



E-Legis

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

ISSN: 2175-0688

V. 14 N. 36 set./dez. 2021

E-Legis

V. 14 N. 36 set./dez. 2021

Sumário

Editorial	3-8
EDITORIAL	
Antonio Teixeira de Barros, Jorge Duarte	
Expediente	9-10
Dossiê Paramentos e Comunicação Pública	
DINÂMICAS INSTITUCIONAIS NO DESENVOLVIMENTO DE MECANISMOS DE E-PARTICIPAÇÃO NOS LEGISLATIVOS NO BRASIL E NO REINO UNIDO	12-31
Isabele Batista Mitozo	
PLENÁRIOS AO VIVO: UM MAPEAMENTO DAS TRANSMISSÕES DOS PARLAMENTOS DO CONTINENTE AMERICANO	32-72
Ginny Carla Morais de Carvalho, Claudia Regina Fonseca Lemos	
25 ANOS DE TV LEGISLATIVA NO BRASIL: IMPRECISÃO NAS LEIS IMPACTA O DESENVOLVIMENTO	73-94
Carlos Golembiewski, Maurício da Rocha Flores	
A POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO COMO INSTRUMENTO ESTRATÉGICO DE GESTÃO PARA O PARLAMENTO BRASILEIRO	95-109
Wilson Costa Bueno	
OUTLIERS SÃO OUTSIDERS? PERFIL DOS DEPUTADOS ESTADUAIS “HEAVY USERS” DE MÍDIAS DIGITAIS NA LEGISLATURA 2019-2023	110-129
Sérgio Soares Braga, Diogo Tavares, Rafael Linhares e Padilha, Márcio Giovanni Macedo	
A NOVA DINÂMICA LOCAL NA COMUNICAÇÃO LEGISLATIVA: UM OLHAR SOBRE O PERFIL DAS TVS CÂMARAS MUNICIPAIS DO INTERIOR DO ESTADO DE SÃO PAULO	130-144
Maria Carolina Silva Rocha Vieira, Maximiliano Martin Vicente	
TRANSPARÊNCIA E INTERESSE PÚBLICO: O TRABALHO DE ACESSO À INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO PÚBLICA NA CÂMARA MUNICIPAL DE UBERLÂNDIA – MG	145-166
Adriana Cristina Omana Santos, Letícia Daniela Gonçalves Medeiros	

DE ABATIÁ A XAMBRÊ: A ATUAÇÃO DOS LEGISLATIVOS MUNICIPAIS NO FACEBOOK E A PRESENÇA DOS CONCEITOS DE PROXIMIDADE, TRANSPARÊNCIA E ACCOUNTABILITY NA COMUNICAÇÃO PÚBLICA 167-190
Michele Goulart Massuchin, Paula Andressa de Oliveira

COMUNICAÇÃO POLÍTICA: A SAÚDE PÚBLICA NOS DISCURSOS DE POSSE DOS EX-MINISTROS DA SAÚDE DO BRASIL (1995-2016) 191-210
Danilo Fernandes Brasileiro, Maria Cristina da Costa Marques

A EBC À MERCÊ DO GOVERNO — QUALQUER GOVERNO 211-226
Eugênio Bucci, Camilo Vannuchi

Artigos

VOTO LIMITADO NAS ELEIÇÕES PROPORCIONAIS LEGISLATIVAS BRASILEIRAS: UM PROCEDIMENTO PARA AUMENTAR A EFICIÊNCIA DAS ESCOLHAS 227-239
Gustavo Inácio de Moraes

APLICANDO O MODELO DE PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO AO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: PREDOMÍNIO DO EXECUTIVO OU MAIOR COMPARTILHAMENTO DE PODER? 240-259
Akira Pinto Medeiros, Marcello Fragano Baird, Marcela dos Santos Camargo

INVISIBILIDADE OU ANACRONISMO FAMILIAR? REPRESENTAÇÕES SOCIAIS DE FAMÍLIA NO ESTATUTO DA FAMÍLIA (PL 6583/2013) 260-275
Weverton Fernandes Bento Alves, Daniela Leandro Rezende

DIÁLOGO COMPETITIVO EM LICITAÇÕES: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DOS MÚLTIPLOS FLUXOS DE KINGDON 276-297
Henrico Hernandes Nunes dos Santos, Osvaldo de Freitas Fogatti, Eduardo Meireles

GOVERNO TEMER: A PONTE ENTRE OS GOVERNOS PETISTAS E A ASCENSÃO DE BOLSONARO 298-314
Carolina Maria Fernandes Guerra, Vera Lucia Michalany Chaia

O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NA ITÁLIA 315-334
Eduardo Meira Zauli, Guilherme Sales Meira Zauli

A UTILIZAÇÃO DO REGIME DE URGÊNCIA NO PROCESSO DE CRIMINALIZAÇÃO: UMA ANÁLISE DOS PROJETOS DE LEI QUE INCLUÍRAM NOVOS TIPOS AO CÓDIGO PENAL ENTRE 2010 E 2019 335-357
Iara Maria Machado Lopes, Glexandre de Souza Calixto

**ESTUDO EXPLORATÓRIO SOBRE O EFEITO DO FIM DAS COLIGAÇÕES NAS
ELEIÇÕES MUNICIPAIS BRASILEIRAS DE 2020** 358-384

Thiago Alexandre Melo Matheus

**PASTOR NA URNA: O PERFIL DOS SACERDOTES EVANGÉLICOS EM
DISPUTA À CÂMARA DOS DEPUTADOS (1998-2018)** 385-401

Erivelto Amarante



EDITORIAL

Antonio Barros¹
Jorge Duarte²

Esta edição da *E-Legis* apresenta o dossiê **Parlamentos e Comunicação Pública**, tema de dez dos 19 artigos que compõem a revista. O dossiê foi organizado em parceria com a Associação Brasileira de Comunicação Pública (ABCPública), entidade que reúne principalmente profissionais em atuação na área pública-governamental e do terceiro setor em todo o Brasil.

Fundada em 2016, a ABCPública se consolidou como uma entidade de aperfeiçoamento, reflexão, análise e debates sobre os desafios de fazer comunicação voltada para o exercício da cidadania. Entre outras iniciativas, publicou o “Glossário de Comunicação Pública” e “Comunicação Pública na Prática: Depoimentos”, ambos editados a partir de contribuições de alunos do Programa Avançado de Comunicação Pública, desenvolvido em parceria com a Associação Brasileira de Comunicação Empresarial (Aberje). Em 2021, promoveu o I Congresso Brasileiro de Comunicação Pública e Cidadania em parceria com a Universidade de Brasília e Universidade Federal de Goiás, entre outras instituições.

A ABCPública possui grande proximidade com a Câmara dos Deputados - e não apenas pelo objetivo de incentivar práticas de comunicação que favoreçam a prestação de contas, o amplo acesso aos serviços públicos, o diálogo e a participação nas decisões. Vários de seus fundadores e integrantes são servidores da Casa, professores do Programa de Pós-Graduação do Cefor, alunos e egressos do Mestrado em Poder Legislativo. Além disso, há representantes de vários parlamentos brasileiros, tanto de Estados como de municípios.

É grande nossa satisfação com esta edição temática que selecionou, entre as muitas propostas submetidas, dez artigos científicos que tratam do tema de maneira bastante diversificada e muito consistente.

O primeiro artigo, intitulado *Dinâmicas institucionais no desenvolvimento de mecanismos de e-participação nos legislativos no Brasil e no Reino Unido*, de Isabelle Mitozo,

¹ Doutor em Sociologia. Docente e pesquisador do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação da Câmara dos Deputados. Editor da Revista E-Legis.

² Jornalista e relações-públicas com mestrado e doutorado em Comunicação. É gerente de Comunicação Estratégica da Embrapa, onde atua desde 1990. Trabalhou na Secretaria de Comunicação (Secom) da Presidência da República (2004-2012). É curador do Programa Avançado de Comunicação Pública da Associação Brasileira de Comunicação Empresarial (Aberje) e diretor da Associação Brasileira de Comunicação Pública (ABCPública). É professor e autor e organizador de livros relacionados à Comunicação Organizacional, Comunicação Pública, Metodologia, Jornalismo e Relações Públicas.

examina a contribuição de setores técnicos das casas legislativas para o desenvolvimento de ferramentas de e-Participação. A principal conclusão é que a integração entre setores é um dos pontos essenciais para o sucesso dessas iniciativas, já que abririam portas a ampliar a divulgação e a observação múltipla acerca dos problemas a serem superados.

O segundo texto tem como título *Plenários ao vivo: um mapeamento das transmissões dos parlamentos do continente americano*, de autoria de Ginny Carla Morais de Carvalho e Claudia Regina Fonseca Lemos. Trata-se de mapeamento inédito das transmissões ao vivo das sessões plenárias dos parlamentos do continente americano, analisadas sob a ótica de estudos acerca de transparência, publicidade e *accountability*. A pesquisa conclui que a maior parte dos parlamentos do continente ainda necessita qualificar o conteúdo das transmissões, ampliando o compromisso com o entendimento e com o engajamento do público.

O terceiro texto tem como título: *25 anos de TV legislativa no Brasil: imprecisão nas leis impacta o desenvolvimento* e tem como autores Carlos Golembiewski e Maurício da Rocha Flores. O texto apresenta um balanço sócio-histórico sobre os 25 anos da legislação que previu a implantação das TVs legislativas no Brasil. O estudo aborda os avanços que ocorreram nos parlamentos com a criação da TV Senado, TV Câmara, além do pioneirismo da TV ALMG, de Minas Gerais. Revela que há falta de clareza nas leis e isso acaba permitindo desvios nos objetivos de uma TV Pública. Os autores ponderam que faltou definir modelos de financiamentos para que as tevês possam funcionar de forma independente. O trabalho também discute o impacto no parlamento estadual catarinense com o surgimento da TVAL em Santa Catarina.

O quarto *paper* do dossiê, assinado por Wilson Costa Bueno, tem como título *A política de comunicação como instrumento estratégico de gestão para o parlamento brasileiro*. Para o autor, a interação com os públicos estratégicos do Parlamento brasileiro tem como características básicas a complexidade e a diversidade de perfis e deve ser respaldada em uma política de comunicação com diretrizes, princípios, ações e estratégias bem definidas a serem assumidas por todos os seus representantes. O artigo toma como base conceitos de política de comunicação e de comunicação pública, resgata casos brasileiros de políticas de comunicação em empresas e organizações (em especial institutos federais e universidades públicas), propõe uma metodologia para a construção de uma Política de Comunicação para o Parlamento brasileiro.

A quinta contribuição *Outliers são outsiders? perfil dos deputados estaduais “heavy users” de mídias digitais na legislatura 2019-2023* é assinada por Sérgio Braga, Diogo Tavares, Rafael Linhares e Padilha e Márcio Giovanni Macedo. O objetivo é analisar o uso das mídias digitais pelos deputados estaduais brasileiros na legislatura 2019-2023. Procura responder à seguinte questão: os parlamentares intensivos no uso das mídias digitais em cada unidade da federação brasileira (*outliers*) podem também ser considerados “*outsiders*”, ou seja, parlamentares novatos na atividade política? Os resultados indicam que esse fenômeno ocorre no *Instagram*, mas não no *Facebook*, ou seja, mídias sociais de uso mais recente são usadas com

mais intensidade por parlamentares “outsiders”.

O sexto texto *A nova dinâmica local na comunicação legislativa: um olhar sobre o perfil das TVs câmaras municipais do interior do estado de São Paulo* é de autoria de Maria Carolina Silva Rocha Vieira e Maximiliano Martin Vicente. Por meio de revisão bibliográfica, levantamento de dados oficiais e entrevistas com gestores, o artigo lança um olhar sobre as TVs Câmaras municipais (do interior do estado de São Paulo, onde hoje há a maior concentração destas), investigando se nelas residem possibilidades para uma comunicação legislativa local que não só trabalhe com o conceito de transparência, mas também com a promoção de cidadania e aproximação da sociedade às esferas de tomadas de decisões.

O sétimo texto da coletânea *Transparência e interesse público: o trabalho de acesso à informação e comunicação pública na Câmara Municipal de Uberlândia – MG* é assinada por Letícia D. Gonçalves Medeiros e Adriana C. Omena Santos. A pesquisa teve como pilares os conceitos de interesse público e de transparência, tendo como objeto de estudo a Câmara Municipal de Uberlândia-MG. Foi realizada a partir do monitoramento das mídias sociais e do site institucional para entender como as pautas legislativas são apresentadas à população. Os resultados apontam que o interesse público e a transparência não são efetivamente utilizados pela instituição nas mídias sociais e que no site o acesso à informação se mostra comprometido, tanto no que diz respeito à transparência ativa quanto passiva.

O oitavo texto *De Abatiá a Xambrê: a atuação dos legislativos municipais no Facebook e a presença dos conceitos de proximidade, transparência e accountability na comunicação pública* tem como autoras Paula Andressa de Oliveira e Michele Goulart Massuchin. O objetivo é discutir como as Câmaras Municipais do Paraná, instituições representativas que se colocam mais próximas dos cidadãos, integram práticas de *accountability*, proximidade e transparência às dinâmicas estabelecidas no *Facebook*, ferramenta utilizada para ampliar a relação entre representantes e representados por meio da comunicação pública digital. Os resultados indicam usos distintos quanto à intensidade, características que denotam ênfase nos atores, prevalência das transmissões de sessões e ausência de diálogo.

A nona contribuição *Comunicação política: a saúde pública nos discursos de posse dos ex-ministros da saúde do Brasil (1995-2016)* é de Danilo Fernandes Brasileiro e Maria Cristina da Costa Marques. O objetivo é identificar as transformações discursivas e compreender intencionalidades e influências ideológicas sobre o aperfeiçoamento da Saúde Pública brasileira, contidos nos discursos de posse de ex-ministros da Saúde (1995-2016). As conclusões mostram que não foram identificadas grandes rupturas ideológicas sobre saúde entre as plataformas de governos (PT e PSDB), apenas enfoques diferentes em um período de consolidação e aperfeiçoamento do SUS, com manutenção de uma linha de gestão operacional similar, distanciamento paulatino do projeto da Reforma Sanitária Brasileira e subordinação à lógica econômica de produção de saúde.

Por fim, o décimo estudo, *A EBC à mercê do governo — qualquer governo*, de autoria de Eugênio Bucci e Camilo Vannuchi, revela como a natureza jurídica da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) favoreceu a ingerência do Poder Executivo sobre os conteúdos editoriais. Para isso, os autores recapitulam sua criação, entre 2007 e 2008, e examinam de que forma seu desenho deixou brechas para a edição de medidas administrativas a fim de controlá-la. Sem independência de gestão e de pauta jornalística, a EBC ficou sujeita às predileções do Palácio do Planalto, tanto nos governos Lula (até 2010) e Dilma (2011-2016), como, de modo bem menos discreto, nos governos Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (desde 2019). A partir da análise de aspectos da legislação e de casos práticos, o artigo demonstra que a natureza jurídica da EBC, um ente da administração indireta cuja direção é integralmente controlada pelo Executivo, resultou incompatível com os ideais de uma comunicação pública democrática.

Na seção Artigos de Temas livres, temos nove artigos. O primeiro intitulado *Voto limitado nas eleições proporcionais legislativas brasileiras: um procedimento para aumentar a eficiência das escolhas* foi escrito por Gustavo Inácio de Moraes. O objetivo é discutir como a introdução de um voto limitado pode beneficiar o alcance de eficiência nas eleições legislativas brasileiras. O autor argumenta que a experiência brasileira com o voto proporcional apresenta distritos de magnitude elevada e um número expressivo de candidaturas, dificultando a ação de candidatos e de eleitores. Assim, se o eleitor tivesse disponível um número maior de escolhas, segundas e terceiras preferências poderiam ser capturadas no contexto de inúmeras candidaturas. Especificamente, aponta-se, com base em resultados da literatura, que disponibilizar até três votos em distritos que são de pelo menos oito candidatos aumentaria a eficiência das escolhas públicas de representantes legislativos.

O segundo texto da referida seção é *Aplicando o modelo de presidencialismo de coalizão ao município de São Paulo: predomínio do executivo ou maior compartilhamento de poder?* Os autores são Akira Pinto Medeiros, Marcello Fragano Baird e Marcela dos Santos Camargo. A pesquisa tem como objeto de estudo o padrão de interação entre Executivo e Legislativo na produção legal no Município de São Paulo entre a aprovação do atual Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo (1991) e o término da legislatura encerrada em 2016. Busca-se observar se existem diferenças nesse padrão de interação na comparação com a esfera federal sob a égide do modelo de presidencialismo de coalizão.

O terceiro texto da seção, *Invisibilidade ou anacronismo familiar? representações sociais de família no estatuto da família (PL 6583/2013)*, de autoria de Weverton Fernandes Bento Alves e de Daniela Leandro Rezende, tem como foco analítico o Estatuto da Família no ordenamento jurídico brasileiro. Fundamentado na Teoria das Representações Sociais, por meio da revisão bibliográfica e da análise documental, analisou a redação original e a justificativa do PL 6583/2013. Constatou-se que a representação social de família nesta proposição consiste em uma ideologia da Frente Parlamentar Evangélica na Câmara dos Deputados. Concluiu-se,

portanto, que a finalidade do PL 6583/2013 é a tentativa de reafirmação da família enquanto instituição “natural” e funciona como um mecanismo de controle de comportamentos sociais.

O quarto estudo *Diálogo competitivo em licitações: uma análise sob a perspectiva dos múltiplos fluxos de Kingdon*, de autoria de Henrico Hernandes Nunes dos Santos, Osvaldo de Freitas Fogatti e Eduardo Meireles, avalia como o diálogo competitivo em licitações pode contribuir para aprimorar a produção tecnológica nacional. Os resultados indicaram a possibilidade de estímulo à inovação, com colaboração dos interessados, sustentabilidade, eficiência, mitigação da percepção de riscos e compensação de deficiências administrativas. Detectaram-se questionamentos com relação à eficiência e à eficácia da modalidade licitatória. O estudo foi parcialmente suficiente para identificação dos limites do diálogo competitivo como mecanismo de estímulo à inovação.

O quinto artigo *Governo Temer: a ponte entre os governos petistas e a ascensão de Bolsonaro* é de autoria de Vera Lucia Michalany Chaia e Carolina Maria Fernandes Guerra. O texto elenca os principais aspectos do mandato de Temer que contribuíram para mudar o direcionamento da política brasileira para uma orientação mais à direita, e com um programa diferente das diretrizes da chapa anteriormente formada com a presidente Dilma Rousseff, formando a “ponte” que levou o Brasil a eleger Bolsonaro. Já nos primeiros meses de mandato, o presidente Temer anunciou medidas de austeridade de grande impacto - como a reforma trabalhista e o teto dos gastos, que não constavam no programa de governo de sua antecessora. Os planos de Temer possivelmente teriam ido mais além, com uma eventual aprovação da reforma da previdência, caso não tivesse sido implicado em diversas investigações de corrupção. Temer, no entanto, com um governo de forte orientação pró-mercado, acabou sendo um governo de transição entre os governos petistas e o governo de Bolsonaro.

O sexto *paper* de tema livre, *O controle de constitucionalidade na Itália*, é assinado por Eduardo Meira Zauli e Guilherme Sales Meira Zauli. O artigo aborda o tema do controle de constitucionalidade italiano. Procede-se a uma caracterização institucional da Corte Constitucional italiana instituída pela Constituição de 1948; são tratadas as modalidades incidental e concentrada do controle de constitucionalidade na Itália e apontadas as tendências evolutivas do sistema italiano no sentido de uma conjugação de elementos institucionais provenientes dos modelos americano e europeu kelseniano de controle de constitucionalidade.

A sétima contribuição desse bloco, *A utilização do regime de urgência no processo de criminalização: uma análise dos projetos de lei que incluíram novos tipos ao código penal entre 2010 e 2019*, é assinado por Glexandre de Souza Calixto e Iara Maria Machado Lopes. Ao tratar do regime de urgência no processo legislativo brasileiro, o trabalho busca interpretá-lo, identificando os efeitos do procedimento para além da previsão regimental. Assim, se objetiva discutir a utilização deste regime na tramitação de Projetos de Lei que acrescentaram nova tipificação ao Código Penal entre 2010 e 2019. Pôde-se notar a ausência de robustas justificações

para pedir e manter a urgência, demonstrando, dentre outras coisas, a transigente aplicação do instituto na prática parlamentar. Segundo o estudo, é premente, assim, a necessidade do pensamento acadêmico se voltar a aperfeiçoar o procedimento, especialmente na área criminal.

O oitavo texto, *Estudo exploratório sobre o efeito do fim das coligações nas eleições municipais brasileiras de 2020*, é de autoria de Thiago Alexandre Melo Matheus. O trabalho analisa a dinâmica entre coligações e resultados eleitorais no contexto das eleições municipais de 2020. Trata-se de estudo exploratório, realizado a partir de comparações entre os dados de 2016 e 2020, tentando identificar possíveis consequências que o fim das coligações nas eleições proporcionais pode ter provocado nos resultados dos pleitos municipais e a partir disso refletir sobre possíveis impactos nas eleições de 2022. As análises realizadas sugerem influência do fim das coligações no grau de fragmentação das bancadas municipais e também nas estratégias eleitorais dos partidos. Espera-se que os resultados alcançados possam contribuir para entender as dinâmicas que surgiram no sistema político brasileiro com o fim das coligações e também sugerir caminhos para pesquisas futuras.

O último artigo, *Pastor na urna: o perfil dos sacerdotes evangélicos em disputa à câmara dos deputados (1998-2018)*, é assinado por Erivelto Amarante. O artigo analisa as candidaturas a deputado federal que utilizaram o título de pastor na urna eletrônica entre as eleições de 1998 e 2018. O objetivo é verificar o perfil social e a preferência partidária dos sacerdotes evangélicos. Os resultados apontam que a maior parte dos pastores são homens, casados, sem formação superior e com ocupações profissionais alheias ao sacerdócio. A ideologia predominante é de direita, mas os grandes partidos estão perdendo espaço para as pequenas agremiações confessionais e fisiológicas.

É uma edição multifacetada que o leitor tem em mãos.

Boa leitura!



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

Revisão de Texto

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

Projeto Gráfico

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

Fotografias

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



DINÂMICAS INSTITUCIONAIS NO DESENVOLVIMENTO DE MECANISMOS DE E-PARTICIPAÇÃO NOS LEGISLATIVOS NO BRASIL E NO REINO UNIDO

INSTITUTIONAL DYNAMICS AND THE DEVELOPMENT OF E-PARTICIPATION TOOLS BY PARLIAMENTS IN BRAZIL AND THE UK

DINÁMICA INSTITUCIONAL EN EL DESARROLLO DE MECANISMOS DE E-PARTICIPACIÓN EN LEGISLATIVOS EN BRASIL Y REINO UNIDO

Isabele Batista Mitozo¹

Resumo: O artigo tem por objetivo compreender o papel dos setores técnicos nas casas legislativas quanto ao desenvolvimento de ferramentas de e-Participação. A análise é um estudo de caso realizado com duas casas nacionais, a Câmara dos Deputados brasileira e a Casa dos Comuns britânica, a partir de observação em campo e entrevistas com os agentes envolvidos na construção de projetos institucionais online para engajamento público. Como resultados, percebe-se que há uma constante participação de atores externos às casas legislativas contribuindo com o desenvolvimento de inovações digitais para e-Participação, expertise e atualização das equipes que trabalham com esse processo de modernização, que reconhecem a velocidade das mudanças no mundo e acreditam que desenvolver mecanismos para engajamento público online é abrir um canal necessário entre o parlamento e os representados. Por fim, conclui-se que a integração entre setores é um dos pontos essenciais para o sucesso dessas iniciativas, já que abririam portas a uma melhor divulgação e observação múltipla acerca dos problemas a serem superados.

Palavras-chave: Servidores do Legislativo; Câmara dos Deputados brasileira; Casa dos Comuns britânica; e-Participação.

Abstract: This paper aims to present the role of officials from parliaments concerning the development of e-Participation mechanisms. The analysis is a case study of two national parliaments – the Brazilian House of Representatives and the British House of Commons – from the observation in field and interviews with public officials involved in the construction of institutional online tools for public engagement. The results show that there is constant involvement of external agents with the institutions to contribute to the modernization process, the teams have expertise and are updated about the world changes concerning digital technologies, and these practitioners believe that developing e-Participation tools is opening an important channel between the parliament and the citizens. Finally, we conclude that the integration between sectors is one of the essential actions to the success of initiatives, since they connect different agents over the same problem and expands the publicity of the mechanisms.

Keywords: Parliament officials; Brazilian House of Representatives; British House of Commons; e-Participation.

Resumen: El artículo tiene como objetivo comprender el papel de los sectores técnicos en las cámaras legislativas en relación con el desarrollo de herramientas de e-Participación. El análisis es un estudio de caso realizado con dos cámaras nacionales, la Cámara de Diputados de Brasil y la Cámara de los Comunes británica, basado en la observación de campo y entrevistas con los agentes involucrados en la construcción de proyectos institucionales en línea para la participación pública. Como resultado, se advierte que existe una participación constante de actores externos a las legislaturas contribuyendo al desarrollo de

¹ Professora do Curso de Jornalismo e do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal do Maranhão (UFMA - Campus Imperatriz), Doutora em Ciência Política (UFPR) e Mestra em Comunicação (UFC). Pesquisadora associada ao *International Parliament Engagement Network* (IPEN). E-mail: ibmitozo@gmail.com

innovaciones digitales para la e-Participación, pericia y actualización de los equipos que trabajan con este proceso de modernización, que reconocen la velocidad de los cambios. en el mundo y creen que el desarrollo de mecanismos para la participación pública en línea está abriendo un canal necesario entre el parlamento y los representados. Finalmente, se concluye que la integración entre sectores es uno de los puntos esenciales para el éxito de estas iniciativas, ya que abrirían puertas a una mejor difusión y observación múltiple sobre los problemas a superar.

Palabras-clave: Consultores legislativos; Cámara de Diputados de Brasi; Cámara de los Comunes del Reino Unido; Participación em línea.

1 Introdução

A oferta adequada de mecanismos de *input* confere maior legitimidade, assim como eficiência às decisões políticas (AVRITZER, 2008; BENHABIB, 1996; ROMANELLI, 2015). Em meio à crise de confiança nas instituições e questionamento de sua legitimidade (LESTON-BANDEIRA, 2016), essas instâncias têm desenvolvido de forma crescente projetos para aproximar os cidadãos do centro de decisão política, sobretudo em plataforma digital. Um fator que, todavia, não tem recebido a devida atenção da literatura nesse contexto é que as características de cada parlamento podem exercer influência sobre o modo como essas instituições proporcionam uma abertura à esfera civil, especialmente quando se fala em participação dos representados no processo de construção legislativa.

O trabalho de diversos setores dentro das casas legislativas é de suma importância para o desenvolvimento de ferramentas para engajamento público (LESTON-BANDEIRA, 2007). É por meio deles que projetos são criados, aperfeiçoados e, a partir de habilidades políticas de alguns consultores, conseguem espaço na pauta da mesa-diretora (FARIA, 2012). Desse modo, o presente artigo tem por objetivo analisar o papel dos setores técnicos nesse processo, no sentido de identificar características institucionais que influenciam o cotidiano do desenvolvimento das ferramentas digitais para engajamento e participação. É realizado, para tanto, um estudo de caso da Câmara dos Deputados brasileira e da Casa dos Comuns britânica, dois exemplos de parlamentos que têm destinado equipes à elaboração e à gestão de iniciativas online, identificando toda a estrutura responsável por iniciativas de e-Participação em cada casa e discutindo atores envolvidos, seus papéis no referido processo e a compreensão que os agentes legislativos têm de participação política.

Reconhece-se que não são apenas as características online, diretamente relacionadas às ferramentas, que importam. Sob a perspectiva apontada por Leston-Bandeira (2007), há uma necessidade de se observarem os impactos de características *offline* dos Legislativos, ou seja, fatores institucionais que exerceriam influência sobre o modo como essas instituições representativas desenvolvem projetos para fomentar, especialmente, engajamento público. Essa argumentação se sustenta, sobretudo, por pesquisas como aquela de Braga, Mitozo e Tadra (2016), que já apontaram para a baixa relação significativa entre variáveis de natureza socioeconômica, externas, e a expressão das funções legislativas por essas instituições por meio de seus websites.

Nesse sentido, o artigo discute, primeiramente, as implicações do envolvimento dos setores internos aos parlamentos em análise envolvidos em projetos de e-Participação, a partir de trabalhos já desenvolvidos nessa seara. Na sequência, analisa-se a atuação de servidores dos legislativos nos dois casos nacionais acima destacados, a partir de observações *in loco* nas casas e de entrevistas realizadas com agentes de setores envolvidos no desenvolvimento de iniciativas digitais para e-Participação nos parlamentos em tela.

2 Engajamento público e dinâmicas internas parlamentares: relações possíveis

As Casas legislativas têm utilizado de forma crescente ferramentas de internet para a modernização de processos internos, especialmente em relação à ampliação do engajamento público e da transparência (ROMANELLI, 2015). As mudanças que essa nova dinâmica acarreta aos parlamentos podem resultar em uma redução da distância histórica entre mandantes e mandatários, a partir de um melhor entendimento que os cidadãos podem ter também acerca do funcionamento das instituições.

O crescimento das demandas sociais relacionadas ao processo de engajamento público levou os parlamentos a investirem, especialmente, em três pontos: 1) o provimento de informações acerca da instituição; 2) o desenvolvimento de programas e/ou eventos de educação política pelo legislativo; e 3) a abertura à participação no processo de construção de leis (LESTON-BANDEIRA; THOMPSON, 2015, p. 2). Todavia, as instituições do Estado, sobretudo os parlamentos, são corpos hierárquicos, o que significa dizer que as dinâmicas internas são fatores importantes para o desenvolvimento de ferramentas de participação.

Os estudos, entretanto, não têm se concentrado em investigações para além da estrutura e do uso das ferramentas. Chadwick (2011) é um dos poucos autores que desenvolveram pesquisa mediante observação de dinâmicas institucionais que estão por trás das iniciativas. Rompendo com a tradição de estudar o sucesso de um projeto, o referido autor realizou pesquisa acerca de uma iniciativa que não funcionou conforme se esperava. A ferramenta consistia em fóruns de discussão promovidos pelo Executivo local, em uma grande cidade norte-americana. A estratégia metodológica adotada pela pesquisa consistiu na realização de entrevistas semiestruturadas com gestores e desenvolvedores da ferramenta, por meio das quais se constatou que esse insucesso não se deveu simplesmente ao mecanismo, mas a fatores institucionais que envolveram o processo.

Apesar de a iniciativa ter sido uma ação de um órgão estatal, houve a contratação de uma empresa privada para desenvolver e gerenciar a ferramenta de engajamento. Durante o processo, o projeto sofreu mudanças de direcionamento causadas por fatores inerentes a instituições do poder público. Em primeiro lugar, porque houve (1) cortes orçamentários inesperados, o que comprometeu a continuidade da iniciativa. Conseqüentemente, gerou-se uma (2) instabilidade organizacional no projeto, devida também à (3) terceirização do desenvolvimento e da gestão do fórum. (4) Mudanças nas políticas do órgão também foram fatores negativos para a manutenção

do projeto original, às quais o setor privado não pôde se adaptar. A proposta também possuía deturpações, pois o campo político buscava mais controlar que ouvir as demandas da população por meio da iniciativa, ao que Chadwick (2011) chamou de (5) ambivalência política. Por fim, (6) riscos legais e despolitização foram fatores apontados pelos gestores, uma vez que, devido ainda a essa gerência pertencer a uma equipe do setor privado, preocupou-se mais com questões constitucionais técnicas, como a liberdade de expressão e a proteção de dados pessoais, que com o caráter político do debate. Percebe-se, portanto, que uma experiência só pode alcançar sucesso devido a uma matriz complexa de variáveis institucionais.

Na mesma vertente investigativa, Mundkur e Venkatesh (2008) analisam o caso de uma prefeitura na Índia, em que também tomam como variáveis fatores internos ligados à elaboração de mecanismos para e-governança. Nesse caso, os autores se concentraram na relação entre os atores políticos e os atores consultivos, patrocinadores e gerenciadores das ferramentas, respectivamente. Concluiu-se que, embora os funcionários que trabalham com as inovações democráticas digitais para e-governança alcancem, em determinado ponto, um patamar de autonomia para apresentação de ideias e desenvolvimento de novos canais, a visão progressista desses servidores é barrada pelos constrangimentos impostos pelo setor estritamente político. Isso ocorre porque há receios dos representantes quanto às demandas que devem ser atendidas a partir dessa abertura e os resultados políticos que agir insatisfatoriamente pode gerar.

Leston-Bandeira (2007), com uma visão acerca do engajamento público especificamente nos parlamentos, já havia acenado para a possibilidade de estudar essas instituições por dentro. Desse modo, compreender-se-iam as dinâmicas que compõem o processo de promoção de engajamento, indo além da análise da efetividade das ferramentas. A pesquisadora propõe, então, a observação de nove pontos gerais acerca das instituições legislativas que podem influenciar a digitalização de suas atividades, dentre eles: 1) Estrutura de trabalho do parlamento (comissões, recursos); 2) Organização administrativa do parlamento (departamentos e relações entre eles); e 3) Recursos humanos e infraestrutura de que a Casa dispõe (LESTON-BANDEIRA, 2007, p.663). A partir da análise dessas variáveis em trabalho posterior, a pesquisadora apresenta achado interessante sobre o Parlamento Europeu: o papel do Bureau como um motivador das iniciativas de engajamento desse parlamento supranacional. Esse setor foi identificado como um elemento importante do provimento de mecanismos de participação, pois coordena a maioria das ações de tomada de decisão da instituição, como a nomeação de altos cargos administrativos. Uma das ações que o Bureau estimula é o uso das redes sociais digitais para divulgar suas atividades. Essas redes, todavia, também podem proporcionar um canal de duas vias para a comunicação entre o Parlamento Europeu e os cidadãos (LESTON-BANDEIRA, 2014, p.426).

A partir dessas evidências empíricas, não se pode ignorar o quanto ainda precisa ser explorado quando se tem em mente, especialmente, a promoção de atividades digitais para engajamento e participação, que exige habilidades específicas. É notável que diversas variáveis

podem se encaixar em cada um daqueles grandes fatores apontados por Leston-Bandeira (2007), assim como agregar mais de um deles, conforme pode ser depreendido a partir das características encontradas por Chadwick (2011). Esse também é o caso, por exemplo, da institucionalização apontada pelos estudos como característica que pode garantir o estabelecimento dos projetos como parte efetiva dos processos legislativos. Coleman (2005, p.188) caracteriza esse fenômeno como uma “adaptação institucional de natureza política, procedimental e cultural”. Desse modo, a institucionalização das práticas de e-participação envolve, pelo menos, 1) poderes constitucionais, 2) estrutura institucional e 3) estrutura de trabalho dos parlamentos.

Embora grandes investimentos venham sendo realizados nas plataformas para engajamento, internamente as ações dos parlamentos parecem estar ainda desconectadas, o que pode causar vários danos aos projetos. Leston-Bandeira (2014) apresenta quanto às ações dos serviços e setores do Parlamento Europeu que cada um deles começou a criar o próprio perfil nas mídias sociais, o que proporcionou uma audiência muito fragmentada entre esses perfis. Outros parlamentos passam pelo mesmo problema: apesar de a Câmara dos Deputados brasileira, por exemplo, possuir dois websites para comunicação e participação, o Portal da Câmara e o Portal e-Democracia, o contato entre as equipes que os gerenciam para programar ações em conjunto é ação muito recente (FARIA, 2012), vinda a partir da criação do Comitê Gestor de Comunicação, Transparência e Participação (Entrevista com gestores do *LabHacker*, 2017).²

A coordenação eficiente das ações de engajamento e participação dentro dos legislativos se deve, portanto, ao reconhecimento da participação como nova função do parlamento, pois ela se consolidaria nas Casas, expandindo a função de legitimação, ao se observarem os parâmetros estabelecidos por Leston-Bandeira (2007, 2009). Esse fenômeno contribuiria, ainda, para uma maior credibilidade por parte da população representada.

Nesse sentido, muitas questões ainda precisam ser resolvidas, especialmente quando se trata de pensar a relação entre fatores institucionais e as próprias ferramentas de e-participação. Se o descompasso na equipe que gerenciava a ferramenta estudada por Chadwick (2011) foi um dos fatores responsáveis pela descontinuidade do programa, há pistas de que as características estruturais do desenvolvimento e uso de mecanismos desse teor pelas instituições exercem influência sobre seu sucesso.

Brasil e Reino Unido apresentam algumas das experiências mais promissoras de engajamento público em plataforma digital. Isso tem atraído atenção internacional desde a digitalização dos orçamentos participativos brasileiros. Esse é um fenômeno a se destacar, pois

[...] com a progressiva tendência à horizontalização e formação de redes que inundou o Brasil na década de 90, aumentaram-se as possibilidades de

² O Laboratório Hacker (*LabHacker*) é uma iniciativa voltada para a promoção de inovações digitais na área de e-Democracia no âmbito da Câmara dos Deputados. Atualmente, o setor é responsável pelo Portal E-democracia, que, dentre outras atividades, gerencia as audiências públicas interativas realizadas pelas Comissões.

participação social na elaboração de políticas públicas e exercício de cidadania, como no caso do sempre citado Orçamento Participativo, por exemplo. E esses fatores ganham ainda mais força com o abrupto desenvolvimento da tecnologia de informação (FARIA, 2012, p. 75).

Tendo em conta que a pesquisa aqui desenvolvida partirá da comparação de duas estruturas parlamentares distintas, a seguir, apresentam-se as ações dos parlamentos analisados quanto à gerência de ferramentas digitais de engajamento e participação.

3. Os casos estudados e suas particularidades

3.1 A Câmara dos Deputados Brasileira

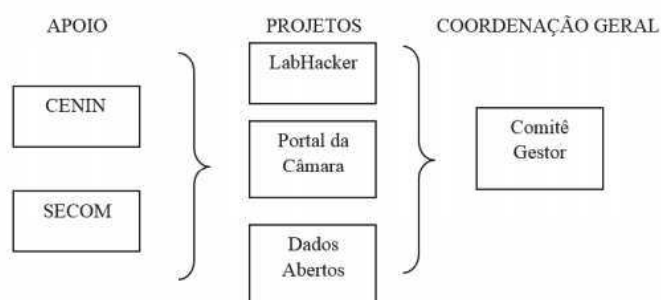
A Casa tem se modernizado e digitalizado, fruto de longa tradição, o que lhe garante capacidade técnica e administrativa para desenvolver rapidamente respostas políticas utilizando-se do digital, como ocorreu no período da pandemia de COVID-19, quando as instituições passaram a encontrar-se por meio de plataforma online (PEIXOTO, 2020; MITOZO, 2020). Os setores ligados à comunicação da Câmara com os representados são: a Secretaria de Comunicação (SECOM), o Centro de Informática (CENIN), o Portal da Câmara, o Laboratório *Hacker* (ou *LabHacker*, gestor do Portal e-Democracia) e, recentemente, o setor de Dados Abertos, sendo os dois últimos coordenados por uma equipe de planejamento: o Comitê Gestor de Comunicação, Transparência e Participação (MITOZO, 2018).

O Portal da Câmara³, no ar desde 1996, constituiu-se como iniciativa inovadora na América Latina. Algo notável é o fato de, desde os primórdios, esse website possuir canais de comunicação direta entre parlamentares e cidadãos, como os bate-papos (MARQUES, 2008). Em 2009, inaugura-se o Portal e-Democracia⁴, ferramenta de participação que aponta o quanto a Câmara dos Deputados brasileira deu passos importantes em um processo que se replicaria em outros parlamentos no mundo, mesmo que em moldes diferentes, pois o e-Democracia é único, o que põe o país em posição de destaque no desenvolvimento desse tipo de mecanismo (FARIA, 2012). A mais recente evolução foi a criação, em 2013, do Laboratório *Hacker* (*LabHacker*), um órgão interno à Câmara destinado ao aperfeiçoamento dos projetos online, que, portanto, gere e desenvolve estratégias e canais para o Portal e-Democracia.

³ Dados para acessar o Portal: <https://www.camara.leg.br/>. Acesso: 06/04/2021.

⁴ Endereço eletrônico: <http://www.edemocracia.leg.br/>. Acesso: 06/04/2021.

Figura 1 – Órgãos ligados ao desenvolvimento de mecanismos de participação na Câmara dos Deputados



Fonte: Mitozo (2018).

A partir desse infográfico, pode-se perceber que a estrutura de desenvolvimento de participação dentro da Câmara está centrada nos setores mais técnicos, não havendo ligação institucionalizada direta com a esfera estritamente política. Esse fenômeno, então, carece de investigação, uma vez que essa ligação é imprescindível para o sucesso dos projetos. Por outro lado, isso aponta para a importância de instâncias internas aos legislativos no processo de desenvolvimento de mecanismos de abertura participativa e de suas ações para terem conseguido chegar ao estágio em que a Câmara se encontra em relação a essas ferramentas.

3.2 A Casa dos Comuns Britânica

Quanto à abertura participativa, desde 2005, essa Casa legislativa tem investido em debates acerca da elaboração de iniciativas online que aproximem o parlamento de seus representados. Em 2006, por exemplo, a Casa decidiu abrir um projeto piloto para expandir-se e alcançar o cidadão. Em 2007, a Comissão de Administração fez uma reunião que colocava como pontos a serem melhorados em relação ao acesso dos cidadãos ao parlamento: 1) a modernização do website da instituição, 2) programas para levar o parlamento para fora de seu espaço físico, e 3) programa de visitas guiadas dentro do Palácio de Westminster. A partir da formalização dessas necessidades, instaurou-se o setor de *Parliament Outreach Services* (POS)⁵, tornando-se permanente na Casa, uma vez que “simplesmente prover informações sobre o parlamento é pouco para uma conexão entre cidadãos e instituição” (LESTON-BANDEIRA, 2016, p. 19), seguindo as novas metas de um parlamento que incorpora o objetivo de alcançar todos os seus representados.

Após ter sido desenvolvida uma espécie de Consulta Pública online acerca das leis de infância no Reino Unido em 2013, a *Public Reading*, foi elaborada uma iniciativa importante para o aperfeiçoamento das atividades de digitalização do parlamento britânico. O Comitê de

⁵ Esse é o órgão que promove serviços educacionais sobre o Parlamento britânico com atividades tanto fixas, nas próprias Casas do Parlamento, quanto itinerantes.

Democracia Digital (DDC) do *Speaker*, então, idealizado e liderado por John Bercow⁶, em meados de 2013, foi uma instância especial que trabalhou entre o início de 2014 e de 2015, coletando percepções, reunindo tanto especialistas quanto cidadãos em debates (ele próprio tinha uma formação mista, com parlamentares, acadêmicos, empresários de *Start-ups* de tecnologia e representantes da sociedade civil organizada⁷), a fim de traçar objetivos práticos para que esse parlamento pudesse melhorar os mecanismos de que já dispunha, assim como seu alcance.

Desse modo, em janeiro de 2015 foi lançado o relatório final desse Comitê consultivo, intitulado *Open Up!*, que apresentava cinco recomendações principais, metas a serem alcançadas pelo parlamento em cinco anos: 1) até 2020, a HoC deveria garantir que todos os cidadãos compreendessem o que ela faz; 2) até 2020, o parlamento deveria se tornar totalmente interativo e digital; 3) A HoC eleita em 2015 deveria criar imediatamente um novo fórum de participação pública para debater as funções da instituição; 4) até 2020, o voto online seguro deveria ser uma opção para todos os eleitores; 5) até 2016, toda informação publicada e toda transmissão produzida pelo parlamento deveria estar disponível gratuitamente online em formatos próprios para reutilização (DIGITAL DEMOCRACY COMMISSION, 2015). Os documentos da Hansard⁸ deveriam estar disponíveis como dados abertos até o final de 2015. Nem todas essas metas foram cumpridas, sobretudo quanto ao voto digital, uma das maiores resistências em relação à digitalização no Parlamento Britânico⁹.

A partir de então, dedicou-se maior atenção aos projetos de cibercâmara, como a criação de uma equipe especializada para lidar com a gerência de atividades online e *offline*, a *Your UK Parliament*, como a utilização do Twitter para divulgação e discussão de atividades (@YourUKParl) e pautas da Casa e a organização da Semana do Parlamento¹⁰, respectivamente. Todas as atividades desse teor, contudo, só podem se desenvolver devido ao apoio de dois órgãos centrais no Parlamento: *Parliamentary Digital Services*, equipe de tecnologias digitais da Casa, e *Parliament Outreach Services*. Esses órgãos são responsáveis, sobretudo, pelas ações de educação acerca do parlamento e também por ações presenciais de engajamento público, como visitas guiadas às Casas do Parlamento Britânico. A partir da investigação dos componentes do provimento de mecanismos, tanto online quanto *offline* há alguns anos, nesse parlamento, a estrutura que se pode depreender apresenta-se de forma sistemática na figura abaixo¹¹.

⁶ De acordo com dois entrevistados, o *Speaker* (Presidente da Casa dos Comuns) à época “burlou” a legislação interna da Casa acerca do processo de instauração de um Comitê misto, a fim de constituir-lo o mais rápido possível.

⁷ A lista dos integrantes do DDC está disponível em: <https://www.parliament.uk/business/commons/the-speaker/speakers-commission-on-digital-democracy/members/> Acesso: 06/04/2021.

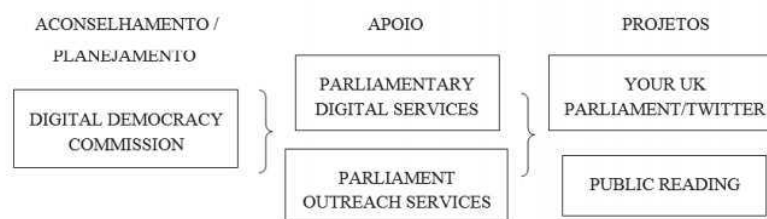
⁸ Hansard é o órgão responsável pela compilação dos debates, discursos e reuniões do Parlamento Britânico.

⁹ Mesmo em relação ao próprio voto online dos MPs, há grande resistência, uma vez que é um ritual importante de contato entre parlamentares e ministros. Disponível em: <https://www.theguardian.com/politics/2020/jun/02/mps-join-90-minute-long-queue-to-vote-to-end-virtual-voting> Acesso: 10/04/2021.

¹⁰ Evento que promove o engajamento do público com as atividades das Casas. Disponível em: <https://www.ukparliamentweek.org/en/>. Acesso em: 11/04/2021.

¹¹ Deve-se ressaltar que o sistema de petições não foi inserido no corpus da pesquisa e, portanto, não aparece como

Figura 2 – Órgãos ligados ao desenvolvimento de mecanismos de participação na *House of Commons*



Fonte: Mitozo (2018).

A observação do conjunto de setores e projetos apresentados acima permite afirmar que a Casa dos Comuns britânica tem trabalhado em um processo de modernização de suas atividades, especialmente as estratégias de engajamento público pelo meio digital. Se ainda há receio quanto ao voto digital dentro da Casa, isso se deve a uma mentalidade mais procedimental de como ela funciona, o que aponta para uma mudança na regulamentação interna, na legislação e, conseqüentemente, nos ritos seguidos por séculos durante as sessões na Casa, para que seja dada maior importância aos projetos de digitalização e institucionalização da participação pós-eleitoral nessa Câmara.

4 Estratégias metodológicas

Este trabalho tem como objetos de análise os elementos relativos ao desenvolvimento de iniciativas participativas online nos parlamentos brasileiro e britânico, especificamente, em suas câmaras baixas: Câmara dos Deputados (BR) e Casa dos Comuns (UK). O objetivo é identificar características institucionais relacionadas aos setores internos que influenciam o cotidiano do desenvolvimento das ferramentas digitais para engajamento e participação.

A partir da literatura, percebe-se que essas duas Casas legislativas estão entre os maiores expoentes em iniciativas de democracia digital, mas, o que mais chama atenção é a ausência de outras iniciativas promovidas por parlamentos que abram espaços permanentes de debate ou que possuam equipes direcionadas ao planejamento de canais e estratégias, como encontrado nos casos em foco na figura do Laboratório *Hacker* (Brasil) e do Comitê de Democracia Digital (Reino Unido).

Desse modo, parte-se da seguinte questão de pesquisa: como arranjos internos compõem o desenvolvimento de ferramentas para engajamento público online? A fim de responder a esse questionamento, foram, então, realizadas entrevistas com agentes conectados aos projetos de participação, tanto no âmbito técnico quanto parlamentar, nas duas Casas. O método adotado foi

projeto nesse quadro, por constituir-se como ação conjunta entre Parlamento e Governo. Isso dificultaria a observação das dinâmicas internas como fatores influenciadores do processo, uma vez que também deveriam ser investigadas as características do Executivo, o que fugiria do escopo da investigação conduzida.

o da entrevista semiestruturada, uma vez que havia necessidade de um roteiro, mesmo que esse devesse ser flexibilizado no decorrer da conversa, a fim de permitir melhor “diálogo com o entrevistado, aprofundando aspectos importantes para a compreensão de seu pensamento [...] sobre os assuntos em pauta” (VEIGA; GONDIM, 2001, p. 5). As narrativas desses personagens importam (PRIOR, 2017) e são fontes importantes para o esclarecimento de características como hierarquia e o “complexo jogo entre diferentes atores e interesses em uma dada organização” (CHADWICK, 2011, p.23).

