados. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2018. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em 29 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n.13.869, de 5 de setembro de 2019**. Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade; altera a Lei nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, a Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996, a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994; e revoga a Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, e dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal) Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13869.htm. Acesso em 02 fev. 2021.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Caso Lava Jato**. Brasília, Ministério Público Federal (MPF), [entre 2014 e 2021]. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato>. Acesso em 28 jan. 2021.

BRAGA, Maria do Socorro S, CONTRERA, Flávio e CASSOTTA, Priscilla L. Impacto da Lava Jato na atividade do Congresso Nacional. In: KERCHE, Fábio e FERES Júnior, João (coords.). **Operação Lava Jato e a democracia brasileira**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018, p. 137-198.

CALGARO, Fernanda; MAZUI, Guilherme; GARCIA, Gustavo. Deputados e senadores que não se reelegeram comentam revés nas urnas. **G1**, Brasília, out. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/10/08/deputados-e-senadores-que-nao-se-reelegeram-comentam-reves-nas-urnas.ghtml>. Acesso em 28 jan. 2021.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. **Informe Latinobarómetro 2013**. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro, 2014.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. **Informe Latinobarómetro 2015**. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro, 2016.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. **Informe Latinobarómetro 2017**. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro, 2018.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. **Informe Latinobarómetro 2018**. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro, 2019.

CUNHA, Alexandre dos Santos et al. **30 anos da Constituição Federal Brasileira: notas para um obituário precoce (1988-2018)**. Brasília: ANFIPEA, 2018.

DUARTE, Letícia e THE INTERCEPT BRASIL. **Vaza Jato: os bastidores das reportagens que sacudiram o Brasil**. Rio de Janeiro: Mórula, 2020.

GAIATO, Kris. Cambridge Analytica teria atuado no Brasil nas últimas eleições. **Tecmundo**, [S.I.], jan. 2020. Disponível em: <https://www.tecmundo.com.br/seguranca/149120-cambridge-analytica-teria-atuado-brasil-ultimas-eleicoes.htm>. Acesso em 27 de janeiro de 2021.

GONDIM, Linda (2016). Movimentos Sociais Contemporâneos no Brasil: a face invisível das Jornadas de Junho de 2013. **Polis**, Santiago de Chile, v. 15, n. 44, p. 357-379, 2016.

IANONI, Marcus. Coalizão e Política Macroeconômica nos dois Governos de Lula: do Tripé Rígido ao Flexibilizado. In: **Anais do Workshop Estado, Política e Desenvolvimento**. Para uma Agenda de Pesquisa. Organizadores: Flavio Gaitán, Roberta Rodrigues Marques da Silva, Andrea Ribeiro - 1. ed. - Rio de Janeiro: ALACIP, 2016, p. 137-168. Disponível em: <http://neic.iesp.uerj.br/iworkshopgieid.pdf>. Acesso em 02 fev. 2021.

KERCHE, Fábio. Ministério Público, Lava Jato e Mãos Limpas: uma abordagem institucional. **Lua Nova**. São Paulo, 105, p. 255-286, 2018.

KERCHE, Fábio e FERES Júnior, João (coords.). **Operação Lava Jato e a democracia brasileira**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018.

LAAKSO, Markku e TAAGEPERA, Rein. "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe". **Comparative Political Studies**. [S.I]: Sage Publications, vol. 12, n.º 1, p.3-27, abr. 1979.

MACEDO, Fausto. Leia os Diálogos de Sérgio Machado com Renan Calheiros. **Estadão**. São Paulo, 25 mai. 2016. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/leia-os-dialogos-de-sergio-machado-com-renan-calheiros/>. Acesso em 20 set. 2020.

MACHADO, Jorge e MISKOLCI, Richard. Das Jornadas de Junho à Cruzada Moral: o papel das redes sociais na polarização política brasileira. **Sociologia e Antropologia**. Rio de Janeiro, vol. 9, n. 3, p. 945-970, set./dez. 2019.