Após um mapeamento dos setores e de seus principais atores, assim como um contato prévio com esses agentes, por e-mail ou *chat* online, foram realizadas quatro entrevistas no parlamento britânico e duas na Câmara dos Deputados. No Parlamento britânico, além de duas consultoras (Lucinda Blaser e Tracy Green) e um consultor (Edward Wood), chamados *officials*, entrevistou-se uma parlamentar, Meg Hillier, que integrou o Comitê de Democracia Digital (DDC) e que ocupava o cargo de Presidente da Comissão de Controle de Contas Públicas durante a 56ª legislatura (2015-2017), período em que as entrevistas foram realizadas. A partir disso, é possível compreender motivações e estratégias da Casa para pensar projetos de democracia digital, tais como o DDC e as práticas de Ciber Câmara recomendadas por esse comitê, e como os parlamentares reagiram à prática desses projetos. As entrevistas foram realizadas no Parlamento Britânico, entre janeiro e fevereiro de 2016.

No Brasil, realizaram-se duas entrevistas, uma com a coordenação do *LabHacker*, órgão que atualmente desenvolve e gere o Portal e-Democracia na Câmara, e outra com o Deputado Ricardo Tripoli, um dos parlamentares que compôs a equipe do processo de discussão e criação do Portal e-Democracia, em meados de 2008. As entrevistas foram realizadas, respectivamente, nos dias nove e dezesseis de março de 2017, na própria Câmara. A primeira delas aconteceu no próprio *LabHacker*, em um momento menos agitado no setor, quando puderam ser reunidos os três principais gestores: Cristiano Faria, Simone Ravazolli e Walternor Brandão. Quanto ao deputado, o contato foi estabelecido a partir de dois assessores de gabinete do parlamentar. Devido à agitação da semana de possível votação de projeto polêmico (Reforma da Previdência) e uma viagem do deputado antecipada por um imprevisto, tendo em vista que o entrevistado era, então, líder de seu partido na Câmara, a conversa foi realizada por telefone, a partir do *LabHacker*.

As entrevistas foram analisadas por meio do software *Nvivo*, pela possibilidade de se identificarem de forma mais precisa as seguintes categorias: 1) atores mencionados e sua origem (a instituição patrocinadora da iniciativa, partido político, setor técnico, sociedade civil organizada, deputado/MP, academia, business, outra); 2) papel de atores mencionados; 3) o papel da(o) entrevistada(o) em relação às práticas participativas da instituição legislativa à qual pertence (ou pertencia à época da entrevista); 4) expectativas da(o) entrevistada(o) acerca de melhorias na instituição e na democracia proporcionadas por projetos de participação; 5) visão acerca do(s) projeto(s) de que faz parte; 6) conceito/compreensão de participação do(a) entrevistado(a).

A fim de complementar as informações coletadas tanto por meio de documentos quanto das entrevistas, realizou-se como técnica auxiliar, ainda, uma breve observação das rotinas de trabalho dentro dos dois parlamentos. Ela ocorreu brevemente em dois dias na Casa dos Comuns, dezesseis de janeiro e oito de fevereiro de 2016 (em decorrência da oportunidade das entrevistas e de uma reunião de avaliação das ações da Casa frente às recomendações da Comissão de Democracia Digital) e durante nove dias na Câmara dos Deputados brasileira, entre seis e dezesseis de março de 2017, especificamente no *LabHacker*, que coordena as atividades participativas online nessa Casa.

Desse modo, além das entrevistas identificadas, têm-se registros de conversas informais com servidores(as) durante esses dias, sem que esses(as) profissionais estejam identificados(as) quando da menção de trechos de diálogos informais no decorrer do trabalho. Vale ressaltar que o uso desses trechos foi consentido pelos agentes, desde que não fossem identificados no trabalho. Essas conversas contribuíram para uma visão mais ampla dos processos, o que será apresentado na análise, a seguir.

5 Análise

5.1 Características do envolvimento dos setores internos aos legislativos com o desenvolvimento das ferramentas

As entrevistas realizadas na Câmara dos Deputados apresentaram alguns agentes como importantes no processo de desenvolvimento das iniciativas de engajamento. Atores institucionais (Executivo, Judiciário, TV e rádio Câmara, Comissões, deputados, Secretaria de Comunicação da Câmara – SECOM, Centro de Informática – CENIN, Comitê Gestor do Portal da Câmara, presidente da Câmara, Departamento de Taquigrafia, Diretoria Geral, Senado), acadêmicos (universidades, prof. Rafael Sampaio, prof. Wilson Gomes), da sociedade (hackers, Operação Serenata de Amor¹²) e de outras instituições representativas (Câmara de Deputados do Distrito Federal) contribuíram com os projetos da Câmara. O papel que exerceram se constituiu de uma parcela de responsabilidade quanto à publicidade do Portal e-Democracia, à compreensão dos objetivos de projetos de e-participação, à concretização de debates online e, ainda, ao estímulo de mais ações por parte da Câmara por inspirar novos projetos fora de seus limites físicos, como o novo portal participativo da Câmara Distrital. Deve-se ressaltar, entre esses agentes, os últimos presidentes da Casa, que lideraram projetos de abertura participativa: Câmara Itinerante (2015) – Eduardo Cunha – e Câmara Aberta (2017) – Rodrigo Maia.

Os entrevistados, alguns deles também mencionados nas outras conversas, possuíam papel de destaque em relação aos projetos de engajamento e participação online das Casas em

¹² A Operação Serenata de Amor é um projeto que desenvolveu uma “inteligência artificial para controle social da Administração pública”, a qual analisa, especificamente, notas fiscais referentes aos gastos dos deputados pelos quais foi solicitado reembolso. Disponível em: <https://serenata.ai/>. Acesso: 10/04/2021.

estudo. No caso brasileiro, a equipe do *LabHacker*, gestora do Portal e-Democracia, é composta por duas chefias: o diretor do laboratório e a coordenadora das ações do portal. Na ocasião da conversa, a coordenação do portal estava em fase de transição, logo, o recém ex-coordenador também foi convidado a participar, mesmo porque continuava sendo funcionário do setor e desenvolvendo projetos junto à equipe de programação. É importante mencionar que a nova coordenadora do portal brasileiro em estudo já havia sido jornalista da Secretaria de Comunicação da Câmara, órgão responsável por publicizar as atividades da Casa. O deputado entrevistado foi um dos componentes da comissão que discutiu e aprovou a implantação do Portal e-Democracia, em meados de 2008. No momento da pesquisa, o parlamentar ocupava a liderança de seu partido na Câmara.

Esses entrevistados apresentaram uma visão bastante positiva da iniciativa, embora tenham sido expostos os desafios e as limitações do trabalho dentro da Casa.

Hoje, parlamentares da direita e da esquerda chegam muito crentes de que esse é o caminho. Não sabem ainda como usar, não sabem adotar isso, mas sabem que é inevitável. Sabem que estamos realmente em um momento de transição. Então, para mim é muito legal ver que o trabalho se consolidou. Tem muito ainda o que fazer, a gente ainda está no começo. Acho que o melhor ainda vai vir e que ainda estamos bem longe dessa ideia. Mas, muita gente se inspira nisso, está indo atrás, fazendo. E eu não falo só do [portal] e-Democracia, mas de todo o trabalho que está sendo construído aqui na Câmara. E é um trabalho resultante de outros órgãos, de outras pessoas. Isso está repercutindo muito, aqui, no vizinho do lado (estávamos na Câmara Distrital ajudando a inaugurar o *LabHacker* de lá) (Cristiano Faria. Entrevista com gestores do *LabHacker*, 2017).

Os desenvolvedores e gerentes da ferramenta brasileira acreditam na participação como a criação de um canal de comunicação entre as esferas civil e política, com a realização de um *feedback* por parte dos deputados, ou seja, “o cidadão sabendo que está sendo ouvido, o deputado recebendo essa informação e reforçando que ouviu” (Simone Ravazolli. Entrevista com gestores do *LabHacker*, 2017). Isso, segundo eles, é componente da democracia e envolve, ainda, um processo de abertura que parta de informação e transparência para ampliar as atividades de engajamento e participação. A partir desses incrementos, os cidadãos podem enviar colaborações para que as discussões legislativas resultem produtos melhores.

Nas conversas na Casa dos Comuns, percebe-se que a lista de atores mencionados segue de perto aqueles mencionados em documentos oficiais, o que prova que esses são agentes que, de fato, tiveram importância para o desenvolvimento de projetos de engajamento, especialmente aqueles de e-participação. Eles estão entre movimentos da sociedade civil (*Mind*, organização que trabalha com pessoas com deficiência mental; *Mysociety*, que trabalha com projetos para cidadania; *WeNurses*, organização de enfermeiras), integrantes do DDC (Hellen Milner, da *Tinder Foundation*; Justine McGuinness, coordenadora de mídia de John Bercow na época em que ele era presidente da Casa, que auxiliou os trabalhos iniciais do DDC), órgãos ligados ao parlamento ou coordenados pela instituição (Comissão de Modernização, Governo, Comissão de Negócios

Internos, DDC, PDS, Setor de Arquivo), outras instituições políticas (*Scottish Nationalists*). O papel que esses agentes mencionados têm exercido junto ao parlamento e, especificamente, à Câmara representativa do parlamento britânico consiste na agregação de expertise e participação em atividades de engajamento.

Houve uma menção a uma empresa multinacional (Coca-Cola) para falar da humanização dos perfis do parlamento nas redes sociais digitais (como a utilização do perfil de um personagem chamado “Bob” para se comunicar com o público representando a referida marca). Essa menção demonstra que as equipes de desenvolvimento e gerência de engajamento e participação estão atualizadas e se baseiam em experiências externas e alheias ao campo político para pensar suas próprias atividades.

Quanto aos entrevistados e suas funções, a parlamentar ocupou uma das três cadeiras no DDC destinadas aos Membros do Parlamento (MPs) e é uma das encorajadoras de atividades em ambiente digital para engajamento público. O consultor foi secretário do DDC e atua no setor de informação do Parlamento Britânico. Sua função durante os trabalhos da comissão especial foi coordenar as atividades, especialmente no período inicial de debates internos e formação da comissão. Uma das consultoras entrevistadas falou de modo específico sobre seu papel dentro das ações de engajamento público via online na Casa.

Eu trabalho na equipe de *Digital Outreach* (alcance digital) e nós fazemos coisas como social media das contas de Twitter da Casa dos Comuns e da “UKParl”, fazendo *live tweeting*, negócios e as *stories* para o website sobre o que está acontecendo na Câmara, divulgando informações sobre projetos de lei assim como fazendo meu trabalho específico, que é o maior alvo: fóruns fora do parlamento que funcionam a partir do engajamento em espaços digitais, onde as pessoas já estão. [...] Então, eu estive trabalhando nas ações de ciber Câmara, que eu lidero, mas minha equipe também tem trabalhado com a terminologia, a elaboração de um glossário. Nós atualizamos completamente, assim como o formato dos tweets da Casa (Lucinda Blaser. Entrevista, 2016).

Do mesmo modo, a terceira entrevistada, consultora do Parlamento à época, afirmou que sua equipe também trabalhava com o monitoramento de *hashtags*, mas em relação aos perfis das Comissões do parlamento, tendo sido gestora de uma das discussões online promovidas pela Casa. Entre outras funções, foram elencadas: manutenção tecnológica de conexão da Casa e planejamento de projetos.

Você tem a equipe cuidando do departamento de ajuda e lidando com problemas tecnológicos que vão acontecendo. A equipe também gerencia todo o kit tecnológico que os MPs utilizam (desktops, laptops, impressoras etc.) e há pessoas que mantêm a rede e garantem que o Wi-Fi funcione. Então, você tem a equipe que está focada em todo o planejamento de projetos, que chamamos de equipe de portfólio (Tracy Green. Entrevista, 2016).

Esses atores institucionais apresentaram expectativas e visão dos projetos que integram, principalmente em relação a como essas ações podem contribuir para melhorias nas instituições e na democracia. Lucinda Blaser, dos *Parliament Outreach Services* (POS), afirma que ainda há

barreiras a serem transpostas, mas que as iniciativas são boas oportunidades de abrir espaço para ouvir as demandas da população, como a ação de receber ensaios de até 3.000 palavras dos cidadãos, promovida pelos POS.

Outro ponto levantado nas entrevistas é o fato de que o fenômeno da modernização e da abertura participativa deve ser abraçado por todo o parlamento, desde as equipes consultivas aos próprios parlamentares, a fim de construir iniciativas mais eficientes. Isso significa

[...] habilitar o Parlamento a fazer um bom uso real da tecnologia no modo como ele se engaja com os cidadãos, como pode ser mais transparente e aberto sobre o que acontece aqui, e por que isso importa às pessoas, e como ele pode se engajar com elas. Mas também, em termos de construção de capacidade, a equipe que trabalha aqui, desenvolvendo suas habilidades e expertise digital, assim como os(as) MPs (Tracy Green. Entrevista, 2016).

As expectativas dos *officials* da Casa dos Comuns consistem em ver essas iniciativas completamente diferentes em vinte anos, tendo em vista “a velocidade com que as mudanças têm acontecido”, como cita Green, mesmo em face da enorme dependência que as ações desses atores têm em relação aos MPs. Do mesmo modo, acredita-se que MPs devem engajar-se com os projetos, tentando ganhar conhecimento acerca deles, embora não se deva exigir que os parlamentares precisem ser especialistas em cada um dos temas suscitados¹³.

A compreensão de engajamento e participação que pôde ser obtida a partir das conversas com servidores e parlamentares é que eles esperam projetos de engajamento digital como aqueles em que as pessoas podem dizer o que pensam (FOX, 2009). Consideram, todavia, um desafio ainda grande incorporar essas demandas, devido às restrições da própria Casa, ou mesmo prover responsividade sobre o fato de as contribuições não serem acatadas. Essa é uma preocupação que parte, sobretudo, da MP entrevistada.

Percebe-se, a partir desta análise, que as dinâmicas internas às Casas Legislativas são mais que acessórias ao desenvolvimento de iniciativas de participação, especialmente aquelas em ambiente digital: essas características ganham papel central no processo. A seção seguinte, concentra-se em discutir uma das características-chaves encontradas: a integração entre setores das casas legislativas no desenvolvimento de ações online para engajamento público.

5.2 A integração dos setores no processo de abertura participativa

Percebe-se a partir da análise dos agentes e seus papéis na dinâmica de modernização dos parlamentos que o campo político não parece ser o único ponto problemático na implantação de mecanismos participativos nos parlamentos (FARIA, 2012; MITOZO, 2018). As relações que os

¹³ Essa é uma função que cabe aos Lordes, os quais, ao contrário dos MPs, possuem uma formação específica muitas vezes distante da Política. Além do mais, eles não precisam se dedicar completamente à política, no sentido de que não precisam fazer campanhas ou atenderem a demandas de eleitorados específicos, pois não são detentores de cargos representativos.

setores ligados a essas ações mantêm são bastante importantes para o desenvolvimento de iniciativas. Por exemplo, a Secretaria de Comunicação da Câmara dos Deputados (SECOM) não se conecta muito ao Portal e-Democracia/LabHacker. Como consequência, atualmente, essa secretaria não publiciza apropriadamente as ações desse projeto. Um exemplo dessa falta de ligação ocorreu enquanto a pesquisadora estava em estágio de observação, no LabHacker: a SECOM publicou um *tweet* sobre o lançamento da nova versão do Portal e-Democracia às 23h.

Isso foi motivo de uma discussão entre os dois setores, o que foi presenciado pela pesquisadora. “[Essa iniciativa] está inserida no projeto ‘Câmara Aberta’ que o presidente [da Casa] está lançando. Aí você vê a falta de conexão [entre os setores]!”, disse um consultor legislativo. Não se pode deixar de mencionar que a SECOM não estava em serviço na hora da publicação. Mesmo assim, a programação para esse *post* de publicidade do portal ficar para um horário em que não haveria público suficiente, e tendo em vista que as postagens na rede *Twitter* se “perdiam” facilmente, pois a ferramenta ainda seguia uma sequência cronológica à época, é fator sintomático.

A integração entre setores nos Legislativos é um ponto problemático, especialmente por causa da burocracia. Ainda em relação ao Brasil, a Comissão de Legislação Participativa (CLP), a mais importante ação *offline* permanente para participação cidadã, tem um regulamento bastante restritivo, o que a leva a trabalhar nos moldes dos movimentos sociais dos anos 1990, com material impresso. Essa é uma ação usual na CLP mesmo após vinte anos de existência (2001-2021). No entanto, os processos dessa Comissão poderiam ser conduzidos mais facilmente se houvesse uma integração com o Portal e-Democracia.

Em 2016, foi aberta uma Comunidade Legislativa no portal nomeada CLP¹⁴. De acordo com um dos gestores do e-Democracia, essa ação foi interessante, pois houve um planejamento para desenvolver os canais que atendessem às demandas da CLP para as discussões disponibilizadas e, ainda, uma parceria com pesquisadores e universidades, a fim de pensar estratégias melhores.

Mas o projeto acabou não avançando por outras questões, que não foram impedimentos tecnológicos ou por problema de relacionamento da CLP. A aproximação foi interessante, a ideia era boa, mas precisa fundamentalmente de uma reforma no regimento interno da CLP, para rever algumas dessas coisas e esse é um gargalo na inovação, porque inovação algumas vezes vai bater justamente na legalidade (Walther Brandão. Entrevista com gestores do *Labhacker*, 2017).

Desse modo, percebe-se que, apesar de ter se constituído um passo importante para a digitalização, agilização dos trabalhos e integração entre órgãos com objetivos semelhantes, essa atividade não será uma tendência, uma vez que o foco da CLP não é tratar com os cidadãos de forma individualizada, como o e-Democracia propõe. Essa comissão permanente dialoga com a

¹⁴ Disponível em: <http://arquivo.edemocracia.camara.leg.br/web/clpdigital/inicio#.YJmdIO2Sk2x>. Acesso em 10/05/2021.

sociedade civil organizada.

Quem pode apresentar Sugestões Legislativas? Organizações não-governamentais (ONGs); Associações e órgãos de classe; Sindicatos; Entidades da sociedade civil, exceto partidos políticos; Órgãos e entidades de administração direta e indireta, desde que tenham participação paritária da sociedade civil (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013, p.14).

Ademais, o sistema de registro de atividades da CLP, essencialmente as Atas, são mecanismos ainda de cunho presencial, tradicional (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013), o que chama mais atenção para a necessidade de mudança dos regimentos internos à Casa brasileira. Esse é um dos fatores que justificam a declaração anônima de um servidor em relação a outros setores e, especialmente, ao campo estritamente político: “não atrapalhando, já temos um grande avanço”.

Por outro lado, o projeto Câmara Itinerante, de 2015, proporcionou uma integração entre a equipe gestora do e-Democracia e a SECOM, pois havia uma divulgação intensa da agenda da iniciativa, tendo em vista o fato de que o presidente da instituição à época liderava as caravanas do projeto às unidades da federação.

[...] em todas as edições do canal itinerante que aconteceram, o [portal] e-Democracia esteve presente, tinha transmissão ao vivo do que acontecia a partir da SECOM, e tinha interação via Portal e-Democracia. Os índices de participação foram muito bons, tinha fluxo de participação acima da média no Portal e-Democracia. E uma coisa bem legal que havia nesse projeto também eram os relatórios. Então, toda a participação, todo evento, a cada edição, gerávamos um relatório que era entregue para o presidente e para todo mundo que participou ali. Isso para haver uma noção de como foi essa participação, o que trouxe o ganho de evidenciar o potencial da ferramenta (Walter Brandão. Entrevista com gestores do *LabHacker*, 2017).

Percebe-se, portanto, que a integração gerou boas consequências para as discussões a partir do portal estudado. É fato que os setores envolvidos na iniciativa ocupam um lugar de destaque na promoção e no desenvolvimento desses projetos. Por isso, o modo como articulam seus interesses, a partir de sua diversidade de visões de parlamento e representação, é um ponto importante para o estabelecimento de uma cooperação interna.

O Parlamento britânico recentemente tem articulado equipes internas direcionadas à coordenação de mecanismos digitais de engajamento público. Assim, pode-se dizer que há investimentos sendo realizados. A Casa dos Comuns, entretanto, ainda não centraliza os trabalhos de engajamento e participação online em uma só equipe de coordenação das atividades, pois faz uso de todos os setores que trabalham com informação, educação parlamentar e recursos digitais. O *Parliamentary Digital Service* (PDS) e os *Parliament Outreach Services* (POS) buscam, por meio de ações *offline* e *online*, coletar o que os cidadãos pensam acerca de assuntos concernentes à Casa ou em discussão nas etapas de discussão de projetos, as chamadas “leituras”. Essa unificação dos setores em torno de um objetivo aponta para um cuidado com o desenvolvimento

da digitalização do parlamento, especialmente, da Casa dos Comuns, já que é a instituição representativa, da qual os cidadãos podem cobrar ações.

A própria reformulação do antigo departamento *Parliament ICT* como PDS mostra como a instituição tem apostado na ideia de se modernizar indo além de um investimento em estrutura tecnológica, mas com uma preocupação mais voltada aos resultados, ou seja, com o que se colherá a partir das ações promovidas por ela em ambiente online.

[...] previamente o *Parliament ICT* era muito focado em Tecnologias de Informação e Comunicação, i.e., muito concentrado em cabos, computadores, e não era muito sobre resultados que poderia alcançar [por meio de suas ações]. Então em acho que unido esse setor à equipe web e redirecionando o foco para o digital é algo positivo. [...] No coração disso, há duas coisas: a primeira é sobre permitir ao Parlamento realizar um uso realmente bom da tecnologia no sentido de engajar os cidadãos e de promover mais transparência e abertura sobre o que acontece aqui, em que isso influencia a vida das pessoas e como elas podem se engajar (Tracy Green. Entrevista, 2016).

É importante ressaltar que, a fim de oferecer maior compreensão acerca do parlamento e de como os cidadãos podem interagir com ele, essa parceria entre PDS e POS deu origem a uma equipe conjunta para divulgação e gerência de algumas atividades de engajamento público, a *Your UK Parliament*, conforme apresentado anteriormente.

Por meio do DDC, a Casa dos Comuns, além de escutar as sugestões e pedir consultoria de agentes externos (professores, empresários, estudantes etc.) para o desenvolvimento de suas ações, tentou reunir profissionais de diferentes órgãos da Casa. Alguns *officials* foram, então, nomeados pelo presidente como integrantes desse Comitê. Eles seriam responsáveis por relatar as atividades e pensar a aplicação das recomendações, tarefas sobre as quais seriam arguidos mais adiante em evento público na Casa, que ocorreu no dia oito de fevereiro de 2016.

As ações de abertura participativa da instituição brasileira analisada têm suas origens mais ligadas a setores técnicos que ao corpo político. Isso se expressa, por exemplo, pelo fato de que, embora o Portal e-Democracia tenha conseguido se instaurar dentro da Casa por mediação de alguns parlamentares que abraçaram a causa, tendo sido inicialmente alocado no âmbito das Comissões, ele teve sua ideia gestada entre servidores da Câmara (MITOZO, 2013; FARIA, 2012). Não se defende, contudo, que os servidores são, exclusivamente, os fatores que condicionam todo o processo. Devem ser considerados o jogo e as regras da política por detrás desses atores, o que guia, finalmente, todas as ações. Afinal, fala-se de parlamentos, instituições políticas, burocráticas e, sobretudo, hierárquicas.

6 Conclusão

A adoção de tecnologias digitais não consiste apenas no mecanismo desenvolvido. Esse é um processo maior de mudança nos procedimentos políticos internos aos parlamentos, uma vez que “A participação política na internet não se relaciona apenas ao grau de sofisticação das

ferramentas disponíveis” (MARQUES, 2011, p.116).

A partir da análise realizada, percebe-se que o sucesso de iniciativas para abertura dos parlamentos, instituições públicas, precisa necessariamente passar pelo comprometimento de servidores dos legislativos e da integração interna e externa de seus setores. Isso se faz necessário porque instabilidade organizacional no projeto, muitas vezes consequência de terceirização do desenvolvimento e da gestão de uma iniciativa institucional, é um dos fatores que podem trazer consequências negativas para experiências do setor público (CHADWICK, 2011). Desse modo, os recursos humanos e a infraestrutura de que as Casas analisadas dispunham foram elementos centrais, embora não os únicos, na elaboração e no desenvolvimento de iniciativas para a digitalização de atividades democráticas promovidas pelos Legislativos em análise, conforme previsto por Leston-Bandeira (2007).

Além disso, uma melhor integração entre setores contribuiria para uma publicidade de melhor qualidade, como mostra o caso brasileiro. A SECOM da Câmara dos Deputados é um órgão chave em relação à divulgação dos meios de abertura participativa da CD. Os canais que esse setor gere têm potencial de alcance a todos os cidadãos, não apenas entre aqueles que já conhecem as iniciativas, como é o caso já apontado dos perfis do Portal e-Democracia. Nesse sentido, a ação da Casa dos Comuns de promover debates nas redes em que, a princípio, só serviam para divulgação, teria potencial para atingir um maior número de usuários que uma ferramenta menos exposta, como é o caso do e-Democracia brasileiro. Essa é a razão para as redes sociais digitais terem atraído tantas instituições dispostas a aproximar-se dos cidadãos, a fim de divulgar melhor suas ferramentas e atividades, como nos casos analisados em outros estudos (LESTON-BANDEIRA, 2009, 2012; CAMPOS-DOMÍNGUEZ, 2011; BRAGA; MITOZO; TADRA, 2016).

O projeto Câmara Itinerante do Brasil mostrou, entretanto, que a integração não é impossível, pois durante os trabalhos as ações se apresentaram bastante coordenadas entre setores. Essa relação foi complementar ao envolvimento da presidência da Casa nas atividades, uma vez que a presença desse ator político à época nas caravanas do referido projeto teve grande influência sobre o efeito agregador. Do mesmo modo, integrar as ações das equipes de PDS e POS às recomendações do DDC, como ocorreu na avaliação do que as atividades desse comitê acarretaram à Casa, se liga ao próprio interesse do presidente da Casa em promover essa integração. O próprio *Speaker* esteve presente na reunião que convocou um ano após o lançamento do relatório do DDC, em 2016.

Percebe-se que a integração entre os setores estaria mais ligada à qualidade estrutural da iniciativa, tendo em vista que pode haver uma contribuição coletiva para a melhoria das ferramentas quanto (1) à publicidade das ações desenvolvidas, e (2) ao compartilhamento de ideias acerca de canais que deveriam compor as ferramentas. Um grande passo em direção a essas parcerias, no caso brasileiro, foi a criação do Laboratório Hacker, em 2013, e a integração dos

serviços de Ciber Câmara na Casa dos Comuns britânica, embora ainda haja deficiência em outros pontos, como leis que podem realmente tornar essas ações parte do processo de tomada de decisão pública, o que levaria os projetos a outro nível, mais conectados à representação política.

Referências

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, Junho, p.43-64, 2008.

BENHABIB, S. **Democracy and difference**: contesting the boundaries of the political. Princeton: Princeton University Press, p. 67-94, 1996.

BLASER, Lucinda. Entrevista, 2016. In: Mitozo, I.B. **E-Participação nos Parlamentos**: Desenvolvimento e uso de iniciativas pela Câmara dos Deputados brasileira e pela *House of Commons* britânica. Tese [Doutorado em Ciência Política]. Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Curitiba, 2018.

BRAGA, S.; MITOZO, I.B.; TADRA, J. As funções educativas dos e-parlamentos: uma análise longitudinal do caso brasileiro. **Cadernos de Pesquisa**, Fundação Carlos Chagas, v.46, n.162, p. 1192-1215, 2016. DOI: 10.1590/198053143645.

BRANDÃO, Walternor; FARIA, Cristiano; RAVAZOLLI, Simone. Entrevista com gestores do LabHacker, 2017. In: Mitozo, I.B. **E-Participação nos Parlamentos**: Desenvolvimento e uso de iniciativas pela Câmara dos Deputados brasileira e pela *House of Commons* britânica. Tese [Doutorado em Ciência Política]. Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Curitiba, 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão Legislativa de Participação. **O menor caminho entre os interesses da população e a Câmara dos Deputados**. 7ª ed. Brasília: Edições Câmara, 2013.

CAMPOS-DOMÍNGUEZ, Eva María. **El desarrollo de la ciberdemocracia en el Congreso de los Diputados**: la comunicación e interacción entre ciudadanos y parlamentarios a través de internet (2004-2008). Universidad Complutense de Madrid, Servicio de Publicaciones, 2011.

CHADWICK, A. Explaining the failure of an online citizen engagement initiative: The role of internal institutional variables. **Journal of Information, Technology & Politics**, v.8, n.1, p.21-40, 2011.

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

DIGITAL DEMOCRACY COMMISSION. **Open Up! Report of the Speaker's Commission on Digital Democracy**. House of Commons, January 2015. Disponível em: <http://www.digitaldemocracy.parliament.uk/>. Acesso em: 10/04/2021.

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

FOX, Ruth. Engagement and Participation: What the Public want and how our politicians need to respond. **Parliamentary affairs**, v.62, n.4, pp.673-685, 2009.

GREEN, Tracy. Entrevista, 2016. In: Mitozo, I.B. **E-Participação nos Parlamentos**: Desenvolvimento e uso de iniciativas pela Câmara dos Deputados brasileira e pela *House of Commons* britânica. Tese [Doutorado em Ciência Política]. Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Curitiba, 2018.

LESTON-BANDEIRA, C. The Impact of the Internet on Parliaments: A Legislative Studies Framework. **Parliamentary Affairs**, v. 50, n. 4, Ago/2007, pp. 665-674.

- LESTON-BANDEIRA, C. Parliamentary functions portrayed on European parliaments' websites. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 17, n. 34, out. 2009, p. 13-27.
- LESTON-BANDEIRA, C. Towards a trustee model? Parliamentary representation in the internet era: the Portuguese case. **Parliamentary Affairs**, v. 65, n. 2, p. 425-447, 2012.
- LESTON-BANDEIRA, C. The Pursuit of Legitimacy as a Key Driver for Public Engagement: The European Parliament Case. **Parliamentary Affairs**, v.67, p.415-436, 2014.
- LESTON-BANDEIRA, C. Why symbolic representation frames parliamentary public engagement. **British Journal of Politics**, 2016. DOI: 10.1177/1369148115615029.
- LESTON-BANDEIRA, C.; THOMPSON, L. Truly Engaging Citizens with the Parliamentary Process? An Evaluation of Public Reading Stage in the House of Commons. **20th Workshop of Parliamentary Scholars and Parliamentarians**, Wroxton College, Oxfordshire, 25-26 July 2015.
- MARQUES, F.P.J.A. **Participação política e internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do Estado brasileiro**. Tese [Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas]. Salvador: UFBA, Faculdade de Comunicação, 2008.
- MARQUES, F.P.J.A. Participação, instituições políticas e internet: um exame dos canais participativos presentes nos portais da Câmara e da Presidência do Brasil. In: MAIA, R.C.M.; GOMES, W.; MARQUES, F.P.J.A. **Internet e Participação Política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011, pp. 95-122.
- MITOZO, I.B. **Participação e deliberação em ambiente online: um estudo do Portal e-Democracia**. Dissertação [Mestrado em Comunicação], Universidade Federal do Ceará, 2013.
- MITOZO, I.B. **E-Participação nos Parlamentos: Desenvolvimento e uso de iniciativas pela Câmara dos Deputados brasileira e pela House of Commons britânica**. Tese [Doutorado em Ciência Política]. Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Curitiba, 2018. 267p.
- MITOZO, I.B. A utilização de sistemas deliberativos remotos pelas Assembleias Legislativas brasileiras durante a pandemia de COVID-19: Características e prospectos. **Revista do Legislativo Paranaense**, Curitiba, n. 4, Ago/2020, p. 9-24.
- MUNDKUR, A.; VENKATESH, M. The Role of Institutional Logics in the Design of EGovernance Systems. **Journal of Information Technology & Politics**, v.6, n.1, p.12-30, 2008.
- PEIXOTO, Tiago. **Virtual parliaments in Times of Coronavirus: Flattening the Authoritarian Curve?** 2020. Disponível em: <https://democracyspot.net/2020/04/21/virtual-parliaments-in-times-of-coronavirus-flattening-the-authoritarian-curve/>. Acesso: 10/04/2021.
- PRIOR, A. “This infinite variety of forms”: how Parliament, and political science, can better understand and encourage political engagement through the use of narratives. **Trabalho apresentado no Encontro Anual da Political Studies Association**, Glasgow – UK, 10-12 de Abril, 2017.
- ROMANELLI, Mauro. Towards sustainable parliaments. In: BRĂȚIANU, C.; ZBUCHEA, A.; PÎNZARU, F.; VĂTĂMĂNESCU, E.M.; LEON, R.D. (eds.). **Proceedings of Strategica, III International Academic Conference**, Bucharest, Romania, p. 636- 646, 29-30 de Outubro, 2015.
- VEIGA, L.; GONDIM, S. M. G. A Utilização de Métodos Qualitativos na Ciência Política e no Marketing Político. **Opinião Pública**, Campinas, v. 7, n.1, pp. 1-15, 2001.
- Artigo submetido em: 2021-04-27; Artigo reapresentado em: 2021-05-06; Artigo aceito em: 2021-05-12



PLENÁRIOS AO VIVO: UM MAPEAMENTO DAS TRANSMISSÕES DOS PARLAMENTOS DO CONTINENTE AMERICANO

FLOORS LIVE: A BROADCASTING/WEBCASTING MAPPING OF AMERICAN CONTINENT PARLIAMENTS

PLENOS EN VIVO: UN MAPEAMENTO DE LAS TRANSMISIONES DESDE LOS PARLAMENTOS DEL CONTINENTE AMERICANO

Ginny Carla Morais de Carvalho¹
Claudia Regina Fonseca Lemos²

Resumo: O artigo apresenta o mapeamento inédito das transmissões ao vivo, em vídeo, das sessões plenárias dos parlamentos do continente americano, analisadas sob a ótica de estudos acerca de transparência, publicidade e *accountability*. Os dados obtidos por meio de observação sistemática direta mostram que 51 entre as 55 casas parlamentares nacionais oferecem ao menos uma forma para a população assistir em tempo real as discussões e decisões dos plenários. Considerando a multiplicidade de formatos, estabeleceu-se quatro níveis informativos, que implicam em graus diferenciados de transparência e publicidade. Concluiu-se que a maior parte dos parlamentos do continente ainda necessita qualificar o conteúdo das transmissões, ampliando o compromisso com o entendimento e com o engajamento do público.

Palavra-chave: Transmissão ao vivo; Mídias legislativas; Plenário; Poder Legislativo; Parlamentos americanos.

Abstract: This paper presents an unprecedented investigation of the extent to which national parliaments in the countries of the American continent use live video broadcasts and webcasts of plenary sessions as a means for transparency, publicity and encouraging accountability. Data collected through direct systematic observation of plenary sessions shows that 51 among 55 legislative houses offer at least one means for the public to watch real-time discussions and decisions from the most important arena of the Legislative Branch. Considering the multiple formats offered, we have classified broadcasts in four informative categories, which imply different levels of transparency and publicity. To conclude, for most parliaments there is the challenge of qualifying the information from the live broadcasts of the plenary sessions to broaden understanding, promote greater interactivity and increase the degree of public engagement.

Keywords: Broadcasting; Webcasting; Legislative television; Plenary session; Legislative Power.

Resumen: El artículo presenta el mapeo inédito de las transmisiones en vivo, en video, de las sesiones plenarias de los parlamentos del continente americano, analizadas desde la perspectiva de los estudios sobre transparencia, publicidad y rendición de cuentas. Los datos obtenidos a través de la observación sistemática directa muestran que 51 de las 55 cámaras parlamentarias nacionales ofrecen al menos una vía para que la

¹ Mestre em Poder Legislativo pelo Cefor. Jornalista. Servidora concursada da Câmara dos Deputados desde 2011, com atuação nos veículos de comunicação institucionais. MBA em TV Digital e Novas Mídias pela Universidade Federal Fluminense. E-mail: ginny.morais@gmail.com

² Jornalista na Secretaria de Comunicação e professora no Mestrado Profissional em Poder Legislativo do Centro de Formação da Câmara dos Deputados. Mestre e doutora em Estudos Literários pela UFMG. E-mail: claudiarflemos@gmail.com

población pueda ver las discusiones y decisiones plenarias en tiempo real. Considerando la multiplicidad de formatos, se han establecido cuatro niveles de información, lo que implica distintos grados de transparencia y publicidad. Se concluyó que la mayoría de los parlamentos del continente aún necesitan calificar el contenido de las transmisiones, ampliando el compromiso de comprensión y participación pública.

Palabras clave: Transmisión en vivo; Televisión legislativa; Pleno; Poder Legislativo; Parlamentos americanos.

1 Introdução

As transmissões ao vivo são vitrines da ação política que se desenvolve nos plenários legislativos. A exposição integral e em tempo real das discussões e decisões está entre as principais formas de abertura e transparência do Parlamento, sendo considerada também fundamental para o fortalecimento democrático (BEETHAM, 2006; NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS, 2007; DECLARAÇÃO PARA A ABERTURA E TRANSPARÊNCIA PARLAMENTAR, 2012; INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2018; AGORA, 2019).

Este artigo traz parte dos resultados de um levantamento inédito das transmissões em âmbito do continente americano. Os dados foram obtidos a partir da observação direta e sistemática de sessões plenárias, técnica de pesquisa qualitativa que consiste na observação direta dos fenômenos investigados pelos pesquisadores, a partir de critérios previamente definidos (YIN, 2016; PÁDUA, 2019).

Foram consideradas variáveis técnicas para análise da transmissão e criadas categorias qualitativas para classificação de conteúdo (Apêndice A). O corpus do estudo foi composto por todas as 55 casas legislativas dos 35 países autônomos e independentes da região. Foram analisadas 172 sessões, totalizando mais de 670 horas, entre os meses de outubro de 2019 e abril de 2020. A observação foi registrada seguindo uma sistematização de quesitos, em forma de diário de campo digital, que reuniu anotações escritas e fotografias de momentos específicos das transmissões das sessões plenárias.

Os registros foram sistematizados em planilhas eletrônicas e, posteriormente, relacionados com variáveis de ordem política, social, econômica e geográfica. A manipulação de dados foi feita entre junho e julho de 2000). O resultado desse processo são os dados apresentados a seguir.

2 O plenário que é exposto ao cidadão

A transmissão ao vivo em vídeo das sessões plenárias é amplamente adotada no continente americano. A pesquisa revelou que 92,7% das casas parlamentares disponibilizam ao menos um dos formatos considerados - *broadcast* televisivo ou *webcast* por *sites*, plataformas de vídeo *on-line* (*YouTube* ou *Vimeo*) e mídias sociais (*Facebook* ou *Twitter*). Cabe destacar os que oferecem todas essas modalidades: parlamentos unicamerais de El Salvador, Peru, Guatemala;

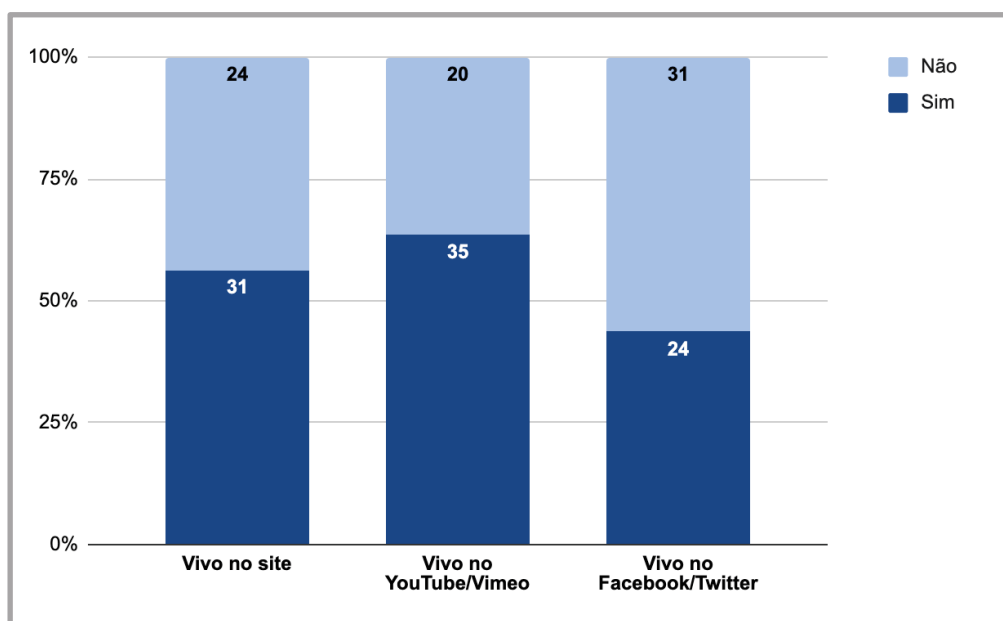
câmaras de deputados e senadores do Brasil e do México. No entanto, há legislativos que estão no outro extremo: em quatro (7,3%) casas legislativas - as duas de Belize e as duas do Haiti - não se constatou nenhuma alternativa para que a população assista às sessões plenárias em tempo real.

O meio mais utilizado para a difusão ao vivo dos atos de plenário no continente é a internet, que vem sendo considerada crucial na expansão do serviço aos cidadãos, pois a tecnologia reduziu custos e facilitou tecnicamente a operação (INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2018). O *webcast/streaming* é disponibilizado por 87,3% das casas parlamentares americanas. O levantamento mostra que os parlamentos da região decidiram adaptar-se às mudanças de consumo do público, uma vez que em locais onde o acesso à internet é mais amplo, as pessoas estão deixando de ver televisão transmitida de forma tradicional (*broadcast*) (CANNITO, 2010).

A análise pormenorizada das transmissões ao vivo das sessões plenárias via internet (Gráfico 1) mostra que 31 casas legislativas (56,4% do total) utilizam o próprio *site* para tal. Dessas, 13 se utilizam de mecanismos integrados à própria *webpage* e 18 inserem na página o *link* ou o vídeo que, na verdade, está sendo transmitido pelas plataformas privadas de vídeo *YouTube* e/ou *Vimeo*.

Quase um terço (63,6%) dos parlamentos estudados faz suas transmissões ao vivo em plataformas *on-line* privadas de vídeo, notadamente o *YouTube*, que é utilizado por 34 das 35 casas parlamentares que transmitem nesta modalidade. Essa é a opção mais comum de divulgação em tempo real de vídeo das sessões plenárias.

Gráfico 1 Modalidades de transmissão ao vivo na internet



Fonte: Elaboração própria (2020).

Entre as casas legislativas que transmitem a sessão ao vivo pelo *YouTube* (61,8% do total de 55), nem todas se utilizam do canal oficial do parlamento na plataforma. Em Dominica e Santa Lúcia, o *streaming* ao vivo é feito por meio da conta do Governo. Já o parlamento jamaicano tem suas sessões transmitidas pela conta da televisão estatal *Public Broadcasting Corporation of Jamaica* (PBJC).

Outra estratégia, utilizada por 43,6% (24) das casas parlamentares pesquisadas, é a transmissão ao vivo por meio do *Facebook* e *Twitter*. No continente americano, 69,1% das casas parlamentares possuem conta no *Twitter* e o mesmo percentual no *Facebook* (dados levantados pela pesquisa), percentual próximo do dos parlamentos que globalmente afirmam utilizar mídias sociais: 70% (INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2018). Isso mostra que os legislativos americanos, apesar de seguirem a tendência global de uso das mídias sociais, não adotaram tais mídias majoritariamente como meios de *streaming*.

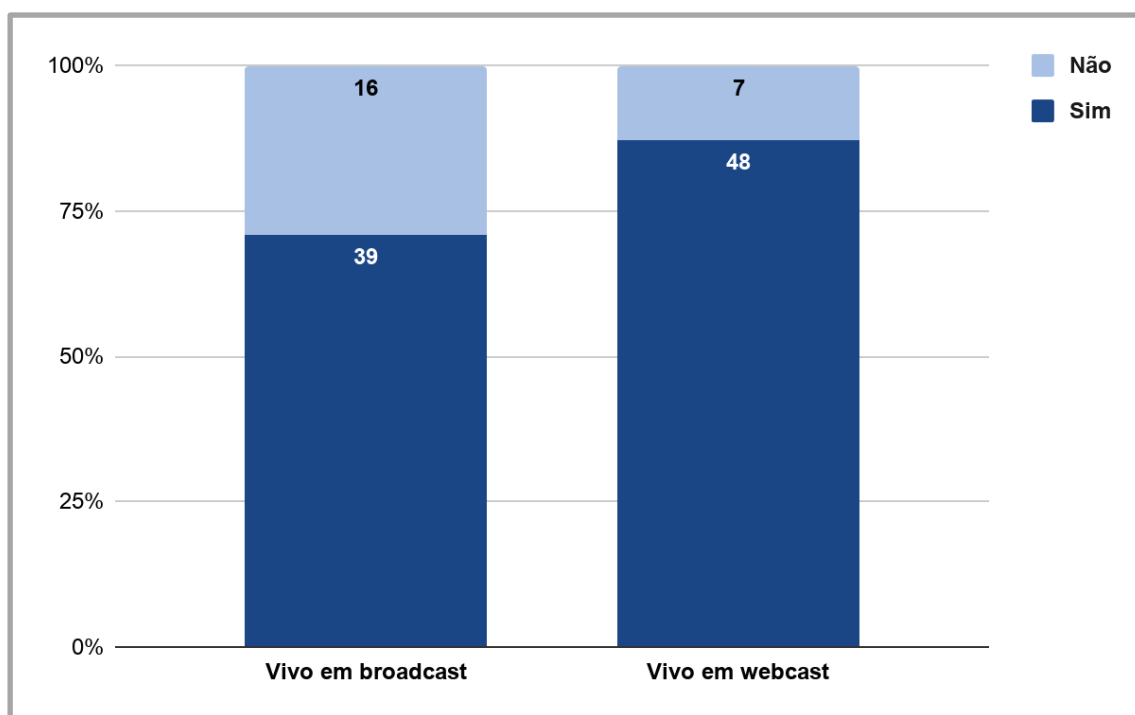
É relevante pontuar que, em nível mundial, as mídias sociais são a principal forma de os legislativos se comunicarem com os cidadãos desde 2016, se considerarmos o número de parlamentos que as adotam. Elas estão sendo utilizadas como instrumentos para informar sobre os atos parlamentares, explicar o processo político e legislativo e envolver a sociedade com a instituição (INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2018). Tal presença nas mídias sociais vai em busca de atrair um público que está lá pelos mais variados motivos e que tende cada vez mais a consumir informação diretamente nesses ambientes. A expectativa é que esse público possa acabar se interessando pelas informações políticas que são oferecidas (SURYADJAJA, 2016). Enquanto a televisão faz parte de um modelo massivo de comunicação, as mídias sociais integram modelo colaborativo, por envolver maior engajamento (D'ANDRÉA, 2015), embora esse ideal nem sempre se concretize por falta de interação dos parlamentos com os internautas. Além disso, o custo de transmissão por meio da internet e das mídias sociais é bem mais baixo do que o da TV.

A observação direta das sessões revelou que, em algumas casas legislativas, a transmissão ao vivo via mídias sociais é a principal forma de divulgação das sessões plenárias, como na *National Assembly* de São Cristóvão e Neves, em que o *live streaming* pelo *Facebook* é a única opção para quem quer assistir remotamente em tempo real tais eventos. Em outras casas legislativas, o ao vivo via mídias sociais é uma forma adicional de se aproximar do público, complementar à transmissão realizada por televisão, *site* e *YouTube*. Tais parlamentos se encaixam na visão de que é preciso multiplicar a presença nos meios de comunicação, pois é por intermédio deles que as pessoas têm acesso a informações que permitem que ajam politicamente (MAIA, 2006).

Fora da internet, a transmissão plenária ao vivo em *broadcast* televisivo foi verificada em 70,9% das 55 casas legislativas pesquisadas (Gráfico 2), por meio de emissoras próprias ou de terceiros, em sinal aberto e gratuito ou pago. Pouco mais da metade (50,9%) possui canal de

televisão especialmente dedicado à divulgação de atividades parlamentares (*broadcast* via sinal aberto ou por assinatura). As chamadas televisões legislativas podem ser de administração própria do Parlamento, como ocorre no Brasil e na Argentina, ou gerida por terceiros, por empresas de TV a cabo (Estados Unidos e Canadá) ou pela corporação de comunicação estatal (Bahamas). São meios de comunicação criados para que o cidadão consuma diretamente da fonte as informações relacionadas ao Legislativo (RENAULT, 2004; SANT'ANNA, 2006), mas também têm o objetivo de influenciar a cobertura noticiosa da mídia privada, que costumeiramente refere-se ao Parlamento de maneira superficial e negativa (SANT'ANNA, 2006). As televisões dedicadas à cobertura de eventos do Poder Legislativo agregam ao cenário informativo a favor da cidadania ao esclarecer as decisões políticas (SANT'ANNA, 2009). Ainda contribuem para a efetividade dos princípios de transparência e publicidade, fundamentais em sistemas representativos (BARROS; BERNARDES; RODRIGUES, 2014), embora sejam palco de constantes conflitos entre as lógicas políticas e jornalísticas (BERNARDES, 2013b).

Gráfico 2 – Comparativo entre transmissão plenária ao vivo em broadcast e webcast



Fonte: Elaboração própria (2020).

A pesquisa mostrou uma realidade um pouco diferente da declarada pelos próprios legislativos à União Interparlamentar. Em 2019, a base de dados da entidade apontava que 61,8% (34) das casas parlamentares do continente americano possuíam canal de televisão dedicado a transmitir as sessões parlamentares; 23,6% (13) não possuíam; 14,5% (8) não haviam disponibilizado a informação. Acredita-se que a diferença entre a situação constatada pelo estudo (50,9% das casas parlamentares com canais televisivos dedicados) e a registrada na União

Interparlamentar (61,8%) possa ser explicada pelo fato de alguns parlamentos realizarem apenas transmissões ao vivo pela internet de eventos específicos, como as próprias sessões plenárias, sem disponibilizar programação adicional, e mesmo assim terem considerado isso como um canal televisivo ao declarar informações à União Interparlamentar. A divergência também pode ter como justificativa a limitação de registro da realidade por parte desta pesquisa, já que se trata de um levantamento sobre canais televisivos em países não visitados presencialmente pelas pesquisadoras, ou seja, analisados somente com as informações disponíveis à distância.

2.1 Quando assistir ao vivo

Para que a população possa assistir às discussões e decisões dos parlamentares em tempo real, é necessário que tenha conhecimento do dia e da hora em que haverá sessão plenária. Por isso, a pesquisa verificou se os parlamentos do continente americano estão disponibilizando previamente tal agenda em seus *sites* oficiais. A maior parte oferece tal serviço, mas o que chama a atenção é que 41,8% ainda não oferecem esse instrumento de transparência.

Novamente, o resultado obtido pela observação direta não confere com as informações repassadas pelos próprios parlamentos americanos à União Interparlamentar. Na base de dados da entidade internacional constava, em março de 2020, que apenas 10,7% das casas legislativas não ofereciam a agenda prévia do plenário na internet. A justificativa para a divergência pode estar na quantidade de casas legislativas que não forneceram tal dado para a União Interparlamentar ou que afirmaram divulgar apenas "algumas agendas prévias", o que pode ser feito por meio de notícias ou comunicados, que não têm a periodicidade e o local definidos, critério estabelecido para a observação direta. Também é preciso considerar que os dados foram colhidos em momentos diferentes e os *sites* são modificados constantemente.

Cabe ressaltar que alguns parlamentos divulgam a agenda de sessões plenárias pelas mídias sociais. No entanto, essa modalidade não foi considerada por esta pesquisa devido à irregularidade da informação, sem periodicidade nem localização definidas. No *Facebook* e no *Twitter*, não há sistema de busca nas publicações dentro de cada conta, por isso, é preciso percorrer todas as postagens da *timeline* até encontrar a informação de agenda. Já no *site* oficial, há um caminho fixo e pré-determinado onde a agenda está disponível, comumente junto com a pauta de votações. Muitas vezes, essa divulgação já está à vista, na página de entrada do *site* oficial do parlamento, ou a um clique, cujo *link* é de fácil localização por parte do público, como em um calendário, ou na palavra "agenda", o que caminha no sentido da transparência clara (FOX, 2008), embora nem sempre a linguagem seja simples o suficiente para uma compreensão mais acessível à população.

Já em outros casos, encontrar a agenda prévia de sessões plenárias não é algo intuitivo e requer conhecimento da estrutura do *site*, a exemplo do que ocorre na *Câmara de Diputados* da Bolívia e no *Parliament* da Guiana, em que a informação consta de um PDF dentro de uma seção

específica em que há documentos do processo legislativo. Tal situação se enquadra na definição de transparência opaca de Fox (2008), em que há a divulgação dos dados, mas sem serem inteligíveis e acessíveis. E foi o que, de fato, se verificou: geralmente, a linguagem da pauta é rebuscada e técnica, o que limita a compreensão imediata de quem não está familiarizado com os termos e o processo legislativo.

2.2 O que se vê e se ouve na transmissão ao vivo do plenário

Já que se trata de uma transmissão ao vivo em vídeo, os principais componentes informativos são as imagens e os sons. Por isso, a captação se impõe como relevante porque tem o potencial de interferir no que as pessoas vão ver e ouvir da sessão plenária, de limitar a transparência, ao estabelecer o que pode ser visto, quando e como (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2018). Nas transmissões ao vivo nos legislativos, os procedimentos técnicos de imagem e áudio são cuidadosamente pré-determinados e, muitas vezes, passam pelo crivo de atores políticos, corroborando o conceito de "imagem disciplinada" destacado por Renault (2004) e reforçado por Barreto (2018).

A observação direta realizada por esta pesquisa levou em consideração o controle de imagens e sons veiculados nas transmissões ao vivo das sessões plenárias. Como não foi feita visita presencial a todos os parlamentos que fazem parte do escopo, a análise foi feita a partir do produto que é entregue ao público nessas transmissões.

A partir deste momento, para traçar o perfil das transmissões ao vivo das sessões plenárias dos parlamentos americanos, serão consideradas somente as casas legislativas em que se obteve êxito em analisar tais sessões. Dessa forma, o universo passa a ser composto por 50 casas legislativas (retirando-se, portanto, o Senado das Bahamas, que transmite ao vivo apenas em *broadcast*, e as câmaras altas e baixas de Belize e do Haiti, que não realizam tal transmissão).

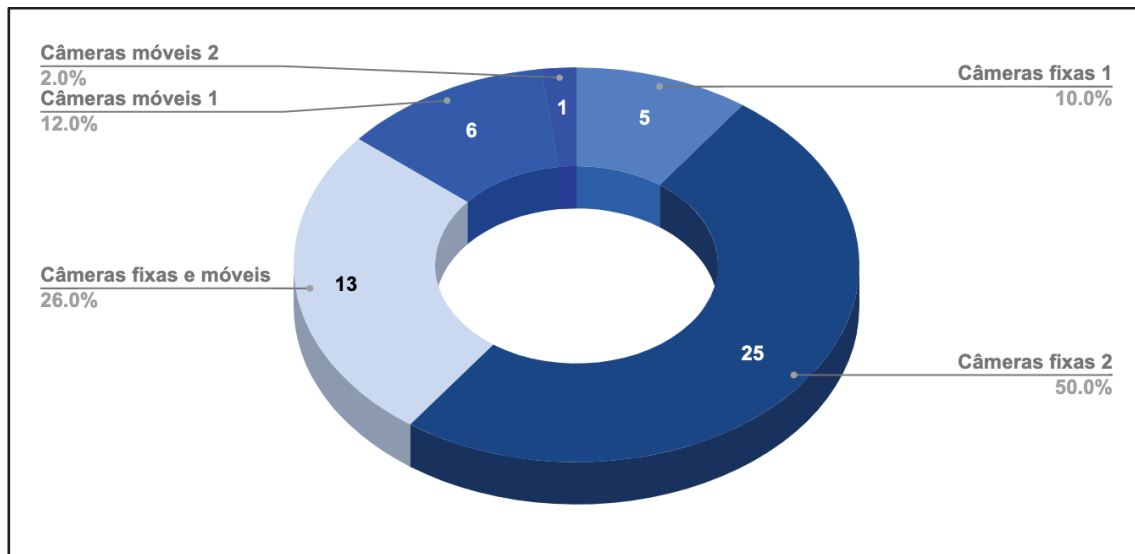
Foram encontrados cinco padrões em relação ao posicionamento, tipo e operação de câmeras durante as transmissões das sessões plenárias. Tais realidades foram categorizadas da seguinte maneira:

- **Câmeras fixas 1:** Câmeras fixas, automatizadas ou não, com enquadramentos pré-definidos;
- **Câmeras fixas 2:** Câmeras fixas operadas por profissionais;
- **Câmeras fixas e móveis:** Câmeras fixas e móveis operadas por profissionais;
- **Câmeras móveis 1:** Câmeras móveis operadas por profissionais;
- **Câmeras móveis 2:** Câmeras móveis operadas por profissionais, mas com limitação de enquadramento devido à localização restrita.

Em 60% das casas legislativas que tiveram sessões analisadas (30) há o uso exclusivo de câmeras fixas para captar as imagens das sessões transmitidas ao vivo (Gráfico 3). Em quase a totalidade dos casos, tais dispositivos são instalados nas paredes do plenário e, por serem

equipamentos de pequeno porte, passam praticamente despercebidos nas imagens que vão ao ar. No entanto, há diferenças quanto à operação dessas câmeras. O modo mais comum, observado em 50% das casas parlamentares, é quando há profissional para operar as câmeras fixas em tempo real, promovendo ajustes de foco e enquadramento. Em 10% dos casos, são câmeras fixas com rígidos enquadramentos pré-determinados, muito provavelmente dispositivos automatizados, pois não são feitos ajustes nas imagens em tempo real.

Gráfico 3 – Câmeras usadas para a captação do vídeo da sessão plenária



Fonte: Elaboração própria (2020).

Também foi constatado o uso de câmeras móveis para captar as imagens que são transmitidas da sessão plenária. Em alguns casos, esses equipamentos atuam conjuntamente com as câmeras fixas (26%), possibilitando melhor visualização dos parlamentares que optam por falar de seus lugares no plenário (e não nas tribunas).

Ainda foi registrada a utilização exclusiva de câmeras móveis durante a transmissão ao vivo de sessões plenárias em sete casas parlamentares (14%). Em apenas uma, na *Asamblea Nacional* da Venezuela, a câmera ficava em um local restrito da galeria, o que limitava o enquadramento e, por vezes, impedia a visão do rosto de quem estava discursando fora da tribuna. A precariedade na captação de imagens, com a utilização de somente uma câmera móvel, impunha que ajustes como movimentação e *zoom* para localizar e enquadrar o orador fossem feitos ao vivo, às vistas do telespectador - situação que também foi constatada no Parlamento do Suriname, embora, diferentemente da Venezuela, o cinegrafista estivesse situado dentro do mesmo ambiente que os legisladores no plenário (*floor*).

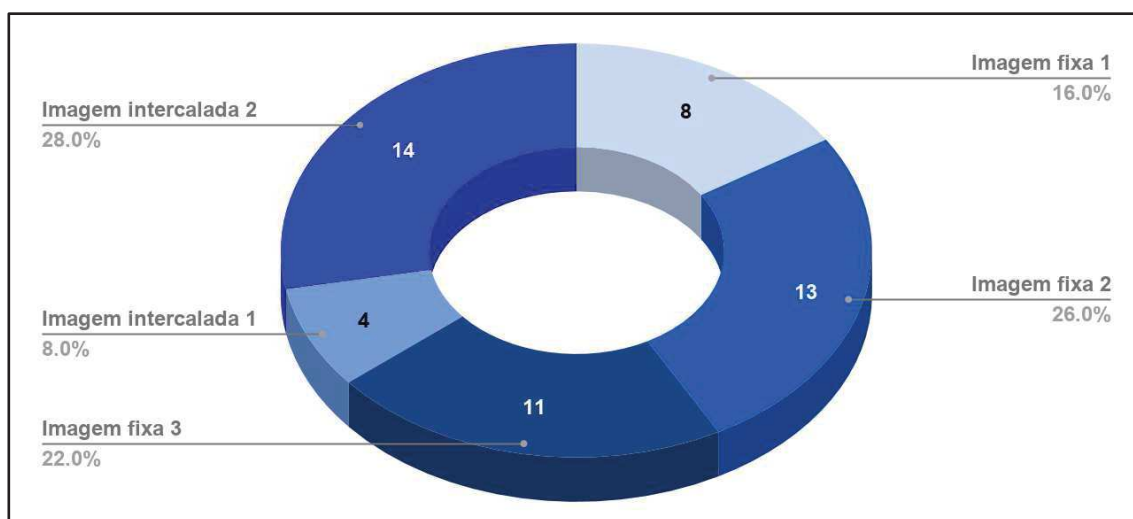
A pesquisa também analisou os padrões de enquadramento de imagem em relação à dinâmica da sessão plenária: o que é mostrado ao público enquanto um orador está ao microfone, em quais momentos aparece o plenário como um todo, se há movimentação de câmera e uso de

recursos como *zoom in* e *zoom out*. Assim como no critério que mapeou de que forma é feita a captação por meio de câmeras, o objetivo deste parâmetro é verificar o grau da "imagem disciplinada" (RENAULT 2004; BARRETO, 2018) dessas transmissões parlamentares e de que forma podem limitar a transparência parlamentar em função da maneira como definem o que pode ser visto, quando e como (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2018). Até que ponto o que é veiculado mostra o contexto em que as falas e os acontecimentos em plenário se desenrolam?

Há uma imagem-padrão a todas as transmissões das 50 casas legislativas que tiveram sessões analisadas: a que mantém fixa na tela a figura do parlamentar que está com a palavra em meio primeiro plano (da cintura para cima) ou em primeiro plano (do peito para cima). A partir daí, surgem variações que permitem, em maior ou menor grau, observar os pares e ter noção do evento como um todo (Gráfico 4). Foram cinco os padrões verificados em relação a este critério de observação, que foram categorizados da seguinte forma:

- **Imagem fixa 1:** Imagem fixa no orador, sem mostrar plenário todo;
- **Imagem fixa 2:** Imagem fixa no orador, com plenário entre as falas e nas votações;
- **Imagem fixa 3:** Imagem fixa no orador, com plenário entre as falas e nas votações, usando recursos como *zoom* e movimentação de câmera;
- **Imagem intercalada 1:** Imagem intercala orador, pares e plenário durante a fala, com planos fixos;
- **Imagem intercalada 2:** Imagem intercala orador, pares e plenário durante a fala, usando recursos como *zoom* e movimentação de câmera.

Gráfico 4 – Padrões de enquadramentos de imagens verificados nas transmissões ao vivo



Fonte: Elaboração própria (2020).

Apenas oito (16%) casas legislativas não mostram o plenário inteiro em nenhum momento da transmissão ao vivo, mantendo o enquadramento das câmeras fechado em parte do plenário (geralmente Mesa Diretora) e/ou no orador do momento. Ainda com enquadramento fixo no parlamentar durante toda a fala, o padrão seguinte avança por usar o plano aberto do plenário

na troca de oradores. A visão por completo do plenário ainda é inserida nos momentos de votação. Este padrão é o adotado por quase metade (48%) das casas legislativas americanas que tiveram sessões analisadas, o que demonstra a predominância de procedimentos que vetam a variação de imagens e impõem que apenas o orador é quem deve estar na tela. Esse grupo pode ser subdividido em dois: entre as transmissões que se aproveitam de recursos como movimentação de câmera e *zoom* na captação de imagens dos oradores e do plenário (22%) e os que utilizam apenas enquadramentos estanques (26%).

Verificou-se ainda que 36% das casas legislativas intercalam, durante um discurso, a imagem do orador com a dos demais parlamentares ou com a do plenário inteiro - grande parte (28%) indo além dos enquadramentos fixos e parados, utilizando-se de recursos como movimentação de câmeras e *zoom*. Essa variação nas imagens e enquadramentos, além de tornar a transmissão mais dinâmica, se constitui em acréscimo de informações visuais e permite ao público verificar, principalmente, as reações dos demais parlamentares ao que está sendo falado no momento. Em ocasiões mais tensas, é o que possibilita assistir a protestos promovidos no recinto durante a sessão.

A falta de variação de imagens impediu, por exemplo, que o público entendesse o motivo da suspensão da sessão plenária da *Cámara de Diputadas y Diputados* do Chile em 18 de dezembro de 2019, enquanto eram discutidas regras para elaboração de uma nova constituição. As câmeras se restringiram ao orador enquanto se ouvia gritos de protestos e manifestantes invadiram o pleno. Por outro lado, foi o enquadramento mais aberto das câmeras que possibilitou ao público testemunhar o choque e a indignação da bancada governista frente à traição de um de seus integrantes, Charandass Persaud, ao votar favoravelmente à Moção de Desconfiança do *Parliament* da Guiana ao Governo, em 21 de dezembro de 2018 (Figura 1).

Figura 1 – Enquadramentos diferenciados em momentos de reações em plenário na *Cámara de Diputadas y Diputados* do Chile (acima) e no *Parliament* da Guiana (abaixo)



Fonte: Montagem feita a partir de *frames* captados pelas autoras (2020). Acima, em 25/02/20 de https://www.facebook.com/watch/live/?v=2496567217291691&ref=watch_permalink. Abaixo, em 29/02/20 de <http://parliament.gov.gy/chamber-business/sittings/111th-sitting-eleventh-parliament/>

Em relação ao áudio, a observação das sessões plenárias mostrou que quem conduz a sessão tem o poder de dar voz (ou não) aos demais parlamentares. E depende do arbítrio desse ator político, geralmente o presidente da casa legislativa, se as reações e manifestações podem ser ouvidas e registradas pelos equipamentos de áudio e vídeo que fazem a gravação e a transmissão do evento. Em apenas uma casa legislativa, a *Asamblea Nacional* da Venezuela, se constatou captação de áudio independentemente da decisão da mesa diretora dos trabalhos. E isso só ocorreu porque a captação era precária - ao que tudo indica, das caixas de som do recinto, o que permitiu um alto grau de ambientação. Todas as demais 49 casas legislativas que tiveram sessões analisadas tinham a transmissão ao vivo suprida com áudio captado diretamente do sistema

institucional de microfones, em que há controle sobre o microfone do parlamentar que está autorizado a falar.

A análise das transmissões indica que quase todas as casas parlamentares têm seus áudios enquadrados em dois grupos: o de parlamentos onde se consegue ouvir apenas a voz do orador autorizado a falar no momento (32%) e o grupo em que se escuta prioritariamente o legislador que está com a palavra, mas é possível também ouvir o som ambiente - o que permite perceber reações, mesmo as que não são mostradas em vídeo (situação verificada em 66% das casas parlamentares). Mesmo onde se verifica esse último padrão de captação de som, foram registrados episódios em que até a ambientação foi cortada, emudecendo totalmente a transmissão durante um período. Tais ocorrências foram verificadas em momentos variados da sessão, como votações, discussões e desrespeitos à fala do orador autorizado, sem que fosse possível identificar uma causa específica.

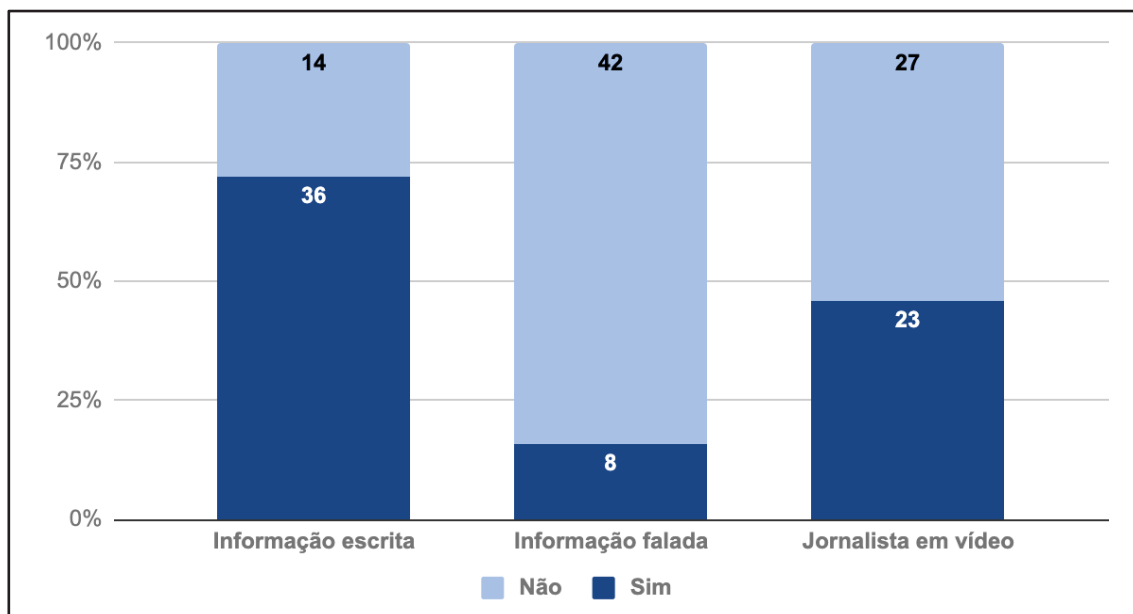
A pesquisa ainda verificou que duas em cada três (66%) casas legislativas que tiveram as sessões analisadas não fazem uso de intérpretes de línguas de sinais, para oferecer o conteúdo a pessoas com deficiência auditiva.

2.3 Que conteúdo a transmissão de plenário oferece

Este estudo também se dedicou a analisar quais informações estão disponíveis na transmissão ao vivo das sessões plenárias, para além da imagem e do som brutos do evento. Considera-se este um ponto crucial, tendo em vista o desconhecimento e a falta de informação da sociedade em relação ao funcionamento das instituições do Estado e da política (MAIA, 2002; MIXON; UPADHYAYA, 2003; COSSON, 2011). As sessões legislativas possuem ritos próprios e complexos, o que dificulta o entendimento para quem não está habituado a eles. Além disso, tais eventos envolvem, muitas vezes, dezenas e até centenas de legisladores, quantidades que, por si só, impedem o reconhecimento individual de todos os oradores, a não ser que haja uma identificação escrita em tela.

Verificou-se que 80% das 50 casas parlamentares que tiveram sessões analisadas disponibilizam algum tipo de informação complementar, mesmo que mínima, durante a transmissão ao vivo em vídeo das sessões plenárias. Foram consideradas informações escritas na tela; informações faladas por jornalistas ou locutores sem que apareçam na tela (narração ou *voiceover*); e informações fornecidas por jornalistas que aparecem na tela durante a transmissão ao vivo. A incidência de cada categoria está no Gráfico 5 a seguir.

Gráfico 5 – Tipo de informação fornecida na transmissão ao vivo das sessões plenárias



Fonte: Elaboração própria (2020).

O conteúdo escrito na tela é o mais frequente, sendo utilizado por 72% das casas parlamentares que tiveram sessões analisadas. Essas informações dispostas no vídeo são fundamentais para a identificação do parlamentar que está com a palavra, como o nome, o cargo, o estado e o partido. Também entram dados que indicam em que fase a sessão se encontra, o número do projeto que está em debate ou em votação e explicações adicionais sobre o tema em questão.

Quase metade (46%) das casas legislativas insere jornalistas ou comunicadores na tela ao longo da transmissão ao vivo. Esses profissionais explicam e fazem o resumo das propostas que estão em pauta ou foram deliberadas, além de entrevistarem parlamentares em alguns casos. Atuam segundo premissas da subcategoria do jornalismo político, a de "jornalista legislativo" (FREITAS, 2020), entre elas, a de ter conhecimento especializado na área, mas, ao fazer as intervenções, se limitar a transmitir relatos, processar as informações o mais rápido possível, sem emitir opinião, com vistas ao interesse público (MALVAZI, 2004; SANT'ANNA, 2009; FREITAS, 2020). Já a informação apenas falada, que oferece uma narração sobre a imagem do plenário, também trazendo explicações acerca das propostas e do processo legislativo, é a menos utilizada pelos parlamentos - foi verificada em apenas 16% das casas legislativas.

As informações escritas inseridas na transmissão ao vivo das sessões plenárias são as que têm menor potencial invasivo em relação ao andamento do processo legislativo, pois não impõem interferência na visão ou escuta dos parlamentares. Ruídos podem ocorrer quando a explicação é dada por jornalistas (aparecendo ou não na tela). As informações escritas também são de utilização relativamente simples, podem ser inseridas remotamente (fora da sede do parlamento)

e usar os mesmos moldes, padrões e *softwares* já comumente utilizados pelas transmissões televisivas dos canais generalistas, em especial, os jornalísticos.

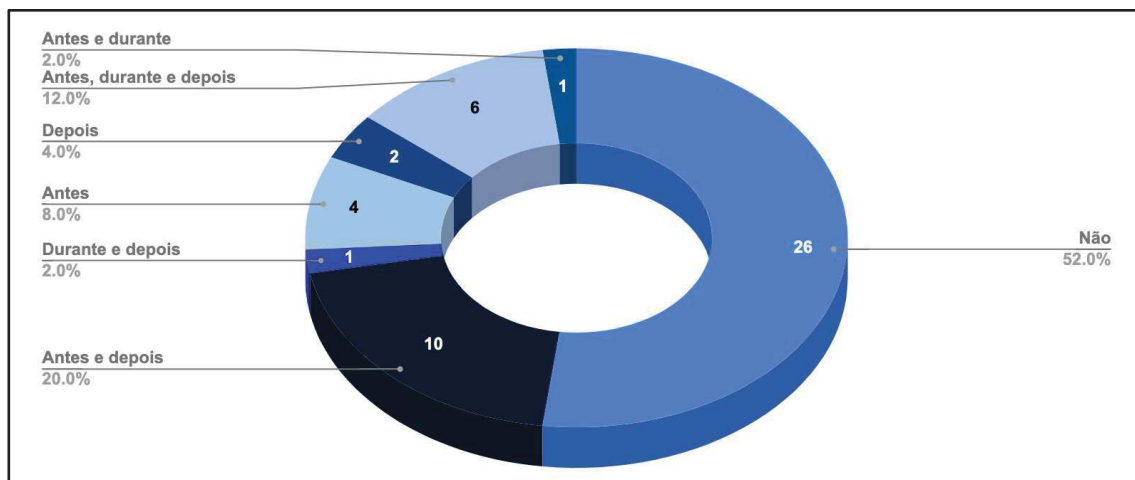
Quanto ao momento de inserção, geralmente as informações escritas são verificadas ao longo de toda a transmissão ao vivo, ao contrário das demais categorias de informações analisadas por esta pesquisa ("explicações faladas" e "jornalistas em vídeo") que, quando incidentes, costumam se restringir ao antes e após o período oficial das sessões.

É preciso levar em conta que, além do conteúdo escrito ser restrito ao limitado espaço da tela, informações orais (com ou sem a imagem do jornalista em tela) têm potencial de serem mais didáticas ao público, considerando a possibilidade de contextualização de assuntos legislativos complexos que necessitam de assimilação simultânea ao acontecimento.

O público difuso das transmissões ao vivo também aumenta a necessidade de explicação dos fatos (MAIA, 2002). Isso é especialmente importante no contexto latino-americano, que compreende a maior parte dos países integrantes do escopo desta pesquisa, território em que, segundo Martín-Barbero (1997), a oralidade é predominante na cultura e na comunicação popular.

Apesar disso, pouco mais da metade (52%) das casas parlamentares não oferece nenhum tipo de informação falada ou fornecida por jornalista aparecendo em vídeo durante toda a transmissão ao vivo (Gráfico 6). Entre as que oferecem (48%), grande parte o faz antes da abertura regimental da sessão plenária e/ou após o encerramento oficial, o que mostra a disponibilidade de recursos técnicos e humanos para agregar explicações orais ao longo do evento, mas um forte respeito à liturgia e aos discursos parlamentares, que atua como limitador para tais inserções, de modo a não haver perigo de interferência na fala dos representantes. Tal constatação se enquadra no que Barreto (2018) chamou de "parlamentarização da mídia", que é uma resistência dos procedimentos políticos frente aos padrões estéticos e às narrativas midiáticas.

Gráfico 6 –Inserção de informação falada ou jornalista em vídeo



Fonte: Elaboração própria (2020).

Apenas em oito (16%) casas parlamentares verificou-se a ocorrência de explicações orais, com ou sem a presença do jornalista em vídeo, durante o período regimental da sessão plenária. Em todas essas, as intervenções ocorreram tão somente nas pausas entre as falas parlamentares (entre discursos, em silêncios para votações e nas suspensões de sessão), ou seja, com interferência mínima na liturgia parlamentar. No geral, observou-se que o objetivo era esclarecer termos técnicos e ritos processuais, além de contextualizar assuntos que estavam em debate ou votação naquele determinado momento. Mais uma vez, o que se verificou é que profissionais (jornalistas e locutores) atuam para reunir dados, processá-los e transmiti-los sem emissão de opinião (SANT'ANNA, 2009).

2.3.1 Informações escritas na tela

Pouco mais de um quarto das casas parlamentares (28%) não disponibiliza nenhuma informação escrita ao longo da transmissão ao vivo das sessões plenárias, sequer os nomes dos que estão discursando ao microfone, como é o caso do Senado boliviano. Isso deixa o público sem informações elementares da política parlamentar, que são a identidade dos atores e a base eleitoral que representam.

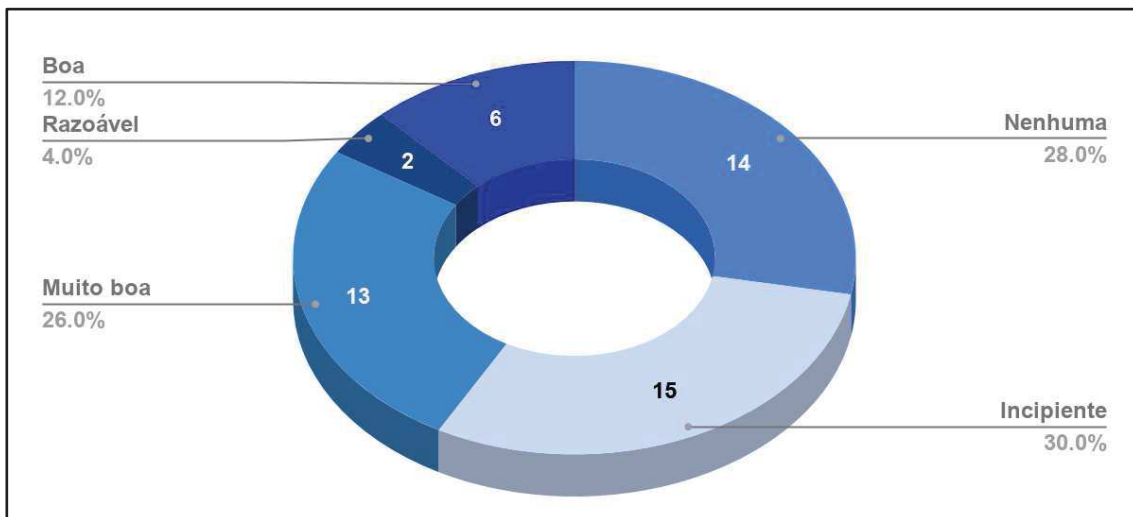
São 36 as casas parlamentares que incluem informações escritas ao longo das transmissões ao vivo das sessões plenárias (72% do universo de parlamentos em que foi possível analisar as transmissões). Para distinguir qualitativamente os dados dispostos na tela, criou-se uma escala de acordo com o tipo de informação disponibilizada e a linguagem oferecida. As gradações estabelecidas foram:

- **Nenhuma:** nenhuma informação é inserida na tela;
- **Incipiente:** há apenas a identificação do orador (nome, partido, base eleitoral etc);
- **Razoável:** há a identificação do orador e o tema/projeto em discussão ou votação, em linguagem técnica (com letras, números e ementa);
- **Boa:** há a identificação do orador e o tema/projeto em discussão ou votação, em linguagem simples e clara (*plain language*³);
- **Muito boa:** há a identificação do orador, o nome/número do projeto em discussão ou votação e explicações adicionais (quórum, fase em que a sessão se encontra etc), com elementos em linguagem simples e clara (*plain language*).

³ *Plain language* é um movimento internacional que defende a comunicação com linguagem simples e clara, que permita ao público "entender na primeira vez que lê ou escuta", segundo definição da Rede de Ação e Informação em Linguagem Simples (*Plain Language Action and Information Network*), órgão vinculado oficialmente ao Governo dos Estados Unidos (2019).

Em 30% das casas legislativas que tiveram as sessões analisadas foi verificada a oferta somente de informações básicas para o reconhecimento dos parlamentares que estão com a palavra, geralmente nome, partido e local da base eleitoral (Gráfico 7). Duas (4%) adicionam a isso a denominação técnica do projeto no momento da votação, dado muitas vezes inteligível por ser formado por letras e números, o que limita o entendimento no sentido de promover publicidade (FILGUEIRAS, 2011), e se torna um exemplo de transparência opaca, que em há a informação, mas que não revela o real sentido do ato político (FOX, 2008). Em 12% das casas parlamentares há um avanço no sentido de tornar mais compreensível o que está em votação - há inserção de informações escritas em linguagem simples sobre a proposição. Cabe ressaltar que, em alguns legislativos, os nomes dos oradores e os dados acerca das propostas ficam dispostos na tela somente alguns segundos, mesmo em longos discursos.

Gráfico 7 – Incidência de informação escrita durante transmissão ao vivo



Fonte: Elaboração própria (2020).

A disponibilização de diversas informações para identificação do legislador e para entendimento da sessão e da proposta em debate ou em votação (categoria "muito boa") foi verificada em 26% das casas parlamentares que tiveram sessões analisadas por esta pesquisa. Apesar de esses legislativos terem sido classificados em um mesmo grupo, os formatos informativos são tão diferenciados que não é possível afirmar que exista um padrão quanto à frequência e permanência dos dados em tela, nem quanto à variedade de explicações disponibilizadas ou à linguagem (buscou-se a simplicidade e a clareza exigida pela *plain language*⁴, mas isso não foi verificado em todos os casos do grupo e nem mesmo em todas as ocasiões de uma mesma sessão plenária). O fato é que, ao longo da transmissão, são fornecidas

⁴ *Plain language* é um movimento internacional que defende a comunicação com linguagem simples e clara, que permita ao público "entender na primeira vez que lê ou escuta", segundo a Rede de Ação e Informação em Linguagem Simples (*Plain Language Action and Information Network*), vinculada ao Governo dos Estados Unidos.

informações além das consideradas nas categorias anteriores (nome, partido, distrito e proposição), o que oferece melhor contextualização e pode possibilitar um entendimento mais amplo do evento parlamentar.

Em alguns parlamentos da categoria "muito boa", as informações escritas ficam presentes na tela durante toda a transmissão, com a tarja informativa sendo modificada constantemente, o que possibilita a inclusão de mais dados. Isso foi verificado, por exemplo, na *Asamblea Nacional* do Equador e na Câmara dos Deputados do Brasil.

2.3.2 Mediação jornalística em tela

A presença de jornalista na tela em pelo menos uma oportunidade ao longo da transmissão ao vivo das sessões plenárias foi verificada em 46% (23) das casas legislativas. O comunicador geralmente aparece no vídeo para fornecer explicações sobre os assuntos envolvidos no evento parlamentar e/ou para entrevistar legisladores. Atua como uma espécie de tradutor da liturgia e da linguagem específica, um facilitador de entendimento (MAIA, 2002) entre o Legislativo e os cidadãos, um agente que seleciona conteúdo e constrói nexos (MARTÍN-BARBERO, 1997).

Neste quesito, o resultado da observação sistemática direta desta pesquisa pode ser dividido sob dois pontos de análise. O primeiro, é quanto ao momento da intervenção jornalística ao vivo (Quadro 1). Esse aspecto é relevante porque revela o tipo de conteúdo que está sendo levado ao público. Antes de a sessão iniciar, o jornalista pode falar da pauta do dia, contextualizando o debate político e explicando as propostas que podem vir a ser deliberadas pelos parlamentares. Trata-se de uma expectativa, que, no desenrolar dos fatos, pode não se cumprir. Durante o andamento da sessão plenária, as explicações feitas por jornalistas permitem o entendimento simultâneo ao acontecimento. Entende-se que é uma inserção relevante devido à especificidade dos procedimentos, normas e linguagens próprios do processo legislativo, comumente remissivos a legislações já existentes, o que impede a compreensão instantânea até mesmo de quem atua na área. Além disso, as sessões plenárias, muitas vezes, não têm uma discussão linear, com temas “indo e voltando” entre os oradores, intercalados com outros assuntos - o que pode não fazer muito sentido para quem não é habituado a tal dinâmica. Também por isso, sustenta-se que a presença de um jornalista fazendo as conexões e explicando as regras regimentais pode contribuir para o esclarecimento de questões técnicas ao público leigo e para a compreensão prática dos atos legislativos e dos debates enquanto estão sendo travados. Já após o encerramento da sessão, o jornalista faz o resumo do evento, fala de um fato consumado - o que os parlamentares debateram/decidiram ou não. Pode até repercutir esse resultado em entrevistas com os legisladores e abordar possíveis desdobramentos, mas que não se darão mais naquele tempo e lugar.

Verificou-se que 36% das casas parlamentares têm jornalistas aparecendo no vídeo, mas somente fora do período regimental das sessões plenárias, ou seja, antes e/ou depois da abertura

e do encerramento oficial de tais eventos. Em apenas 10% das casas legislativas o profissional aparece na tela também ao longo do ritual regimental da sessão plenária.

O momento em que é feita a mediação jornalística na transmissão ao vivo de plenário é relevante sob a ótica da transparência, publicidade e *accountability*, ou seja, levando em consideração o que o cidadão tem potencial de fazer com tais informações ao tempo em que passa a ter conhecimento delas. Há possibilidade de empoderamento popular e de grupos de interesse específicos, que, em um contexto político-social cada vez mais conectado virtualmente, podem pressionar parlamentares pela internet e alterar o curso previsto para determinada sessão plenária. As informações fornecidas por jornalistas antes e durante as transmissões ao vivo das sessões plenárias reforçam a possibilidade de reações imediatas da sociedade, como "tuitaços", votações em enquetes *online*, envio massivo de mensagens direcionadas a determinado parlamentar e até mesmo ações presenciais (passeatas, reuniões de pessoas em um determinado lugar etc.). Essas mobilizações se inserem no contexto de aumento de cobrança social que veio com o avanço das tecnologias de informação (FILGUEIRAS, 2011). Podem repercutir na arena política e adiar uma votação, por exemplo, o que se enquadra no conceito de transparência *in fieri*, em que uma política pública é disponibilizada para deliberação antes de ser implementada (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2018). Os resumos jornalísticos feitos após o encerramento da sessão têm potencial de impulsionar as mesmas reações populares, porém os efeitos podem não ser os mesmos, especialmente nos casos em que uma votação já tenha sido concluída.

Por mais que a mediação jornalística aponte para uma agregação de informação e entendimento, é preciso fazer a ressalva de que as iniciativas são muito variadas quanto à duração e aos conteúdos oferecidos. Assim, não é possível afirmar que a atuação de profissionais de comunicação sempre torna a transmissão mais inteligível para o cidadão. Isso porque há casos entre os estudados em que o jornalista traz explicações somente antes ou depois da sessão plenária e enquanto o rito legislativo se desenrola nenhuma informação adicional é inserida, nem ao menos a indicação escrita do nome do parlamentar que está com a fala. Isso foi verificado nas casas legislativas da Jamaica, Santa Lúcia e Venezuela.

Quadro 1 – Momento da intervenção jornalística

Momento da intervenção jornalística	Casa parlamentar
Somente antes da sessão	Colômbia - <i>Cámara de Representantes</i>
	Equador - <i>Asamblea Nacional</i>
	Jamaica - <i>House of Representatives</i>
	Jamaica - <i>Senate</i>
	Nicarágua - <i>Asamblea Nacional</i>
Antes e depois da sessão	Argentina - <i>Senado</i>
	Bahamas - <i>House of Assembly</i>
	Chile - <i>Senado</i>
	Cuba - <i>Asamblea Nacional del Poder Popular</i>
	El Salvador - <i>Asamblea Legislativa</i>
	Honduras - <i>Congreso Nacional</i>
	Santa Lúcia - <i>House of Assembly</i>
	Santa Lúcia - <i>Senate</i>
	Venezuela - <i>Asamblea Nacional</i>
Antes, durante e depois da sessão	México - <i>Cámara de Diputados</i>
	México - <i>Senado</i>
	Panamá - <i>Asamblea Legislativa</i>
	Peru - <i>Congreso de la República</i>
Durante e depois da sessão	Brasil - <i>Câmara dos Deputados</i>
Somente depois da sessão	Chile - <i>Cámara de Diputadas y Diputados</i>
	Costa Rica - <i>Asamblea Legislativa</i>
	Estados Unidos - <i>Senate</i>
	Guatemala - <i>Congreso</i>

Fonte: Elaboração própria (2020).

O segundo ponto de análise ao qual deve ser submetido o levantamento sobre a mediação jornalística nas transmissões ao vivo das sessões plenárias refere-se à localização física do profissional quando aparece no vídeo, pois influencia diretamente na informação a que o comunicador tem acesso no momento e, por consequência, interfere nas explicações que repassará para o público. Jornalistas que estão fora do plenário ou em estúdio geralmente acompanham a sessão por meio das imagens captadas pelas câmeras - ou seja, não possuem visão do plenário como um todo não têm como perceber e ter acesso a acontecimentos que se desenrolam fora do enquadramento dado pelas lentes, como conversas entre líderes partidários, protestos de parlamentares que não estão ao microfone, provocação vinda das galerias, entrada e saída de legisladores do recinto etc.

Já o repórter que está dentro do plenário, mesmo com mobilidade restrita - limitado às galerias ou em local destinado à imprensa -, é testemunha ocular da sessão plenária como um todo. E quanto mais livre for sua circulação, mais acesso terá à informação, pois poderá conversar com assessores e parlamentares, inclusive, entrevistá-los ao vivo. A presença física no mesmo ambiente da ação legislativa é, com certeza, um diferencial relevante na mediação jornalística.

Na Figura 2, estão dispostos exemplos das principais localizações de entradas ao vivo de jornalistas durante transmissões ao vivo de sessões plenárias. Acima, à esquerda, é o registro do momento em que a profissional, por estar dentro do plenário e perto da Mesa Diretora, consegue abordar para uma entrevista o presidente da *Asamblea Nacional* da Venezuela, Juan Guaidó, no final da sessão ordinária do dia 29 de outubro de 2019. Acima, à direita, está a imagem da repórter que faz o resumo das votações do dia 17 de setembro de 2019 direto da galeria do plenário da *House of Assembly* de Santa Lúcia. Abaixo, à esquerda, o profissional explica, do lado de fora do plenário, o que está previsto na pauta da sessão do Senado chileno do dia 6 de janeiro de 2020, que está prestes a começar. E abaixo, à direita, o jornalista explica, em estúdio, o que foi decidido até o momento de suspensão da sessão do parlamento cubano no dia 21 de dezembro de 2019.

Figura 2 – Registros de inserções de jornalistas no vídeo durante as transmissões ao vivo



Fonte: Montagem feita a partir de *frames* captados pelas autoras (2020). Acima, à esquerda (Venezuela), em 30/10/20 de <https://youtu.be/SouVgAcKMpE>. Acima, à direita (Santa Lúcia), em 03/11/19 de <https://youtu.be/39yE4Nw6SZ4>. Abaixo, à esquerda (Chile), em 25/02/20 de <https://youtu.be/fOjKt04iEJo>. E abaixo, à direita (Guatemala), em 29/02/20 de <https://youtu.be/URygOxOhEb0>.

Sob o ponto de vista da localização do mediador, foi verificado que, das 23 casas parlamentares que se utilizam de jornalistas em vídeo para fazer explicações, 16 permitem que as entradas ao vivo se originem de dentro do plenário, seja no meio dos parlamentares (*floor*), seja nas galerias ou em espaços reservados para a imprensa. Nas demais, o jornalista ou entra ao vivo do lado de fora do plenário ou em estúdio. O detalhamento dos padrões encontrados está no Quadro 2 abaixo.

Quadro 2 – Localização do jornalista/comunicador no momento da entrada ao vivo

Localização do mediador	Casa legislativa
No estúdio	Bahamas - <i>House of Assembly</i>
	Cuba - <i>Asamblea Nacional del Poder Popular</i>
	Estados Unidos - <i>Senate</i> (sinal C-SPAN2)
	Jamaica - <i>House of Representatives</i>
	Jamaica - <i>Senate</i>
Fora do plenário e no estúdio	Chile - <i>Cámara de Diputadas y Diputados</i>
Fora do plenário	Chile - <i>Senado</i>
Dentro e fora do plenário	Equador - <i>Asamblea Nacional</i>
Dentro do plenário e no estúdio	Peru - <i>Congreso</i>
Dentro do plenário	Argentina - <i>Senado</i>
	Brasil - <i>Câmara dos Deputados</i>
	Colômbia - <i>Cámara de Representantes</i>
	Costa Rica - <i>Asamblea Legislativa</i>
	El Salvador - <i>Asamblea Legislativa</i>
	Guatemala - <i>Congreso</i>
	Honduras - <i>Congreso Nacional</i>
	México - <i>Cámara de Diputados</i> (sinal <i>Canal del Congreso</i>)
	México - <i>Senado</i> (sinal <i>Canal del Congreso</i>)
	Nicarágua - <i>Asamblea Nacional</i>
	Panamá - <i>Asamblea Legislativa</i>
	Santa Lúcia - <i>House of Assembly</i>
	Santa Lúcia - <i>Senate</i>
	Venezuela - <i>Asamblea Nacional</i>

Fonte: Elaboração própria (2020).

O que se observou é que há mais entrevistas com parlamentares nas transmissões em que as entradas ao vivo dos jornalistas se originam dentro do recinto do plenário e nas quais os profissionais têm liberdade de circular entre os legisladores e abordá-los. Isso não ocorre, por exemplo, na Guatemala ou em Santa Lúcia, onde o comunicador faz a intervenção ao vivo diretamente das galerias.

2.3.3 Explicações orais

Apenas oito (16%) casas parlamentares inserem explicações faladas sobre a imagem do plenário, em formato de narração ou *voiceover*, sem que a figura do jornalista/comunicador apareça no vídeo. A importância dessas explicações se justifica pelos mesmos motivos que as intervenções jornalísticas em tela, descritas anteriormente: são informações de contexto, que traduzem o linguajar legislativo, narrando o fato de forma a estabelecer uma relação entre o texto técnico e o impacto do mesmo na realidade social.

As ocorrências das informações faladas variam conforme o momento da transmissão ao vivo em que tais informações em áudio são disponibilizadas. Os registros podem ser classificados da seguinte maneira:

- **Antes da sessão:** *Cámara de Diputadas y Diputados* do Chile;
- **Antes e durante a sessão:** *House of Representatives* e *Senate* dos Estados Unidos (sinal transmitido pela C-SPAN);
- **Depois da sessão:** *Asamblea Legislativa* da Costa Rica;
- **Somente durante a sessão:** Câmara dos Deputados do Brasil e *Congreso* do Peru;
- **Durante e depois da sessão:** Parlamentos unicamerais do Equador e Panamá.

A utilização de narração é limitada aos momentos em que os parlamentares não estão fazendo uso da palavra. Uma única exceção foi encontrada na Câmara dos Deputados brasileira, em que há *voiceover* em momentos específicos da sessão, notadamente de técnica legislativa, como na leitura da ata (na abertura de algumas sessões), na renovação de sessão (regimentalmente, uma sessão pode durar até cinco horas, após esse prazo precisa ser encerrada e iniciada uma nova, mesmo que seja com a mesma pauta) e no relato do trâmite da proposição (leitura obrigatória no início do processo de votação). Os jornalistas que participam da transmissão ao vivo fazem uso desses períodos para oferecer mais explicações sobre o conteúdo das propostas em deliberação, sobre os acordos parlamentares e até mesmo sobre situações externas ao plenário, mas que interferem diretamente no trabalho ali desenvolvido, como fatos que estão gerando repercussão nos discursos parlamentares ou proposições consideradas prioritárias, mas que ainda estão em análise em comissões específicas.

2.3.4 Mais de uma transmissão disponível ao cidadão

Na maioria dos países analisados, a transmissão ao vivo de plenário oferecida pelo sinal televisivo é replicada na internet, possibilitando que o público *on-line* possa também acompanhar o evento legislativo. Mas em dois países foi verificada uma situação atípica, em que o responsável pelo *broadcast* e pelo *webcast* são distintos e independentes, e colocam coberturas diferenciadas à disposição do público. Nos Estados Unidos e no México, a população possui duas opções para assistir às sessões plenárias ao vivo: no *site* da própria casa legislativa, gerido pela própria instituição, ou no canal televisivo dedicado ao Parlamento, de responsabilidade de terceiros⁵. Nos Estados Unidos, a C-SPAN é completamente independente do Legislativo, podendo estabelecer regras e prioridades em relação ao que é veiculado. Já no caso do México, o Parlamento tem o controle porque o *Canal del Congreso* necessita seguir diretrizes dadas por uma comissão bicameral, formada por deputados e senadores, sem a participação da sociedade.

O que merece destaque nesses dois países é que a responsabilidade diferenciada da transmissão implica também em conteúdo diversificado entregue ao cidadão. Em linhas gerais, a imagem e o som da sessão plenária são os mesmos, com captação controlada pelo Legislativo, porém há diferença na informação disponibilizada: a cobertura ao vivo das emissoras de TV agrega mais conteúdo.

No caso dos Estados Unidos, a transmissão feita pela *webpage* oficial de cada casa legislativa inclui apenas informações escritas, enquanto a veiculada pela C-SPAN insere mais dados em tela e também outros tipos de informação nos momentos em que há silêncio no plenário, como nas votações e nos intervalos entre discursos (no Senado estadunidense, períodos sem oradores são frequentes e podem atingir dezenas de minutos). Nessas oportunidades, a C-SPAN divide a tela, inclui trechos editados de momentos anteriores da sessão, entrevistas, explicações em formato de narração ou com o aparecimento de jornalista em estúdio e até inserções ao vivo de outros espaços do Congresso. Ou seja, nos Estados Unidos, o público pode escolher uma cobertura mais informativa e contextualizada (C-SPAN) ou simplesmente assistir a sessão plenária sem nenhum tipo de intervenção, somente com dados escritos em tela que indicam o projeto em votação, o nome e partido do orador, o chamamento de quórum e o resultado da votação (os *webcastings* da *House of Representatives* e do *Senate* estão inseridos em sites que agregam dados técnicos sobre o processo legislativo, em linguagem formal). A Figura 3 exemplifica como é evidente a diferença informativa entre as transmissões ao vivo realizadas pelo *site* oficial (acima) e pela C-SPAN (abaixo).

⁵ No Canadá, também há fontes diferenciadas de transmissão ao vivo das sessões plenárias - um canal televisivo privado (CPAC) e o *webcast* do *site* da *House of Commons* e do *Senate*, mas o conteúdo que chega ao público por meio de ambas fontes é o mesmo, por isso não se enquadra neste ponto de análise.