MACK, Charles S. **When Political Parties Die. A Cross-National Analysis of Desalignment and Realignment**. Santa Barbara, USA: Praeger/ ABC-CLIO, LLC, 2010.

MELLO, Patrícia Campos. WhatsApp admite envio maciço ilegal de mensagens nas eleições de 2018. **Folha de São Paulo**. Medellín, 08 out. 2019. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/10/whatsapp-admite-envio-massivo-ilegal-de-mensagens-nas-eleicoes-de-2018.shtml>. Acesso em 27 jan. 2021.

MORO, Sérgio F. Considerações sobre a Operação Mani Pulite. **Revista CEJ – Conselho da Justiça Federal**, Brasília, n.º 26, p. 56-62, jul./set., 2004.

NORRIS, Pippa e INGLEHART, Ronald (2019). **Cultural Backlash: Trump, Brexit, and the Authoritarian Populism**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

RAE, Douglas W. **The Political Consequences of Electoral Laws**. 2.º ed. New Haven: Yale University Press, 1971.

REGO, Walquíria Leão e LOUREIRO, Maria Rita. CF 30 anos: significado histórico e sentido político. In: CUNHA, Alexandre dos Santos et al (2018). **30 anos da Constituição Federal Brasileira: notas para um obituário precoce (1988-2018)**. Brasília: ANFIPEA, 2018.

RIBEIRO, Ednaldo, CARREIRO, Yan e BORBA, Julian. Sentimentos partidários e antipetismo: condicionantes e covariantes. **Opinião Pública**, Campinas, v. 22, n. 3, p. 603-637, dez. 2016.

RICCI, Paolo. Em que ponto estamos? Sessenta anos de Reformas Institucionais na Itália (1946-2005). **Dados: Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 751-793, 2006.

RUEDIGER, Marco Aurélio et al. Bots e o direito eleitoral brasileiro: eleições de 2018. **Police Paper** 3, Rio de Janeiro: FGV DAPP, 15 jan. 2019. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/26227>. Acesso em 01 fev. 2021.

SILVA, Fábio de Sá e (2020). From Car Wash to Bolsonaro: Law and Lawyers in Brazil's Illiberal Turn (2014-2018). **Journal of Law and Society**. Cardiff, UK, v. 0, n. 0, p. 1-21, set. 2020.

SILVA, Bruno F. e CERVI, Emerson U. Padrões de financiamento eleitoral no Brasil: as receitas de postulantes à Câmara dos Deputados em 2010 e 2014. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, Brasília, n. 23, p. 75-110, mai./ago. 2017.

SINGER, André. A segunda alma do partido dos trabalhadores. **Novos Estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 88, p. 89-111, dez. 2010.

SOUZA, Felipe. Das ruas para as urnas: os líderes de protestos que migraram para a política neste ano. **BBC Brasil**, São Paulo, 27 set. 2016. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-37392055>. Acesso em: 27 jan 2021

SOUZA, Renato. (2020). Aras diz que é hora de corrigir rumos para que o 'lavajatismo não perdue'. **Correio Braziliense**, Brasília, 29 jul. 2020. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/07/29/interna_politica,876415/aras-diz-que-e-hora-de-corriger-rumos-para-que-o-lavajatismo-nao-perd.shtml. Acesso em 27 de janeiro de 2021.

VALENTE, Rubens. Em diálogos gravados, Jucá fala em pacto para deter avanço da Lava Jato. **Folha de São Paulo**, Brasília, 23 mai. 2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1774018-em-dialogos-gravados-juca-fala-em-pacto-para-deter-avanco-da-lava-jato.shtml>. Acesso em: 27 jan 2021.

WERNECK, Alexandre. Política e ridicularização: uma sociologia pragmática da “graça” da crítica em cartazes das “Jornadas de Junho”. **Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares**. Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, p. 611-653, dez. 2019.

Artigo submetido em: 2020-12-29

Artigo reapresentado em: 2021-02-05

Artigo aceito em: 2021-02-22