Figura 3 - Comparativo entre a transmissão ao vivo do plenário do *Senate* dos Estados Unidos via *site* oficial e via C-SPAN2



Fonte: *Frames* captados pelas autoras (2020). À direita, de 28/02/20, acima de https://floor.senate.gov/MediaPlayer.php?view_id=2&clip_id=3606 e abaixo, de <https://www.c-span.org/video/?465752-1/senate-session>. À esquerda, de 14/01/20, acima de https://floor.senate.gov/MediaPlayer.php?view_id=2&clip_id=3544 e abaixo de <https://www.c-span.org/video/?468109-2/senate-session-part-2>.

O que ocorre no México é similar. Somente a transmissão do *Canal del Congreso* (tanto em *broadcast* quanto na internet) inclui mediação jornalística falada e em vídeo - que é feita por meio de um repórter dentro do plenário. E há diferença de padrão entre *Cámara de Diputados* e Senado. O *webcast* da *Cámara de Diputados* não usa exatamente o mesmo sinal de vídeo do *Canal del Congreso* - nos momentos em que não há parlamentares falando, é colocada uma imagem geral do plenário e o áudio ambiente; enquanto a transmissão equivalente do *Canal del Congreso* insere a imagem e o áudio de um jornalista fazendo explicações sobre o que está ocorrendo na sessão. As informações escritas do *webcast* são mais burocráticas e menos explicativas que as do *Canal del Congreso*.

No Senado mexicano, o *webcast* usa exatamente o mesmo sinal de vídeo, mas não o de áudio, o que gera uma situação estranha para quem está assistindo: quando há ausência de oradores, aparece um jornalista em tela para fazer explicações, mas o áudio do profissional vai ao ar apenas no *Canal del Congreso* - no *webcast*, aparece a imagem dele sem som. Quem assiste a sessão pelo canal do Senado no *YouTube* não compreende o porquê disso e reclama no chat da falta de áudio do repórter. A resposta é que o sinal não está disponível. Outro diferencial é que o *streaming* do próprio Senado não agrega nenhuma informação, nem ao menos escrita, para identificar legisladores ou o projeto em votação - ao contrário do que vai ao ar no *Canal del Congreso*, que agrega explicações escritas, faladas e de jornalista em vídeo, como já referido

anteriormente.

O que se depreende da comparação entre as transmissões oferecidas no México é que apesar da disponibilidade de sinais diferenciados à população, é a veiculada pelo *Canal del Congreso* a mais abrangente do ponto de vista informativo, já que se utiliza da oralidade e de linguagem simples para explicar as pautas e o contexto político em tempo real.

2.4 Perfil das casas parlamentares conforme nível informativo das transmissões

Esta etapa da pesquisa tem o intuito de traçar um perfil das casas parlamentares agrupadas conforme o acréscimo (ou não) de informação frente ao registro puro de áudio e vídeo das sessões plenárias transmitidas ao vivo. Tais conjuntos de legislativos foram analisados sob a ótica de mais de 50 critérios - aproximadamente 20 relacionados a aspectos políticos, sociais, econômicos e geográficos. Aqui serão apresentados apenas os resultados considerados relevantes.

Das 50 casas parlamentares que tiveram sessões analisadas, dez (20%) não disponibilizam nenhum tipo de informação adicional à transmissão ao vivo - nem informações escritas, nem faladas, nem explicações dadas por jornalista aparecendo na tela. São parlamentos que tomaram a iniciativa da transparência, ao disponibilizar informação (RIVERA, 2008), neste caso, permitindo que os olhos do público vejam os atos de plenário em tempo real. No entanto, não deram o passo seguinte, o de implementar ações para o entendimento e envolvimento do público (CURTIN; MEIJER, 2006), ou seja, sem atitudes de publicidade e estímulo à *accountability* nas transmissões ao vivo, mantêm, de certa forma, a assimetria informacional entre principal (povo) e *agent* (representante) (FILGUEIRAS, 2011).

Os legislativos americanos que transmitem apenas o sinal bruto de áudio e vídeo da sessão plenária, sem adicionar dado algum, são:

- *House of Representatives* e *Senate* de Antígua e Barbuda;
- *Cámara de Diputados* e *Cámara de Senadores* da Bolívia;
- *House of Assembly* de Dominica;
- *House of Representatives* e *Senate* de Granada;
- Senado da República Dominicana;
- *National Assembly* de São Cristóvão e Neves;
- *De Nationale Assemblée* do Suriname.

São 40 as casas parlamentares do continente americano que oferecem algum tipo de informação adicional na transmissão ao vivo das sessões plenárias - acrescentando informações escritas, faladas e/ou permitindo a presença de jornalista na tela em algum momento da cobertura em vídeo. Este é um grupo bastante heterogêneo porque engloba desde os legislativos que apenas informam o nome do orador até os que fornecem explicações em tempo real sobre os impactos das propostas em disputa na sessão plenária.

Entende-se que, neste grupo, os legislativos deram um passo na escala informativa das transmissões plenárias porque, ao menos, situam o público sobre quem é o parlamentar que está com a palavra - nome, cargo, de onde vem e qual partido pertence, por exemplo. Essas casas legislativas adicionam dados à transmissão ao vivo que aumentam o grau de transparência, mesmo que ainda não se atinja uma transparência clara (FOX, 2008). Da mesma forma, possuem elementos de publicidade e de incentivo à *accountability*, mesmo que incipientes e comprometidos pelo uso de linguagem técnica, o que prejudica a associação automática entre o que está em debate na arena política com a realidade social.

Estreitando ainda mais a análise, chega-se ao número de 24 casas legislativas que se utilizam da presença de jornalistas para adicionar informações orais - com ou sem a presença em vídeo - às transmissões ao vivo das sessões plenárias. Este grupo avança mais um degrau na escala informativa por utilizar profissionais que, além de entrevistarem os atores envolvidos nas decisões políticas ali realizadas, resumem e "traduzem" os procedimentos legislativos e as propostas que tramitam nas sessões plenárias para a linguagem popular. Esses jornalistas e comunicadores possuem conhecimento especializado, selecionam as informações e disponibilizam "à população o que ela PRECISA saber, para ter subsídios (informação clara, imparcial e plural), para o exercício da cidadania plena" (FREITAS, 2020, p. 16, grifo do autor). Como já vimos anteriormente, tais intervenções a favor do entendimento público, na maior parte das vezes, ocorrem antes e/ou depois do período protocolar da sessão plenária.

Os legislativos que veiculam explicações faladas - com ou sem o jornalista em vídeo - durante o período regimental da sessão plenária são apenas oito:

- Câmara dos Deputados do Brasil;
- *Asamblea* Nacional do Equador;
- *House of Representatives* e *Senate* dos Estados Unidos (sinal transmitido pela C-SPAN e C-SPAN2);
- *Cámara de Diputados* e Senado do México (sinal transmitido pelo *Canal del Congreso*);
- *Asamblea* Nacional do Panamá;
- *Congreso* do Peru.

Considera-se este grupo de oito casas parlamentares no mais alto grau de nível informativo porque se utiliza de jornalistas para oferecer explicações ao longo da sessão. É uma intervenção que contribui mais acentuadamente para a publicidade dos debates e decisões parlamentares por produzir "informação verdadeira" (FILGUEIRAS, 2011, p. 79), inteligível, com vistas ao interesse público, na tentativa de oferecer uma imediata compreensão adequada dos fatos ou do resultado dos mesmos (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2018) no momento em que ocorrem - e não apenas antes (uma expectativa do fato) ou depois (a concretização do fato).

A análise dos dados coletados na fase de observação sistemática direta mostra que alguns

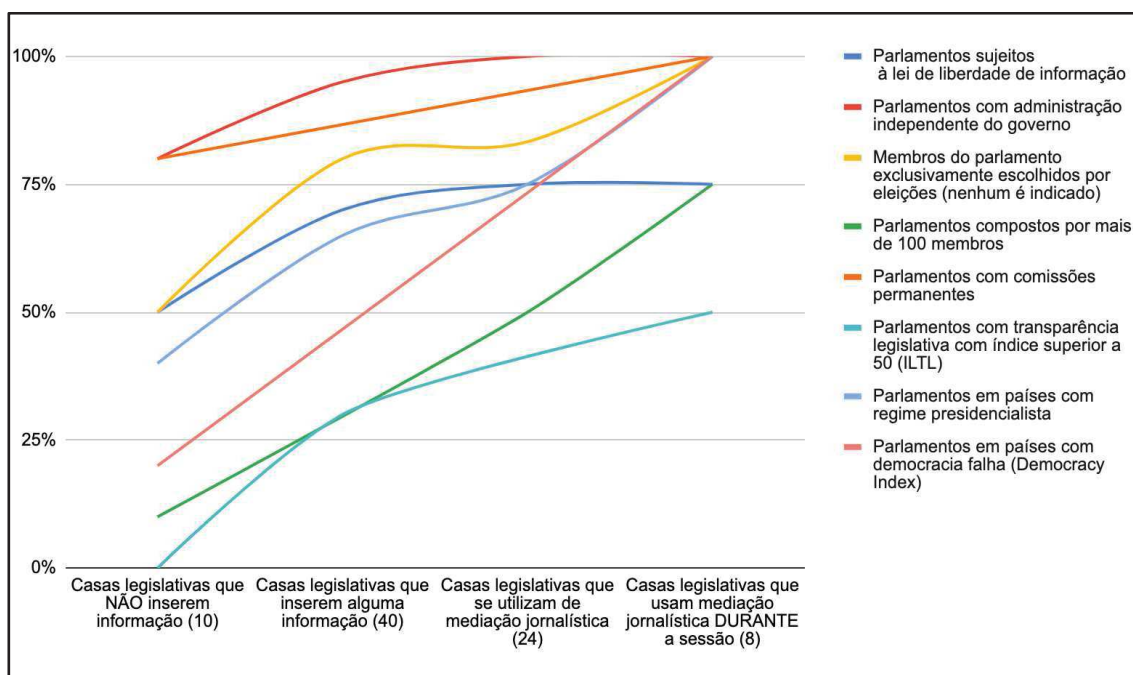
marcadores políticos, econômicos e geográficos variam progressivamente conforme o grau das informações inseridas na transmissão ao vivo das sessões plenárias, ou seja, certas características ficam mais acentuadas (ou reduzidas) quanto maior for o grau informativo. Para tanto, considere-se, em síntese:

- **Grupo com primeiro nível informativo:** composto pelas dez casas parlamentares que não adicionam nenhuma informação ao áudio e vídeo brutos da sessão;
- **Grupo com segundo nível informativo:** formado pelas 40 casas legislativas que oferecem algum tipo de informação, mesmo que mínima, seja ela escrita ou oral;
- **Grupo com terceiro nível informativo:** composto pelas 24 casas parlamentares que se utilizam de mediação jornalística para veicular explicações faladas em algum momento da sessão plenária - e, como já vimos, tal intervenção se concentra no antes e/ou após o período regimental do evento parlamentar;
- **Grupo com quarto nível informativo:** formado pelas oito casas legislativas que oferecem explicações orais - com ou sem a imagem do jornalista em tela - não somente antes ou após, mas também durante o período oficial da sessão plenária.

É possível verificar no Gráfico 8 que conforme se avança no grau informativo, maior a proporção de países mais populosos e presidencialistas. Também há maior percentual de parlamentos com membros eleitos por meio de sistema proporcional de votação, sujeitos à lei de liberdade de informação, com maior transparência⁶, independentes administrativamente do governo, compostos por mais de 100 membros e com mais de dez comissões permanentes.

⁶ Como parâmetro de transparência foi utilizado o Índice Latinoamericano de Transparência Legislativa (ILTL). Embora limitado, é o único voltado exclusivamente para tal critério. Desenvolvido pela Rede Latinoamericana pela Transparência Legislativa (RLTL), que reúne 24 organizações civis de 13 países da região, o índice varia de 0 (pior avaliação) a 100 (melhor avaliação) e considera quatro dimensões relacionadas à transparência e responsabilidade dos parlamentos, como existência de normas e participação cidadã. Os dados adotados por esta pesquisa são do relatório de 2018.

Gráfico 8 – Variação percentual de critérios políticos e legislativos conforme nível informativo das transmissões ao vivo das sessões plenárias



Fonte: Elaboração própria (2020).

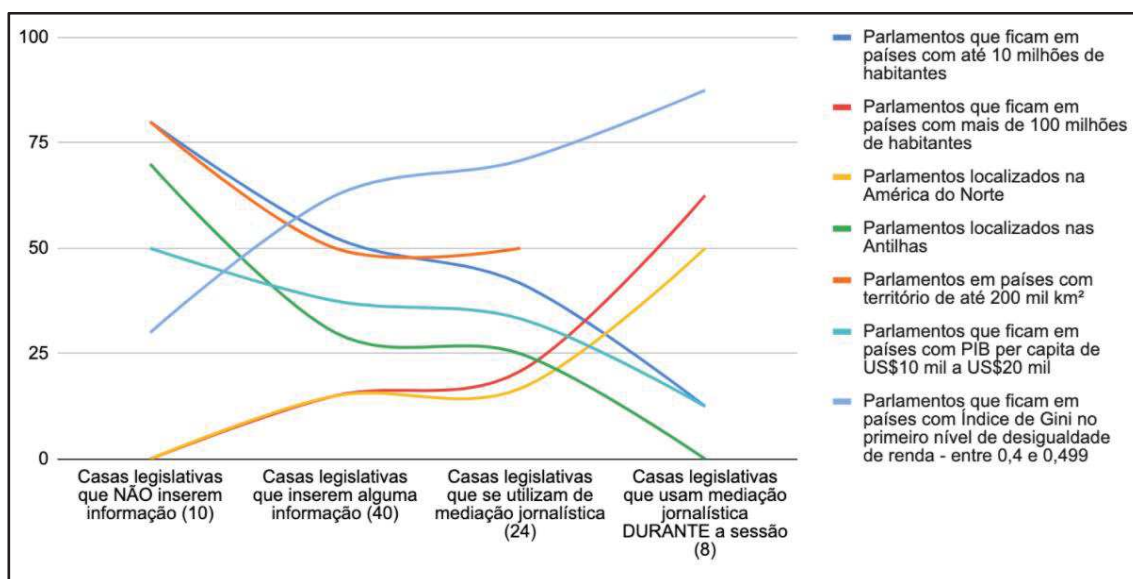
Também foi verificado que algumas características geográficas, econômicas e sociais são mais acentuadas conforme se aumenta o grau informativo, como é possível observar no Gráfico 9 abaixo. No aspecto econômico, há redução do percentual de casas legislativas no grupo de países com PIB per capita mediano (entre US\$10 mil e US\$ 20 mil) - há uma migração para os grupos que registram PIB *per capita* acima de US\$ 20 mil e abaixo de US\$10 mil, sendo que este último é o que concentra mais parlamentos (62,5%) quando se alcança o nível máximo de inserção de informações durante as transmissões ao vivo.

Quanto à desigualdade de renda, verifica-se quanto maior o grau de informação nas transmissões plenárias ao vivo, maior a proporção de casas legislativas localizadas em países cujo Índice de Gini⁷ registra o nível mais baixo de desigualdade de renda. O grupo com maior nível informativo é formado por casas legislativas de países com alguma desigualdade de renda - ou no primeiro nível (87,5%) ou acima (12,5%).

No aspecto geográfico, constata-se que quanto maior o grau informativo, maior o percentual de países localizados na América do Norte e menor os que ficam nas Antilhas. A relação decrescente também é verificada quando se trata de tamanho territorial: a proporção de legislativos de países pequenos, com área de até 200 mil km² (equivalente ao Estado do Paraná), é menor no grupo que oferece mais informação legislativa nas transmissões.

⁷ Para classificação, o Índice de Gini considera que até 0,399 o país possui igualdade; a partir de 0,4, há desigualdade de renda - a primeira faixa, de 0,4 a 0,499 é a de nível mais ameno. Quanto mais próximo o número de 1, maior a desigualdade.

Gráfico 9 - Dados sobre critérios geográficos, econômicos e sociais que variaram conforme ampliação do nível informativo das transmissões plenárias ao vivo

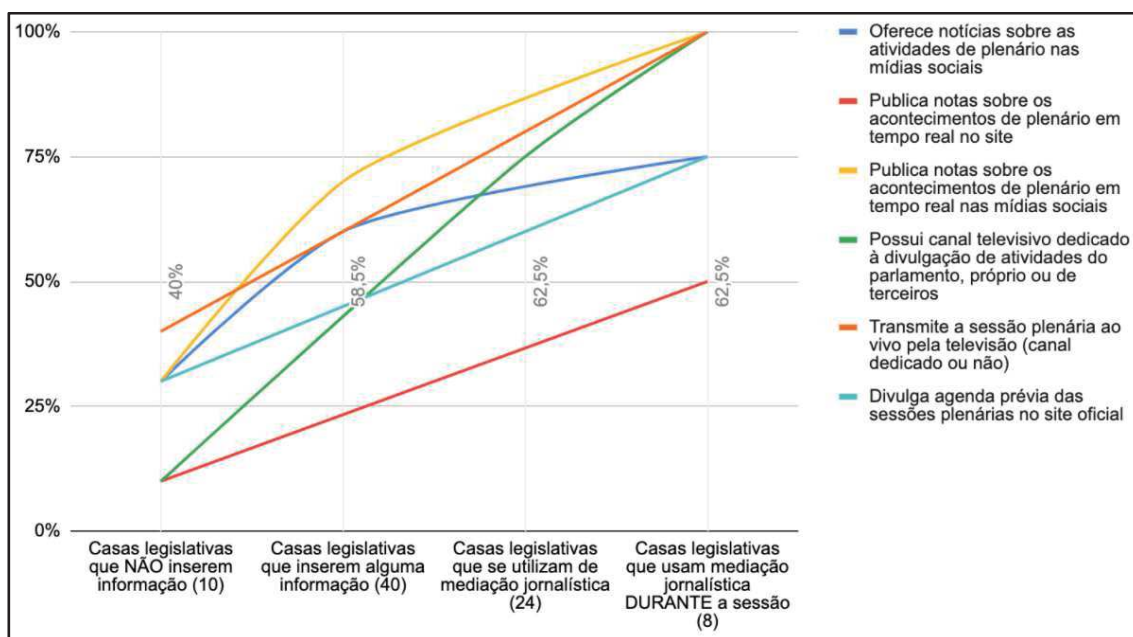


Fonte: Elaboração própria (2020).

Outros critérios analisados por esta pesquisa não mostraram uma variação diretamente relacionada ao aspecto informacional das transmissões ao vivo, tais como quem decide quando há impasse entre Executivo e Legislativo sobre propostas legislativas, IDH e classificação de regimes pelo *Democracy Index*, exceto a de democracia falha, exposto no Gráfico 8 já apresentado, que apresentou variação crescente conforme o maior nível informativo das transmissões.

A sistematização e análise dos dados também possibilitou verificar que quanto mais informações fornecidas na transmissão ao vivo, maior também a divulgação das atividades de plenário como um todo, em outros formatos. Os percentuais dispostos no Gráfico 10 levam a inferir que as sessões divulgadas em tempo real com mais explicações se inserem em uma estratégia deliberada das instituições em dar amplo conhecimento ao público dos feitos legislativos, não se limitando apenas à divulgação ao vivo e registro da sessão plenária em vídeo.

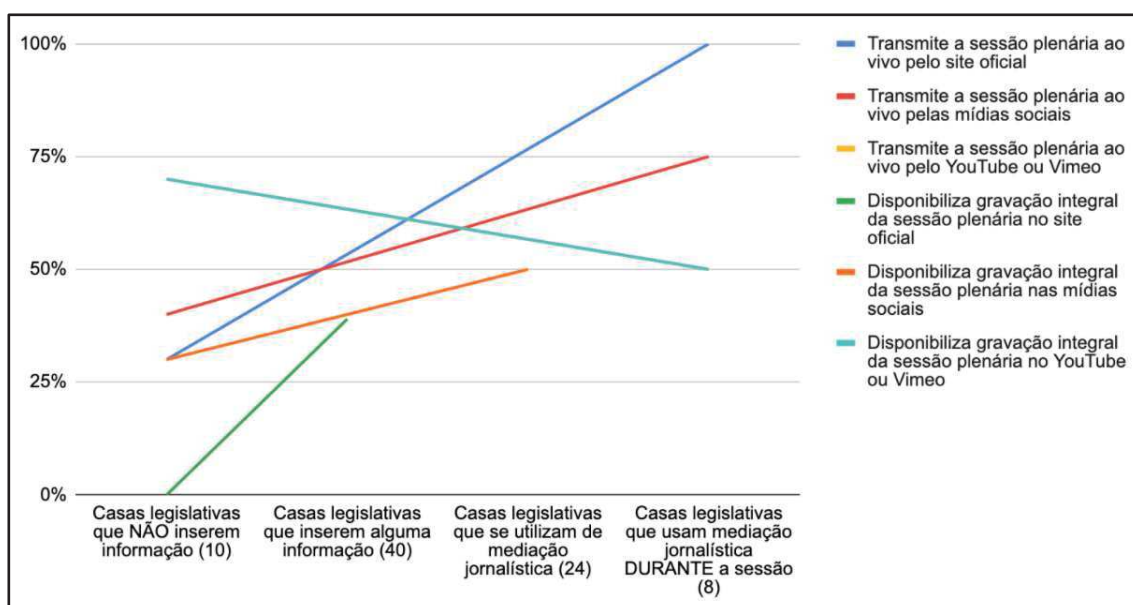
Gráfico 10 – Dados sobre meios e ações de divulgação das sessões plenárias que variaram conforme ampliação do nível informativo das transmissões



Fonte: Elaboração própria (2020).

Outra constatação é que quanto maior o grau informacional das transmissões ao vivo das sessões plenárias, maior o percentual de casas legislativas que valorizam o *site* oficial como local de referência na internet para tal *streaming* e para o armazenamento das gravações em vídeo das sessões - por consequência, menor é o percentual de casas parlamentares que se utilizam de plataformas de vídeo privadas como repositórios. A variação pode ser observada no Gráfico 11 a seguir:

Gráfico 11 – Dados sobre *streaming* e armazenamento das sessões plenárias na internet que variaram conforme ampliação do nível informativo das transmissões ao vivo



Fonte: Elaboração própria (2020).

Cabe fazer a ressalva de que os critérios que tratam da disponibilização de agenda prévia das sessões no *site* e oferecimento de transmissão ao vivo e de gravação integral em vídeo da sessão plenária pelo *site* não possuem uma variação completamente crescente - é verificada uma alteração na tendência em meio à intensificação do grau informativo das transmissões. No entanto, entende-se que tal desvio não é impeditivo para afirmar que existe uma agudização dos percentuais nas variáveis, principalmente porque tal movimento é constatado ao se analisar o comportamento geral dos grupos informativos em cada quesito.

3 Conclusão

O presente mapeamento mostra que, entre as casas parlamentares do continente americano, existem graus diferenciados de transparência, publicidade e estímulo à *accountability* nas transmissões ao vivo das sessões plenárias, variando conforme o conteúdo que é disponibilizado ao cidadão.

De modo geral, os legislativos americanos se inserem na tendência de utilizar transmissão ao vivo em vídeo das sessões plenárias como instrumento de transparência (INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2018). Com isso, pretendem alcançar visibilidade (CANADA, 2016), legitimidade (LEÓN, 2012), maior engajamento (GRIFFITH; LESTON-BANDEIRA, 2012), além de potencialmente incentivar a *accountability*, pois ao debater em público, estão sujeitos a ser responsabilizados pelo público (HAJER, 2009). Ao viabilizarem a transmissão ao vivo das sessões plenárias, os parlamentos possibilitam que a sociedade vivencie a autenticidade dos acontecimentos no momento em que estão ocorrendo (CARLÓN, 2012) e verifiquem como os legisladores estão agindo de fato, mesmo estando longe fisicamente (MEYROWITZ, 1985; CRAIN; GOFF, 1988; MARRIOTT, 2007).

Por dar visibilidade ao evento parlamentar, a transmissão ao vivo em vídeo é uma ferramenta efetiva de transparência, embora limitada pelos parlamentos em termos do que pode ser visto. Verifica-se que existem desde iniciativas com transparência opaca (FOX, 2008), em que o cidadão não consegue sequer saber o nome do deputado ou senador que está ao microfone, até iniciativas com grau de transparência clara (FOX, 2008), em que há visibilidade das informações que permitem conclusões precisas a partir delas (MICHENER; BERSCH, 2013).

Constatou-se ainda que, quanto maior o grau informativo das transmissões plenárias, maior é também a divulgação das ações de plenário por outros meios e formatos, como divulgação de agenda prévia e de notícias no *site* oficial ou nas mídias sociais. Entende-se que esse cenário mostra um compromisso dessas casas legislativas com a compreensão adequada dos fatos, com a publicidade, que é marcador indispensável de qualidade democrática (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2018).

Considerando que transparência e publicidade são basilares para a *accountability*, é possível afirmar que a mesma é potencializada conforme o maior grau informativo das

transmissões ao vivo das sessões plenárias, por permitirem não somente acesso ao conteúdo, mas inteligibilidade, que aumenta a capacidade dos representados cobrarem seus representantes (SANTOS, 2003; LEMOS; BARROS; BERNARDES, 2017). Ao promover compreensão, a transmissão ao vivo ainda se apresenta como instrumento para uma conexão contínua entre representantes e representados (BARRETO, 2018). Também neste quesito conclui-se que há níveis diferenciados nos legislativos do continente. Quanto maior é o grau informativo da transmissão ao vivo, maior o estímulo à *accountability* parlamentar.

As transmissões ao vivo em vídeo das sessões plenárias ainda colaboram para efetivar o direito de acesso à informação; auxiliam para o letramento político quando fazem uso de linguagem simples para proporcionar compreensão frente a um público amplo e heterogêneo; propiciam uma sociedade mais informada (LEÓN, 2012); e auxiliam na busca por maior engajamento público (LESTON-BANDEIRA, 2014). Tais vertentes também são mais favorecidas quanto mais dados e explicações em tempo real são oferecidas ao público.

A análise pormenorizada das informações orais oferecidas ao longo da transmissão ao vivo das sessões plenárias mostra padrões que apontam para a mínima interferência de profissionais de comunicação. Há uma preocupação em não violar o espaço simbólico dos legisladores - no espaço e tempo da sessão plenária, podem ter acesso à palavra apenas representantes eleitos ou pessoas por eles autorizadas. Mesmo ao transmitir o evento por meios de comunicação, a liturgia é mantida, preserva os parâmetros de processo legislativo em vez de adotar técnicas midiáticas, caracterizando o que Barreto (2018) chamou de parlamentarização da mídia. Isso justifica porque as entradas ao vivo de repórteres e locutores se concentram no antes e/ou depois do período regimental das sessões. E mesmo quando há explicações em tempo real durante o período oficial do evento, são realizadas apenas nos intervalos entre os discursos parlamentares, de forma a não comprometer a fala de quem foi legitimamente delegado pelo povo. Verifica-se um paradoxo: a transmissão ao vivo das sessões plenárias é feita para os cidadãos, um público difuso, que é em parte desinteressado e carente de letramento político; no entanto, precisa veicular os fatos segundo as regras regimentais do evento em si, que geralmente são desconhecidas desse mesmo público.

A pesquisa se debruçou sobre a análise de aspectos técnicos da transmissão, pois têm o poder de limitar a transparência, ao determinar o que será visto pelo público, como e quando (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2018), o que pode ter implicações diretas na publicidade e no estímulo à *accountability*. Foram verificados cinco padrões de variação de planos, que permitem, em maior ou menor grau, ter noção da sessão plenária como um todo. O mais encontrado, utilizado por quase metade das casas legislativas que tiveram as sessões analisadas, é o que insere a imagem do plenário inteiro apenas nos momentos de votação e na troca de oradores. Apenas 34% das casas legislativas possibilitam verificar reações de pares ou do plenário todo durante uma fala parlamentar. Dezesesseis por cento não mostram o plenário completo em nenhum momento da

transmissão. Essas constatações confirmam que também no âmbito do continente americano existe o uso de imagens controladas, assim como apontado por Renault (2004) e Barreto (2018) em estudos sobre o Brasil. As casas legislativas controlam a captação de áudio e vídeo e, na maioria das vezes, não permitem contextualização visual de um discurso.

A internet é o meio em que mais se difundem as sessões plenárias ao vivo e vem servindo de ambiente para repositório das gravações das sessões, que ficam disponíveis para acesso quando o cidadão desejar (embora nem sempre sejam fáceis de encontrar, por falta de organização dos conteúdos). É importante notar que em um contexto de midiatização, em que está presente uma intensa interação comunicacional que articula diversos dispositivos tecnológicos (VERÓN, 2014), com relações cada vez mais intermediadas por veículos de comunicação e articuladas entre sociedade e banco de dados virtuais (BRAGA, 2015), a presença na internet das sessões plenárias ao vivo expande o alcance desses eventos, fornecendo informações a mais cidadãos, de modo a ampliar a arena de julgamento político para além das eleições, criando um movimento circular de opiniões entre instituições de Estado e sociedade (URBINATI, 2013). O maior alcance dos pronunciamentos também potencializa as oportunidades de constituição da representação ao longo do mandato (BARRETO, 2018), já que a comunicação personifica simbolicamente a figura do parlamentar (COLEMAN, 2005). Ainda contribui para *accountability*, pois estimula o acompanhamento e a fiscalização dos atos legislativos, a responsividade e a prestação de contas, a melhora da qualidade dos debates (SANTOS, 2008), o engajamento público (LESTON-BANDEIRA, 2014) e a geração de uma opinião pública mais informada (LEÓN, 2012).

A diversificação da oferta de transmissões ao vivo pela internet vai ao encontro da popularização do uso da *web*. Nos últimos 15 anos, o número de usuários vem crescendo 10% ao ano - 77,2% da população do continente americano são usuários de internet (ITU, 2019). No entanto, não pode ser ignorado que há um problema de penetração da tecnologia. Dados da União Internacional de Telecomunicações (2019) mostram que apesar de 96,6% do território americano ser coberto por sinal de internet, existe uma considerável exclusão digital, que varia conforme o país, mas, na maioria deles, se encontra entre 25% e 50% da população. Isso tem impacto especialmente junto à população mais pobre, que quando tem acesso à internet, o mesmo é limitado em termos de velocidade e volume de dados, o que pode inviabilizar o acesso a transmissões ao vivo em vídeo. Ou seja, o investimento dos parlamentos em *webcasts* pode ser considerado um avanço, mas as instituições públicas como os parlamentos não podem ignorar que o ambiente virtual ainda é desigual.

Se, por um lado, os legislativos estão aproveitando a oportunidade de barateamento e popularização das tecnologias para informar em tempo real a sociedade sobre os atos de plenário, de outro, surge uma preocupação quanto à autonomia das instituições sobre o conteúdo: entre os parlamentos americanos, o *YouTube* é a principal plataforma de transmissão ao vivo e o repositório mais usual de gravações na íntegra de sessões plenária (recurso utilizado por 63,6%

das casas parlamentares). As mídias sociais *Facebook* e *Twitter* também possuem relevância neste cenário (43,6% transmitem ao vivo, 40% utilizam como local de armazenamento para gravações de sessões). São situações em que dados públicos ficam sujeitos a decisões privadas e comerciais que visam o lucro.

Mais um ponto que merece destaque é que apenas dar visibilidade à sessão parlamentar não é suficiente, porque a falta de entendimento do que ocorre no evento legislativo compromete a transparência clara (FOX, 2008), a publicidade e a *accountability*, especialmente a vertical, que ocorre na relação entre a sociedade e as instituições públicas (SCHEDLER, 2004). Por isso, a pesquisa estabeleceu quatro níveis informativos utilizados nas transmissões das sessões plenárias, partindo do grupo que não adiciona nenhum dado ao registro bruto de imagens e sons; passando pelo grupo que insere alguma informação, mesmo que mínima, como apenas a identificação do orador; o grupo de casas legislativas que se utilizam da mediação jornalística para fazer as explicações, principalmente antes e após o período regimental da sessão; chegando ao último nível, que consiste no grupo de parlamentos que inserem explicações feitas por jornalistas ao longo de toda a transmissão, inclusive durante o período oficial do evento. Podemos avaliar que essa é uma ação direcionada ao fortalecimento da representação, pois diminui a desinformação do público frente à atuação dos parlamentares (BARROS; BERNARDES; RODRIGUES, 2014).

Como desafio, identifica-se a necessidade de os parlamentos do continente americano qualificarem as informações fornecidas durante a transmissão ao vivo em vídeo das sessões plenárias, de forma a oferecer uma transparência clara ao cidadão. Também necessitam ampliar as iniciativas de publicidade para proporcionar maior entendimento, com informações que permitam a conexão dos atos legislativos com a vida cotidiana da população - isso porque as explicações em linguagem clara e em tempo real da sessão ainda são restritas a um grupo pequeno de casas legislativas. É a compreensão que torna a informação útil e a transforma em ferramenta para a busca de outros direitos. É entendendo o impacto e a importância das decisões parlamentares que a população poderá compreender melhor a relevância do Legislativo em si para o sistema democrático e para a sociedade. A liturgia legislativa é importante, mas a transmissão ao vivo em vídeo pretende agradar aos cidadãos ou aos parlamentares? Ainda é preciso que os parlamentos se apropriem das tecnologias para criar ações efetivas de engajamento público (LESTON-BANDEIRA, 2014) - e uma maior interatividade na internet pode ser uma delas -, propiciando que os cidadãos se aproximem da instituição e participem da construção de políticas públicas voltadas ao interesse comum.

4 Referências

- AGORA. **Portal for Parliamentary Development**. 2019. Disponível em: <https://agora-parl.org/resources/aoe/transparency-in-parliament>. Acesso em: 14 nov. 2019.
- BARRETO, Rachel Cardoso. **Tribuna ao vivo**: discussão, representação e os avessos suscitados pela midiaticização do parlamento. 2018. 295 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2018.
- BARROS, Antônio Teixeira; BERNARDES, Cristiane Brum; RODRIGUES, Malena Rehbein. O discurso fundador das mídias legislativas da câmara dos deputados. **E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, Brasília, v.7, n. 14, p. 7-25, maio/ago. 2014. Disponível em: <http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/184>. Acesso em: 17 nov. 2019.
- BEETHAM, David. **Parliament and democracy in the twenty-first century**: A guide to good practice. Geneva: Inter-parliamentary Union, 2006. *E-book*. Disponível em: http://archive.ipu.org/PDF/publications/democracy_en.pdf. Acesso em: 14 nov. 2019.
- BERNARDES, Cristiane Brum. Parlamentares × jornalistas: a dinâmica política das mídias legislativas da Câmara dos Deputados. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 28, n. 3, p. 663-689, set./dez. 2013b. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/se/v28n3/a11v28n3.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2020.
- BRAGA, José Luiz. Lógicas da mídia, lógicas da midiaticização? *In.*: FAUSTO NETO, Antonio; ANSELMINO, Natalia Raimondo; GINDIN, Irene Lis (ed.). **Relatos de investigaciones sobre mediaticizaciones**. Rosario: UNR Editora. 2015, p. 15-32. *E-book*. Disponível em: <https://rehip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/4965/relatos.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 11 set. 2020.
- CANADA. **Senate modernization: moving forward** - Part I. 2016. Disponível em: https://sencanada.ca/content/sen/committee/421/MDRN/reports/MDRN_FINAL_FirstReport_w ebversion_e.pdf. Acesso em: 10 set. 2020.
- CANNITO, Newton. **A televisão na era digital**: interatividade, convergência e novos modelos de negócios. São Paulo: Summus, 2010.
- CARLÓN, Mário. **Do cinematográfico ao televisivo**: metatelevisão, linguagem e temporalidade. São Leopoldo: Ed. Unisinos, 2012.
- COLEMAN, Stephen. New mediation and direct representation: reconceptualizing representation in the digital age. **New Media & Society**, London, v. 7, n. 2, p. 177-198, abr. 2005.
- COSSON, Rildo. Letramento político: trilhas abertas em um campo minado. **E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, Brasília, v. 4, n. 7, p. 49-58, nov. 2011. Disponível em: <http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/90/76>. Acesso em: 14 nov. 2019.
- CRAIN, Mark; GOFF, Brian. **Televised legislatures: political information, technology, and public choice**. Norwell: Kluwer Academic Publishers, 1988.
- CURTIN, Deirdre; MEIJER, Albert Jacob. Does transparency strengthen legitimacy? **Information Polity**, v. 11, n. 2, p. 109-122, out. 2006. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/228993285_Does_Transparency_Strengthen_Legitimacy#:~:text=We%20conclude%20that%20transparency%20is,complicated%20than%20creating%20fancy%20websites. Acesso em: 14 nov. 2019.
- DECLARAÇÃO PARA A ABERTURA E TRANSPARÊNCIA PARLAMENTAR. 2012. Disponível em: <https://openingparliament.org/static/pdfs/portuguese.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2019.

D'ANDRÉA, Carlos. Conexões intermediáticas entre transmissões audiovisuais ao vivo e redes sociais online: possibilidades e tensionamentos. **Revista Comunicação Midiática**, Bauru, v. 10, n. 2, p. 61-75, mai./ago. 2015. Disponível em: https://www.academia.edu/7244881/Conex%C3%B5es_intermedi%C3%A1ticas_entre_transmiss%C3%B5es_audiovisuais_e_redes_sociais_online_possibilidades_e_tensionamentos. Acesso em: 17 nov. 2019.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 65-94, 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452011000300004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 14 nov. 2019.

FOX, Jonathan. Transparencia y Rendición de Cuentas. In: ACKERMAN, John (coord.). **Más Allá Del Acceso a La Información: Transparencia, Rendición De Cuentas y Estado De Derecho**. México, DF: Siglo XXI-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad de Guadalajara-Cámara de Diputados-Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y el Acceso a la Información, 2008, p. 174-198.

FREITAS, Luiz Carlos Santana de. **Jornalismo legislativo: Instrumento para a Cidadania**. Brasília, 2020. *E-book*. Disponível em: <http://abcpública.org.br/biblioteca-digital/wp-content/uploads/2020/08/jornalismo-legislativo.pdf>. Acesso em: 14 set. 2020.

GOMES, Wilson; AMORIM, Paula Karini Dias Ferreira; ALMADA, Maria Paula. Novos desafios para a ideia de transparência pública. **E-Compós**, v. 21, n. 2, maio/ago. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.30962/ec.1446>. Acesso em: 30 ago. 2020.

GRIFFITH, Jeffrey; LESTON-BANDEIRA, Cristina. How Are Parliaments Using New Media to Engage with Citizens? **The Journal of Legislative Studies**, London, v. 18, issues 3-4, p. 496-513, out. 2012.

HAJER, Maarten. **Authoritative Governance: Policy-making in the age of mediatization**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

INTER-PARLIAMENTARY UNION. **World e-Parliament Report 2018**. 2018. *E-book*. Disponível em: <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2018-11/world-e-parliament-report-2018>. Acesso em: 14 nov. 2019.

ITU - INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION. **Measuring digital development: Facts and figures 2019**. 2019. Disponível em: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/FactsFigures2019.pdf>. Acesso em: 14 set. 2020.

LEMOS, Claudia; BARROS, Antonio; BERNARDES, Cristiane. **Is a parliamentary TV channel useful for democracy?** 2017. Disponível em: <https://www.panoramas.pitt.edu/larr/parliamentary-tv-channel-useful-democracy>. Acesso em: 17 set. 2019.

LEÓN, Mauro Arturo Rivera. Señales abiertas, parlamentos cerrados: luces y sombras de una evaluación televisiva. In: RODRÍGUEZ, Alejandro Encinas; SALAS, Leticia (org.). **Reflexiones y propuestas ciudadanas sobre el canal de televisión del Congreso de la Unión**. México, DF: Senado de La República, 2014. p. 365-390. *E-book*. Disponível em: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/2950>. Acesso em: 14 nov. 2019.

LESTON-BANDEIRA, Cristina. The pursuit of legitimacy as a key driver for public engagement: the European Parliament case. **Parliamentary Affairs**, v. 67, issue 2, p. 415-436, abr. 2014. Disponível em: http://eprints.whiterose.ac.uk/91192/1/Pursuit_Legitimacy_For_Public_Engagement_EP_PA_FI. Acesso em: 20 jul. 2020.

MAIA, Rousiley. Mídia e deliberação pública: mediações possíveis. In: REUNIÃO ANUAL DA COMPÓS, XI, Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: http://www.compos.org.br/data/biblioteca_937.pdf. Acesso em: 14 set. 2020.

MAIA, Rousiley. Mídia e vida pública – modos de abordagem. *In.*: MAIA, Rousiley; CASTRO, Maria Ceres Pimenta Spínola (org.). **Mídia, esfera pública e identidades coletivas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

MALAVAZI, Ademir. **Manual de redação**: Secretaria de Comunicação Social. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004.

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

MARTÍN-BARBERO, Jesús. **Dos meios às mediações**: comunicação, cultura e hegemonia. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 1997.

MEYROWITZ, Joshua. **No Sense of Place**: the impact of electronic media on social Behavior. Oxford: Oxford University Press, 1985.

MICHENER, Greg; BERSCH, Katherine. Identifying transparency. **Information Polity**, v. 18, n. 3, p. 233-242, 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.3233/ip-130299>. Acesso em: 30 ago. 2020.

MIXON JR., Franklin G.; UPADHYAYA, Kamal P. **Legislative television as political advertising**: a public choice approach. Lincoln: iUniverse Inc., 2003.

NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS. **Toward the development of international standards for democratic legislatures**: a discussion document for review by interested legislatures, donors and international organizations. *E-book*. 2007. Disponível em: https://www.ndi.org/sites/default/files/2113_gov_standards_010107_5.pdf. Acesso em: 14 nov. 2019.

PÁDUA, Elisabete Matallo Marchesini de. **Metodologia da pesquisa**: abordagem teórico-prática. 18ª ed. *E-Book*. Campinas: Papirus, 2018.

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

RIVERA, José Antonio Aguilar. **Transparencia y democracia**: claves para un concierto. 4ª ed. México, DF: Instituto Federal de Acceso A La Información Pública, 2008. *E-book*. Disponível em: http://www.resi.org.mx/icainew_f/images/Biblioteca/Cuaderno%20transparencia/cuadernillo10.pdf. Acesso em: 14 nov. 2019.

SANTOS, Maria de Lourdes dos. **Mídia, parlamento e democracia**: as TVs Legislativas como instrumento de accountability vertical no Brasil - a Câmara Municipal de Ribeirão Preto - SP. *In.*: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, XXVI, Belo Horizonte, 2003. Disponível em: http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2003/www/pdf/2003_NP10_santos_maria.pdf. Acesso em: 14 set. 2020.

SANTOS, Maria de Lourdes dos. **TV Legislativa**: TV Câmara de Ribeirão Preto e accountability. 2008. 190 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2008.

SANT'ANNA, Francisco. **Mídia das fontes**: o difusor do jornalismo corporativo. 2006. Disponível em: <http://www.bocc.ubi.pt/pag/santanna-francisco-midia-fontes.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2019.

SANT'ANNA, Francisco. **Mídia das fontes**: um novo ator no cenário jornalístico brasileiro - um olhar sobre a ação midiática do Senado Federal. Brasília: Senado Federal, 2009.

SCHEDLER, Andreas. **¿Qué es la rendición de cuentas?** México, DF: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004. *E-book*. Disponível em: http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/que_es_la_rendicion_de_cuentas.pdf. Acesso em: 14 nov. 2019.

SURYADJAJA, Jennifer. **The impact of selfie journalism**: selfies in the world of news and how it impacts the world of reporting. 2016. Disponível em: <https://medium.com/@qriouskid/selfie-journalism-and-its-grand-impact-e64f65d519a1>. Acesso em: 17 nov. 2019.

URBINATI, Nadia. Crise e metamorfoses da democracia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 82, p. 5-16, jun. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v28n82/v28n82a01.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2020.

VERÓN, Eliseo. Teoria da midiatização: uma perspectiva semioantropológica e algumas de suas consequências. **Matrizes**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 13-19, jan./jun. 2014. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/matrizes/article/view/82928>. Acesso em: 19 nov. 2019.

YIN, Robert K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. *E-Book*. Porto Alegre: Penso, 2016.

APÊNDICE A - Critérios considerados na observação direta

	Critério	O que foi observado
TV	Canal próprio	Se o Legislativo possui canal de televisão dedicado e de gestão própria.
	Canal dedicado gerido por terceiros	Se o Legislativo possui canal de televisão dedicado às atividades parlamentares, mas sob gestão de terceiros.
	TV aberta	Se o sinal do canal televisivo é aberto e gratuito.
	TV fechada	Se o sinal do canal televisivo é transmitido em sinal de satélite, cabo ou outras formas que exigem assinatura ou pagamento por parte do público.
	Vivo TV	Se a sessão plenária é transmitida ao vivo, em vídeo, por canal de televisão.
Site	Site oficial	Endereço do <i>site</i> oficial do Legislativo.
	Agenda prévia	Se há divulgação prévia da data e horário da próxima sessão plenária no <i>site</i> oficial do parlamento.
	Vivo no <i>site</i>	Se a sessão plenária é transmitida ao vivo, em vídeo, diretamente pelo <i>site</i> oficial do Legislativo ou por algum link redirecionado pelo mesmo, desde que esteja visível e claro que, ao clicar em determinado lugar, você será direcionado à sessão ou à TV legislativa ao vivo.
	Íntegra gravada no <i>site</i>	Se a gravação, em vídeo, na íntegra, da sessão plenária fica disponível no <i>site</i> oficial do Legislativo.
	Notícias no <i>site</i>	Se o <i>site</i> divulga reportagem escrita com resultado da sessão plenária.
	Tempo real da sessão	Se o <i>site</i> divulga, em tempo real, notas ou reportagens em texto, informando o que está acontecendo no plenário.
	Web TV	Se o <i>site</i> possui televisão com programação 24 horas dedicada ao Legislativo.
YouTube e Vimeo	Perfil	Endereço da conta oficial do Legislativo no <i>Youtube</i> e no <i>Vimeo</i> .
	Vivo	Se a sessão plenária é transmitida ao vivo, em vídeo, por conta no <i>YouTube</i> e no <i>Vimeo</i> .
	Íntegra gravada	Se a gravação, em vídeo, na íntegra, da sessão plenária fica disponível em canal no <i>YouTube</i> e no <i>Vimeo</i> .

Mídias Sociais	<i>Facebook</i>	Endereço da conta oficial do Legislativo no <i>Facebook</i> .
	<i>Twitter</i>	Endereço da conta oficial do Legislativo no <i>Twitter</i> .
	<i>Instagram</i>	Endereço da conta oficial do Legislativo no <i>Instagram</i> .
	Reportagens	Se há publicação de reportagens com o resultado da sessão plenária nas mídias sociais analisadas.
	Trechos em vídeo	Se há publicação de trechos da sessão plenária em vídeo nas mídias sociais analisadas.
	Tempo real da sessão	Se as mídias sociais analisadas divulgam, em tempo real, notas ou reportagens em texto, informando o que está acontecendo na sessão.
	Vivo da sessão	Se as mídias sociais analisadas fazem a transmissão ao vivo em vídeo da sessão plenária diretamente de tais mídias, usando ferramentas como <i>Periscope</i> , <i>Facebook Live</i> ou <i>IGTV</i> .
	Íntegra da sessão	Se a gravação, em vídeo, na íntegra, da sessão plenária fica disponível nas mídias sociais analisadas.
Vídeo e áudio	Câmeras	Se a captação de imagens da transmissão ao vivo é feita por câmeras fixas ou móveis e localização delas dentro do plenário.
	Enquadramento	Padrões de enquadramento de imagem da transmissão ao vivo.
	Microfones	Se a captação de áudio é feita por microfones próprios ou som ambiente e de quem é o controle sobre a palavra.
	Libras	Se a transmissão insere a imagem de intérprete de língua de sinais.
Informações adicionais	Explicações escritas	Padrões de informações inseridas em tela na transmissão ao vivo em vídeo.
	Explicações faladas	Padrões de informações faladas na transmissão ao vivo em vídeo.
	Jornalista	Padrões de inserção de jornalistas na tela na transmissão ao vivo.

Fonte: Elaboração própria (2020).

Artigo submetido em: 2021-04-26

Artigo reapresentado em: 2021-05-16

Artigo aceito em: 2021-05-17



25 ANOS DE TV LEGISLATIVA NO BRASIL: IMPRECISÃO NAS LEIS IMPACTA O DESENVOLVIMENTO

25 YEARS OF LEGISLATIVE TV IN BRAZIL: IMPRECISION IN LAWS IMPACTS DEVELOPMENT

25 AÑOS DE TV LEGISLATIVA EN BRASIL: LA IMPRECISIÓN EN LAS LEYES IMPACTA EL DESARROLLO

Carlos Golembiewski¹
Maurício da Rocha Flores²

Resumo: Este artigo faz uma reflexão sócio-histórica sobre os 25 anos da legislação que previu a implantação das Tvs legislativas no Brasil. Por meio de pesquisa qualitativa, aborda os avanços que ocorreram nos parlamentos com a criação da TV Senado, TV Câmara, além do pioneirismo da TV ALMG, de Minas Gerais. Revela que a falta de clareza nas leis acaba permitindo desvios nos objetivos de uma TV Pública. Pondera que faltou definir modelos de financiamentos para que as tevês possam funcionar de forma independente. O trabalho também discute o impacto no parlamento estadual catarinense com surgimento da TVAL em Santa Catarina.

Palavra-chave: Políticas Públicas de Comunicação; Comunicação Pública; TVs Legislativas; Parlamento; TVALSC.

Abstract: This article makes a socio-historical reflection on the 25 years of the legislation that foresaw the implementation of Legislative TVs in Brazil. With qualitative research, it addresses the advances that occurred in parliaments with the creation of TV Senado, TV Câmara, in addition to the pioneering role of TV ALMG, from Minas Gerais. It reveals that the lack of clarity in the laws ends up allowing deviations in the objectives of a Public TV. He considers that it was necessary to define financing models so that TVs can work independently. The paper also discusses the impact on the Santa Catarina parliament with the emergence of TVAL in Santa Catarina.

Keywords: Public Communication Policies; Public Communication; Legislative TVs; Parliament; TVALSC.

Resumen: Este artículo hace una reflexión sociohistórica sobre los 25 años de legislación que previó la implantación de televisores legislativos en Brasil. A través de la investigación cualitativa, aborda los avances que se dieron en los parlamentos con la creación de TV Senado, TV Câmara, además del papel pionero de TV ALMG, de Minas Gerais. Revela que la falta de claridad en las leyes termina permitiendo desvíos en los objetivos de una TV Pública. Considera que era necesario definir modelos de financiación para que los televisores pudieran funcionar de forma independiente. El documento también analiza el impacto en el parlamento de Santa Catarina con el surgimiento de TVAL en Santa Catarina.

Palabras clave: Políticas de comunicación pública; Comunicación Publica; Televisores legislativos; Parlamento; TVALSC;

¹ Jornalista, doutor em Comunicação Social. Professor do Mestrado em Políticas Públicas da Universidade do Vale do Itajaí (Univali).

² Jornalista, servidor público na Câmara de Vereadores de Itajaí. Mestrando em Políticas Públicas na Universidade do Vale do Itajaí (Univali).

1 Introdução

A disputa por espaços na esfera pública pelos meios de comunicação de massa parece não ter sido compreendida como um problema por atores políticos na América Latina, nem mesmo a partir da segunda metade do século XX, quando movimentos sociais começam a se mobilizar em busca da democratização da mídia. No Brasil, a legislação sobre radiodifusão não apresenta definições claras dos sistemas público, privado e estatal, formando uma área cinzenta com margem para apropriação e uso deliberado por grupos que circundam os poderes políticos e econômicos. No capítulo 23 da Constituição Brasileira de 1988 está o princípio da complementaridade dos sistemas, que divide, mas não define o que é estatal e o que é público.

O sistema privado é o de mais fácil compreensão por ser o mais difundido no Brasil, grosso modo é composto por empresas privadas que se viabilizam pela venda de publicidade. Grandes grupos privados de comunicação dominam o setor televisivo, o que para Bucci (2008) torna difícil ao brasileiro compreender outro modelo: “Aqui televisão comercial virou sinônimo de televisão. Dizer televisão comercial é como cair num pleonasma” (BUCCI, 2008, p. 256). Também é preciso reconhecer que os monopólios e oligopólios desse sistema privado de mídia comprometem a liberdade de expressão e o exercício da cidadania, e isso pode ser percebido no agendamento, enfoque, enquadramento, baixa pluralidade das vozes, entre outras deficiências, que as coberturas dos acontecimentos nos poderes constituídos apresentam. Barros, Bernardes e Rodrigues (2014) identificam esses problemas da mídia privada em relação aos parlamentos.

Buscar a compreensão da definição do papel dos sistemas público e estatal é mais difícil, e as razões podem estar nas diferenças dos próprios termos usados para concessões de televisão. A maioria das TVs sem fins comerciais no país possui concessão de educativa, mesmo que isso não as defina como pública ou estatal. Vigora ainda hoje, a Lei nº 8.977 de 1995, conhecida como Lei do Cabo, que estabeleceu as televisões comunitárias, legislativas, a TV Justiça e a NBR – televisão do poder executivo federal, mas essa regulamentação também não aponta de forma clara o que é sistema público ou estatal. Para Bucci (2008), os políticos e profissionais possuem conceitos informais, conforme seus interesses, sobre as diferenças entre o estatal e o público, como sinaliza Bucci (2008, p. 259) ao considerar que “o senso comum dos profissionais – e dos políticos – da área consagrou o maniqueísmo estapafúrdio de que a comunicação estatal é aquela que 'defende o ponto de vista do governo' e a pública é aquela que 'dá voz a sociedade’”.

O autor entende que essas definições são imprecisas e que nenhum veículo estatal deve servir como tribuna de defesa dos interesses do governo, considera isso um patrimonialismo, mesmo reconhecendo que ao longo de décadas, esse cenário tenha se estabelecido porque o Estado tem sido o mantenedor desses veículos. O impasse sobre o papel deles se estende às casas legislativas de todo país com jornalistas e parlamentares buscando sustentar seus pontos de vista, mesmo sem uma legislação clara para fundamentação. Barros e Lemos (2019) identificam os desafios encontrados pelos *mediamakers* na defesa de uma programação como instrumento de

transparência das atividades legislativas, do debate público e da cultura nacional.

A posição dos *mediamakers* encontra embates e conflitos ao ser contraposta pelos deputados que reivindicam cada vez mais a cobertura de suas atividades na Câmara e nas bases eleitorais, além de rechaçarem a necessidade de programação cultural conforme indica a pesquisa de Barros e Lemos (2019), que também, por meio de entrevistas, identificaram que o público percebe a TV Câmara como ferramenta de monitoramento das atividades legislativas:

Isso significa que, para o público, a função mais relevante da TV Câmara é a de ampliar a transparência política. O interesse do público pelos documentários e os programas culturais é relativamente baixo... o que revela maior sintonia da percepção do público com a visão dos parlamentares e não com a opinião dos *mediamakers*. Pelos dados, podemos deduzir que se trata de um público interessado nas atividades do parlamento. Isso indica que desde que foi criada, em 1998, até os dias de hoje, a TV Câmara construiu comunidades de interesse, ou seja, grupos que se dispõem a acompanhar o noticiário, a transmissão das sessões legislativas e os debates e entrevistas com parlamentares (BARROS; LEMOS, 2019, p. 128).

No estudo do qual esse artigo é fruto foi adotado o tipo de pesquisa qualitativa e o método dialético de interpretação dinâmica e totalizante da realidade, no qual os fatos devem ser estudados dentro de um contexto social, político e econômico. Com os dados levantados nas fontes se buscou subsídios para desenvolver uma análise sócio-histórica das TVs analisadas, revelar os critérios editoriais praticados e perceber como a imprecisão nas leis a respeito desses critérios impactam no desenvolvimento.

2 A TV Pública no Brasil

Pode-se considerar que as TVs comunitárias, educativas, universitárias e as dos poderes legislativo, executivo e judiciário pertencem ao cenário da TV Pública no Brasil, embora sejam regidas por legislação imprecisa. Paulino (2019) chama a atenção para o caso das TVs universitárias nas quais o déficit normativo compromete a elaboração de políticas públicas que possam garantir a operação dos canais como um “espaço de popularização, de diálogo entre universidade e sociedade e de divulgação do conhecimento científico” (PAULINO, 2019, p.23).

Com relação aos canais comunitários, o autor reconhece que o baixo estímulo para suas existências dificulta a disponibilização na TV aberta, embora estejam previstos na Lei 8.977/95, conhecida como Lei do Cabo, como um canal aberto para utilização livre por entidades não governamentais e sem fins lucrativos. Mas sua previsão legal contribuiu para ocupar um espaço na TV por assinatura criando uma contradição, que ainda precisa de debate no legislativo, práticas do executivo e garantias do judiciário (PAULINO, 2019).

Peruzzo (2002) destaca a configuração das TVs comunitárias, que geralmente se caracterizam por contar com equipes técnicas de elaboração de roteiros e gravação, vinculadas a entidades do tipo ONG-Organização Não Governamental, Igreja, Universidade, Sindicato etc.

Nesses casos a estratégia mais usada na produção tem sido a participação da população local nas etapas de definição do tema, na idealização do roteiro, na edição, no desempenho de papel de ator, de cantor, entre outros. No caso das televisões educativas, a maior parte é conduzida por universidades, e isso contribui para que a programação seja qualificada por aliar a prática de estudantes com o saber e experiência de professores e profissionais. Esse modelo conta ainda com as fundações, que no caso do Brasil tem como principal exemplo, a TV Cultura de São Paulo. Essa TV é administrada pela Fundação Padre Anchieta e representa um dilema presente em muitas TVs educativas do país.

Coutinho (2001) discute a relação do estado com as Tvs Educativas no Brasil. O autor faz a seguinte indagação: afinal, ela tem sido usada como um instrumento oficial do governo ou um canal de representatividade da sociedade civil? A resposta parece ser a mesma, tanto na década 80 como nos dias de hoje. “[...] dependendo do contexto e das forças atuantes no cenário político, tanto pode ser considerada um instrumento de representatividade da sociedade civil, quanto ser utilizada para consolidar o poder de um Estado autoritário e centralizador” (COUTINHO, 2001, p. 1).

A reflexão sobre TVs Educativas, proposta por Coutinho (2001), que leva em conta a concepção de esfera pública de Habermas (1984), indica que esses canais podem ser intermediários entre o poder público do Estado e a esfera privada; dos indivíduos, das famílias e dos negócios. Sendo assim, um ambiente livre e apropriado para o debate de temas públicos de interesse coletivo, essencial para o exercício da cidadania. Nesse contexto, a televisão pública se apresentaria como um espaço democrático, independente de interesses comerciais e políticos.

Outros autores apontam a televisão como um espaço para transmissão de sons e imagens com características culturais dos povos, possibilitando a criação de identidades que são colocadas em processos de comunicação. Dessa forma, Barbero, Rey & Ríncon, (2019) indicam a TV pública como uma alternativa à privada. Esta, vinculada ao comércio, estabelece uma relação com seus espectadores apenas como consumidores, e isso incentiva a produção de programação homogeneizada repetindo fórmulas consagradas que agradam a uma massa mediana de público, sem interesse por públicos que não se identificam com o gosto predominante da audiência. Para os autores, as TVs públicas não podem reproduzir as características dos canais privados, mas devem assumir o compromisso com a cidadania ao garantir a expressão e o fortalecimento da identidade cultural das populações como um projeto educativo de paz e convivência.

A televisão pública deve ser entendida como um meio para fazer/criar cultura, já que a televisão é o cenário privilegiado no qual se expressam as transformações mais profundas das sensibilidades e das identidades das maiorias sociais. [...] Isto quer dizer que a televisão pública deve trabalhar a expressão como estratégia, a cidadania como projeto, o experimental como experiência estética e de identidade. (BARBERO; REY & RINCÓN, 2019).

Nesse caminho surgiram iniciativas nos países da América Latina para a criação de TVs

Públicas e de TVs legislativas. No Brasil, o processo é impulsionado pelo Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), composto por vários segmentos da sociedade civil, que propõe a reserva de canais de televisão para os legislativos. Em síntese, o surgimento desses canais proporcionou novas oportunidades para os cidadãos acompanharem as atividades parlamentares, agora sem os direcionamentos impostos pela imprensa tradicional.

Bolaño e Brittos (2008) destacam que os debates sobre a Lei do Cabo ocorreram em um momento que o Brasil passava por um processo eleitoral para a escolha do primeiro Presidente da República pelo voto direto, após quase trinta anos, o que pode ter contribuído para a participação de setores da sociedade que estavam no embalo das discussões de elaboração da Constituição Federal. Para os autores, o resultado desse processo de inclusão das emissoras não-comerciais, em especial as TVs Legislativas, é um avanço e ao mesmo tempo, se configura como uma anomalia no interior da indústria da televisão fechada.

A lógica dos canais legislativos e judiciários, de *accountability*, é obviamente a de televisão de massa aberta de serviço público. Mas, mesmo as emissoras universitárias e comunitárias, inclusive os canais privados locais (que acabaram se desenvolvendo também no interior dos sistemas de televisão paga, segundo uma lógica essencialmente publicitária), dificilmente poderiam ser classificados como televisão fechada, ainda que segmentada. Sua inclusão no pacote básico obrigatório da TV a cabo deveria dar-se a mesmo título do das redes comerciais (BOLAÑO e BRITTOS, 2008, p.8).

No artigo “É possível fazer TV Pública no Brasil?” Bucci (2010) aprofunda algumas reflexões a partir do reconhecimento do contexto vicioso desses canais, como por exemplo a subordinação às autoridades do Estado, que faz das emissoras públicas, não são públicas de fato. Isso porque segundo o autor, a visão de mundo sob a ótica estatal e governamental faz a linha editorial e a programação se distanciarem dos anseios da sociedade. “A subserviência ao poder público, nesse caso, mais do que nociva, é mortal. Impede a emissora de transmitir um olhar crítico em relação ao poder” (BUCCI, 2010, p.5).

Ao lembrar que, apesar dos problemas de origem e uso das emissoras públicas, esses são instrumentos de comunicação custeados pela sociedade e devem priorizar o interesse público. Nesse sentido, Bucci (2010) ressalta que o jornalismo desses canais deveria garantir, em primeiro lugar, o direito do cidadão a perguntar e demandar e não atender os interesses de difusão de quem comanda os órgãos públicos:

As emissoras públicas, em suma, existem para ajudar a sociedade a, são uma deformação que nega a razão de sua origem (BUCCI, 2010, p. 5) de realizar o ideal da imprensa — que é instituição social, independente do Estado, em que vige a liberdade de expressão, incumbida de fiscalizar o poder. Elas só têm sentido social e histórico se estiverem a serviço da sociedade e dos direitos dos cidadãos. Quando servem ao governo e às suas necessidades de propaganda.

O autor também defende o ponto de vista de que as emissoras públicas não devem ser subordinadas ao mercado, uma vez que quando isso acontece elas deixam de ser públicas e

comprometem seu papel na sociedade. Um exemplo trazido por Bucci (2010) é o modelo adotado no Chile, que pode até alcançar êxito administrativo e financeiro, mas que não dá certo como instrumento de comunicação pública. A TVN (Televisión Nacional de Chile), apesar de ser considerada pública, funciona como uma emissora comercial, incluindo na sua grade uma programação com humor, notícias e esportes, mas descomprometida com o interesse público. Assim, com a maior parte das receitas vindas da publicidade essas emissoras só se diferem das comerciais em sua natureza jurídica, o que segundo o autor implica efeitos estéticos e éticos na linguagem e nos códigos audiovisuais.

A necessidade de Independência desses canais e autonomia nos critérios de trabalho e tomada de decisão é reforçada pelo autor, mas isso só poderá acontecer com a existência de distanciamento crítico dos poderes político, estatal e de mercado. Aí que surge um grande dilema porque o afastamento pode ser confundido com isolamento e assim não ser bem aceito pela sociedade. Assim, a busca por equilíbrio é indispensável para que essas emissoras não passem uma imagem de autossuficiência ética, nem tampouco cedam às pressões para prestação de contas ao governo ou ao capital. Bucci (2010) defende que o compromisso de transparência desses canais é com a sociedade, em relações que deveriam ser de interdependência.

Nota-se que o funcionamento das Tvs públicas nos atuais regimes democráticos sofre pressões do mercado, que busca atender interesses privados, esvaziando o papel como instrumento de comunicação pública de promoção da cidadania. Experiências europeias e norte-americanas demonstram que a regulação das emissoras integralmente públicas ou de constituição híbrida com o setor privado pode ser alternativa para alcançar legitimidade apesar dos questionamentos quanto aos custos, funcionalidade e eficiência. Um processo que fortaleceu principalmente a liberdade de expressão, por meio de marcos regulatórios, inviabilizando tentativas de censura ou interferência do governo na política editorial.

No caso do Brasil, Bucci (2010) destaca que a falta de regulação aliada ao caráter de aparelho público em tempo integral da maioria das emissoras públicas, as deixam vulneráveis aos interesses de autoridades políticas, fragilizando sua própria função de atender o interesse público. Modelos ainda mais graves são as TVs educativas e comunitárias confiadas a fundações e associações ligadas a igrejas, nas quais os interesses ideológicos e econômicos deformam a grade de programação.

Nesse sentido, o autor propõe três critérios para a definição de emissora pública no Brasil. O primeiro de natureza jurídica, no qual se encaixam as fundações de direito privado; as Oscips, que contemplam as organizações da Sociedade Civil de Interesse Público; as Ongs, Organizações Não Governamentais; e as estatais, que vão desde as universitárias até as legislativas. Cabe aqui a ressalva de que a constituição jurídica por si só não garante o cumprimento do papel de atender o interesse público; é fundamental a ausência de atividade comercial e de interferência política.

O segundo pré-requisito indicado por Bucci (2010) é relacionado ao financiamento, que

embora possa ter origem da administração direta ou de fundos públicos e privados não deve vincular interesses de governos ou empresas. O autor estuda o *case* bem-sucedido da *British Broadcasting Corporation* mais conhecida pela sigla BBC, que desde 1922 funciona como uma corporação pública de rádio e televisão no Reino Unido e tem como uma das possibilidades de financiamento a cobrança de taxa em cada domicílio com TV, prevista em lei. Outra forma de custear o funcionamento da emissora é por meio de doações voluntárias, que também traz resultados e é adotada pela *Public Broadcasting Service* (PBS), mas também conhecida como NPR dos Estados Unidos, que neste caso recebe doações de setores privados e público. Em ambos os casos, os desafios são relacionados à gestão editorial que não pode ser submetida a direcionamentos, pressões ou qualquer ato discricionário da autoridade pública.

O terceiro pré-requisito fundamental para que uma emissora de TV seja pública é a gestão independente, que segundo o autor significa autonomia administrativa, financeira e editorial, sem necessidade de prestar contas a agentes políticos ou disputar audiência. A independência torna-se assim um fator ético que abre o caminho para pensar em bandeiras estéticas da programação, que devem almejar o invisível e “[...] furar o pano da visibilidade, que embrulha como um invólucro o que chamamos de realidade. Aqui é que se inscreve o dever da experimentação de linguagem” (BUCCI 2010, p.15). Nesse sentido, a TV pública não deve compactuar com a ilusão gerada pelo entretenimento e desmistificar a ideia de que apenas o visível contém o critério da realidade.

Além de almejar o invisível, Bucci (2010) também propõe algumas bandeiras estéticas como o objetivo de desmontar a oferta do gozo pré-fabricado da indústria de entretenimento. O autor explica que a TV Pública não deve promover peças publicitárias como as tevês comerciais que criam um ciclo de gozo imediato, muitas vezes superior ao próprio ato de consumo, o que leva a outra bandeira estética que é a busca por conteúdo que não cabe na TV comercial, assim a TV pública não deve copiar gêneros e formatos estéticos para não sucumbir ao impulso dos imperativos da lógica da audiência comercial:

Sua vocação é problematizar essa modalidade primitiva de sedução — ou de mendicância afetiva. Ela deve, sim, desmontar esse jogo sem saída e desmascarar as armadilhas. Sua proposta de comunicação é mais incerta, mais ingrata, mais provocativa — indispensável para a diversificação de linguagens. Ou será assim ou ela não conseguirá deixar de ser linha auxiliar da indústria, às vezes até lhe fornecendo produtos para a comercialização (BUCCI, 2010, p.16).

Com a missão de emancipar os cidadãos, a TV pública deve compreender seu espaço de difusão da informação, cultura e pensamento crítico, e assim evitar cópias e adaptações de programas de entretenimento das emissoras comerciais, que estão mais comprometidos com ideias e valores comerciais. Essas e outras preocupações e recomendações de BUCCI (2010) a respeito da programação das TVs públicas enfrentam como obstáculo o medo do “chefe”, que os administradores desses canais vivenciam, porque suas decisões sempre colocam em jogo seus

cargos. O autor afirma que é preciso se desvencilhar do medo e o caminho para isso é a conscientização de que os verdadeiros chefes não deveriam ser os governantes, bem como ampliar a audiência não deve ser o objetivo dos canais. Só assim, o interesse público terá prioridade e a democracia fortalecida.

Torna-se complexa a compreensão de como se articulam os interesses públicos e privados, ao levarmos em conta as modalidades de financiamento e modelos de produção de canais públicos dentro de sistemas de TVs pagas. Os autores entendem que as brechas na legislação brasileira geram distorções no modelo de organização do sistema de televisão, deixando-o mais próximo ao que era implantado durante regime militar do que os vigentes em países democráticos. Porém, no Brasil, há o agravante de que os canais abertos de serviço público, como as TVs Senado, Câmara e Justiça, ainda não encontraram seu lugar no sinal UHF ou digital em todas as regiões do país. O sistema ainda é dominado pelo oligopólio privado da TV comercial e privilegia a reserva de mercado dos canais abertos e do bolo publicitário.

3 A Lei da TV a Cabo

Lemos et al (2011) relatam que no processo de debate que levou à aprovação da Lei de Cabodifusão (Lei 8.977/95), conhecida como Lei do Cabo, foram previstas alternativas para aproximar a população das discussões que ocorrem nos parlamentos municipais, estaduais e no Congresso Nacional, e assim proporcionar a participação e o controle popular no processo legislativo. Essa contribuição também é destacada por Paulino (2019) que considera a Lei do Cabo como um reforço do “DNA público” dos canais legislativos, principalmente da TV Senado e da TV Câmara que devem ser referências para financiamento e gestão de outras TVs legislativas estaduais e municipais. Já da perspectiva dos atores institucionais, a intenção era que os canais promovessem a imagem do Poder Legislativo, assim, a redação final da Lei, promulgada em 6 de janeiro de 1995, obrigou as operadoras de TV a cabo a destinarem canais gratuitos:

I - CANAIS BÁSICOS DE UTILIZAÇÃO GRATUITA:

(...)

b) um canal legislativo municipal/estadual, reservado para o uso compartilhado entre as Câmaras de Vereadores localizadas nos municípios da área de prestação do serviço e a Assembleia Legislativa do respectivo Estado, sendo o canal voltado para a documentação dos trabalhos parlamentares, especialmente a transmissão ao vivo das sessões;

c) um canal reservado para a Câmara dos Deputados, para a documentação dos seus trabalhos, especialmente a transmissão ao vivo das sessões;

d) um canal reservado para o Senado Federal, para a documentação dos seus trabalhos, especialmente a transmissão ao vivo das sessões (...)

(BRASIL, Congresso, 1995).

Paulino (2019) relata que no processo de elaboração da Lei do Cabo a preocupação era garantir a transmissão das sessões legislativas, o que por si só justificaria a existência dos canais das câmaras municipais, das assembleias e do Congresso Nacional. Nesse sentido, nota-se que a

omissão da Lei do Cabo, em alguns aspectos, foi compensada com o passar do tempo pela produção jornalística que se encarregaria de apresentar novos conteúdos, que aos poucos foram sendo disponibilizados na internet atendendo assim o que recomendava o relatório MacBride - UNESCO (1983)³.

A obrigatoriedade de disponibilização de canais gratuitos destinados ao Poder Público, universidades e movimentos socioculturais sofreu críticas por parte dos grandes grupos empresariais de comunicação, que alegavam ser uma manobra para utilização da máquina pública pelos parlamentares, com objetivos exclusivamente eleitoreiros.

Letícia Renault (2004) investiga a contribuição desses canais para a interação entre a comunicação social e a democracia no Brasil. Na apresentação da obra autora expõe uma série de críticas feitas pela grande mídia a esses canais, como a do jornalista Boris Casoy no TJ Brasil exibido pelo SBT, quando em 5 de fevereiro de 1996 a TV Senado iniciou as transmissões. “[...] o jornalista Boris Casoy usou o seu bordão “Isto é uma vergonha” para enfatizar que era uma vergonha a utilização de recursos públicos para a divulgação dos atos do legislativo por meio de uma tevê própria” (RENAULT, 2004, p. 5).

A autora observa que o momento marcava o auge da teoria do Estado mínimo, sendo comuns as críticas sobre ações do governo que poderiam ser desempenhadas pela iniciativa privada. Diversos veículos de imprensa também entendiam que a cobertura dos atos dos três Poderes estava sendo realizada por seus próprios grupos privados com êxito, e estampavam manchetes atacando a iniciativa do Legislativo.

Jardim (2006) atribui a origem e o desenvolvimento das TVs legislativas no Brasil aos debates sobre a democratização da comunicação, empreendidos por movimentos sociais e associações de classe, como a Federação Nacional dos Jornalistas, que desde o período da Assembleia Nacional Constituinte se mobilizaram pela democratização da sociedade e direitos sociais que deveriam ser garantidos independentemente da vontade dos governantes. Na comunicação, uma das conquistas democráticas foi o acesso aos “canais básicos de utilização gratuita”, expresso na “Lei do Cabo”. Mas o caminho até o reconhecimento desse direito não foi fácil e só se concretizou após articulação com grupos organizados de empresas privadas de comunicação, que atuavam profissionalmente para manter seus interesses patrimonialistas.

O fato de grupos privados de comunicação influenciarem políticos para garantir normas e leis que atendam interesses privados por meio de uma concessão de serviço público de comunicação, indica a gravidade da lógica patrimonialista que prevalece no país. Baseado nos conceitos sociológicos de Weber (1999), os estudos sobre patrimonialismo no Brasil buscam

³ O Relatório MacBride, também conhecido como "Um Mundo e Muitas Vozes", foi um documento da UNESCO publicado em 1980 e redigido por uma comissão presidida pelo irlandês Seán MacBride, vencedor do prêmio Nobel da Paz. Seu objetivo era analisar problemas da comunicação no mundo em sociedades modernas, particularmente em relação à comunicação de massa e à imprensa internacional, e então sugerir uma nova ordem comunicacional para resolver estes problemas e promover a paz e o desenvolvimento humano.

defini-lo como apropriação dos recursos estatais por agentes públicos, nesse caso, políticos e grupos empresariais. Segundo Sorj (2000), esta situação contraria as modernas bases liberais e neoliberais, nas quais o Estado e o mercado não estão associados, as leis e regras vigentes são universais, e o governo atua orientado pela sociedade civil organizada. Para o autor, o patrimonialismo no Brasil se transformou em prática tradicional, burocrática e política.

A transformação do patrimonialismo pode ter sido tão profunda e efetiva que já havia sido notada por Schwartzman (1988) ao adotar o termo "neopatrimonialismo", para indicar que não se trata somente da sobrevivência das estruturas tradicionais nas sociedades contemporâneas, mas uma maneira de um grupo social, mesmo sem recursos ou méritos legítimos, dominar o sistema político por meio da burocracia do Estado. Segundo Fedozzi (1999), o patrimonialismo no modelo de dominação pode ser identificado por práticas políticas e tecnocratas.

Para o autor, outro aspecto do patrimonialismo no Brasil é o caráter autoritário, que se demonstra quando o uso do poder pelo Estado é permeado de estratégias de cooptação e exclusão, sem levar em consideração demandas da sociedade e o contrato social, que reconhece os direitos dos cidadãos e as diferenças entre o público e o privado.

Nesse sentido, chamam a atenção as características patrimonialistas que os veículos privados de comunicação no Brasil apresentam com suas estratégias de dominação persistente nas telecomunicações bem como nos demais setores da sociedade. Por serem os detentores de concessão pública para produzir e exibir conteúdo com potencial para influenciar grandes massas e lucrarem com a venda de publicidade, esses grupos alcançaram poder mobilizador suficiente para garantir que políticos atendam seus propósitos.

4 A TV Legislativa no Brasil

A Lei do Cabo resultou só numa parte do que restou do Projeto de Lei da Informação Democrática que não conseguiu apoio suficiente para tramitar no Congresso, lembra Sant'Anna (2019). A necessidade de consolidar um modelo para a comunicação pública no País faz com que ainda hoje seja necessário refletir e propor políticas públicas e normas de regramento, gestão e controle social, especialmente para as TVs legislativas.

Hoje os meios legislativos, principalmente Câmara e Senado, têm o formato que têm em função de uma visão editorial, de uma visão jornalística, de uma visão de cidadania daqueles profissionais que por eles passaram, mas não há nenhum artigo que, por exemplo — vocês acharão isso um absurdo —, proíba anúncio publicitário nos canais legislativos. E nós sabemos que já há canais municipais que pensam nessa hipótese de vender espaços na programação para custear o seu trabalho de cobertura legislativa. Não existe nenhuma legislação que estabeleça que o canal tem que ser plural. Todos os valores vigentes foram criados pelas gerações que formaram os canais legislativos. E a partir do exemplo de TV Senado e TV Câmara esses valores foram levados a Estados e Municípios (SANT'ANNA, 2019, p.17).

Apenas a consideração de uma remota hipótese de anúncios publicitários nos canais

legislativos já evidencia a proporção dos riscos que os conflitos de interesses público e privado podem trazer ao exercício da cidadania e ao regime democrático. A provocação de Sant'Anna deve servir de alerta para que a sociedade fique atenta e se mobilize para regulamentação da mídia, principalmente dos veículos públicos.

O autor propõe um marco regulatório para a comunicação do legislativo tendo a transparência como um dos pilares, a exemplo da França, onde a escolha do diretor para a TV do parlamento se dá por edital público, garantindo autonomia da gestão e cumprimento do projeto editorial, independentemente da configuração política da casa legislativa.

Não é possível afirmar com certeza que o modelo francês ou qualquer outro seria ideal para ao Brasil, mas uma política regulatória evitaria mudanças bruscas em rotinas editoriais, interrupção de programas em série, entre outros problemas que a frequente substituição de diretores provoca. Com a inconstância das diretorias das Tvs legislativas, trazendo prejuízos ao planejamento editorial, restam as transmissões ao vivo que podem abranger diferentes atividades e enfoques do parlamento, garantindo as possibilidades de *accountability* como conquista da sociedade, independente de regulamentação. Cabe assim aos jornalistas e profissionais técnicos encontrarem formas de produção de conteúdo que proporcionem sentido a essas ferramentas de comunicação pública, evitando assim que sejam apenas espaços da esfera pública a mercê de disputas estratégicas por parte de políticos que buscam evidenciar suas imagens pessoais, partidárias e esquecem o compromisso público e institucional.

Para Renault (2004), os canais legislativos puderam ressaltar aspectos e características que eram essencialmente novidades na televisão brasileira, com formatos e conteúdos completamente diferentes da TV comercial apresentando a rotina interna das casas legislativas, sem a necessidade de intervalos comerciais.

A autora entende que o Poder Legislativo buscou seu próprio lugar na esfera pública como estratégia de visibilidade para garantir o acesso gratuito a uma mídia que atendesse aos interesses políticos dos parlamentares. Porém, a intenção não seria somente a busca por espaço midiático, mas também estabelecer um canal de comunicação entre representantes e representados, cada vez mais críticos com acesso a informações e a conteúdos simbólicos por meio de uma mídia global, que a tecnologia se encarrega de levar a qualquer ponto geográfico.

Esse novo potencial de público pode ter influenciado na mudança de comportamento dos parlamentares após a implantação dos canais legislativos conforme Freitas (2004). O autor entende que embora seja difícil de atribuir mudanças no comportamento dos senadores ao início das atividades da TV Senado; é possível afirmar que o novo canal resultou em alterações no funcionamento da casa, bem como nas atividades dos parlamentares.

Já Muniz Sodré (2001), em artigo publicado no Observatório da Imprensa intitulado observa um processo de alteração no comportamento dos senadores desde o início das transmissões da TV Senado, em fevereiro de 1996. O autor atribui aos milhões de telespectadores

de público potencial, as mudanças de posturas dos senadores que ficaram mais agressivos nos debates, buscaram refinar a linguista e ficaram mais cuidadosos com a qualidade da informação e a aparência física.

4.1 TV Legislativa de Minas Gerais: a pioneira

A centralização dos debates sobre a instalação de TVs Legislativas no Congresso Nacional, em especial no Senado indicava que o primeiro canal surgiria em Brasília, mas não foi o que aconteceu. Em Minas Gerais os debates entre deputados estaduais também estavam adiantados, e em 30 de novembro de 1995, a TV Assembleia de Minas Gerais inicia as transmissões para todo o Estado. Segundo Renault (2004), a ocasião foi marcada pelo discurso de inauguração, do então presidente da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, deputado Agostinho Patrús, que confirmou a estratégia de aproximar o parlamento da sociedade, a partir da criação de TVs próprias, tendo como argumento as pesquisas de opinião, que revelavam a falta de conhecimento dos cidadãos com relação ao trabalho de seus representantes. “Aqui [TV Assembleia], esta prestação de contas será feita de maneira séria, permanente e direta, com informação qualificada” (RENAULT, 2004, p. 43).

A autora explica que no começo da TV ALMG eram apenas duas horas e meia de programação diária com prioridade para as sessões plenárias, mas nove meses depois, em 1996, a emissora alcançou 12 horas diárias já com material produzido em estúdio. Com o tempo, a programação da TV Assembleia alcançou a 230 cidades e passou a ter 24 horas de programação diária, o que de acordo com o ex-diretor de Rádio e Televisão da ALMG, Rodrigo Lucena, “preencheu um vazio em relação ao que era oferecido por outras emissoras. A TV passou a fazer a ponte entre o Legislativo, o que acontece no Executivo e o que interessa para a sociedade” (Astral, 2012, p. 25).

A Revista Astral (2012) também traz uma fala do ex-diretor de Comunicação Institucional da ALMG, Ramiro Batista de Abreu, que ressalta a contribuição da TV Legislativa para o entendimento do cidadão sobre o funcionamento do parlamento.

Segundo o site eletrônico da ALMG, em 2007, a programação passou a ser transmitida pela internet, em tempo real, ampliando o alcance da TV Assembleia. Em 2009, começa o processo de migração do sinal analógico para o digital, com a aquisição de novos equipamentos e um salto de qualidade em som e imagem.

4.2 TV Senado

Menos de um ano após o início das transmissões da TV Legislativa da ALMG, é a vez da TV Senado entrar no ar, no dia 5 de fevereiro de 1996, cumprindo a Resolução de criação datada de 8 de junho de 1995, baseada na Lei 8.977/95, conforme explica Monteiro (2011). O autor também resgata o trabalho institucional da Central de Vídeo que registrava os trabalhos

parlamentares desde 1993. Durante a cerimônia de assinatura do ato oficial de criação da TV Senado José Sarney destacou os objetivos do canal para atender a necessidade de transparência das instituições legislativas.

Para Renault (2004), a postura assumida inicialmente pelas TVs legislativas tinha como proposta transformar a falta de conhecimento do eleitor em algum tipo de entendimento, invertendo a lógica dos grupos privados de comunicação. Uma demonstração de que a partir de então a sociedade exerceria o direito à interlocução, promovendo o telespectador a cidadão.

A Agência Senado (2016) destaca que o trabalho de impulsionar as publicações nas mídias sociais a partir de 2014 começou um novo ciclo de audiência para a TV Senado, alcançando em 2016 um recorde de visualizações na plataforma do YouTube, com o processo de impeachment da então Presidenta Dilma Rousseff.

Buscando cumprir um papel de TV Legislativa referência no Brasil, a TV Senado teve como diretriz “contribuir para o exercício pleno da cidadania por meio de uma comunicação inovadora, interativa, democrática e transparente do Senado e do Congresso Nacional com a sociedade” (PLANO ESTRATÉGICO 2010- 2018, p. 09). O documento orienta também a rádio e demais plataformas digitais, que junto com a TV Senado, são dirigidas pela Secretaria Especial de Comunicação Social da Casa. SANT’ANNA (2009) ressalta que o diferencial da TV Senado está na obrigatoriedade das transmissões ao vivo das sessões plenárias acima de qualquer outra pauta ou conteúdo.

É preciso considerar que qualquer limitação na exibição dos conteúdos produzidos pela TV Senado, devido a prioridade das transmissões ao vivo das sessões plenárias e comissões, passou a ser superada pela disponibilização da programação no site da casa e demais plataformas digitais, impulsionada a partir de 2009. Nesse sentido, Sant’Anna (2009) destaca que as novas possibilidades de divulgação de conteúdo se multiplicam em diversos formatos e dispositivos contribuindo para que a TV Senado cumpra seu papel de servir ao interesse público.

As iniciativas da TV Senado buscam torná-la referência para os canais legislativos no país, tanto quanto na linguagem quanto no formato dos conteúdos e de estratégias de interação por meio das redes sociais digitais como o YouTube. O desafio está em não deixar que os canais sejam apenas uma extensão ou espaço para postagens de material televisivo já transmitidos, reconhecendo que existem diferenças nas linguagens.

4.3 TV Câmara

A TV Câmara é criada em 20 de janeiro de 1998, quando o Presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer (PMDB-SP) coloca para apreciação do plenário o Projeto de Resolução 158/97, que foi simbolicamente votado e aprovado pelos deputados federais. A TV Câmara surge como uma ferramenta para estabelecer um canal de comunicação entre os parlamentares e sociedade viabilizando a transmissão de sessões plenárias e comissões, em um movimento de

transparência, conforme propõe Santos (2005). Ele também destaca como fatores decisivos para a criação da emissora, as dificuldades dos deputados em ocupar espaço na grande mídia e até mesmo nas eleições para estabelecer contato com os eleitores. As necessidades e os desafios eram praticamente os mesmos de suas antecessoras, a TV Assembleia de Minas e a TV Senado.

Assim, a TV Câmara passou a fazer parte de um cenário em que as instituições públicas brasileiras começam a cumprir a diretriz constitucional de 1988, de redefinir os sistemas de comunicação criados e desenvolvidos pelo regime militar. Aos poucos, as novas dinâmicas institucionais dão sinais de transparência pelas mais diversas mídias, e apresentam objetivos sintonizados com os ares democráticos, que na perspectiva de Karlsson (2013), valorizam a participação política, a interatividade, a *accountability* e a responsabilidade.

A TV Câmara é uma das muitas ferramentas que fazem parte da estrutura de divulgação da Câmara dos Deputados. De acordo com o portal online da Instituição, o setor conta com Departamento de Relações Públicas e Departamento de Mídias, este dividido em TV, Rádio e Agência de Notícias online e Mídias Sociais.

Barros, Bernardes & Lemos (2008) explicam que o surgimento de novas tecnologias não afetou a valorização da TV Câmara, entre os parlamentares, como principal veículo de interação legislativa. Os autores indicam que isso se deve as estratégias utilizadas para que a informação chame a atenção e instigue o cidadão a saber mais sobre as atividades, a estrutura e as funções do Poder Legislativo, bem como sobre as noções básicas sobre processo legislativo, num movimento que pode ser alternativa de educação política.

A eficácia dessas estratégias na legitimação e credibilidade do parlamento pode ser questionada, principalmente se analisadas isoladamente. Miguel (2002) entende que por mais positiva que seja uma informação, ela deve estar associada com outras estratégias para surtir o efeito esperado e superar o ceticismo de boa parte da população quanto ao funcionamento das instituições democráticas, principalmente, no que diz respeito a percepção de distanciamento que o cidadão comum tem da tomada de decisão.

Um dilema da TV Câmara e dos demais canais legislativos podem ser traduzidos a partir do entendimento de Entman (1994) sobre o enquadramento da notícia. O autor alerta que a simples divulgação de informações como movimento gerador de uma ilusão de democracia aberta e participativa, pode deixar o cidadão distante da realidade das dinâmicas institucionais que se apresentam como estruturas fechadas e enclausuradas em suas decisões. Isso acontece no processo de enquadramento da notícia escolhido pelos veículos de comunicação ao escolherem alguns aspectos da realidade e excluírem outros.

Em 2006, o presidente da Associação Brasileira de Televisões e Rádios Legislativas (Astral), Rodrigo Lucena, disse no I Fórum Nacional de TVs Públicas, que o desenvolvimento das emissoras legislativas no País estava marcado pela reprodução das estruturas e relações do Poder Legislativo, que estão além das transmissões e coberturas jornalísticas, sofrendo também

as influências e limitações próprias do Poder que representam.

Lucena (2006) explica que a função sociopolítica dessas emissoras é cumprida com dificuldades pela carência de mecanismos de controle social e regras internas, como a estabilidade funcional de seus dirigentes. Por outro lado, existem fatores que contribuem a seu favor como o pluralismo partidário no poder legislativo e a transmissão ao vivo de sessões plenárias e audiências públicas.

Assim, como parte da estrutura administrativa do Poder Legislativo, a TV Câmara atua na produção e divulgação de conteúdo tendo como critérios a publicidade e a contraposição à agenda negativa da mídia privada sobre a instituição. Barros, Bernardes e Rodrigues (2014) observam que os dois argumentos que seguem preceitos institucionais visam garantir ao cidadão o princípio constitucional do direito à publicidade dos atos das instituições públicas, presente em sistemas de governos representativos, que, segundo Guizot (2008) possuem como características a divisão de poderes, eleições e publicidade, sendo essa última a principal por ligar governo e sociedade.

Dessa forma, considerando a proposta de Thompson (1995) de que a visibilidade é da natureza do poder, a TV Câmara amplia a diversidade de opções para que a sociedade tenha acesso as informações das atividades dos parlamentares, reduzindo a dependência dos veículos privados de comunicação. Freitas (2004) e Renault (2004) apresentam pesquisas que demonstram que as TVs Legislativas se tornaram canais de acesso a informações que antes não eram divulgadas e influenciaram no processo de produção legislativa, como no aumento da frequência dos parlamentares nas sessões plenárias e comissões. Os autores relatam que para aproveitar o espaço de visibilidade oferecido pela própria TV, os parlamentares começaram a cuidar do visual e da oratória, buscando aos poucos aumentar o tempo dos discursos e a quantidade de falas. Esse processo gerou uma demanda maior de serviço e a contratação de mais profissionais de imprensa para as instituições e gabinetes, impulsionando a cobertura detalhada dos acontecimentos em tempo real e corroendo o monopólio da grande mídia na definição da agenda pública.

Barreto (2019) amplia a discussão sobre os desafios trazidos pelas transmissões ao vivo e exigência de transparência, destacando as dinâmicas afetadas no parlamento com a midiaticização. Evidenciam-se ações de *accountability e responsiveness* por parte dos parlamentares que repercutem no ritmo de trabalho, na discussão na tribuna e na representação de intenções e de interesses. Dessa forma, embora muitas mudanças contribuam para aumentar o volume de trabalho e a visibilidade da atividade parlamentar, a qualidade na elaboração das políticas públicas não está garantida se levarmos em conta o ambiente permeado de conflitos de interesses, entre políticos e mídia que só se relacionam com interdependência e garantia de benefícios mútuos. Mesmo nas Tvs legislativas, a complexidade desse contexto pode induzir os parlamentares a focarem suas ações na conquista de visibilidade deixando de lado a relevância política e as questões técnicas na discussão de pautas.

Renault (2004) observa que a possibilidade de cobertura ampliada dos acontecimentos que as TVs legislativas oferecem, pode ser considerada a principal diferença dos demais canais televisivos, como se fosse um espelho colocado em frente a instituição que dá um diagnóstico dos representantes escolhidos pelo cidadão.

Ao contrário do que se convencionou esperar da televisão, os canais do Legislativo não teriam vindo para atender à tradicional tarefa de entreter um público consumidor, mas para alimentar um público-cidadão. A função deles seria a de exibir e comunicar à sociedade a rotina desses parlamentos. Uma vez assegurada a transmissão ao vivo do fazer legislativo, estaria lançada uma semente para auxiliar a ação do telespectador-cidadão, dos grupos organizados e da sociedade frente ao Parlamento. O acesso eletrônico feito a partir dos canais de tevê legislativos parece oferecer à sociedade um mecanismo a mais para possibilitar o acompanhamento de atividades parlamentares e, assim, viabilizar instrumentos de fiscalização e de mensuração do Parlamento, que é eleito por essa sociedade (RENAULT, 2004, p. 134-135).

Para Queiroz (2007), não é possível identificar claramente o papel da TV Câmara, nem definir a organização e os objetivos do canal observando apenas a legislação existente. Segundo a autora, algumas respostas podem ser encontradas analisando o contexto da criação do canal desde quando a Câmara dos deputados era presidida pelo deputado Ibsen Pinheiro (1991-1993), que conduziu estudos para reorganizar a comunicação da Câmara dos Deputados, em sintonia com as demandas sociais que surgiram com a redemocratização do país.

No projeto de comunicação institucional estavam esboçadas as ideias de criação de um sistema formado por rádio, TV e jornal. Colocava-se também uma questão central: esses meios deveriam dar atenção especial aos acontecimentos que eram ignorados pela maioria da imprensa comercial – os debates nas comissões (onde é feita a maioria das modificações nos projetos, inclusive com participação da sociedade civil); as várias fases de tramitação de uma proposta e as discussões e votações em plenário. Havia a necessidade de reverter a lógica imposta pela imprensa tradicional que cobria muito mais a luta partidária, as divergências políticas, as intrigas e as denúncias do que o processo de discussão e votação das leis. Era preciso mostrar a riqueza de debates realizados no parlamento; a rotina legislativa e não somente os acontecimentos espetaculares. (QUEIROZ, 2007, p.84 e 85).

Malavazi (2004) relata que a Câmara dos Deputados buscou padronizar o trabalho dos profissionais de comunicação em 2004 com o lançamento do “Manual de Redação da Secom”, que trazia já na apresentação recomendações do então secretário de Comunicação Social, Márcio Marques de Araújo. A intenção era que o manual fosse uma espécie de roteiro que apontasse os caminhos do equilíbrio entre os critérios jornalístico e político, garantindo equidade na cobertura do trabalho dos parlamentares. O Manual também destacava a prioridade do interesse público como critério de aferição da importância da notícia em todas as plataformas de mídia da Secom.

Com relação à TV Câmara, o manual aponta que o foco do canal é superar os desafios de produção e difusão de notícias com equilíbrio, qualidade e precisão a respeito do processo legislativo e da atividade parlamentar. O texto enfatiza ainda que o que deve nortear a cobertura

da TV é o interesse público, e que a programação da emissora deve refletir a diversidade do país.

O Manual também recomenda que ao pautar o jornalismo pelo interesse público, a TV Câmara deve identificar qual a relevância dos acontecimentos, das atividades da Casa e seus efeitos no dia a dia do cidadão e, então explicar como se processam no ambiente político. O documento também orienta que a produção audiovisual deve tratar da história, arte e atualidades político-culturais do país buscando novas linguagens audiovisuais.

Outra dinâmica da TV Câmara, tratada pelo Manual é a atuação do Conselho Editorial, que tem como objetivos descentralizar suas decisões e tentar evitar interferência política. De acordo com o Manual, o conselho deve ser composto por servidores da TV Câmara com cargo de chefia, que periodicamente devem se reunir para decidir a respeito da linha editorial, enfoque e formato das produções.

4.4 TVAL (Santa Catarina)

A TVAL, a TV da Assembleia Legislativa de Santa Catarina, entrou no ar em 25 de outubro de 1999, sendo a segunda TV pública montada por assembleias legislativas no Brasil. Na época, a ALESC era presidida pelo ex-deputado Gilmar Knaesel, que desejava criar uma estrutura a exemplo da TV Senado e da TV Câmara com o objetivo de aproximar o cidadão da Assembleia e, ao mesmo tempo, dar transparência aos atos legislativos (ALESC 2019). Segundo Monteiro (2011), a TVAL iniciou as atividades com a transmissão das sessões plenárias sob o slogan “A imagem da democracia” e ganhou repercussão além do esperado.

Em matéria publicada no portal da ALESC em 25 de outubro de 2019, em comemoração aos 20 anos da emissora, o ex-presidente da Assembleia, Gilmar Knaesel relata que na época da criação da TVAL, a situação financeira da instituição era difícil o que contribuiu para os baixos investimentos. Outro relato é do primeiro diretor da emissora, o jornalista Ilson Chaves da Silva, que lembra da equipe com apenas seis profissionais, para realizar a exibição do material por meio de um computador. Segundo ele, uma forma barata e pouco utilizada na época, mas que foi replicada por outros estados.

A exemplo do que foi percebido nas tevês legislativas pioneiras no Brasil, TV Senado e TV Câmara, a TVAL também influenciou na mudança no comportamento dos parlamentares catarinenses, que passaram a ver na emissora uma oportunidade para mostrar seu trabalho.

Segundo o site da ALESC (2020), a TVAL está presente nos 63 maiores municípios de Santa Catarina, em alguns, no sinal aberto. A programação também está disponível integralmente no Youtube, o que na avaliação do ex-diretor da emissora, Ilson Chaves da Silva, contribuiu para que o canal se transformasse num gerador de pautas para outros veículos de comunicação do estado.

De acordo com ALESC (2020) faz parte da programação da TVAL a transmissão das sessões plenárias e solenes, reuniões das comissões técnicas da ALESC, seminários, fóruns e

outros eventos organizados pelo Legislativo. Também são produzidos três telejornais diários, um programa especial de notícias por semana, programas de debates e de entrevistas com deputados sobre os mais variados temas, além da cobertura de eleições e festas catarinenses.

Ao integrar a Diretoria de Comunicação Social (DCS) da ALESC, a TVAL está sujeita a Resolução nº 001/2006 que trata das atribuições da comunicação da Assembleia Legislativa catarinense.

I - viabilizar o relacionamento da Assembleia Legislativa com a sociedade, em seus mais diversos segmentos, utilizando os meios e técnicas de comunicação e marketing através do jornalismo, publicidade, pesquisa de opinião e relações públicas;

II - organizar o planejamento estratégico da comunicação e articulação do instrumental de difusão da informação, disponíveis na Assembleia Legislativa, assegurando a unidade de linguagem e objetivos, a partir da opinião pública catarinense e determinações políticas da Mesa;

III - providenciar a coleta das informações internas, distribuição e facilitação do acesso às informações das atividades dos deputados e da Assembleia Legislativa aos veículos de comunicação e segmentos da sociedade;

IV - responsabilizar-se pela criação, revisão e formatação das publicações, preservando unidade visual e editorial de peças gráficas produzidas pela Assembleia Legislativa;

V - elaborar os conteúdos, formatos e atualização da página da Assembleia Legislativa na rede mundial.

VI - gerenciar e supervisionar as atividades dos profissionais contratados pela Assembleia Legislativa para prestarem serviços na área de comunicação;

VII - responsabilizar-se pela redação de textos e mensagens divulgadas pelo serviço de som da Assembleia Legislativa; e

VIII - acompanhar e controlar contratos com agências de publicidade. (ALESC, Resolução no 001 de 2006, art. 49).

Segundo Lucinda e Bertasso (2017), a missão da DCS era apresentar para a sociedade as atividades do Parlamento catarinense e de seus deputados, principalmente por meio da produção de notícias, que seriam veiculadas pela mídia comercial. A partir de 2015, o setor decide ampliar a sintonia entre os assuntos discutidos na sociedade e as pautas do legislativo.

As autoras entrevistaram a então diretora da DCS da ALESC, Thamy Soligo, que explicou as quatro estratégias para alcançar os novos objetivos. A primeira é a segmentação dos conteúdos: “Estamos segmentando muito os conteúdos, tentando conversar com nichos, com públicos diferentes, respeitando a linguagem de cada um desses” (SOLIGO, 2016). As outras três são a busca por novas linguagens, a diversidade de canais e a ocupação de espaços. Para Lucinda e Bertasso (2017) essas medidas podem garantir a comunicação como ferramenta de visibilidade do Legislativo contribuindo também para a tomada de decisão institucional.

5 Conclusão

É possível perceber que mesmo após 25 anos da criação da TV ALMG, pioneira das Tvs Legislativas no Brasil, a legislação evasiva ainda seja a causa ou justificativa para entraves na elaboração de políticas públicas que garantam a promoção da cidadania por meio desses canais.

Ao tomarem a Lei do Cabo de 1995 como a principal referência para qualquer discussão e implementação de Tvs legislativas no Brasil, que não prevê delimitação nas diferenças de atribuições, custeio e formas de operação entre TV pública e TV estatal, os atores políticos encontram brechas para criação de instrumentos de comunicação institucional, ou até mesmo de promoção pessoal, deixando de atender integralmente o papel de um canal de comunicação pública.

Ainda sem modelos de financiamento, gestão, e atribuições previstas em lei esses canais ficam submetidos ao arbítrio das mesas diretoras das casas legislativas, sendo a tomada de decisão exercida em última instância pelos presidentes das casas parlamentares. É preciso reconhecer a contribuição da Lei do Cabo para a comunicação no País, mas suas diretrizes são insuficientes para garantir um plano de financiamento para essas TVs, além do estipulado pela gestão parlamentar, que se utiliza do duodécimo para custear salários e todas as atividades do parlamento.

Dessa forma entende-se que mesmo com a migração para o sinal digital e com a disponibilização de conteúdo na internet serão necessárias mais discussões no Congresso Nacional para a criação de nova legislação que direcione o papel das Tvs legislativas e como elas devem atuar. Superar dilemas quanto à sua atuação como Política Pública (PP) de Comunicação deverá ser uma das metas de uma futura legislação, afinal será preciso ter uma resposta para a questão do posicionamento desses canais. Devem ser ferramentas exclusivamente institucionais ou podem ampliar seu leque editorial para cumprir um papel de promoção da cidadania como política pública de acordo com o conceito de Comunicação Pública?

Esta pergunta deve ser estendida à reflexão quanto aos canais educativos, que são emissoras públicas, e passam pelo mesmo processo de digitalização, ampliando cada vez mais o número de pessoas impactadas pelas mensagens divulgadas. E, assim como os canais legislativos, seu uso como moeda de barganha política ao longo do tempo teve como efeito sua utilização por fundações e entidades vinculadas a igrejas, que transformaram a política pública em canal de divulgação de ideias religiosas sem compromisso com os preceitos democráticos.

Assim, se torna urgente refletir, discutir e encontrar uma definição sobre a função dessa Política Pública no Estado brasileiro, para que ela possa ser conhecida e divulgada a todos os atores sociais envolvidos. Uma definição clara sobre essa PP poderá contribuir para a tomada de decisão dos gestores, para a conscientização dos cidadãos, e ainda evitar um dos maiores riscos às democracias recentes que é a apropriação de bens e serviços públicos para interesses privados e promoção pessoal.

Referências

AGÊNCIA SENADO. **Audiência da TV Senado** – TV Senado esclarece números de audiência no YouTube. Matéria da Assessoria de Imprensa do Senado publicada em 31 de agosto de 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/blog/2016/08/31/tvsenado-esclarece-numeros-de-audiencia-no-youtube>. Acesso em: 27 ago. 2020.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Portal da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina**. 2020. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/Resolucao/2006/RES_001_2006.pdf. Acesso em 11 de nov. 2020.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Portal da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina**. 2016. http://agenciaal.alesc.sc.gov.br/index.php/noticia_single/tval-completa-20-anos-nesta-sexta-feira- Acesso em 14 de nov. 2020

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE TELEVISÕES E RÁDIOS LEGISLATIVAS. **Propostas da Associação de TVs e Rádios Legislativas** – ASTRAL à 1ª Conferência Nacional de Comunicação, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em www.astralbrasil.org.br Acesso em: 25 de out. 2020

BARRETO, Rachel. Transmisiones em vivo em las TVS Legislativas: de las exigencias de transparencia a los desafios actuales. **E-Legis**, Brasília, v. 12, n. 29, p. 29-50, 2019.

BARROS, Antonio Teixeira de; BERNARDES, Cristiane Brum; LEMOS, Cláudia Regina Fonseca. As mídias legislativas e a redefinição da noticiabilidade política no Brasil. **Em Questão**, Porto Alegre, v.14, n.2, p. 11-23, 2008.

BARROS, Antonio Teixeira de; BERNARDES, Cristiane Brum; RODRIGUES, Malena Rehbein. O discurso fundador das mídias legislativas da Câmara dos Deputados. **E-Legis**, v. 7, n. 14, p. 7-25, 2014.

BARROS, Antonio Teixeira; LEMOS, Claudia Regina; BERNARDES, Cristiane Brum; História dos canais de comunicação do Legislativo. Trabalho apresentado ao GT de Jornalismo, do **V Congresso Nacional de História da Mídia**, São Paulo, 31 de Maio a 01 de Junho de 2007.

BARROS, Antonio Teixeira; LEMOS, Claudia Regina. Parlamento midiático: análise da programação da TV Câmara do Brasil sob a ótica dos parlamentos, dos mediamakers e do público. **Observatório (OBS*) Jornal**. Lisboa, v. 13, p. 107-130, 2019.

BOLAÑO e BRITTOS, Valério. TV pública, políticas de comunicação e democratização: movimentos conjunturais e mudança estrutural. **Revista de Economia Política das Tecnologias da Informação e Comunicação**, v. 10, n. 3, Set./Dez.,2008

BRASIL. Senado Federal. **Plano Estratégico – Diretrizes para a Gestão Estratégica da Secretaria Especial de Comunicação Social**. Senado Federal, 2010-2018.

BUCCI, Eugênio. É possível fazer televisão pública no Brasil? **Novos Estudos. CEBRAP. São Paulo**, n. 88, p. 05-18, 2010. Disponível em: http://www.producao.usp.br/bitstream/handle/BDPI/2777/art_BUCCI_E_possivel_fazer_televisao_publica_no_Brasil_2010.pdf. Acesso em: 02 out. 2018.

BUCCI, Eugênio. **Em Brasília, 19 horas: a guerra entre o chapa branca e o direito à informação no primeiro governo Lula**. Rio de Janeiro: Record. 2008.

COUTINHO, Josmar Brandão. O dilema da TV educativa enquanto um instrumento oficial do governo ou um canal de representividade da sociedade civil. **XXIV CONGRESSO BRASILEIRO DA COMUNICAÇÃO**. Campo Grande, 3 a 7 de setembro, 2001. Anais. São Paulo: Intercom, 2001.

- ENTMAN, Robert. Framing: toward clarification of a fractured paradigm. **Journal of Communication**. New York, v. 43, n. 4, p. 51-58, 1994.
- FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1999.
- FREITAS, Luiz Carlos Santana. **A mediação do parlamento: a TV Senado e as transformações na atividade político-parlamentar no Senado brasileiro**. (Dissertação de Mestrado). Mestrado em Comunicação Social. Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Comunicação Social da Universidade de Brasília. Brasília. 75p. 2004.
- GUIZOT, François. **A história das origens do governo representativo na Europa**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2008.
- HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Tradução: Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- JARDIM, Márcia de Almeida. O mapa da mídia eletrônica legislativa na América Latina. III CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 4 a 6 de Setembro de 2006. Campinas, Universidade de Campinas, 2006.
- LEMOS, Cláudia R. Fonseca; BARROS, Antonio Teixeira de; BERNARDES, Cristiane Brum. Public communication in the Brazilian Congress: The News Agency and TV Station of the Chamber of Deputies. **Latin American Research Review**, v. 51, n. 4, p. 202-224, 2016.
- LUCENA, Rodrigo. Diagnóstico Setorial ASTRAL: Um Poder, o Poder e a Astral. **I Fórum Nacional de Tv's Públicas: Diagnóstico do Campo Público de Televisão**. Brasília: Ministério da Cultura, 2006.
- LUCINDA, Karine; 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 (COMPOLÍTICA), 7., 10 a 12 de maio de 2017, Porto Alegre. Anais do VII Congresso da Compolítica. Rio de Janeiro: Compolítica, 2017. Disponível em: Acesso em: 12 jan. 2021
- MALAVAZI, Ademir. **Manual de Redação da SECOM**. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2004.
- MARTÍN, Barbero; JERMAN, Rey; RINCÓN, Omar. Televisión pública, cultural, de calidad. **Revista Gaceta**. Bogotá, n. 47, p. 50-61, 2000. Disponível em: http://www.comunicacionymedios.com/comunicacion/television/textos/martin_barbero_tv_publicacalidad.html. Acesso em 18 de fev. 2019
- MIGUEL, Luis Felipe. Os meios de comunicação e a prática política. **Lua Nova**, São Paulo, n. 55- 56, p. 155-184, 2002.
- MONTEIRO, Carlos Barros. **Para que serve a TV Legislativa no Brasil e no mundo**. São Paulo: Editora Biografia. 2011
- PAULINO, Fernando O. As TVS Legislativas como instrumento de promoção do pluralismo e da diversidade. **E-Legis**, Brasília, v. 12, n. 29, p. 21-28, 2019.
- PERUZZO, Cícilia M^a Krohling. Comunicação comunitária e educação para a cidadania. In: **Pensamento Comunicacional Latino-Americano**, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 1-13, out/nov/dez 2002. Disponível em: <http://www2.metodista.br/unesco/PCLA/revista13/artigos%2013-3.htm>. Acesso em 24 dez. 2020
- QUEIROZ, Dulce. **Jornalismo institucional nas TVs legislativas: Os casos do Brasil e do México**. 2007. 282 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Distrito Federal, 1998.
- RENAULT, L. **Comunicação e política nos canais de televisão do Poder Legislativo no**

- Brasil.** Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2004.
- SANT'ANNA, Francisco. **Mídia das Fontes:** um novo ator no cenário jornalístico brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2009.
- SCHWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro.** Rio de Janeiro: Campus, 1988.
- SODRÉ, Muniz. TV e a cosmética das aparências. **Observatório da Imprensa.** Edição 123, maio de 2001. Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/primeiras-edicoes/tv-e-a-cosmtica-das-aparencias> Acesso em 22/10/2020.
- SOLIGO, Thamy. Entrevista presencial concedida a Lucinda, no dia 1º de julho de 2016. *In:* LUCINDA, Karine; 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 (COMPOLÍTICA). Anais do VII Congresso da Compolítica. Rio de Janeiro, 10 a 12 de maio de 2017.: Compolítica, 2017.
- SORJ, B. **A nova sociedade brasileira.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.
- THOMPSON, J. B. **Ideologia e Cultura Moderna.** Petrópolis: Vozes, 1995.
- WEBER, M. **Economia e sociedade:** fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora da UnB, 1999.

Artigo submetido em: 2021-04-15

Artigo reapresentado em: 2021-05-24

Artigo aceito em: 2021-05-31



A POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO COMO INSTRUMENTO ESTRATÉGICO DE GESTÃO PARA O PARLAMENTO BRASILEIRO

COMMUNICATION POLICY AS AN INSTRUMENT STRATEGIC MANAGEMENT INSTRUMENT FOR THE BRAZILIAN PARLIAMENT

LA POLÍTICA DE COMUNICACIÓN COMO INSTRUMENTO ESTRATÉGICO DE GESTIÓN PARA EL PARLAMENTO BRASILEÑO

Wilson Costa Bueno¹

Resumo: A interação com os públicos estratégicos do Parlamento brasileiro tem como características básicas a complexidade e a diversidade de perfis e deve ser respaldada em uma Política de Comunicação, com diretrizes, princípios, ações e estratégias bem definidas a serem assumidas por todos os seus representantes. O artigo, respaldado em revisão bibliográfica que contempla, sobretudo, os conceitos de política de comunicação e de comunicação pública, resgata casos brasileiros de políticas de comunicação em empresas e organizações (em especial institutos federais e universidades públicas), propõe uma metodologia para a construção de uma Política de Comunicação para o Parlamento brasileiro.

Palavras-chave: Política de Comunicação; Comunicação Pública; Parlamento Brasileiro; Comunicação Organizacional; Interesse Público.

Abstract: The interaction with the strategic audiences of the Brazilian Parliament has as its basic characteristics the complexity and diversity of profiles and must be supported by a Communication Policy, with well-defined guidelines, principles, actions and strategies to be assumed by all its representatives. The article, supported by a bibliographic review that mainly contemplates the concepts of communication policy and public communication, rescues Brazilian cases of communication policies in companies and organizations (in particular federal institutes and public universities), proposes a methodology for the construction of a Communication Policy for the Brazilian Parliament.

Keywords: Communication Policy; Public Communication; Brazilian Parliament; Organizational Communication; Public Interest.

Resumen: La interacción con las audiencias estratégicas del Parlamento brasileño tiene como características básicas la complejidad y diversidad de perfiles y debe ser apoyada por una Política de Comunicación, con lineamientos, principios, acciones y estrategias bien definidas para ser asumidas por todos sus representantes. El artículo, apoyado en una revisión bibliográfica que contempla principalmente los conceptos de política de comunicación y comunicación pública, rescata casos brasileños de políticas de comunicación en empresas y organizaciones (en particular institutos federales y universidades públicas), propone una metodología para la construcción de una Política de Comunicación para el Parlamento brasileño.

Palabras clave: Política de Comunicación; Comunicación Pública; Parlamento Brasileiro; Comunicación Organizacional; Interés Público.

¹ Professor Sênior da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (USP). Diretor da Comtexto Comunicação e Pesquisa, empresa de consultoria nas áreas de Comunicação Organizacional e Jornalismo Especializado. E-mail: professor@comtexto.com.br

1 Introdução

A comunicação organizacional brasileira tem experimentado mudanças significativas no século XXI em função de um conjunto abrangente de fatores, notadamente aqueles que dizem respeito ao impacto das novas tecnologias de comunicação e informação, à emergência de novos paradigmas nos sistemas de gestão e ao protagonismo crescente dos públicos estratégicos.

Este novo cenário requer a consolidação de uma nova práxis comunicacional que assume como pressupostos básicos a complexidade do relacionamento das empresas e organizações de maneira geral com os seus públicos estratégicos e, obrigatoriamente, a sua condição de processo integrado e estratégico.

Diferentemente do modelo conservador que vigorou em décadas passadas, a comunicação assume um novo *ethos*, superando uma perspectiva essencialmente operacional ou tarefa com a qual esteve identificada por um longo tempo. A estrutura profissionalizada de comunicação ganha destaque no organograma das organizações, aprofunda a sua articulação com os demais setores (planejamento estratégico, tecnologia da informação, gestão de pessoas, dentre outras). Além disso, relação intrínseca entre comunicação e a cultura organizacional fica explicitada e há um esforço permanente para alinhar as ações e estratégias de comunicação com os objetivos e os valores institucionais.

O ritmo frenético das mídias sociais, que têm merecido adesão crescente dos públicos estratégicos e da sociedade de maneira geral, o ativismo e a capacidade de mobilização de grupos organizados comprometidos com causas e movimentos sociais relevantes incorporam novos desafios ao planejamento e execução da comunicação organizacional, aos quais se somam a necessidade de responder com rapidez, quase instantaneamente, às demandas por informações e à pluralidade de vozes, muitas vezes situadas em dimensões distintas e antagônicas.

A ampliação do uso de tecnologias disruptivas no universo da comunicação tem potencializado oportunidades e riscos, merecendo, por isso, avaliações sistemáticas da relação custo x benefício comumente associada às suas inúmeras aplicações.

Merece ser destacado, nas primeiras décadas deste século, o desenvolvimento de utilizações pioneiras, em vários campos, inclusive da comunicação, da inteligência artificial (IA) e de estratégias de *Data Analytics* (inteligência analítica).

A possibilidade de identificar padrões significativos pela análise e cruzamento de volumes formidáveis de dados e informações, com o objetivo de subsidiar processos competentes de tomada de decisões, revoluciona o mundo dos negócios e da administração pública e tem implicações importantes também na comunicação.

O crescimento exponencial dos dados e informações em circulação tem requerido, das empresas e organizações, soluções complexas para os processos de armazenamento, análise e comunicação, que, se bem gerenciadas, permitem o desenvolvimento de ações e estratégias inovadoras nos campos do marketing e da comunicação organizacional.

A inteligência artificial (IA), o aprendizado de máquina, comumente entendido como um subcampo da IA (ou da ciência da computação), e os mecanismos de *Data Analytics*, enquanto processos articulados, prometem efetivamente disrupções nos modelos atualmente adotados na forma de produzir e receber informações, mas são percebidos também como potenciais ameaças.

A comunicação organizacional, como processo estratégico que ocupa lugar de destaque na chamada economia do conhecimento, deverá incorporar, obrigatoriamente, essas novas tecnologias, com efeitos ainda não totalmente previsíveis para o debate democrático e a afirmação da cidadania.

As novas tecnologias de informação e comunicação, em particular as mídias sociais, têm favorecido a aceleração do processo de produção e circulação de informações não confiáveis e incorporados, por isso, novos desafios à comunicação organizacional, pública ou privada.

O processo de relativização da verdade ou de desinformação, que caracteriza o chamado universo da pós-verdade (concebido como aquele no qual as emoções e crenças pessoais valem mais do que os fatos objetivos), gera o caos informativo, com consequências nefastas, sobretudo em momentos de crise, como o da covid-19, para o esclarecimento dos cidadãos e mesmo o desenvolvimento adequado de políticas públicas. Movimentos que propõem a rejeição a processos legítimos e indispensáveis (como o que mobiliza as pessoas contra a vacinação) e campanhas alimentadas por *bots* que afrontam a reputação de pessoas e organizações, ou ameaçam autoridades, são cada vez mais comuns e confundem os cidadãos.

A comunicação organizacional, pública e privada, tem sido penalizada por esta avalanche incontrolável de informações falsas, que contribui para provocar tensões institucionais e mesmo para degradar a imagem de empresas e organizações de maneira geral. Será necessário, cada vez mais, e de forma permanente, que a comunicação organizacional esteja comprometida com o processo de conscientização e mobilização dos públicos estratégicos, internos ou externos, para enfrentar esse fenômeno contemporâneo. Mais ainda, deve implementar ações adequadas para a checagem dos fatos e para os riscos do compartilhamento de informações inverídicas.

A consolidação da comunicação organizacional como processo requer, também, esforço importante para o desenvolvimento de métodos e técnicas para a avaliação sistemática das ações, estratégias e produtos, com a elaboração de indicadores e métricas competentes para mensurar a sua eficácia.

2 A Política de Comunicação

O conjunto destes fatores, obrigatoriamente, passa a exigir das empresas e organizações uma mudança dramática de postura em termos de planejamento da sua comunicação, de modo a superar uma perspectiva tradicional que privilegia o *feeling* dos seus executivos. Na prática, isso significa respaldar suas ações e estratégias de comunicação em um conjunto sistematizado e competente de diretrizes gerais e específicas de comunicação que possam orientar o seu

relacionamento com os públicos estratégicos.

Este documento de gestão, denominado de Política de Comunicação, ainda não está presente na maioria das organizações brasileiras, mas é fácil perceber que tem havido um esforço louvável, sobretudo na área pública, de construí-lo, a partir de um processo dialógico que mobiliza os seus públicos internos.

Simplificadamente, podemos definir Política de Comunicação como um conjunto sistematizado de diretrizes, que tem como finalidade orientar o desenvolvimento de ações, estratégias e produtos de comunicação tendo em vista o relacionamento uma organização ou empresa com os seus diversos públicos estratégicos.

A Política de Comunicação está consolidada em um documento-síntese, acessível a todos os públicos internos e externos, e se desdobra em vários produtos (guias, manuais, auditorias e diagnósticos, programas de capacitação) e, sobretudo, em um plano de comunicação, com ações a serem desenvolvidas a curto, médio e longo prazos, que tem como objetivo torná-la efetiva.

A Política de Comunicação está, indissolúvelmente, alinhada com processo de gestão e a cultura organizacional e pressupõe a existência de uma estrutura profissionalizada de comunicação e de recursos (humanos, financeiros, tecnológicos), essenciais para a sua implementação, bem como vontade política e compromisso institucional para colocá-la em prática e viabilizar a obediência às suas diretrizes.

A Política de Comunicação tem como pressupostos básicos: a) a necessidade permanente de sua revisão e atualização; b) a incorporação, em sua proposta, de todos os públicos estratégicos; c) reconhecimento de que a comunicação em uma organização é responsabilidade de todos; d) a sua singularidade.

A Política de Comunicação é realizada em um tempo determinado e, portanto, ela é datada. Isso significa que ela deve ser permanentemente revista e atualizada, visto que os objetivos institucionais podem se modificar ao longo do tempo, assim como se incorporaram novas tecnologias, focos de interesse e estratégias no universo essencialmente dinâmico como o da comunicação organizacional.

É indispensável, na elaboração de uma Política de Comunicação, considerar a multiplicidade de públicos estratégicos, com a avaliação, inclusive, daqueles que são prioritários, tendo em vista o seu impacto na organização ou empresa. Constitui grave equívoco levar em conta apenas os públicos externos (imprensa, investidores, órgãos da sociedade civil, Poderes da República, dentre outros), relegando a um segundo plano os públicos internos (funcionários ou servidores, por exemplo) que são parceiros naturais, responsáveis pelo bom funcionamento da organização.

A Política de Comunicação deve, também, assumir que a comunicação em uma organização não ocorre apenas pela intervenção da estrutura profissionalizada de comunicação, mas que envolve todos os públicos internos que estabelecem fluxos de informação e promovem

interações com os demais públicos estratégicos. Os comunicadores profissionais exercem atividades especializadas, voltadas para o cumprimento de objetivos específicos (por exemplo, relacionamento com a mídia, edição de veículos ou publicações, gestão das mídias sociais, planejamento e execução de eventos institucionais) mas, não dão conta do conjunto significativo de relacionamentos que uma organização, em sua rotina diária, estabelece com determinados públicos.

Toda Política de Comunicação é, na verdade, uma experiência única, singular, porque ela reflete a trajetória, os princípios, os valores, a visão, a missão de uma determinada organização/empresa que, evidentemente, não se confundem com os atributos de nenhuma outra. Ainda que os vários documentos que definem a Política de Comunicação de uma organização mantenham um roteiro padrão, com a indicação de temas ou capítulos específicos, as diretrizes, as posturas e as estratégias certamente variarão em função de uma série de circunstâncias, visto que toda organização está inserida em um contexto socioeconômico, político e cultural com características específicas.

3 Política de comunicação: o cenário brasileiro

A construção de Políticas de Comunicação por organizações ou empresas brasileiras tem crescido, de maneira surpreendente, no século XXI, notadamente na área pública, com destaque especial a universidades, institutos federais e de pesquisa e mesmo empresas públicas.

Considera-se como marco na elaboração de Políticas de Comunicação em nosso país a experiência da Rhodia, empresa do setor químico, que, de forma pioneira, definiu a sua Política de Comunicação na metade da década de 1980, consolidada em um documento denominado Plano de Comunicação Social incluído em obra publicada por Nori e Valente (1990). Na prática, a proposta da Rhodia pode ser considerada híbrida, porque reunia, num mesmo documento, diretrizes, tais como os que caracterizam uma verdadeira Política de Comunicação, e indicação de ações concretas a serem implementadas na relação desta empresa com determinados públicos estratégicos.

Em geral, quando analisamos as Políticas de Comunicação construídas por empresas e organizações brasileiras, podemos identificar dois formatos distintos: a) modelo padrão, que apenas enuncia as diretrizes gerais, os princípios e os valores ou atributos da comunicação, os canais de relacionamento e as principais atividades que irão nortear o trabalho de comunicação e b) modelo híbrido, que representa uma concepção mais consolidada de Política de Comunicação porque, além destes atributos que definem a proposta de comunicação, são explicitadas ações e estratégias voltadas para temas específicos da comunicação organizacional. Em muitos casos, esta proposta indica também produtos complementares a serem elaborados para a implementação da Política, como guias, manuais, pesquisas e metodologias de avaliação do trabalho de comunicação. É comum, nesta proposta, que o documento da Política de Comunicação se faça

acompanhar de um Plano de Implementação da Política. No modelo padrão, muitas vezes, a construção da Política de Comunicação fica sob a responsabilidade de um grupo restrito de pessoas (profissionais de comunicação e gestores de várias áreas); já na segunda alternativa, além de uma Comissão Central responsável por este trabalho, há o envolvimento dos públicos internos, muitas vezes mediante o sistema de consulta pública, estimulando a participação da comunidade interna no processo de elaboração da Política.

Neste texto, resgatamos para análise quatro documentos de Política de Comunicação elaborados na área pública e que atendem a estes dois formatos ou modelos, pertencentes à Fundação Osvaldo Cruz (Fiocruz), ao Supremo Tribunal Federal (STF), à Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e ao Instituto Federal Goiano de Educação, Ciência e Tecnologia (IF Goiano).

3.1 Embrapa, um caso emblemático

A Embrapa pode ser considerada pioneira, na área pública, na construção de uma Política de Comunicação na verdadeira acepção do termo. Ela foi elaborada em 1995 a partir de um diagnóstico organizacional que concluiu pela necessidade de incrementar o processo de relacionamento com os seus públicos estratégicos e de “fortalecimento de sua reputação e de seu reconhecimento institucional” (DUARTE; SILVA, 2007, p. 17).

O objetivo geral da sua Política de Comunicação é “criar e manter fluxos de informação e influência recíproca entre a Embrapa e seus diversos públicos de interesse, subsidiando a definição e implementação de políticas da Empresa, de modo a viabilizar o cumprimento de sua missão”. Ela está respaldada em 7 diretrizes básicas (fortalecimento e defesa da marca Embrapa; unicidade do discurso; interação com a sociedade; qualificação da informação; participação interna; parceria e terceirização) e dois focos básicos (o institucional ou corporativo e o mercadológico). (EMBRAPA, 2002, p. 35-81).

A Política de Comunicação da Embrapa contempla também procedimentos e ações estratégicas de comunicação empresarial, alinhados com os objetivos da empresa, buscando em especial articular as ações de comunicação com as voltadas para pesquisa e desenvolvimento e transferência de tecnologia e lista os seus públicos de interesse.

A construção da Política de Comunicação teve a coordenação da Assessoria de Comunicação (ACS) e contou com a participação de um grupo de trabalho e inúmeros colaboradores, não necessariamente da área de comunicação, embora eles se constituíssem em maioria.

Para a construção da Política, a Embrapa contou com a participação de um número expressivo de profissionais de comunicação e de outros setores em reuniões com a presença de dirigentes da empresa, e incluiu, ainda, a presença de um consultor, professor de comunicação da USP com experiência nesta área. Deste processo resultou, ao final, o documento básico da Política

e, posteriormente, foram elaboradas inúmeros outras publicações, com o objetivo de normatizar posturas e diretrizes específicas, como Manuais de Relacionamento com a Imprensa, de Atendimento ao Cliente, de Editoração, de Eventos, de Identidade Visual, de Redação de Textos Jornalísticos. Desenvolveram-se também iniciativas voltadas para melhorar o atendimento aos públicos, com a criação de SACs on-line (Serviços de atendimento ao cidadão/cliente) e da Ouvidoria e foram realizados treinamentos para a capacitação de profissionais de recepção, atendimento telefônico, transporte e secretaria.

O documento da Política de Comunicação da Embrapa mereceu revisões, a primeira dela em 2002 e que teve, primordialmente, a categorização de todas as modalidades de comunicação previstas na versão original em dois focos principais, a comunicação institucional e a comunicação mercadológica.

3.2 A Política de Comunicação da Fiocruz

O documento da Política de Comunicação da Fiocruz foi aprovado pelo Conselho Deliberativo da Fundação em 28 de novembro de 2016 e o seu processo de elaboração inclui consulta interna, aberta a todos os trabalhadores da Fiocruz. Ela parte do pressuposto de que a comunicação é um bem público e reconhece que

Como fator estruturante das relações de poder na sociedade, a comunicação é elemento fundamental dos processos sociais, econômicos e políticos decisivos para a efetivação da democracia e da plena cidadania. Nessa perspectiva, o direito à comunicação é inalienável do direito à saúde, bem como são indissociáveis os campos da comunicação e da saúde coletiva.”

A Política de Comunicação da Fiocruz teve como marco o Programa Integrado de Informação e Comunicação, definido em 2002, de que resultou o Livro Verde (Plano Quadrienal 2001-2005) que “defendia informação e comunicação como estruturantes de atividades institucionais, produção de conhecimento e geração de novos processos e produtos, e apontava para o exercício da cidadania e do controle social”. A Fundação reconhecia, de maneira lúcida e contundente, que “a população [...] não quer apenas informações, ela quer se comunicar”. (FIOCRUZ, 2002, p. 11)

A Política de Comunicação da Fiocruz estabelece princípios, objetivos gerais e específicos, um conjunto significativo de diretrizes, prevê “efetivo e forte investimento para o desenvolvimento” de políticas, programas e ações de comunicação, bem como indica, explicitamente, a sua estrutura de governança (Conselho Deliberativo, Presidência, Câmara Técnica de Informação e Comunicação, Direção das Unidades, Coordenação de Comunicação Social), além de instâncias de consulta e articulação ou participação. Ela enumera também Políticas, Planos, Programas e com os quais ela está alinhada e Manuais que a subsidiam, como o Manual de Assessoria de Imprensa, Manual de Digitalização, Manual de Mídias Sociais,

Manual de Redação e Manual de Uso da Lista Fiocruz, todos eles elaborados anteriormente ao documento da Política de Comunicação.

As diretrizes da Política de Comunicação abrangem um número diversificado de temas, aspectos ou questões da comunicação, como o incremento de canais de diálogo e interatividade com as populações envolvidas nas ações da Fiocruz, o mapeamento dos públicos prioritários e o desenvolvimento de estratégias direcionadas a eles, atenção a canais de comunicação de alta capilaridade, como as rádios comunitárias e as redes sociais e também aos voltados para a comunicação interna, esforço de planejamento e monitoramento das ações e estratégias comunicacionais desenvolvidas pela Fundação e muitas outras. Embora estas diretrizes necessariamente não contemplem ações concretas, como as que costumeiramente estão presentes no segundo modelo de Política de Comunicação indicado anteriormente, é importante lembrar que a Fiocruz tem, ao longo do tempo, editado inúmeros manuais direcionados a atividades específicas, como relacionamento com a imprensa ou para atuação nas mídias sociais.

3.3 A Política de Comunicação do STF

A Política de Comunicação Social do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2021) entrou em vigor no dia 12 de abril de 2021 e “integra a missão e o Planejamento Estratégico do órgão”, e tem como objetivo “divulgar, de forma clara, didática e acessível, as decisões e os julgamentos do STF, bem como os serviços mantidos pelo Tribunal à disposição do cidadão”. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021). Ela contempla as atividades desenvolvidas por todos os veículos e canais de comunicação do Tribunal como portal de notícias, Rádio e TV Justiça, intranet e redes sociais, sob a gestão da sua Secretaria de Comunicação Social (SCO) e supervisão da Secretaria Geral da Presidência do STF.

A Política de Comunicação do STF enuncia algumas diretrizes gerais, define a Secretaria de Comunicação Social (SCO) como responsável pelo gerenciamento, “de forma estratégica e integrada, as ações de comunicação institucional do STF, a fim de manter a unidade e o caráter impessoal do discurso”, bem como pela definição de estratégia, posicionamento, calendário e linha editorial dos seus veículos de comunicação institucional e os perfis em mídias sociais.” Indica que a comunicação do STF deve ser acessível a todos os segmentos da sociedade, estipula a abrangência e o espaço de execução das atividades de comunicação” (Assessoria de Imprensa, Comunicação Interna, Design Gráfico e Online, Comunicação Digital e TV e Rádio Justiça). Ela define também requisitos e responsabilidades e dedica espaço especial para o Comitê de Imprensa, espaço destinado aos jornalistas que fazem a cobertura do STF.

O documento da Política de Comunicação do STF segue o modelo padrão e, portanto, não incorpora ações concretas voltadas para atividades ou públicos específicos, nem se refere à necessidade de elaboração de guias, manuais, auditorias ou diagnósticos, permanecendo, portanto, em um plano bem geral. O STF já dispõe de uma Política de Uso das Redes Sociais,

ainda que descrita de maneira sucinta. (BRASIL, 2020).

3.4 A Política de Comunicação do IF Goiano

A Política de Comunicação do Instituto Federal Goiano (IF Goiano) entrou em vigor em 2020 e o documento que a legitima segue, basicamente, o modelo híbrido, a exemplo do que acontece para a maioria dos Institutos Federais e para algumas universidades estaduais e federais que já dispõe deste instrumento estratégico de gestão.

O documento da Política de Comunicação do IF Goiano está estruturado em 14 capítulos que abrangem temas relevantes da área e que foram foco de discussão em reuniões realizadas em 2020 com a participação de profissionais, gestores, servidores e mesmo de especialistas em comunicação de Goiás e de outros Estados da Federação. Além de incluir diretrizes, posturas e estratégias, define ações a serem realizadas com objetivos específicos (relacionamento com a mídia, atuação nas mídias sociais, gestão de crise, comunicação interna, divulgação da pesquisa, ensino, extensão e inovação, promoção e realização de eventos, dentre outros) indica produtos (guias, manuais, auditorias, diagnósticos, sistemas de avaliação em comunicação) a serem desenvolvidos para qualificar a interação do Instituto com os seus públicos estratégicos. (INSTITUTO FEDERAL GOIANO, 2020).

A construção da Política de Comunicação do IF Goiano caracterizou-se por um processo de construção coletiva, pela consulta à comunidade interna, estimulada permanentemente à participação, e contou com o assessoramento técnico de um especialista da área, com experiência no desenvolvimento de trabalhos similares em outras instituições educacionais e de pesquisa. Todo o trabalho de construção da Política de Comunicação do IF Goiano foi conduzido por uma Comissão de Comunicação, integrada por profissionais da área e de outros setores, gestores, servidores, sob a liderança da Diretoria de Comunicação Social (DICOM).

O documento da Política de Comunicação do IF Goiano tem como produto complementar o Plano de Implementação da Política de Comunicação – que indica as ações a serem realizadas a curto, médio e longo prazos, tendo em vista tornar as diretrizes efetivas e assumidas por todos os públicos internos do Instituto.

4 O Parlamento, comunicação pública e comunicação política

Embora não seja o foco deste artigo analisar e debater a articulação entre a comunicação pública e a comunicação política, que, de alguma forma, caracterizam a prática comunicacional do Poder Legislativo, é fundamental ressaltar que estas dimensões estão sempre presentes e que dialogam permanentemente.

É imperioso identificar, no caso da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, das Assembleias Legislativas e mesmo das Câmaras de Vereadores, que as atividades de comunicação são instrumentalizadas a partir de uma tensão entre o interesse público, o interesse privado e,

inclusive, o interesse pessoal e de grupos organizados (os partidos políticos, as associações da sociedade civil, dentre outros).

O esforço de construir uma Política de Comunicação para uma determinada casa legislativa deve, obrigatoriamente, contemplar estas questões porque, muitas vezes, os protagonistas dessa comunicação (os políticos, os parlamentares) mantêm vínculos com as instâncias que os elegeram, sejam elas constituídas pelos cidadãos que contribuíram com o seu voto, pelas empresas ou entidades que financiaram as campanhas, ou mesmo os partidos políticos que detêm uma plataforma, um programa aos quais eles são obrigados a se submeterem.

O esforço de comunicação do Poder Legislativo não se reduz aos canais institucionais por ele utilizado para se relacionar com determinados públicos estratégicos e com a sociedade, mas inclui todo o trabalho realizado para o debate dos temas nacionais, regionais e locais que são de interesse público que acontece, recorrentemente, nas casas legislativas (sessões plenárias, comissões) e que se estende à manifestação dos partidos e dos seus representantes junto à mídia e aos múltiplos “espaços de conversa” na sociedade, dentre os quais se destacam, nos últimos anos, as mídias sociais.

É imperioso reconhecer que a comunicação das casas legislativas brasileiras não está respaldada por instrumentos competentes de gestão da comunicação, como as Políticas de Comunicação, efetivamente sistematizadas e derivadas de um consenso, e que, portanto, tem como característica básica a ausência de unicidade e de diretrizes que são compartilhadas por todos os seus representantes.

Até o momento em que escrevemos este artigo, apenas uma casa legislativa, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), dispunha de uma Política de Comunicação, construída em 2017, e que, para sua elaboração, levou em conta dois objetivos finalísticos: “ampliar e aprimorar a participação da sociedade nas atividades do Legislativo” e “consolidar-se como ponto de convergência do poder público e da sociedade na discussão das estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento do Estado” (2017, p. 4).

A Política de Comunicação da Assembleia de Minas Gerais define como seu propósito principal contribuir para o cumprimento dos objetivos institucionais, colaborando, assim, para o alcance da missão do Poder Legislativo mineiro. As diretrizes, os princípios e os mecanismos de gestão dessa política “visam efetivar um modelo relacional de comunicação integrada, em que o foco do planejamento e da produção comunicativa da ALMG esteja dirigido aos públicos da instituição, com suas características, necessidades e expectativas.” Ela se estrutura em dois eixos conceituais, os princípios da gestão da reputação e os princípios da comunicação pública. Ela entende como reputação de uma organização “a representação coletiva construída ao longo dos anos, de conteúdo ativo e capaz de modular os relacionamentos entre a instituição e seus múltiplos públicos, e de impactar resultados futuros” e assume como propósito fundamental da comunicação pública “direcionar os esforços da comunicação institucional para a legitimidade do

interesse público. Nesse sentido, torna-se central a busca da clareza na divulgação das informações, favorecendo o amplo entendimento que fomenta o debate e a participação cidadã” (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2017, p. 5-6).

A Política de Comunicação da Assembleia Legislativa de Minas define os eixos de atuação, a sua abrangência, e enumera os atributos da sua comunicação. Lista também os seus públicos prioritários, explicita as suas diretrizes, bem como indica que a Diretoria de Comunicação Institucional (DCI) será a instância responsável pela sua gestão, apoiada em um sistema de Governança que visa “permitir o contínuo monitoramento das iniciativas de comunicação em andamento no sistema e, ao mesmo tempo, abrir espaço para inovações estratégicas.” (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2017, p. 14).

É importante destacar que as diretrizes Política de Comunicação da Assembleia Legislativa de Minas são bastante gerais, típicas do primeiro modelo ou formato definido anteriormente, e que não se reporta a temas ou estratégias específicas, como, por exemplo, o relacionamento com a mídia, a atuação nas mídias sociais, a comunicação interna, dentre outras, o que, de imediato, evidencia a necessidade de documentos complementares que possam dar conta dessas situações.

Temos conhecimento, porque este fato se tornou público (está registrado na *Web*), que o Conselho Consultivo de Comunicação da Câmara dos Deputados aprovou, em 26 de novembro de 2019, a sua Política de Comunicação Social que foi, inclusive, submetida à consulta pública, recebendo sugestões da sociedade. Ocorre, no entanto, que, a partir daí, o processo de aprovação pela Mesa Diretora não se completou, em função da troca Secretário de Comunicação em 2020 e outras mudanças posteriores, de tal modo que até o momento de produção deste artigo, a Política de Comunicação não está em vigor. É razoável admitir que, com as alterações importantes ocorridas na Câmara dos Deputados (Presidência da Câmara, Mesa Diretora, e mesmo no Conselho de Comunicação) que a Política de Comunicação venha a ser rediscutida e que o texto original possa ser revisto.

De qualquer forma, pela consulta que pode ser feita ao texto inicialmente aprovado, a Política de Comunicação da Câmara dos Deputados abrangia princípios, objetivos, diretrizes, previa o mapeamento dos públicos com os quais deveria interagir, mas assumia como pressuposto que deveria se comunicar com todos os cidadãos e indicava requisitos para que a comunicação desta casa legislativa poderia se tornar efetiva. Dentre eles, enumerava a “garantia de recursos para cumprir os objetivos e diretrizes, o desenvolvimento ou aquisição de tecnologia atualizada, estabelecimento de instrumentos de planejamento e capacitação, atualização e especialização de servidores” (BRASIL, 2019).

É ilustrativo citar, no caso desta proposta de Política de Comunicação Social, elaborada pelo Conselho Consultivo de Comunicação da Câmara dos Deputados, a explicitação de algumas posturas ou comportamentos não aceitos, previstos nos dois artigos que integram o capítulo

intitulado “Vedações”:

Artigo 8º É vedado aos profissionais da Câmara dos Deputados, na produção de conteúdos institucionais:

I) Expressar opinião própria favorável ou contrária acerca de qualquer proposta legislativa;

II) Aceitar pagamento ou vantagem indevida.

Artigo 9º A comunicação da Câmara dos Deputados não publica conteúdo de caráter eleitoral, de promoção pessoal de autoridade ou de servidor público, de propaganda com objetivo religioso ou comercial, nem favorece posições políticas”. (BRASIL, 2019)

Essas vedações devem ser entendidas como naturais na elaboração de políticas de comunicação de instituições públicas, em especial no Parlamento brasileiro, porque manifestam a imperiosa necessidade de não se confundir o interesse público com o interesse privado e de primar pela ética na gestão da comunicação institucional.

5 A construção de uma Política de Comunicação para o Parlamento

A construção de uma Política de Comunicação deve obedecer a uma dinâmica e a uma metodologia com características singulares e percorrer, obrigatoriamente, uma série de etapas. Este processo será gerenciado por uma Comissão (por exemplo, um Conselho Consultivo de Comunicação) que deve ser integrada por profissionais de comunicação e gestores e profissionais de várias áreas, com a supervisão, direta ou indireta, de representantes da alta administração (Diretorias, Presidência). Esta Comissão acompanhará todo o processo de discussão da Política e poderá permanecer à frente do processo de construção da Política de Comunicação até a sua implementação.

A Comissão definirá, a princípio, o modelo de documento (padrão ou híbrido) a ser adotado na construção da Política de Comunicação, assim como o tempo necessário para a sua consolidação. No caso da adoção do modelo híbrido, que, além de diretrizes e princípios gerais, se debruça sobre questões básicas da comunicação organizacional (relacionamento com a mídia, presença e atuação nas mídias sociais, gestão da comunicação em situações de crise, gestão da marca institucional, dentre outras), como fez o Instituto Federal Goiano, é importante estabelecer um calendário de reuniões (presenciais ou virtuais) para estabelecer as estratégias e posturas definidas pela organização para estas atividades e prever a participação de pessoas (profissionais e gestores) que podem contribuir para este debate.

De imediato, é fundamental ter presente, no início dos trabalhos, o conceito de Comunicação Organizacional a ser praticado, evitando-se o equívoco comum de assumir a comunicação de uma organização como um sistema unilateral de transmissão de informações. Ao mesmo tempo, é necessário entender o processo de comunicação em suas dimensões básicas, caracterizadas pela integração e pelo caráter estratégico.

Uma Política de Comunicação competente e articulada tem, como tarefa inicial, a definição dos públicos estratégicos, visto que todo esforço de comunicação objetiva, primordialmente, a interação com os *stakeholders*, os públicos que, direta ou indiretamente, impactam a organização e são impactados pela sua atuação. Tais públicos deverão ter seus perfis, suas demandas e expectativas conhecidos e regularmente monitorados, de modo a permitir uma interação saudável e produtiva.

A Política de Comunicação está respaldada em objetivos, valores, atributos, princípios que estão sintonizados com a gestão e a cultura organizacional e, quase sempre, decorre de uma demanda prevista no Planejamento Estratégico.

Em geral, os processos de construção de uma Política de Comunicação incorporam, no momento inicial, a elaboração de um amplo diagnóstico da situação atual da comunicação interna e externa da organização ou empresa, que abrange, obrigatoriamente, a análise da eficácia dos canais de relacionamento, utilizados para a divulgação dos fatos e realizações institucionais e para a interação com os públicos estratégicos.

O modelo adotado (padrão ou híbrido) para o documento da Política de Comunicação irá nortear todo o processo de construção, definindo as pessoas a serem mobilizadas e o período de sua execução. Em todos os casos, é recomendável, particularmente em instituições públicas, como o Parlamento, que este processo seja dialógico, que contemple todos os envolvidos como protagonistas, de tal modo que o documento da Política seja resultado de construção coletiva, com consulta pública à comunidade interna e externa.

Partindo-se do pressuposto de que a Política de Comunicação não se encerra com a produção e aprovação do documento que a legitima, é indispensável dedicar atenção especial ao processo de sua implementação. As diretrizes, ações, estratégias definidas pela Política de Comunicação devem ser amplamente divulgadas e estar permanentemente acessíveis para os públicos internos e externos.

O trabalho de implementação da Política de Comunicação deve ser gerenciado por uma Comissão, que pode inclusive ser a mesma que participou da sua elaboração, com o objetivo de identificar se as diretrizes estão sendo cumpridas à risca.

A Política de Comunicação, como vimos anteriormente, é datada e, por isso, deve ser revista e atualizada ao longo do tempo, em função de mudanças que normalmente ocorrem na organização, na sociedade e mesmo no próprio universo da comunicação, pelo surgimento de novas técnicas, estratégias e recursos que, depois de devidamente analisados e debatidos, poderão ser incorporadas.

6 Conclusão

A Política de Comunicação deve ser assumida sempre como um instrumento estratégico de gestão que tem como objetivo subsidiar todas as ações e processos de comunicação realizados

por uma organização para o relacionamento com os seus públicos de interesse e com a sociedade.

No Brasil, a construção de Políticas de Comunicação pelas casas legislativas tem sido relegada a um segundo plano, o que significa, em termos práticos, que a comunicação não é percebida como um fator estruturante estratégico. Desta forma, apesar de um conjunto formidável de atividades desenvolvidas pelo Parlamento, não há, institucionalmente, um esforço no sentido de definir e padronizar diretrizes que orientam o seu planejamento e execução, o que compromete a eficácia das ações e estratégias e abre brechas para a ocorrência de situações de tensão ou instabilidade.

A realização de um *benchmarking* junto a instituições da área pública que já dispõem de Políticas de Comunicação pode indicar caminhos a serem trilhados pelas casas legislativas e inspirar iniciativas inovadoras.

É fundamental reconhecer que a convergência entre a comunicação pública e a comunicação política, que constituem dimensões importantes do trabalho de comunicação do Parlamento, se efetivamente articuladas para a consolidação da cidadania e o debate democrático, aponta para uma imperiosa necessidade: o processo de construção de uma Política de Comunicação deve ser fruto de construção coletiva, com a participação efetiva da sociedade.

Uma Política de Comunicação para o Parlamento brasileiro deve privilegiar o interesse público, e não permitindo que a comunicação possa estar a serviço de grupos ou pessoas. Deve estar comprometida com a transparência, a ética e o respeito à diversidade de ideias e opiniões, implementando canais de relacionamento e buscando definir, permanentemente, mecanismos de interlocução com a sociedade brasileira.

Referências

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Política de Comunicação. Brasília, DF? Câmara dos Deputados. 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/comunicacao/conselho-de-comunicacao/politica-de-comunicacao>. Acesso em 01/04/2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Entra em vigor a Política de Comunicação Social do Supremo Tribunal Federal. CNJ, Conselho Nacional de Justiça, Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/entra-em-vigor-a-politica-de-comunicacao-social-do-supremo-tribunal-federal/>. Acesso em 20/04/2021.

DUARTE, Jorge; SILVA, Heloisa Dias da. Política de Comunicação e gestão empresarial: a experiência da Embrapa. **Organicom.** São Paulo, v. 4, n. 6, 2007.

EMBRAPA. **Política de Comunicação.** 2ª Ed. Revista e ampliada. Brasília/DF, 2002.

FIOCRUZ. **Política de Comunicação da Fiocruz.** Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2017. 38 p.

FIOCRUZ. **Programa Integrado de Informação e Comunicação da Fiocruz/Fundação Oswaldo Cruz.** Rio de Janeiro, 2002.

INSTITUTO FEDERAL GOIANO. **Política de Comunicação.** Goiânia, IF GOIANO, 2020. 205 p. Disponível em: https://suap.ifgoiano.edu.br/media/documentos/arquivos/Pol%C3%ADtica_de_Comunica%C3%A7%C3%A3o_FINAL.pdf. Acesso em 12/02/2021.

NORI, Walter; VALENTE, Célia. **Portas Abertas**. São Paulo: Círculo do Livro, 1990.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal.. **Política de uso de redes sociais**. Brasília. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=politicausoredessociais>. Acesso em 19/04/2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Política de Comunicação Social. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília. Número 68, 12/04/2021. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/ARQUIVO/NORMA/RESOLUCAO730-2021.PDF>. Acesso em 20/04/2021.

Artigo submetido em: 2021-04-30

Artigo aceito em: 2021-05-06



OUTLIERS SÃO OUTSIDERS? PERFIL DOS DEPUTADOS ESTADUAIS “HEAVY USERS” DE MÍDIAS DIGITAIS NA LEGISLATURA 2019-2023

ARE THE *OUTLIERS*, *OUTSIDERS*? PROFILE OF STATE DEPUTIES “HEAVY USERS” OF DIGITAL MEDIA IN THE LEGISLATURE 2019-2023

¿LOS *OUTLIERS* SON *OUTSIDERS*? PERFIL DE LOS DIPUTADOS ESTADUALES “HEAVY USERS” DE MEDIOS DIGITALES EN LA LEGISLATURA 2019-2023

Sérgio Braga¹
Diogo Tavares²
Rafael Linhares e Padilha³
Márcio Giovanni Macedo⁴

Resumo: O objetivo deste artigo é fazer um estudo do uso das mídias digitais pelos deputados estaduais brasileiros na legislatura 2019-2023. Procuraremos responder à seguinte questão: os parlamentares intensivos no uso das mídias digitais em cada unidade da federação brasileira (*outliers*) podem também ser considerados “*outsiders*”, ou seja, parlamentares novatos na atividade política? Para verificar este fenômeno analisaremos o uso das duas mídias digitais públicas mais utilizadas pelos deputados estaduais brasileiros no período 2019-2020, ou seja, Facebook e Instagram, verificando se este uso está associado a certas características da carreira política dos deputados. Os resultados indicam que esse fenômeno ocorre no Instagram, mas não no Facebook, ou seja, mídias sociais públicas de uso mais recente são usadas com mais intensidade por parlamentares “*outsiders*”.

Palavra-chave: Comunicação pública parlamentar; Elites políticas; *Outsiders*; *Outliers*; Representação política.

Abstract: The purpose of this article is to make a study about the use of digital media by Brazilian state deputies in the 2019-2023 legislature. We will try to answer the following question: can parliamentarians intensive in the use of digital media in each unit of the Brazilian federation (*outliers*) also be considered “*outsiders*”, that is, parliamentarians who are new to political activity? To verify this phenomenon, we will focus on analyzing the use of the two public digital media most used by Brazilian state deputies in the 2019-2020 period: Facebook and Instagram, checking whether this use is associated with certain characteristics of the political career of the deputies. The results indicate that this phenomenon occurs on Instagram, but not on Facebook, that is, more recently used public social media are used more intensively by parliamentarians’ “*outsiders*”.

Keywords: Parliamentary public communication; Political elites; *Outsiders*; *Outliers*; Political representation.

Resumen: El propósito de este artículo es hacer un estudio del uso de los medios digitales por los diputados

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

² Diogo Tavares é doutorando em Ciência Política pelo PPGCP-UFPR. E-mail: di_2712@hotmail.com

³ Rafael Linhares e Padilha é Bolsista de Iniciação Científica PIBIT pelo CNPq. Graduando em Ciências Sociais com ênfase em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná, Email: rafaellinhares3030@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-3415-844>

⁴ Márcio Giovanni Macedo é Mestrando em Ciência Política no PPGCP-UFPR.

estatales brasileños en la legislatura 2019-2023. Intentaremos responder a la siguiente pregunta: ¿los parlamentarios que son intensivos en el uso de los medios digitales en cada unidad de la federación brasileña (*outliers*) también pueden ser considerados “*outsiders*”, es decir, parlamentarios que son nuevos en la actividad política? Para verificar este fenómeno, nos centraremos en analizar el uso de los dos medios digitales públicos más utilizados por los diputados de estado brasileños en el período 2019-2020: Facebook e Instagram, comprobando si este uso está asociado con ciertas características de la carrera política. de los diputados. Los resultados indican que este fenómeno ocurre en Instagram, pero no en Facebook, es decir, las redes sociales públicas utilizadas más recientemente son utilizadas de manera más intensiva por parlamentarios “*outsiders*”.

Palabras-clave: Comunicación pública parlamentaria; Élités políticas; *Outsiders*; *Outliers*; Representación política.

1 Introdução: *outliers* e *outsiders* como problema de pesquisa⁵

Nos últimos anos, tem sido intenso o debate sobre o uso de mídias digitais pelos parlamentares, sob as mais diversas óticas. Isso tem razão de ser, pois é evidente para qualquer observador atento das elites políticas o grande uso das mídias digitais pelos membros do parlamento, tanto em períodos eleitorais, como não eleitorais, e sua incorporação sistemática nas estratégias de comunicação pública dos representantes. No entanto, no campo de estudos sobre internet e política, o uso das mídias digitais pelas elites políticas das unidades subnacionais ainda tem sido pouco explorado, tendo boa parte dos artigos publicados sobre a temática se concentrando em nível nacional. Esse processo é inusitado, considerando a importância desta rede social para diversos atores políticos também em escala subnacional, onde há maior proximidade das elites com sua audiência, elites estas que estão empregando cada vez mais estas plataformas como espaços de autopromoção, disseminação de narrativas e interação com suas bases de apoio (BARROS *et al*, 2015; ALMEIDA, H. *et al.*, 2017, 2020; BRAGA; CRUZ, 2017; REHBEIN-SATHLER; FERREIRA, 2020).

Por outro lado, estudos que abordam a temática de carreira política dos parlamentares são cada vez mais frequentes na literatura da ciência política brasileira, com um corpus crescente de trabalhos analisando a carreira política dos parlamentares (MIGUEL, 2003; CODATO, LORENCETTI; PRATA, 2020). Um tema que tem reaparecido com frequência nessa literatura, tendo em vista o contexto de realização de “eleições críticas” em diversos países, que mudam a correlação de forças entre atores políticos relevantes, é o tema dos *outsiders*, ou seja, das novas lideranças políticas que se elegeram a determinados cargos políticos no contexto de emergência de novas elites em diversos países recentemente. Como observado pela literatura, este processo está fortemente associado à emergência de líderes políticos “populistas”, via de regra ancorados no uso intensivo de novas mídias digitais e com uma estratégia discursiva “antisistema” (BARR, 2009; DONATELLO; LEVITA, 2017).

⁵ Este artigo foi elaborado no âmbito do projeto de pesquisa “Profissionalização política, tecnologias digitais e as funções desempenhadas pelos e-parlamentos: um estudo comparado das Assembleias e Câmaras Legislativas brasileiras (2019-2023)”, financiado pelo CNPq (Chamada CNPq 06/2019 - Bolsas de Produtividade em Pesquisa, processo 311675/2019-0). Agradecemos aos bolsistas Maria Cristina Gomes Cassaro (PIBIC-UFPR), Hanna Marcon (PIBIT-UFPR), João Felipe Kahali (Fundação Araucária-UFPR) e Mayara Gomes (pesquisadora voluntária-UFPR) que auxiliaram no processo de coleta de dados para elaboração deste artigo no período de junho a setembro de 2020.

Nesse contexto, cabe formular as seguintes indagações: qual a relação das mídias digitais com a emergência dessas novas lideranças políticas, qualificadas por diversos autores como “*outsiders*” num sentido amplo do termo? Existe alguma relação entre os padrões de carreira política parlamentar e a alta quantidade de seguidores em redes sociais online, com parlamentares tidos como “novatos” usando de maneira mais intensa as mídias digitais, vis-à-vis os “estabelecidos”? Essas são as questões mais gerais que orientaram a elaboração deste trabalho. Nosso objetivo é verificar se ocorre, em escala subnacional no Brasil, o fenômeno observado em alguns outros contextos, de emergência de novas lideranças que acumularam capital político através de sua atuação nas mídias digitais (PURBA; ASIRVATHAM; MURUGESAN, 2020).

Assim, o objetivo básico deste texto é realizar uma investigação sobre o uso das tecnologias digitais pelos deputados estaduais brasileiros correspondentes à legislatura de 2019-2023, examinando a quantidade de seguidores nas redes digitais públicas mais utilizadas pelos parlamentares (*Facebook, Instagram, Twitter e Youtube*, além de *Websites* e presença na *Wikipedia*) e cruzando tais dados com informações sobre suas carreiras no parlamento. Para cumprir este objetivo, fizemos um levantamento do uso das principais ferramentas da internet por 1065 deputados estaduais brasileiros (1059 eleitos originalmente, e 6 outros empossados ao longo da legislatura) no período compreendido entre os anos de 2019 e 2020 e procuramos relacionar estes dados com as informações sobre padrões de carreira constante no site do TSE e nos websites das assembleias legislativas brasileiras e a Câmara Distrital do DF.

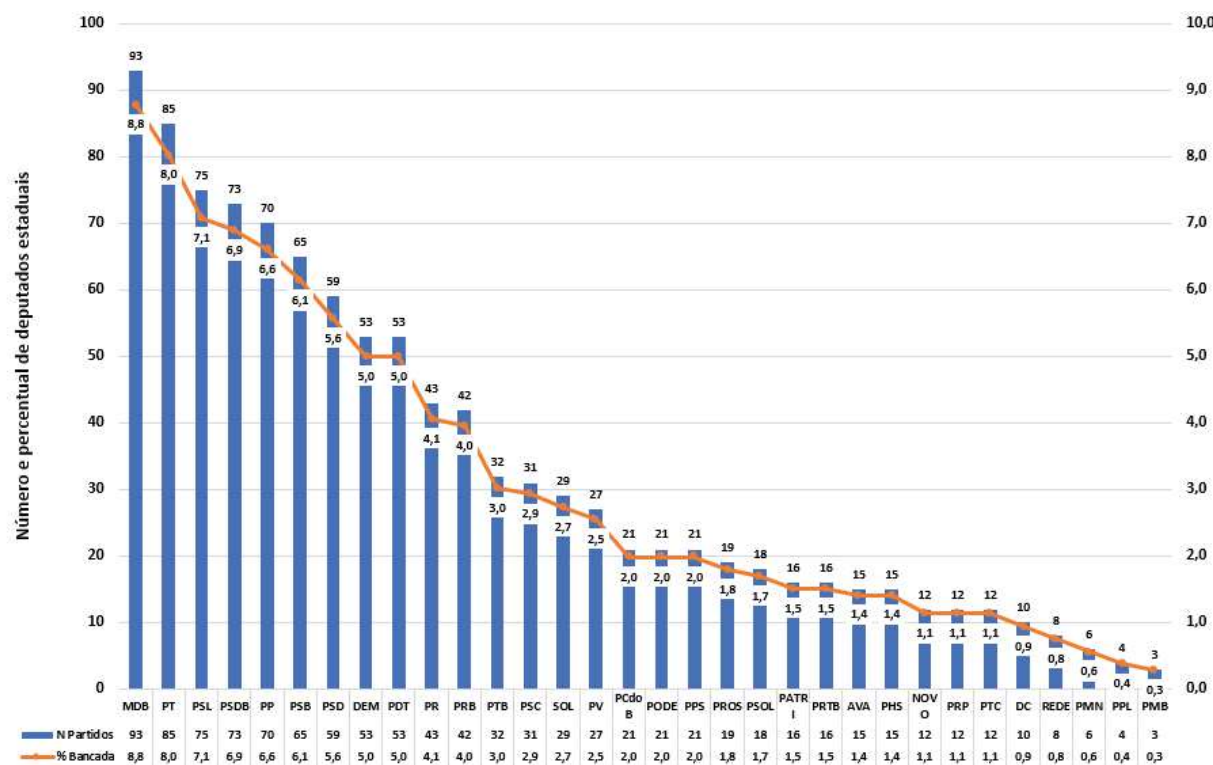
Para abordar estes problemas, organizaremos nossa exposição da seguinte forma: a) inicialmente, forneceremos algumas informações básicas sobre o uso das principais ferramentas de internet e mídias digitais por 1059 parlamentares atuantes durante a legislatura, e definiremos melhor os conceitos de *outliers* e *outsiders* empregados no presente artigo, bem como a importância deste debate para a ciência política contemporânea; b) em seguida, analisaremos os dados sobre os *outliers* e *outsiders* no período pesquisado, e procuraremos aprofundar a abordagem de algumas questões de pesquisa e apresentar algumas proposições básicas que estruturam o presente enfoque; c) por fim, buscamos extrair inferências gerais do presente artigo e indicar problemas a serem tratados de maneira mais aprofundada em outras etapas da presente pesquisa.

2 O uso das mídias digitais pelos deputados estaduais no período 2019-2020 e o problema dos *outliers* e dos *outsiders*

Em primeiro lugar, devemos expor nosso universo empírico de pesquisa, composto por 1065 deputados estaduais eleitos para a legislatura 2019-2023 empossados no período. Como pode ser visto pelo gráfico abaixo, ao todo estiveram representados 32 partidos nos parlamentos estaduais durante o período pesquisado, com um quadro partidário bastante fragmentado que dificulta a utilização dos partidos individualmente considerados como unidade de análise, sem o emprego de

algum critério de agregação. Pelo gráfico, podemos observar uma representação partidária bastante dispersa sem nenhum partido claramente dominante nos parlamentos estaduais.

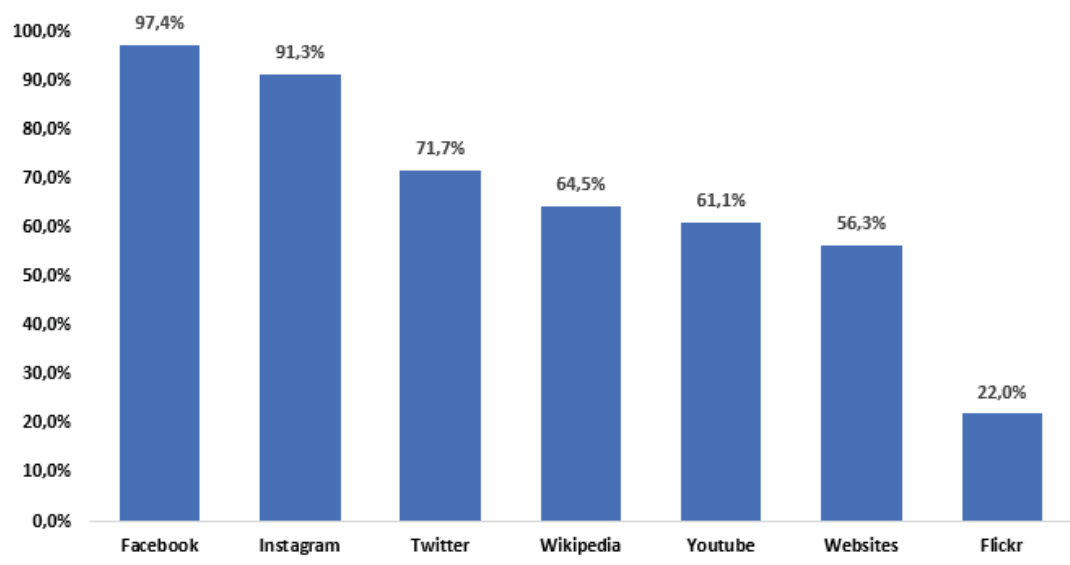
Gráfico 01 – Distribuição partidária dos deputados estaduais (2019)



Fonte: Base de dados do grupo de pesquisa, 2021.

Os cinco principais partidos são, por gradiente de bancada, o MDB (com 93 deputados ou 8,8% do total de parlamentares), o PT (85 = 8,0%), o PSL (75), o PSDB (73), PP (70) e assim sucessivamente. Assim, observamos que, apesar da ascensão de partidos associados ao bolsonarismo, como o PSL, a estrutura partidária tradicional de partidos fisiológicos de centro-direita manteve-se forte nas assembleias legislativas, com a manutenção ou queda menor que a esperada das bancadas de partidos mais programáticos tais como o PSDB, o PT e o DEM, apesar do desgaste sofrido por estes partidos no plano federal. No tocante ao uso das principais mídias sociais pelos deputados, esta informação é fornecida pelo seguinte gráfico:

Grafico 02 – Uso das principais mídias digitais pelos deputados estaduais (2020 - n = 1059) .



Fonte: Base de dados do Grupo de Pesquisa, 2021.

As principais mídias digitais utilizadas pelos parlamentares são Facebook e Instagram, por seu baixo custo e facilidade de acesso, reproduzindo um padrão também observado nas eleições majoritárias brasileiras (BRAGA; CARLOMAGNO, 2018). Também como no caso das eleições municipais, um percentual reduzido de políticos mantém *websites* ativos no ar ou usam *twitter* de forma regular, o que não implica afirmar naturalmente que tais mídias não sejam relevantes para os políticos organizarem sua comunicação pública. Observamos que o *Youtube* já é utilizado por cerca de 58,0% dos deputados estaduais brasileiros, que possuem canais específicos nesta plataforma, ou então perfis de usuários. Desagregando os dados por região, podemos observar uma grande homogeneidade no uso de algumas ferramentas digitais pelos deputados (tais como *Facebook*, *Instagram* e *Twitter*, amplamente difundidas), enquanto outras revelam maior desigualdade, tais como *websites*, *Youtube* e, em menor escala, *Twitter*, como pode ser atestado pela tabela abaixo.

Tabela 01 – Uso de mídias digitais por região (n = 1059)

	Região											
	Coeste		Nordeste		Norte		Sudeste		Sul		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Facebook	111	98,2%	325	95,3%	177	95,7%	268	98,9%	147	98,7%	1.028	97,4%
Instagram	106	93,8%	312	91,5%	159	85,9%	247	91,1%	140	94,0%	964	91,3%
Twitter	86	76,1%	217	63,6%	114	61,6%	200	73,8%	124	83,2%	741	71,7%
Websites	75	66,4%	190	55,7%	27	14,6%	243	89,7%	143	96,0%	678	64,5%
Youtube	73	64,6%	141	41,3%	95	51,4%	185	68,3%	119	79,9%	613	61,1%
Total	113	100	341	100	185	100	271	100	149	100	1.059	100,0

Fonte: Base de dados do Grupo de Pesquisa, 2021.

Entretanto, apesar dessa ampla difusão das mídias digitais entre os políticos brasileiros, isso não implica afirmar que o problema da “fratura digital” ou do “digital divide” esteja plenamente equacionado, na medida em que permanecem desigualdades no uso das ferramentas digitais, tanto entre partidos, como entre diferentes subgrupos de parlamentares, como veremos adiante, bem como usos qualitativamente distintos das ferramentas mais colaborativas da internet por diferentes segmentos ou frações de parlamentares.

Apresentados estes dados descritivos gerais sobre o uso das mídias digitais por região, podemos abordar nossos problemas centrais: a) em primeiro lugar, identificar quem são os “*outliers*” ou usuários intensivos (*heavy users*) de mídias digitais nas diferentes unidades da federação brasileira; b) em segundo lugar, nos aprofundar na análise das características socio-políticas destes *outliers*, verificando se os mesmos são “*outsiders*” na política, acumulando capital político predominantemente através das mídias digitais, ou se são políticos estabelecidos, que já tinham um capital político acumulado antes da atual legislatura. Isto posto, resta definir estes conceitos com mais precisão.

No que se refere aos *outliers*, trata-se de um conceito estatístico e bastante objetivo. Segundo Moretin & Bussab, obtida uma distribuição interquartilica de um conjunto de dados e caracterizados seus limites superior e inferior, “As observações que estiverem acima do limite superior ou abaixo do limite inferior estabelecidos serão chamadas pontos exteriores e representadas por asteriscos [num *boxplot*]. Essas são observações destoantes das demais e podem ser o que chamamos de *outliers* ou valores atípicos” (MORETIN; BUSSAB, 2010, p. 65). Estes *outliers* ou valores atípicos podem ser obtidos aplicando a fórmula $Q3 + (1,5 \times L)$, onde Q3 representa o terceiro quartil, sendo há um certo consenso estatístico em usar o valor de 1,5 para identificar os casos extremos da distribuição, sendo que L é igual a subtração do limite superior pelo limite inferior o que torna possível identificar aqueles valores que estão muito fora da norma da distribuição (CERVI, 2017). Para a proposta do presente trabalho nos restringimos a analisar apenas os “*outliers*” superiores, deixando de lado os valores considerados *outliers* inferiores, já que estes não representam nenhum significado político preciso para o presente estudo. Em nossa análise definiremos os *outliers* das duas mídias mais utilizadas pelos deputados estaduais, o *Facebook* e o *Instagram*. Consideramos os *outliers* uma medida inicial para medir os deputados *heavy users* de mídias digitais.

Em relação ao conceito de *outsiders*, ele tem uma trajetória mais complexa, até chegar a seu amplo emprego recente da ciência política. Barr (2009), ao analisar relações entre os conceitos de populismo, políticos anti-establishment e *outsiders*, define como *outsider* aqueles políticos que ascendem associados a partidos novos que tendem a se tornar competitivos. Corrales (2008), olhando para as características do arranjo institucional latino-americano e a ascensão de parlamentares “recém-chegados”, define *outsider* como aqueles candidatos que concorrem ao pleito sem experiência prévia na política. Carreras (2016) afirma que, embora o conceito de político “*outsider*”

pareça simples, a literatura da área não convergiu para uma definição unificada do tema. Dessa forma, é possível mapear pela literatura duas linhas gerais para definição de ator político *outsider*: i) *outsiders* como atores sem experiência prévia na política ou com experiência limitada; ii) *outsiders* como atores fora do establishment político e não pertencentes a partidos competitivos (MARENCO; SERNA, 2007; CORRALES, 2008; CARRERAS, 2016).

No caso deste artigo, adotamos uma definição mais simples de *outsiders*: trata-se de todos os deputados que exerceram o primeiro mandato eletivo como titular na atual legislatura. Assim, não computamos como *outsiders* parlamentares que estavam sem mandato, mas já haviam exercido algum cargo eletivo anterior, embora não estivessem se candidatando à reeleição nas eleições de 2018. Entretanto, como ainda não concluímos o levantamento de todos os candidatos que podem ser considerados como *outsiders* a partir dessa definição mais estrita, nem concluímos a análise mais profunda dos padrões de carreira e de acúmulo de capital político destas categorias de parlamentares, adotaremos como *proxy* para definir os *outsiders* os dados sobre os parlamentares que concorreram à reeleição, disponíveis no site do TSE, computando como *outsiders* todos aqueles políticos que não concorreram à reeleição no pleito de outubro de 2018⁶.

Uma boa ilustração mais qualitativa do que compreendemos por *outsider*, bem como para a compreensão da importância dada por esta categoria de atores às mídias digitais, pode ser encontrada na apresentação que alguns parlamentares fazem de si mesmos em seus perfis constantes nos websites das assembleias legislativas, via de regra elaborado por seus assessores. A título de exemplo, vejamos a apresentação constante no perfil parlamentar do deputado André Fernandes (PSL/CE), que constitui o arquétipo do *outlier-outsider*, segundo estamos definindo neste artigo:

Em 2016 [o deputado], começou a expressar suas opiniões sobre cultura, religião e política, principalmente na internet, motivando centenas de pessoas, inclusive de outros estados, com alcance de todo o público brasileiro que concorda com os pensamentos e/ou opiniões emitidas pelo então pré-candidato.

Defendendo sempre a família, os bons costumes, a polícia, o cidadão de bem, a legítima defesa, lutando pela redução de impostos, contra a ideologia de gênero, o aborto, as drogas, o politicamente correto e as inversões de valores, André recebeu o convite do Presidente Jair Messias Bolsonaro para ser candidato a Deputado Estadual no estado do Ceará. Mesmo sem dinheiro, sem “apadrinhamento político local” e sem ninguém na família com histórico na política, André Fernandes, com apenas internet e ideias, se candidatou motivado pela população cansada da “mesmice” no cenário político e conseguiu realizar uma campanha limpa e transparente ao lado do então candidato a presidente Jair Messias Bolsonaro, conseguindo assim, votos em todos os municípios do estado, somando 109.742 votos, sendo o Deputado Estadual mais bem votado do Ceará, mais jovem do Brasil (2018) e com a campanha mais barata do Ceará, provando assim que é possível fazer uma política honesta, digna e honrada. Sonhando com um Brasil melhor e sempre lutando sem medir esforços a favor da população, André recebeu, voluntariamente do povo, o apelido de 01 do Bolsonaro no estado do Ceará, o que lhe é motivo de orgulho. O Deputado Estadual André Fernandes

⁶ Para fins de checagem, efetuamos um teste de correlação na coleta numa amostra de 90 deputados definidos como outliers pelo primeiro critério e os definidos segundo os critérios do TSE, obtendo um V de Cramer de 0,704.

possui mais de 3,5 milhões de seguidores em suas redes sociais (*Facebook, Instagram, Twitter, Youtube*) e suas postagens ecoam em todo o país” (CEARÁ, 2021, n.p.).

Assim, podemos perceber na redação desse perfil algumas características arquetípicas dos “*outsiders*”, tais como: a) estar no primeiro mandato e não ser candidato à reeleição; b) pauta política conservadora focada nos valores da família e preservação dos costumes tradicionais; c) pertencimento a profissões “emergentes” na atividade política, tais como policiais, militares, sacerdotes e profissionais de comunicação; d) associação da imagem à candidatura do presidente Jair Bolsonaro; e) uso intenso da campanha em mídias digitais; f) não pertencer às grandes agremiações tradicionais do cenário político ou, ao menos, não ter sólida carreira política no seio de tais agremiações. Assim, boa parte da análise posterior se dedicará a verificar se estas características também estão presentes em outros deputados estaduais brasileiros e com qual intensidade.

Outros parlamentares também se apresentam de maneira semelhante a de André Fernandes, enfatizando a importância das mídias digitais na organização de suas campanhas eleitorais. Vejamos o caso do deputado Kelps Lima (Solidariedade-RN):

“Em 2016, concorrendo à sua primeira eleição majoritária, Kelps foi o segundo colocado na disputa para prefeito de Natal, com 47.576 votos, entrando na história como o primeiro candidato a gravar seus vídeos eleitorais 100% pelo telefone celular. Também inovou ao fazer uma campanha sem carro de som, sem usar papel e gravando seu programa eleitoral de TV usando apenas o seu telefone celular. Embora tenha feito a campanha mais barata e inovadora, suplantou grupos políticos tradicionais da capital do Estado” (RIO GRANDE DO NORTE, 2020, n.p.)

Dessa forma, os próprios parlamentares em seus perfis enfatizam a relação entre o fato de serem “*outsiders*” na política e uso intenso das mídias sociais em suas campanhas e atuação política, embora naturalmente não apresentem nenhuma definição estatística ou sociologicamente rigorosa de ambos os conceitos. Esses depoimentos nos permitem definir melhor algumas questões de pesquisa e proposições básicas que estruturam nosso enfoque:

QP01: Quem são os *outliers* das mídias mais utilizadas pelos deputados estaduais na legislatura, ou seja, *Facebook* e *Instagram*? Ou, por outra: quanto deputados são “*outliers*” ou “heavy users” de mídias digitais nas 27 assembleias legislativas brasileiras?

Procuraremos responder a esta indagação através da construção de “boxplots” dos usuários de mídias digitais dos 27 parlamentos estaduais que constituem nosso objeto de estudo.

QP2? Quais os perfis de carreira e de trajetória desses “*outliers*”? Eles são estreantes na política ou possuem carreira política consolidada e capital político já acumulado nas instituições representativas tradicionais e estabelecidas? De que partidos eles provêm e qual a sua faixa etária? O fato de serem *outliers* ou usuários intensivos de mídias digitais teve impacto em sua votação no

pleito de 2018?

A partir dessas questões de pesquisa mais gerais e dos casos arquetípicos selecionados acima, podemos formular as seguintes hipóteses:

H1: Parlamentares “*outliers*” usuários de mídias sociais possuem carreira política recente, pertencem com mais frequência a partidos da nova direita, não foram candidatos à reeleição e são de uma faixa etária mais jovem, tendo entrado mais recentemente na carreira política.

H2: Parlamentares “*outliers*” foram mais bem votados nas últimas eleições devido ao papel desempenhado nas mídias digitais na última campanha eleitoral, consolidando tendências de campanhas anteriores onde as ferramentas da internet desempenham crescente papel como *proxy* de acumulação de capital político e eleitoral (BRAGA; CARLOMAGNO, 2018).

H3: Parlamentares *outliers* nas mídias digitais são também *outsiders* na atividade política, pertencendo a novos partidos de esquerda e de direita, e não se candidatando à reeleição.

Assim, para usar uma linguagem técnica, temos um “grupo de tratamento” que são os parlamentares *outliers* e usuários intensos de mídias digitais e um “grupo de controle” (ou seja, os parlamentares situados acima do intervalo de 1,5), a partir dos quais podemos testar nossas hipóteses e verificar a existência de diferenças estatisticamente significativas ou não entre os dois grupos ou, mais substantivamente, a proposição mais geral de que a internet foi um fator efetivo de acumulação de capital político para determinados subgrupos de parlamentares durante a campanha eleitoral e ao longo da atual legislatura. Além disso, esse contraste entre dois grupos nos permitirá mapear algumas características da carreira dos parlamentares que usam mais intensamente as mídias digitais.

Isto posto, podemos passar à análise mais sistemática dos dados coletados durante nossa pesquisa.

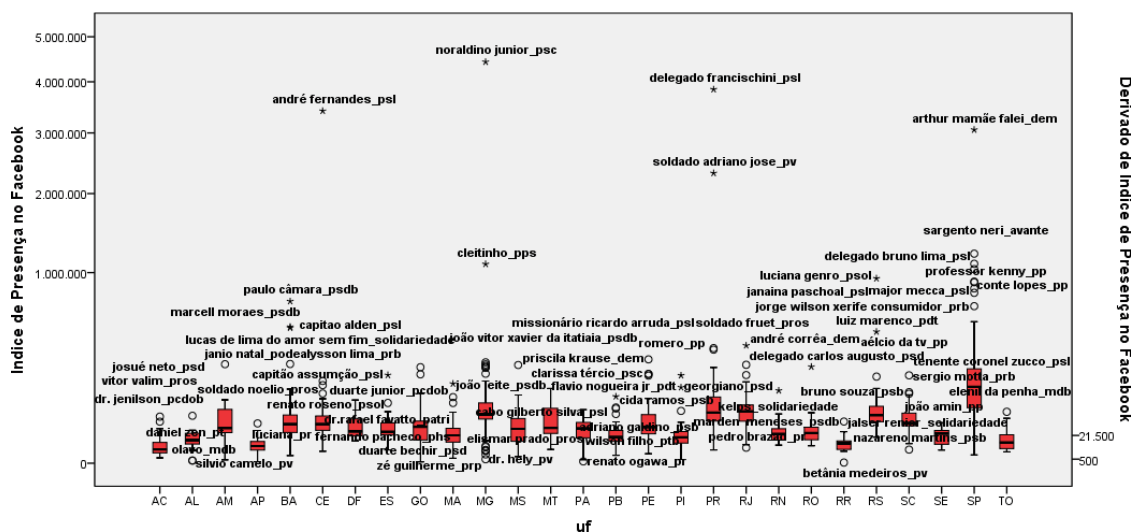
3 Análise dos resultados: o universo dos *outliers* brasileiros e seus padrões de carreira política e perfis sociais

Para facilitar a exposição, inicialmente examinaremos os usuários do Facebook, mídia digital mais utilizada pelos deputados estaduais, em seguida do Instagram, uma ferramenta mais recente e que possui características um pouco distintas.

3.1 Perfil dos *outliers* do Facebook

Para definir o universo de *outliers* do Facebook criamos um índice de presença no Facebook formado pela soma das curtidas e dos seguidores dos perfis dos deputados. Assim procedemos porque algumas vezes há uma pequena diferença entre curtidas e seguidores, pelo que a soma é uma medida que elimina tais defasagens compondo um índice agragado de presença nesta rede social. Os *outliers* do Facebook podem ser visualizados através do seguinte *Boxplot*:

Gráfico 03 – Boxplot dos deputados estaduais (presença no Facebook)



Fonte: Elaboração própria, 2021.

Esse gráfico ilustra a distribuição dos *outliers* por unidade da federação, obtida a partir dos intervalos interquartílicos de cada estado e Distrito Federal. Podemos visualizar que o deputado com maior índice de presença no Facebook é o deputado Noraldino Júnior, do PSC-MG, seguido pelo deputado Francisco Francischini (PSL-PR), André Fernandes (PSC-CE) e Artur Mamãe Falei (DEM-SP) todos eles com mais de três milhões de seguidores e curtidas no Facebook. A partir da aplicação destes critérios, obtemos um universo de 91 deputados, assim distribuídos regionalmente:

Tabela 02 – Distribuição regional dos outliers (Facebook)

		Região					Total
		C. oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	
Não-outlier	N	107	310	172	245	134	968
	%	11,1%	32,0%	17,8%	25,3%	13,8%	100,0%
	R	1,3	-0,4	0,8	-0,7	-0,7	
Outlier	N	6	31	13	26	15	91
	%	6,6%	34,1%	14,3%	28,6%	16,5%	100,0%
	R	-1,3	0,4	-0,8	0,7	0,7	
Total	N	113	341	185	271	149	1.059
	%	10,7%	32,2%	17,5%	25,6%	14,1%	100,0%

Fonte: Base da dados do Grupo de Pesquisa, 2021.

Verificamos que a distribuição dos *outliers* do Facebook é simétrica por região. Embora esteja ligeiramente concentrada nas regiões sul e sudeste, estas diferenças não são estatisticamente significativas, ou seja, os resíduos padronizados ajustados estão entre -1,9 e +1,9. Como se trata de uma medida meramente estatística, esperava-se essa homogeneidade entre as diferentes regiões.

Entretanto, o mesmo não ocorre com outras variáveis relacionadas ao perfil social e partidário dos parlamentares. Para verificar tal fenômeno, e dado o excesso de partidos políticos no Brasil, agregaremos os partidos nas seguintes categorias:

1. *Nova esquerda*: PSOL, Rede. São aqueles partidos que surgiram como cisões ou dissidências de agremiações de esquerda estabelecidas e institucionalizadas, especialmente o PT.
2. *Esquerda tradicional*: PCdoB, PT, PDT, PSB, PV. Partidos já estabelecidos no parlamento brasileiro desde a redemocratização e atuantes ao longo de várias legislaturas.
3. *Centro fisiológico tradicional*: MDB; Cidadania; Solidariedade; PHS; PRB; PR; PSD; PRP; PTC; DC; PMN; PRB; PR; Republicanos. Agremiações que apoiaram sucessivos governos de perfil programático diferente ao longo do processo político brasileiro ou que mudaram de nome em função de fracassos eleitorais e sem identidade programática precisa.
4. *Centro-direita tradicional*: PSDB; PP; DEM; PTB. Partidos de perfil programático mais definido e que com atuação ao longo de diversas legislaturas.
5. *Nova direita*: NOVO, PSL; PODE; PROS; PATRI; AVANTE; PODEMOS. São agremiações que se originaram recentemente de cisões de agremiações de centro-direita estabelecidas ou serviram de suporte para candidaturas personalistas no plano federal e estadual.

Esta classificação foi baseada nos dados fornecidos pelos estudos recentes mais relevantes sobre a classificação ideológica dos partidos políticos (TAROUCO, 2015), e pelo GPS ideológico da Folha de São Paulo (GPS IDEOLÓGICO, 2020). De uma maneira geral, definimos como “nova esquerda” aqueles partidos surgidos após a ascensão do PT ao governo como consequência de cisões deste partido, e “nova direita” aquelas agremiações originárias da crise dos antigos partidos conservadores após a operação Lava Jato e a ascensão do Bolsonarismo (CRUZ, KEYSEL; CODAS, 2015; ROEDER; BRAGA, 2017). Agregados os dados, podemos obter a seguinte tabela:

Tabela 03 – Distribuição dos *outliers* por agregados partidários.

Agregados	Outliers do Facebook		Total	
	Não-outlier	Outlier		
Nova esquerda	N	22	4	26
	%	84,6%	15,4%	100,0%
	R	-1,3	1,3	
Esquerda tradicional	N	234	17	251
	%	93,2%	6,8%	100,0%
	R	1,2	-1,2	
Centrão	N	337	21	358
	%	94,1%	5,9%	100,0%
	R	2,3	-2,3	

	N	242	24	266
Centro-direita tradicional	%	91,0%	9,0%	100,0%
	R	-0,3	0,3	
	N	133	25	158
Nova direita	%	84,2%	15,8%	100,0%
	R	-3,5	3,5	
Total	N	968	91	1.059
		91,4%	8,6%	100,0%

Fonte: Base de dados do Grupo de Pesquisa, 2021.

Pelos dados, observamos que o percentual de *outliers* é superior em partidos da nova direita e da nova esquerda, embora apenas para aqueles partidos os percentuais sejam estatisticamente significativos. Por outro lado, os partidos do centro fisiológico tradicional apresentam percentuais significativamente inferiores de não-*outliers*. Isso indica que existe um subgrupo de deputados com níveis ainda baixos de uso das ferramentas de comunicação digitais, e que apresentam outras modalidades de acumulação de capital político além daquelas originadas das redes digitais. Observamos ainda o caso de alguns deputados atípicos como, por exemplo, o de Artur Mamãe Falei, de São Paulo, extremamente ativo em várias mídias digitais, especialmente o Youtube, mas que foi eleito por um partido de centro-direita tradicional, ou seja, o DEM. Isso mostra que, além da análise quantitativa agregada dos deputados em seu conjunto, são necessários estudos de caso mais aprofundados para analisar cada um dos casos que fogem aos padrões medianos esperados.

Além dos perfis partidários dos *outliers* e casos normais, podemos contrastar os dois grupos no tocante às médias de idade e média de números de votos recebidos nas eleições, a fim de verificar se os usuários intensivos do Facebook são mais jovens e mais competitivos eleitoralmente. Para isso, faremos um teste T de médias entre os dois grupos:

Tabela 04 – Médias de idade e votos X presença no Facebook

Presença no Facebook		Idade	Votos
Não-outlier	Média	48,44	43.075
	N	968	963
	Desvio Padrão	12,18	72.832
Outlier	Média	44,13	64.863
	N	91	91
	Desvio Padrão	10,06	72.540
Total	Média	48,07	44.956
	N	1.059	1.054
	Desvio Padrão	12,07	73.029

p idade = 0,001; diferença média idade = 4,31; p votos = 0,007; diferença média votos = 21.78

Fonte: Base de dados do Grupo de Pesquisa, 2021.

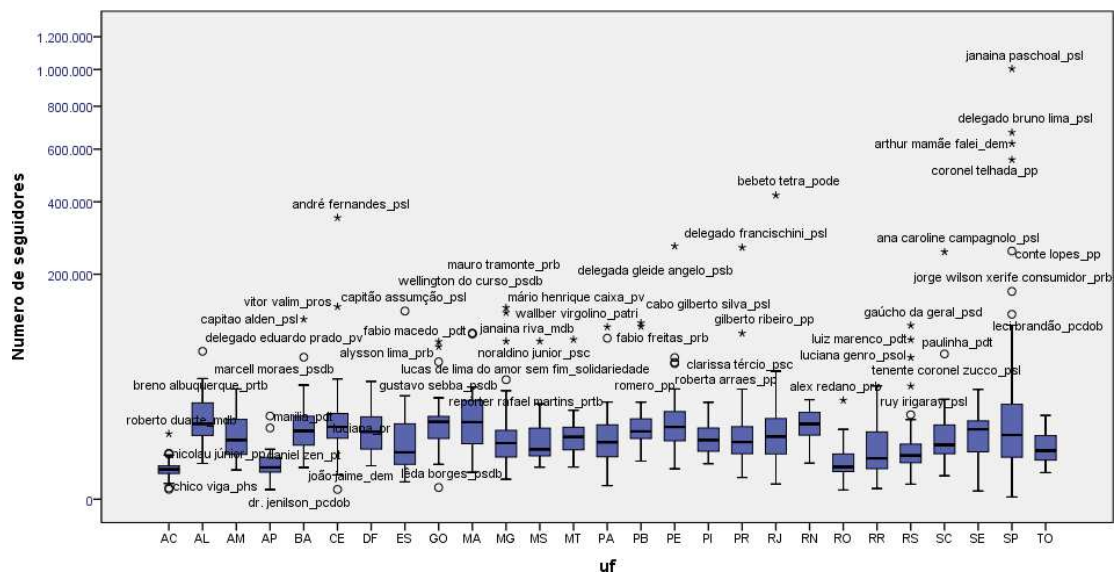
O teste T de médias para amostras independentes acima nos mostra que as médias de idade são inferiores e as de votos dos *outliers* são significativamente superiores às dos parlamentares não-*outliers*, evidenciando que as características desse grupo são distintas entre si. Com efeito, os *outliers* são mais jovens que os parlamentares comuns, além de terem sido significativamente mais votados no pleito de outubro de 2018, mostrando que o uso das mídias digitais pode ter se configurado com um meio relevante de acumulo de capital político no último pleito.

Resumindo, verificamos que, no caso específico do Facebook, há diferenças significativas entre os subgrupos de *outliers* e não-*outliers*: eles estão significativamente concentrados em partidos da nova direita, são significativamente mais jovens e tiveram um número significativamente maior de votos que os não-*outliers*, embora regionalmente sejam homogêneos. Verificaremos agora se o mesmo ocorre com o Instagram, a segunda mídia mais utilizada pelos deputados.

3.2 Perfil dos outliers no Instagram

Podemos agora definir o universo de *outliers* no Instagram. Ao contrário do que fizemos no Facebook, no entanto, computamos apenas o número de seguidores dos deputados nessa plataforma, que são os dados disponibilizados nesta rede social sobre a presença on-line do político. Os *outliers* do Instagram podem ser visualizados através do seguinte *Boxplot*:

Gráfico 04 – Boxplot de seguidores no Instagram dos deputados estaduais brasileiros (2019-2020)



Fonte: Base de dados do Grupo de Pesquisa, 2021.

Esse gráfico ilustra os *outliers* por estados, obtidos a partir da distribuição interquartilica de cada unidade a federação. Podemos visualizar que o parlamentar com maior índice relativo de presença no Instagram é a deputada Janaina Paschoal (PSL-SP), seguida pelo deputado Bruno Lima (PSL-SP), por Artur Mamãe Falei (DEM-SP), e pelo Coronel Talhada (PP-SP), todos eles eleitos

pelo estado de São Paulo, onde observamos uma maior concentração de parlamentares *outliers*, ao contrário do Facebook, sendo que esta é a única unidade da federação com resíduo padronizado maior que 1,9 (R ajustado = 2,3). A partir da aplicação destes critérios, obtemos um universo de 82 deputados estaduais, assim distribuídos regionalmente.

Tabela 05 – Distribuição Regional dos *outliers* (Instagram)

		Região					Total
		Coeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	
Não-outliers	N	106	321	169	246	135	977
	%	10,8%	32,9%	17,3%	25,2%	13,8%	100,0%
	R	0,7	1,6	-0,5	-1,1	-0,8	
Outliers	N	7	20	16	25	14	82
	%	8,5%	24,4%	19,5%	30,5%	17,1%	100,0%
	R	-0,7	-1,6	0,5	1,1	0,8	
Total	N	113	341	185	271	149	1.059
	%	10,7%	32,2%	17,5%	25,6%	14,1%	100,0%

Fonte: Base de Dados do Grupo de Pesquisa, 2021.

Assim como no caso do Facebook, não se observa nenhuma diferença regional significativa entre as diferentes regiões do país, evidenciando mais uma vez que já existe uma certa homogeneização da difusão das mídias digitais mais utilizadas por todo território nacional. No tocante aos subgrupos partidários, entretanto, podemos observar uma situação um pouco diferente:

Tabela 06 – Distribuição dos *outliers* por agregados partidários.

		Outliers do Instagram		Total
		Não-outlier	Outlier	
Nova esquerda	N	22	4	26
	%	84,6%	15,4%	100,0%
	R	-1,5	1,5	
Esquerda tradicional	N	238	13	251
	%	94,8%	5,2%	100,0%
	R	1,7	-1,7	
Centrão	N	331	27	358
	%	92,5%	7,5%	100,0%
	R	0,2	-0,2	
Centro-direita tradicional	N	250	16	266
	%	94,0%	6,0%	100,0%
	R	1,2	-1,2	

Nova direita	N	136	22	158
	%	86,1%	13,9%	100,0%
	R	-3,2	3,2	
Total	N	977	82	1.059
		92,3%	7,7%	100,0%

Qui-quadrado de Pearson $p = 0,008$; Valor = 13.651
 Fonte: Elaboração própria, 2021.

Pelos dados da tabela acima verificamos um padrão semelhante aos observados no Facebook, com partidos da nova direita tendo um percentual significativamente superior de parlamentares *outliers* em comparação com as demais correntes partidárias. Entretanto, inversamente ao Facebook, os parlamentares do centro fisiológico estabelecido não possuem um resíduo padronizado significativamente negativo no tocante aos *outliers*, evidenciando uma distribuição semelhante entre os *outliers* no tocante a esta categoria partido.

Tabela 07 – Médias de idade e votos X presença no *Instagram*

Presença no Instagram		Idade	Votos
Não-outlier	Média	48,62	40.456,64
	N	977	972
	Desvio Padrão	12,09	26.418,70
Outlier	Média	41,51	98.289,84
	N	82	82
	Desvio Padrão	9,71	240.505,66
Total	Média	48,07	44.956,00
	N	1.059	1.054
	Desvio Padrão	12,07	73.029,12

p idade = 0,000; diferença de média = 7,11;
 p votos = 0,000; diferença de média = 57.833,20
 Fonte: Elaboração própria, 2021.

Assim como no caso do *Facebook*, no *Instagram* se observam diferenças de média significativas entre os dois grupos, confirmando nossa hipótese anterior. Entretanto, podemos perceber que as diferenças de média entre *outliers* e não-*outliers* no caso do *Instagram* são superiores, indicando que neste caso de uma mídia digital de uso mais recente os parlamentares foram mais bem votados e são mais jovens do que no caso do *Facebook*, o que pode ser um indício de perfis diferentes de uso das duas mídias digitais, uma de uso mais antigo e “estabelecida” outro de uso mais recente por um subgrupo de deputados mais conectados com as inovações digitais.

3.3 *Outliers* e *outsiders*

Para verificar a terceira hipótese de se os *outliers* podem ser considerados *outsiders* ou não, utilizaremos como *proxy* para a caracterização destes últimos os dados sobre candidaturas à reeleição

dos políticos disponibilizados nas bases de dados do TSE. Definiremos como *outsiders*, numa primeira aproximação, aqueles deputados estaduais que não se candidataram à reeleição, ou seja, que não exerceram mandato de deputado estadual na legislatura anterior, e como *insiders* (ou estabelecidos) aqueles que se recandidataram ao cargo de deputado estadual nas últimas eleições e que foram titulares de mandatos nos quatro anos anteriores. A distribuição entre os deputados estaduais candidatos e não-candidatos à reeleição no pleito de outubro de 2018 por agregado partidário pode ser visualizada na seguinte tabela:

Tabela 08 – Candidatos à reeleição por agregados partidários (outubro de 2018).

		Candidato à reeleição		Total
		Não	Sim	
Nova esquerda	N	20	6	26
	%	76,9	23,1	100,0
	R	3,1	-3,1	
Esquerda tradicional	N	97	154	251
	%	38,6	61,4	100,0
	R	-3,1	3,1	
Centrão	N	153	205	358
	%	42,7	57,3	100,0
	R	-2,0	2,0	
Centro-direita tradicional	N	100	166	266
	%	37,6	62,4	100,0
	R	-3,6	3,6	
Nova direita	N	129	29	158
	%	81,6	18,4	100,0
	R	9,4	-9,4	
Total	N	499	560	1.059
		47,1	52,9	100,0

Fonte: Base de dados do Grupo de Pesquisa, 2021.

Pelos dados acima verificamos que há diferenças significativas entre o percentual de *outsiders* entre os diferentes agregados partidários. Assim, os partidos da nova esquerda e da nova direita apresentam percentual significativamente superior de deputados que não estavam se candidatando à reeleição, ou *outsiders* segundo nossa terminologia. Já os partidos da esquerda tradicional, do centrão e da centro-direita tradicional contam com um número significativamente superior de deputados “estabelecidos”, ou seja, que exerceram o mandato de deputado no período imediatamente anterior ao pleito de outubro de 2018.

Resta agora verificar se o fato do candidato estar postulando a reeleição ou não tem algum efeito sobre o uso de mídias digitais mais utilizadas pelos deputados estaduais.

No tocante ao Facebook, os dados são os seguintes:

Tabela 09 – *Outliers* do Facebook X Deputados *outsiders*

		Candidato à reeleição		Total
		N	S	
Não-outlier	N	454	514	968
	%	46,9	53,1	100,0
	R	-0,5	0,5	
Outlier	N	45	46	91
	%	49,5	50,5	100,0
	R	0,5	-0,5	
Total	N	499	560	1.059
		47,1	52,9	100,0

Fonte: Base de Dados do Grupo de Pesquisa, 2021.

Pelos dados acima podemos observar que não existe associação significativa entre as situações de *outsiders* X *outliers* dos deputados estaduais, na medida em que ser *outlier* no Facebook não está associado ao fato de ser “estrelante” ou “estabelecido” na política. Isso significa que havia um contingente expressivo de deputados “estabelecidos” que já acumulava capital político e social no Facebook durante o exercício do mandato, e que tal acúmulo foi equivalente ao obtido pelos “*outsiders*” durante as eleições, o que é uma evidência da existência de “campanha permanente” também por deputados estabelecidos nas redes digitais, demonstrando as intuições de estudos anteriores de que a presença nas redes digitais mais utilizadas transformou-se num importante ativo dos políticos no exercício do mandato, usando também durante os pleitos eleitorais (BRAGA et. al., 2017).

Podemos observar abaixo que a situação é bastante distinta no tocante ao Instagram, uma mídia social de uso mais recente entre os deputados e os políticos de uma maneira geral, e que só começou a se difundir nas eleições de 2016 (BRAGA; CARLOMAGNO, 2018).

Tabela 10 – *Outliers* do Instagram X Deputados *outsiders* (2019-2020)

		Candidato à reeleição		Total
		N	S	
Não-outliers	N	448	529	977
	%	45,9	54,1	100,0
	R	-2,8	2,8	
Outliers	N	51	31	82
	%	62,2	37,8	100,0
	R	2,8	-2,8	
Total	N	499	560	1.059
		47,1	52,9	100,0

Fonte: Elaboração própria, 2021.

O teste do Qui-quadrado ($p = 0,004$) mostra que, no caso do Instagram, há relação entre o fato de o deputado ser *outlier* e ser *outsider*, ou seja, aqueles mais presentes nesta mídia social são de fato aqueles que entraram mais recentemente na política. Isso indica que as mídias de uso mais recentes podem ser aquelas mais usadas pelos deputados “*outsiders*”, mais jovens e conectados com novas mídias, de linguagem mais moderna. Esse talvez seja o caso do *Whatsapp* também. Entretanto, como não é uma mídia pública onde os dados sobre as informações que circulam nas redes sejam de acesso amplo, trata-se de uma hipótese de difícil confirmação ou refutação. Assim, podemos afirmar que nossa terceira hipótese foi parcialmente confirmada.

4. Conclusões

Podemos resumir os achados da presente pesquisa e indicar algumas questões para aprofundamento futuro. Verificamos, em primeiro lugar, que o uso das mídias digitais está amplamente difundido entre os deputados estaduais de diferentes regiões do país, tendo estas se tornado uma ferramenta de gerenciamento cotidiano dos mandatos parlamentares, inclusive em nível subnacional, como já mencionado em outros estudos, sendo que Facebook e Instagram são as mídias mais utilizadas (MARQUES; AQUINO; MIOLA, 2015; PEREIRA; SANTOS; ALMEIDA, 2020). Verificamos também inicialmente como, nos próprios perfis dos parlamentares redigidos pelos assessores, aparecem associados o fato de serem *outsiders* com o fato de serem *outliers*, pelo que este é um problema que merece ser aprofundado empiricamente. Com efeito, esses próprios parlamentares associam o fato de serem *outsiders* na política com o uso intensivo das mídias sociais como ferramenta de comunicação e de mobilização política.

A partir das indicações contidas nas declarações destes parlamentares formulamos nossas questões de pesquisa definindo, numa primeira aproximação, como *heavy users* de mídias digitais, aqueles parlamentares *outliers* no *Facebook* e *Instagram*, redes sociais digitais mais utilizadas pelos parlamentares. Esse procedimento nos permitiu definir um universo empírico inicial de 91 usuários no *Facebook* e 82 deputados no *Instagram*, que serviram como “grupos de tratamento” em nossa análise. A partir dessas evidências preliminares elaboramos nossas questões de pesquisa e nossas três hipóteses de trabalho.

Em seguida, procuramos testar nossas duas primeiras hipóteses mostrando que, de fato, os deputados *outliers* no *Facebook* e no *Instagram* apresentam características diferentes daqueles não-*outliers*, sendo predominantemente de partidos da “nova direita”, de uma geração mais jovem e tendo uma média de votos significativamente superior, sendo que estes fenômenos se manifestam com mais intensidade do caso do *Instagram* vis-à-vis o *Facebook*.

Por fim, procuramos testar nossa terceira hipótese mostrando que, no caso do *Instagram*, os parlamentares *outliers*, tendem, de fato, a serem “estrelas” na carreira política, sendo que o mesmo não ocorre no *Facebook*, uma mídia digital mais antiga.

De uma maneira geral, nossos dados, mesmo que num nível de agregação elevado, indicam um amplo campo de possibilidades de uso das mídias digitais pelos deputados, e permitem a formulação de uma série de outras questões de pesquisa. Por exemplo, quais as consequências para a análise de incorporamos outras categorias para definir os deputados *heavy users* das mídias digitais além do conceito estatístico de *outliers*? É possível sofisticar o conceito de *outsiders*, empregando outros critérios mais refinados para o estudo das carreiras políticas dos parlamentares? Como estes avaliam o uso das mídias digitais em seus perfis? Quais as estratégias discursivas utilizadas por subgrupos de políticos e de usuários em suas mídias digitais? A presença pervasiva das tecnologias digitais ao longo do mandato dos parlamentares é suficiente para caracterizar uma situação de “campanha permanente”? Com qual intensidade? Qual o conteúdo das mensagens veiculadas pelos parlamentares em suas mídias digitais? Quais os efeitos compósitos de todos estes fenômenos no estabelecimento de relações de representação entre os parlamentares e sua base social? Como os próprios parlamentares estão avaliando este fenômeno? Já é possível observar sinais de “saturação” do uso das mídias digitais pelos parlamentares em sua comunicação pública ou este é um fenômeno ainda em ascensão? Uma série de questões a serem abordadas em outros trabalhos no âmbito de nossas investigações coletivas.

Referências

- ALMEIDA, H. N. **Representantes, representados e mídias sociais**: mapeando o mecanismo de agendamento informacional. 2017. Tese de Doutorado em [Ciência Política]. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).
- ALMEIDA, H. N. “Tamo junto?” Parlamentares e mídias sociais: uma tipologia dos padrões de atuação de deputados federais no Facebook. **Sociedade e Cultura. Goiânia**, 2020, v. 23, n.1, p.1-47.
- BARROS, A. T. ; BERNARDES, C. B. ; RODRIGUES, M. R. . Atuação Parlamentar Virtual: as estratégias dos Deputados Federais em seus Websites. **E-Legis**, v. 6, p. 18-42, 2015.
- BARR, R. R. Populists, *Outsiders* and Anti-Establishment Politics. **Party Politics**, v. 15, n. 1, 2009.
- BRAGA, S.; SAMPAIO, R.; CARLOMAGNO, M.; VIEIRA, F.; ANGELI, A.; SUHURT, J.. Eleições online em tempos de big data: Métodos e questões de pesquisa a partir das eleições municipais brasileiras de 2016. *Estudos em Comunicação*, v. 25, p. 253-285, 2017.
- BRAGA, S. S. CARLOMAGNO, M. C. Eleições como de costume? Uma análise longitudinal das mudanças provocadas nas campanhas eleitorais brasileiras pelas tecnologias digitais (1998-2016). **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 26, p 7-62, 2018.
- BRAGA, S. S.; CRUZ, L. C. As tecnologias digitais e o mandato dos representantes: um estudo sobre o uso da internet pelos deputados estaduais brasileiros da 16a legislatura (2007-2011). In: SILVEIRA, Sérgio Amadeu; BRAGA, Sérgio; PENTEADO, Cláudio. (orgs.) **Cultura, política e ativismo nas redes digitais**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2014.
- CARRERAS, M. *Outsiders* and executive-legislative conflict in Latin America (1980–2007). **Latin American Politics and Society**, v. 56, n.3, p.70-92, 2016.
- CEARÁ. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ. Deputados: nomes e

histórico. Disponível em: <https://al.ce.gov.br/index.php/deputados/nomes-e-historico/20-partidos/415>) Acesso em novembro de 2000.

CERVI, E. U. **Manual de métodos quantitativos para iniciantes em Ciência Política**. V.1. Curitiba: CPOP-UFPR, 2017.

VELASCO & CRUZ, S.; KAYSEL, A.; CODAS, G. (Org.). **Direita, volver!:** o retorno da direita e o ciclo político brasileiro. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2015.

CODATO, A; LORENCETTI, A; PRATA, B. Elites políticas e representação: uma investigação da literatura contemporânea sobre políticos profissionais. **BIB – Boletim de Informação Bibliográfica**, São Paulo, n. 95. 89–105, 2020.

CORRALES, J. Latin America's Neocaudillismo: ex-presidents and newcomers running for President... and winning. **Latin American Politics and Society**, v. 50, n. 3, p. 1-35, 2008.

DONATELLO, L. M. Y LEVITA, G. ¿Renovación de las elites o renovación de las élites políticas? Los diputados *outsiders* en los países del Mercosur (2003-2015). **Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas**, Universidad de Santiago de Compostela, v. 16, n. 2, p.45-64, 2017.

GPS IDEOLÓGICO. **Análise do debate político no Twitter**. A posição ideológica de 1,8 mil influenciadores no Twitter em 2020. Folha Online, 11 de novembro de 2020. Disponível em: <http://temas.folha.uol.com.br/gps-ideologico/reta-ideologica-2020/a-posicao-ideologica-de-1-8-mil-influenciadores-no-twitter-em-2020.shtml> Acesso em março de 2021.

MARENCO, A. Y SERNA, M. Por que carreiras políticas na esquerda e direita não são iguais? Recrutamento legislativo no Brasil, Chile e Uruguai. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 22, n. 64, p.93-113, 2007.

MARQUES, F. P. J. A. ; AQUINO, J. A.; MIOLA, E. Deputados brasileiros no Twitter: um estudo quantitativo dos padrões de adoção e uso da ferramenta. **Revista Brasileira de Ciência Política**, 2015, n. 14, p. 201-225.

MORETTIN, P. A.; BUSSAB, W. O. **Estatística básica**. São Paulo: Saraiva Educação SA, 2017.

MIGUEL, L. F. Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição para o Congresso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, n. 20, p. 115–134, 2003.

PEREIRA, M. A. G.; SANTOS, M. L.; ALMEIDA, H. N. Representação Política e Internet - Uso das TICs por Membros do Parlamento Brasileiro. **Revista Política Hoje**, Recife, v. 27, n. 1, p.83-104, 2018.

PURBA, K. R.; ASIRVATHAM, David; MURUGESAN, Raja Kumar. An analysis and prediction model of *outsiders* percentage as a new popularity metric on Instagram. **ICT Express**, 2020, v. 6, n. 3, p. 243-248.

REHBEIN-SATHLER, A. G.; FERREIRA, H. F. Mandato Digital: uma experiência com utilização de aplicativo. **E-Legis**. Brasília, v. 13, n. 32, p. 103-119, 2020.

ROEDER, K. M. & BRAGA, S. **Partidos políticos e sistemas partidários**. Curitiba: Editora InterSaberes, 2017.

RIO GRANDE DO NORTE. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Deputados. Disponível em: <http://www.al.rn.gov.br/portal/deputados/104/kelps-lima> . Acesso em novembro de 2020).

TAROUCO, G. Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos: análise de um expert survey. **Civitas**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 24-39, jan./mar. 2015. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/18077>. Acessado em: 10 abr. 2021.

Artigo submetido em: 2021-05-03; Artigo reapresentado em: 2021-05-20; Aceito em: 2021-05-28



A NOVA DINÂMICA LOCAL NA COMUNICAÇÃO LEGISLATIVA: UM OLHAR SOBRE O PERFIL DAS TVS CÂMARAS MUNICIPAIS DO INTERIOR DO ESTADO DE SÃO PAULO

THE NEW LOCAL LEGISLATIVE COMMUNICATION DYNAMIC: A LOOK AT THE PROFILE OF CITY COUNCIL TVS FROM SÃO PAULO STATE INTERIOR

LA NUEVA DINÁMICA LOCAL EN LA COMUNICACIÓN LEGISLATIVA: UNA MIRADA SOBRE LOS PERFILES DE LAS TVS CÁMARAS MUNICIPALES DEL INTERIOR DEL ESTADO DE SÃO PAULO

Maria Carolina Silva Rocha Vieira¹
Maximiliano Martin Vicente²

Resumo: Com a criação da Rede Legislativa de TV, em 2012, as emissoras ligadas aos Poderes Legislativos federais, estaduais e municipais, antes com atuação dispersa, passam a ter a chance de se tornar um bloco mais coeso. Baseada na multiprogramação e na divisão de responsabilidades, a nova configuração da Rede traz ainda um inédito protagonismo ao cenário local. Por meio de revisão bibliográfica, levantamento de dados oficiais e entrevistas com gestores, este artigo lança um olhar às TVs Câmaras municipais (do interior do estado de São Paulo, onde hoje há a maior concentração destas), investigando se nelas residem possibilidades para uma comunicação legislativa local que não só trabalhe com o conceito de transparência, mas também com a promoção de cidadania e aproximação da sociedade às esferas de tomadas de decisões.

Palavra-chave: Comunicação Legislativa; Comunicação Pública; TV Legislativa; TV Câmara Municipal; Radiodifusão Brasileira.

Abstract: With the beginning of “Rede Legislativa de TV” in 2012, the Federal, State and Local Legislative TVs channels had the chance to become a more cohesive group and not act in a spread way anymore. Based in the multiprogramming feature and sharing responsibilities, its new configuration brings also an unprecedented protagonism to the local broadcast scenario. This article uses bibliography review, data research and interview techniques to put light on City Council TVs from the São Paulo State interior, where today there are more of this type of broadcasters in Brazil. The goal is to investigate if there are possibilities, in these channels, for a local legislative communication which not only would work with transparency, but also with promotion of active citizenship and approximation of the society to the decision making spheres.

Keywords: Legislative Communication; Public Communication; Legislative TV; City Council TV; Brazilian Broadcast.

Resumen: Con la creación de la “Rede Legislativa de TV”, en 2012, las emisoras ligadas a los Poderes Legislativos federales, estatales y municipales, antes con actuación dispersa, pasan a tener la oportunidad de tornarse un bloco más cohesivo. Basada en la multiprogramación y en la división de las responsabilidades, la nueva configuración de la Red trae un inédito protagonismo al escenario local. Utilizando revisión bibliográfica, levantamiento de datos y entrevistas con gestores, este artículo pone una mirada en las TVs Câmaras Municipales (del interior del estado de São Paulo, onde hoy están más

¹ Doutoranda no Programa de Pós-graduação em Comunicação da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da Universidade Estadual Paulista (UNESP) e repórter legislativa na Câmara Municipal de Botucatu - SP. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0232-9515>. E-mail: mcarol.srvieira@gmail.com

² Professor-doutor do Programa de Pós-graduação em Comunicação da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da Universidade Estadual Paulista (FAAC/Unesp). E-mail: mm.vicente@unesp.br

concentradas), investigando si en ellas existen posibilidades para una comunicación legislativa local que no solo trabaje con transparencia, pero también con la promoción de la ciudadanía y la aproximación de la sociedad a las esferas de tomadas de decisión.

Palabras clave: Comunicación Legislativa; Comunicación Pública; TV Legislativa; TV Câmara Municipal; Radiodifusión Brasileña.

1 Introdução

Este artigo é fruto de um passo inicial no processo geral de uma pesquisa de doutorado que pretende estudar o potencial exercício de comunicação cidadã no contexto de uma nova comunicação legislativa, que não só coloca as TVs Câmaras como veículos em evidência, mas também traz um inédito protagonismo ao cenário local/municipal. Este primeiro passo consiste em levantar dados e traçar o perfil das dezesseis TVs Câmaras municipais do interior do estado de São Paulo já pertencentes à Rede Legislativa de TV Digital – que são o corpus definido de pesquisa, por motivos explicados ao longo do texto – a fim de iniciar uma discussão sobre seu papel e sobre a atual configuração da modalidade de radiodifusão pública/estatal da qual fazem parte. Para isso, o artigo foi dividido em três tópicos que trazem uma breve revisão bibliográfica sobre o caminho percorrido pelas TVs Legislativas até aqui, seguidos pela parte empírica do trabalho, que faz uma análise das informações levantadas sobre as TVs estudadas para a pesquisa em desenvolvimento.

2 O Estado brasileiro como agente comunicador

A existência das TVs legislativas se deve muito à vontade do parlamento de se comunicar com a sociedade, tornando sua imagem mais positiva e próxima do cidadão. Desde seu início, é possível perceber um duplo objetivo, de “tanto aproximar a população das discussões que ocorrem nas Câmaras [...] permitindo aumentar o controle dos cidadãos sobre essas instituições e ampliar a participação popular no processo legislativo” (LEMOS; BERNARDES; BARROS, 2011, p. 2) quanto de tentar revigorar a própria imagem sem depender das mídias comerciais. Embora hoje tais emissoras sejam uma parcela significativa da comunicação que parte do setor público e terem sido, após a redemocratização, grandes protagonistas no processo de criar transparência e visibilidade política ao setor (BARROS; LEMOS, 2019, p. 109), elas estão longe de representar a primeira e única iniciativa do Estado brasileiro em se colocar não só como regulador da comunicação, mas também como agente comunicador.

Carvalho (2014), em sua tese de doutorado sobre a função e a legitimação das TVs Legislativas federais, lembra que a radiodifusão é um serviço que o Estado não pode permitir que seja feito exclusivamente por terceiros. Devido ao artigo 223 da Constituição Federal, que exige por parte do Estado a observância na radiodifusão ao “princípio da complementaridade dos sistemas de radiodifusão privado, público e estatal” (BRASIL, 1988, s/p), ele tem o dever de não só conceder, mas também prestar esse serviço. O princípio veio oficializar a ideia de que esses

sistemas não são concorrentes e sim complementares, abrindo portas para que busquem atuações específicas. A mídia estatal, por exemplo, teria o papel de “ser institucional e de prestar um serviço público de acesso à informação [...] a partir de uma credibilidade baseada não apenas na objetividade, mas no caráter formativo ou informativo da prestação de contas à sociedade” (CARVALHO, 2014, p. 64).

Enquanto a Constituição de 1988 colocou certa visibilidade normativa à radiodifusão pública/estatal, em especial em seu capítulo V sobre a Comunicação Social (BRASIL, 1988, s/p) na prática, o movimento de criar canais de comunicação públicos sem mediação privada vem de muito antes no Brasil. Segundo Barros:

A tentativa do poder político de manter um canal direto de comunicação com a população que não passe pelos filtros dos veículos privados é antiga. Desde 1935, o governo federal mantém o programa A Voz do Brasil, antes conhecido como Hora do Brasil, instituído pelo governo Getúlio Vargas, e que tenta fazer essa ponte sem mediações entre as ações governamentais e os cidadãos. Poderíamos ir mais longe e dizer que a imprensa no Brasil nasceu oficial. O primeiro jornal impresso em solo brasileiro, ainda no período colonial, “A Gazeta do Rio de Janeiro”, trazia notícias que eram basicamente comunicados do governo. (BARROS, 2007, p. 3).

A Voz do Brasil, primeiro programa radiofônico que parte do Estado a dedicar espaço a notícias do Poder Legislativo, também é apontado por Eugênio Bucci como iniciativa chave para se entender a própria comunicação pública no Brasil. Segundo ele, é no noticiário obrigatório “chapa-branca” que “mora a gênese das fórmulas pelas quais o equipamento público é posto a serviço da vaidade particular dos que mandam” (BUCCI, 2015, p. 138), levantando a discussão sempre atual sobre qual é a comunicação pública ideal e qual é a que se exerce de fato por uma estrutura estatal denominada por ele de Estado de Narciso.

Aqui, o importante é entender que a tentativa do Estado de se aproximar da população por meio do exercício da comunicação pública não é nova no âmbito federal, vindo carregada de pontos que ultrapassam a mera prestação de contas à sociedade. No caso do Legislativo como agente comunicador, pode-se notar questões desde a intenção de melhorar a imagem do Parlamento perante a população e criar um canal de diálogo alternativo às mídias comerciais até o indesejado uso dos recursos públicos com finalidades não-públicas, dilemas que refletem na prática e na estrutura ainda em formação das TVs Legislativas hoje.

3 As TVs Legislativas na complementariedade do sistema de radiodifusão

Após a Constituição de 1988 estabelecer que o sistema de radiodifusão deveria manter um equilíbrio entre emissoras públicas, privadas e estatais, o marco para o surgimento e consolidação das TVs Legislativas foi a aprovação da Lei da Radiodifusão. A Lei 8.977 de 1995 veio para regulamentar o serviço das operadoras comerciais de serviço à cabo no Brasil, porém acabou tendo um papel fundamental para a expansão das emissoras públicas/estatais no país. A

lei passou a obrigar tais operadoras a destinarem canais básicos de utilização gratuita a certos setores, entre eles ao legislativo municipal (compartilhando o canal com a Assembleia de respectivo estado); à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal. Recebendo, logo de início, um “DNA público e não apenas institucional” (PAULINO, 2019, p. 24), as TVs Legislativas nasceram no sistema a cabo graças ao que Leticia Renault chama de artigo inovador, pois:

Pela primeira vez, a legislação brasileira de radiodifusão determinou que, para operar um negócio privado, seria preciso contemplar simultaneamente, sem interrupção e por período indeterminado, a programação gerada por outras fontes que não as redes privadas ou a rede pública existente. (RENAULT, 2004, p. 40).

Com o direito de transmissão garantido, o Poder Legislativo começou a ocupar este espaço de forma não organizada e por iniciativas isoladas de cada Parlamento, Assembleia ou Câmara: em 1995, entrava no ar a TV Assembleia de Minas Gerais, em 1996 a TV Senado e em 1998 era a vez da TV Câmara Federal. Na esfera municipal, a TV Câmara Bauru foi uma das primeiras, iniciando seus trabalhos também em 1998. A partir daí, “pipocaram” TVs Assembleias e TVs Câmaras pelo país, cada uma a sua maneira. A formação dispersa desta modalidade de comunicação do Poder Legislativo é uma característica relevante do setor, uma vez que reflete a falta de normativa que a rege. Até hoje, embora discussões acadêmicas e profissionais sobre o assunto busquem trazer parâmetros mínimos à sua atuação, a única real referência normativa que recai sobre as emissoras legislativas é a Lei do Cabo, que determina que devem se voltar “para a documentação dos trabalhos parlamentares, especialmente a transmissão ao vivo das sessões” (Lei 8.977, de 6 de janeiro de 1995).

Enquanto a não-uniformidade das emissoras legislativas pode propiciar certa riqueza de experiências, ao mesmo tempo causa efeitos colaterais como a dificuldade em enxergar onde elas estão no sistema complementar de radiodifusão brasileiro. Em uma análise fria do caso, estes canais seriam estritamente estatais, corroborando para a classificação o cumprimento de três requisitos básicos a emissoras estatais propostos por Bucci; Fiorini; Chiaretti (2012) em um relatório da UNESCO:

Sua propriedade e sua natureza jurídica a vinculam direta ou indiretamente ao Estado, nos termos da legislação que rege a administração pública do país; sua gestão cotidiana está subordinada a autoridades de um dos três poderes da República; e sua programação sofre limites decorrentes dos dois requisitos anteriores, estando mais a serviço das necessidades de divulgação decorrentes da lógica interna do Estado do que a serviço de refletir livremente o debate e a diversidade cultural que resulta das dinâmicas não-estatais típicas da vida social. (BUCCI; FIORINI; CHIARETTI, 2012, p. 21).

No entanto, para além dos requisitos básicos e do cumprimento legal das transmissões ao vivo das atividades em plenário, as práticas e as estruturas das TVs Legislativas permanecem diversificadas. Sant’Anna (2019), estudioso da comunicação legislativa que cunhou para ela o

termo “mídia das fontes”, aponta inclusive a atual falta de regramento e a importância de se elaborar um marco legislativo para o setor, já que sem ele a citada diversidade pode facilmente se transformar negativamente em desvio de função. Diante disso, abre-se certa margem de interpretação para como devem funcionar e para que, afinal, servem afora prestar contas do Poder Legislativo. Carvalho (2014), por exemplo, as classifica como públicas, estatais e institucionais, não vendo contradições na tripla definição desde que haja um equilíbrio mínimo entre as dimensões. Enquanto o tópico segue em discussão, mais um passo foi dado na jornada das TVs Legislativas em 2012, com grande impacto ao protagonismo local da categoria.

4 A Rede Legislativa de Rádio e TV e o novo protagonismo local

Até então dispersas pelo país, com poucas iniciativas que atuavam como aglutinadoras do setor – é o caso da ASTRAL, Associação Brasileira de Televisões e Rádios Legislativas, inaugurada em 2002 com o intuito de representar o interesse das atividades de comunicação das casas legislativas, entre outros propósitos – as emissoras legislativas começam a demonstrar maior coesão a partir do Ato da Mesa nº 52, de 17 de outubro de 2012, que cria a Rede Legislativa de TV Digital e a Rede Legislativa de Rádio da Câmara dos Deputados.

Com a implantação do sistema digital de televisão no país, a Rede tornaria possível a expansão territorial das TVs Legislativas e, finalmente, sua entrada na rede aberta, universalizando o acesso às suas programações. Além de ser “a primeira rede de televisão a se formar no Brasil com o recurso digital da multiprogramação, que possibilita o uso de um mesmo transmissor para quatro emissoras independentes” (BRASIL, 2020, n.p.), a Rede trabalharia seu crescimento por meio de uma até então incomum cooperação entre TV Câmara federal, TV Senado, TV Assembleia estadual e TV Câmara municipal, uma vez que “a Câmara e o Senado compartilham seus canais com os parceiros e dividem custos e responsabilidades” (BRASIL, 2020, n.p.).

Na prática, com o recurso da multiprogramação um mesmo canal pode ser dividido entre quatro emissoras da União. Por meio de acordos de cooperação técnica entre Câmara dos Deputados, Senado, Assembleias e Câmaras municipais, a tarefa de expandir o sinal de televisão aos municípios brasileiros fica dividida: o Poder Legislativo federal concede o canal, dá suporte ao seu processo de implantação e de maneira geral gerencia a Rede, enquanto o Poder Legislativo municipal arca com os custos da recepção e da transmissão do sinal de TV digital. Nas capitais, os custos são repartidos entre Câmara dos Deputados e assembleia estadual.

Para que uma Câmara municipal e a população referente a ela contem com uma TV Legislativa, a primeira etapa necessária é que esta demonstre interesse em firmar acordo para implantação da Rede Legislativa no município. Ou seja, não só o surgimento de novos canais legislativos municipais, mas também a amplificação do acesso aos canais legislativos federais e estaduais já existentes dependem primeiramente do interesse do Poder Legislativo local em fazer

tal investimento. Dessa forma, a configuração baseada no compartilhamento de canais e de responsabilidades da Rede acabou por provocar um inédito protagonismo do local.

Ao lado de debates sobre a própria organização da Rede Legislativa, o ineditismo posiciona no cerne da matéria as potencialidades cidadãs que a comunicação legislativa local pode começar a desenhar (ou já vem desenhando). Heloisa Matos, que tem diversas publicações sobre comunicação pública e algumas, especificamente, sobre comunicação legislativa, defende que esta, “para realizar-se plenamente, necessita de uma relação íntima com a prática da cidadania” (MATOS, 1999, p. 9), devendo pautar-se pela “formação de atitudes cidadãs, participativas e conscientes” (MATOS, 1999, p. 9). Ela chega a defender que para divulgação de informação cidadã, é preciso espaços adequados para debates e trocas de ideia e que esse conceito tem se expressado melhor no âmbito da municipalidade, já que é propícia “ao entendimento da comunicação pública como meio de renovação de práticas democráticas relacionadas à vivência direta de problemas e à busca de soluções” (MATOS, 2009, p. 6). Cícilia Peruzzo, em artigo sobre mídia regional e local, também afirma sobre emissoras legislativas municipais que “embora haja distorções (mal uso de alguns destes canais), os propósitos globais da programação não deixam de ser legal e eticamente educativo-culturais, de desenvolvimento comunitário e em prol da cidadania” (PERUZZO, 2005, p. 83). Segundo ela, não se deve menosprezar a força do local quanto fonte de informação.

De fato, este artigo não pretende ignorar o novo cenário e a discussão que este sugere, uma vez que os números referentes às TVs Legislativas tendem a ser cada vez mais expressivos. Com dados atualizados em fevereiro de 2020 (BRASIL, 2020), são 37 as cidades que contam com TVs Câmaras inseridas na Rede Legislativa de TV e que, portanto, estão no ar na rede aberta de televisão. Assim, hoje, na Rede, as TVs Câmaras municipais já ultrapassaram em número as TVs de nível federal (TV Câmara e TV Senado) e as TVs de nível estadual (as TVs Assembleias que estão no ar nos estados de Acre, Amazônia, Amapá, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Roraima, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe, São Paulo e Tocantins). A tendência ainda é de aumento na diferença numérica nos próximos anos, uma vez que o Brasil possui muito mais municípios do que estados (5.570 municípios *versus* 26 estados federados), o que limita o crescimento das TVs Assembleias e impulsiona o das TVs Câmaras – atualmente, por exemplo, além das 37 cidades no ar da Rede Legislativa de Rádio e TV, 117 estão em fase de implantação e outras 365 aguardam a liberação de um canal pela Câmara dos Deputados.

O maior número de cidades que já contam com TVs Câmaras na rede aberta de televisão se encontra no estado de São Paulo, especificamente em seu interior. Por esse motivo, elas foram escolhidas como corpus de pesquisa³, o qual será analisado a seguir.

³ A TV Câmara SP, veículo da Câmara Municipal da cidade de São Paulo, foi excluída do corpus de pesquisa, pois diz

5 Perfil das TVs Câmaras municipais do interior do estado de São Paulo

Até o início de 2020, a Rede Legislativa de Rádio e TV havia chegado a 16 cidades do interior de São Paulo. São elas: Assis, Barretos, Bauru, Botucatu, Campinas, Franca, Jacareí, Jaú, Jundiaí, Marília, Mogi das Cruzes, Piracicaba, Ribeirão Preto, São José do Rio Preto, Sorocaba e Tupã. Para um olhar inicial que permitisse traçar um perfil destas emissoras, foi feito um levantamento de dados referentes aos canais, aos modelos de organização de gestão e de equipe técnica, e ao caráter do conteúdo que forma a programação de cada uma delas. As informações foram adquiridas por meio dos sites oficiais das Câmaras Municipais, de Portais da Transparência, do Mapa das Câmaras elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e, por fim, de entrevistas feitas com gestores ou responsáveis pelas TVs Câmaras⁴. Assim, um primeiro ponto a observar é a realidade local diversificada em que se encontram estes veículos, refletida nas diferenças de números de habitantes e orçamento do Poder Legislativo municipal:

Tabela 1 – TVs Câmaras municipais no interior do estado de São Paulo

Cidade	Habitantes	Orçamento⁵ do Poder Legislativo (em reais)	Canal na rede aberta de televisão	Ano em que entrou na Rede Legislativa de TV Digital
Assis	103.666	7.219.464	31.3	2013
Barretos	121.344	10.609.250	31.3	2012
Bauru	374.272	16.799.669	31.3	2013
Botucatu	144.820	4.385.693	61.3	2016
Campinas	1.194.094	101.005.217	39.3	2015
Franca	350.400	10.588.334	61.3	2018
Jacareí	231.863	21.048.700	39.2	2013
Jaú	148.581	6.002.142	34.2	2012
Jundiaí	414.810	26.846.286	60.2	2016

respeito a maior capital do país, com 12.258 milhões de habitantes, o que muda seu perfil de estrutura e alcance. Dessa forma, poderia render, sozinha, outro estudo.

⁴ As entrevistas foram feitas por meio de ligação telefônica, enquanto informações adicionais à primeira conversa foram obtidas por meio de *WhatsApp* e *e-mail*. Os responsáveis pelas TVs Câmaras entrevistados foram: Márcio Antonio Fabre (Assis), Rafael Luciano de Lucas (Barretos), Marcelo Malacrida (Bauru), Dario DJota Carvalho (Campinas), William Campos Galvão (Franca), Elton Rivas (Jacareí), Ângelo Boaventura (Jaú), Patrícia Montanari Leme (Jundiaí), Amanda Campos (Marília), Rosangela Cavalcante (Mogi das Cruzes), Felipe Marchiori (Piracicaba), Sergio Figueiredo (Ribeirão Preto), Alexandre Gama (São José do Rio Preto), Claudia Cristina de Almeida Jacob (Sorocaba) e Tiago da Costa Petteuuci (Tupã). A exceção está na TV Câmara Botucatu, na qual a autora atua como observadora participante, uma vez que é jornalista concursada do veículo.

⁵ Período de referência: setembro de 2018 a agosto de 2019, em levantamento feito pelo Tribunal de Contas do estado de São Paulo.

Marília	237.130	12.356.664	31.2	2014
Mogi das Cruzes	440.769	29.235.187	60.2	2015
Piracicaba	400.949	32.541.826	60.4	2013
Ribeirão Preto	694.534	48.323.916	31.4	2012
São José do Rio Preto	456.245	21.433.809	28.2	2015
Sorocaba	671.186	48.924.404	31.3	2015
Tupã	65.477	6.136.767	34.3	2013

Fonte: VIEIRA, 2019.

Por mais que todas as cidades se encontrem no interior de um mesmo estado, as diferenças locais são expressivas, tanto entre municípios, quanto entre o Poder Legislativo municipal. Neste cenário, TVs Câmaras estão presentes em apenas uma cidade de pequeno porte (até 100 mil habitantes), se concentram em sua maioria em doze cidades de médio porte (de 100 a 500 mil habitantes) e ainda aparecem em três cidades de grande porte (acima de 500 mil habitantes), sendo uma delas Campinas, que ultrapassa a marca de um milhão de moradores. De maneira esperada, portes municipais diferentes exigem estruturas legislativas diferentes, reverberando também no orçamento anual de cada Câmara. Uma vez que os custos de investimento e manutenção das TVs Câmaras estão diretamente ligados ao orçamento da Casa Legislativa, este valor pode trazer reflexos significativos em quais possibilidades de trabalho possuem e como se organizam as emissoras. Do menor orçamento anual – Botucatu, com pouco mais de R\$ 4 milhões – ao maior – Campinas, com mais de R\$ 100 milhões – passando por uma média de R\$ 23 milhões, percebe-se que são números distintos não só entre si, mas também bastante mais humildes quando comparados às esferas federais e estaduais. A Lei Orçamentária Anual de 2019 previa para a Câmara dos Deputados, por exemplo, um orçamento aproximado de R\$ 6,3 bilhões (BRASIL, 2020); já a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, a mais cara do país, custa cerca de 1,3 bilhão por ano (QUINTELLA; CHAPOLA, 2019). Ao mesmo tempo em que o fato pode gerar um ambiente local baseado na pluralidade de experiências, focado na criatividade e na eficiência, há uma série de dificuldades que podem surgir para o funcionamento das emissoras, assim como no cumprimento pleno de suas funções e obrigações legais, principalmente se estas forem discutidas levando em consideração somente “os grandes” do setor, ou seja, as emissoras federais seguidas das estaduais.

Ainda sobre estes primeiros dados, nota-se que todas as emissoras estão no ar por meio da multiprogramação. Por exemplo, em Botucatu, temos a TV Câmara dos Deputados no canal 61, a TV ALESP no 61.2, a TV Senado no canal 61.4 e finalmente a TV Câmara Botucatu no 61.3, todas utilizando um mesmo transmissor, o que era a proposta da Rede Legislativa desde o

princípio. As emissoras também começaram a entrar no ar logo após a criação da Rede Legislativa, em 2012, com Barretos, Jaú e Ribeirão Preto iniciando seus trabalhos na televisão aberta no mesmo ano. Franca, inaugurada em 2018, foi a última a entrar para a lista. Vale destacar que, embora algumas emissoras de fato tenham começado suas atividades com a consignação do canal por meio da Rede Legislativa, outras já funcionavam na televisão a cabo há muito tempo, somente adaptando sua estrutura para transmissão do sinal nesta outra modalidade. É o caso da TV Câmara Bauru, uma das pioneiras do setor, completando 22 anos de existência em 2020.

Estabelecido quem são as TVs Câmaras municipais no interior do estado de São Paulo e a diversidade de suas realidades locais, agora aprofundamos o olhar sobre como estas diferenças elementares refletem na estrutura e organização de cada uma delas. Este olhar é importante principalmente para desenvolvimentos futuros destes dados, pois, como já observou Sant’Anna ao comparar critérios editoriais de emissoras legislativas municipais, estaduais e federais, “quanto mais fragilizado era o vínculo empregatício de um trabalhador, por exemplo, um comissionado ou um terceirizado, menos independente era a postura com que esse profissional, por si próprio, se colocava diante da notícia” (SANT’ANNA, 2019, p. 17).

Seguindo a tendência de autonomia entre cada emissora e cada Poder Legislativo, na municipalidade a opção por modelos de gestão distintos continua. Enquanto sete TVs Câmaras possuem indicados políticos ocupando um cargo comissionado na gestão, outras seis contam com servidores efetivos na mesma posição. É importante ressaltar que ocupar o cargo por meio de indicação política não significa não ter formação técnica ou acadêmica específica da área, no caso, de comunicação; a questão aqui está em avaliar como a pessoa chegou ao cargo e não sua qualificação para ocupá-lo. Dessa forma, as emissoras foram assim classificadas:

Tabela 2 – modelo de organização - gestão

	Gestor comissionado (indicação)	Gestor efetivo (cargo de carreira ou função gratificada)	Sem gestão definida
Cidades	Campinas	Assis	Botucatu
	Jaú	Barretos	Franca
	Marília	Bauru	Jundiá
	Mogi das Cruzes	Jacareí	
	Piracicaba	Ribeirão Preto	
	Sorocaba	São José do Rio Preto	
	Tupã		
Total	7	6	3

Fonte: VIEIRA, 2019.

Interessante notar que, além de optar por diferentes modelos, as treze Câmaras com gestão definida nomearam os cargos responsáveis pelas suas emissoras de maneira totalmente não-padronizada, revelando mais um indicador de autonomia e pluralidade/não-unidade entre si. Foram encontradas as denominações: diretor de TV Câmara, diretor de comunicação (três), diretor de mídia, diretor de comunicação social, diretor de TV legislativa, assessor de comunicação com atribuições de diretor, secretário-diretor de comunicação, coordenador de TV e rádio Câmara, coordenador de comunicação, coordenador de TV Câmara, e secretário legislativo de comunicação.

A pluralidade / não-unidade da Rede também se encontra nas discrepâncias com as quais cada emissora lida com sua opção de modelo de gestão. Temos o exemplo de Tupã e Bauru. Além do secretário legislativo de comunicação na gestão de forma indicada, Tupã conta com um vereador designado como coordenador da TV Câmara, com papel inclusive de autorizar ou não pautas sugeridas. Já em um caminho contrário, Bauru firmou em legislação municipal (Lei Municipal 6043, de 1º de abril de 2011) que é preciso ser jornalista ou radialista concursado na área de comunicação para ocupar cargo de diretor de comunicação. Ainda em Jacareí, embora não haja legislação, é regra interna que comissionados só são permitidos em gabinetes de vereador ou presidente.

As outras três TVs Câmaras que ainda não possuem (ou momentaneamente não possuem) gestão definida demonstram que as emissoras legislativas municipais estão em processo de formação ou, muitas vezes, por falta de normativas, sofrem com inseguranças estruturais. Em Botucatu, quem responde pela TV Câmara é a diretora administrativa da Câmara. Em Franca, um oficial legislativo do setor de compras encarregado da aquisição dos equipamentos iniciais da emissora acabou se tornando o responsável pelo canal. Embora seja concursado, não tem nenhuma função gratificada para exercer o papel – em suas palavras, a incumbência “caiu no meu colo”. Em Jundiaí, uma assessora de comunicação que atua na TV responde informalmente por ela, em um processo na qual uma parceria entre TV Câmara Jundiaí e TVTEC Jundiaí se desfez, modificando bastante a dinâmica existente até então.

Enquanto a presença de comissionados ou concursados na gestão demonstra certo equilíbrio entre ambas as opções, quando falamos em equipe técnica, já encontramos um predomínio da escolha por um corpo de servidores concursados sobre terceirizados, como listado a seguir:

Quadro 1 – modelo de organização – equipe técnica

	Concursados	Terceirizados	Misto (concursados e terceirizados)
Cidades	Assis Bauru Botucatu Jaú Jundiaí Marília Piracicaba Ribeirão Preto São José do Rio Preto Sorocaba Tupã	Campinas Franca Mogi das Cruzes	Barretos Jacareí
Total	11	3	2

Fonte: VIEIRA, 2019.

Pode-se inferir que uma gestão política não espelha em todo um corpo de servidores na mesma situação, uma vez que, constitucionalmente – no artigo 37, inciso V (BRASIL, 1988) – sequer existe a possibilidade de comissionados exercerem funções técnicas, cabendo aqui ressaltar a atuação do TCE-SP, que fiscaliza e faz recomendações acerca das atribuições que podem ser designadas a cargos de confiança. Das dezesseis TVs Câmaras estudadas, onze optaram por ter em seu quadro técnico apenas concursados, três contam com terceirizados e duas possuem um modelo misto, com concursados e terceirizados.

Neste ponto, cabe uma nota sobre a estrutura na qual se encontra o corpo técnico destas emissoras que, mais uma vez, pode variar consideravelmente. Enquanto a TV Câmara Campinas, a mais encorpada de todas, chega a dispor de aproximadamente 33 funcionários terceirizados, seguida de Jacareí, com 24, e São José do Rio Preto, com 23 (que ainda são números modestos em uma estrutura organizacional de emissora televisiva), a maioria das outras TVs trabalham com um pessoal total que varia de quatro a dez servidores. É o caso de Assis e Jundiaí, com quatro pessoas, Botucatu, com cinco, Tupã, Barretos, Jaú e Piracicaba, com sete, oito, oito e nove, respectivamente. Bauru e Marília contabilizam onze funcionários, Sorocaba dezessete e Ribeirão Preto dezoito. O quadro de funcionários da TV Câmara de Franca, por exemplo, embora esteja classificado como modelo terceirizado, na verdade se resume a um gestor (“oficial legislativo”) e a um terceirizado responsável pela operação técnica dos aparelhos usados nas transmissões ao vivo. Outro ponto relevante é que muitas dessas equipes, já relativamente reduzidas, possuem entre suas atribuições não somente o funcionamento da TV Câmara, mas também da comunicação

geral da Casa Legislativa, o que inclui responder por sites, redes sociais e assessoria de imprensa, além de Rádio Câmara quando existe. Incluem-se nesta dinâmica, total ou parcialmente, as TVs Câmaras de Assis, Barretos, Bauru, Botucatu, Jacareí, Jaú, Jundiá, Marília, Ribeirão Preto, São José do Rio Preto e Sorocaba.

Embora o artigo não se aprofunde nesta organização, cabe ao menos visualizar a realidade na qual a comunicação legislativa municipal se encontra para compreender melhor, finalmente, o que chega ao cidadão, ou seja, o que é produzido por cada emissora e forma sua programação. Barros e Lemos (2019) já haviam observado, em estudo sobre a TV Câmara dos Deputados, que a emissora legislativa trabalhava sua grade de programas utilizando quatro estratégias principais: transmissão ao vivo das sessões legislativas; divulgação de informações políticas por meio de telejornais; debates e entrevistas; e programas históricos, culturais e documentários, sempre equilibrados entre as expectativas do público, dos parlamentares e dos produtores envolvidos em um jogo de forças no qual a visibilidade política é uma das principais cartas na mesa. Na realidade local, não se nota nada muito longe disso. Assim, os modelos de produção encontrados nas TVs Câmaras observadas aqui foram divididos em três categorias, expostas na tabela abaixo:

Quadro 2 – modelos de produção

	Transmissões ao vivo do plenário	Transmissões ao vivo do plenário e conteúdo legislativo	Transmissões ao vivo do plenário, conteúdo legislativo e conteúdo não-legislativo
Cidades	Barretos Franca	Assis Jundiá Mogi das Cruzes Ribeirão Preto	Bauru Botucatu Campinas Jacareí Jaú Marília Piracicaba São José do Rio Preto Sorocaba Tupã
Total	2	4	10

Fonte: VIEIRA, 2019.

A razão de ser das emissoras legislativas é possibilitar maior transparência ao Poder Legislativo e visibilidade ao trabalho parlamentar, contribuindo, tangencialmente, à educação para cidadania. Está em seu cerne de atuação a transmissão ao vivo de atividades realizadas em plenário, como já estipulado pela Lei do Cabodifusão. No interior do estado de São Paulo, todas

as TVs Câmaras cumprem este papel central. No entanto, a maioria delas ultrapassa esta obrigação primária e produz conteúdo legislativo (aqui considerado o que diz respeito à cobertura da rotina da Casa Legislativa, como eventos, atuação de comissões, atividades parlamentares, acontecimentos institucionais, etc., seja por meio de telejornal fixo ou não, além de qualquer tipo de material que pretenda aproximar e elucidar o universo legislativo ao cidadão ou conte com a participação de parlamentares) e até mesmo conteúdo não-legislativo (aqui considerado o que diz respeito a assuntos sem relação direta com o que acontece no Poder Legislativo, por exemplo, informativos gerais sobre fatos da cidade, programas de entrevistas e debates sem parlamentares, documentários e reportagens especiais, quadros educativos, culturais ou com focos diversos, como meio ambiente, direitos, saúde, juventude, inclusão, entre outros). Algumas TVs definem bem o seu rol de atuação, por exemplo, a TV Câmara Jacaré, que, segundo seu gestor, afirma estar alicerçada no tripé utilidade pública, divulgação da atividade parlamentar e prestação de serviços. Por outro lado, outras emissoras ainda se restringem às transmissões ao vivo do plenário, preenchendo o restante da programação com retransmissão da ALESP ou material de terceiros⁶. Cabe dizer que nem sempre a opção por expandir a atuação a conteúdo não-legislativo tem ligação com uma estrutura maior de produção, já que algumas das TVs Câmaras com menor equipe produzem material deste tipo, enquanto outras maiores optam por focar somente nas transmissões, o que nos faz inferir estarem envolvidas na questão não só dificuldades operacionais, mas também uma falta de clareza do propósito e potencialidades de uma emissora legislativa.

Considerações Finais

Embora devam cumprir as mesmas funções – em especial de transparência e prestação de contas do parlamento – que as já mais consolidadas TVs Legislativas do âmbito federal e estadual, quando olhamos de perto a estrutura e a organização das suas “irmãs” legislativas do âmbito municipal, percebemos que elas pouco têm a ver com as grandes emissoras. Características singulares geram situações também peculiares a este ambiente local: por um lado, dificuldades organizacionais são constantes, por exemplo, oriundas de quadro pessoal enxuto ou do desafio de se produzir programação em tempo integral; por outro lado, existe a eventual chance das limitações propiciarem um espaço localizado de inovação, eficiência, criatividade, pluralidade e integração com a realidade municipal, tornando o cidadão mais próximo de todo o processo legislativo e também televisivo e comunicacional. Qual destas duas facetas é a preponderante é um assunto a ser discutido em outros trabalhos.

O não conhecimento sobre este cenário diferenciado ainda gera certos riscos. Na falta de

⁶ Importante ressaltar o papel da ASTRAL (Associação das TVs e Rádios Legislativas) na união e no apoio às emissoras locais. Por meio de compartilhamento de conteúdo em nuvem, ela possibilita troca de material entre os associados e preenchimento de grade de programação. Hoje, das dezesseis TVs Câmaras municipais estudadas, dez são associadas à ASTRAL.

normatizações ou maior atenção ao setor, há a possibilidade de surgirem discrepâncias além da pluralidade saudável entre os níveis federais, estaduais e municipais, que confundam a percepção do papel primordial da comunicação pública exercida pelas emissoras legislativas e, ainda mais grave, que envolvam barreiras para o cumprimento de obrigações legais. É o caso quando se demanda mais produção ou investimentos – um exemplo recente são os decorrentes de exigências para recursos de acessibilidade – de Poderes Legislativos locais que contam com orçamentos absurdamente menores que os Poderes de outras esferas.

A comunicação legislativa que surge e se transforma, com um inédito e talvez inesperado protagonismo do cenário local, exige um olhar mais sensível a estas emissoras e seus respectivos espaços de atuação, que podem ser, afinal, os responsáveis por um novo paradigma para uma comunicação legislativa cidadã e pela expansão do acesso da sociedade à rotina dos parlamentos federais, estaduais e municipais não só no interior do estado de São Paulo, mas por todo o país.

Referências

BARROS, Antonio Teixeira de, *et al.* História dos canais de comunicação do Legislativo. In: V Congresso Nacional de História da Mídia. 2007, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Intercom, 2007, p. 1 – 12. Acesso em: 12 mai. 2021.

BARROS, Antonio Teixeira de; LEMOS, Cláudia Regina Fonseca. Parlamento midiático: análise da programação da TV Câmara do Brasil sob a ótica dos parlamentares, dos mediamakers e do público. **Observatório (OBS*) Journal**, v. 13, p. 107-130. 2019. Acesso em: 12 ma. 2021.

BAURU. **Lei Municipal 6043, de 1º de abril de 2011**. Reestrutura o cargo de diretor de comunicação da Câmara Municipal de Bauru e suas respectivas atribuições. Bauru, SP: Câmara municipal, 2011.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Assessoria de Imprensa – Orçamento**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/orcamento>. Acesso em 27 fev. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Rede Legislativa de Rádio e TV**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/comunicacao/rede-legislativa-radio-tv>. Acesso em: 27 de fev. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 8977, de 6 de janeiro de 1995. **Dispõe sobre o serviço de TV a cabo e dá outras providências**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1995.

BUCCI, Eugenio. **O Estado de Narciso**: A comunicação pública a serviço da vaidade particular. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

BUCCI, Eugênio; FIORINI, Ana Maria; CHIARETTI, Marco. **Indicadores de Qualidade nas Emissoras Públicas**: Uma Avaliação Contemporânea. Brasília: Unesco, 2012.

CARVALHO, Mariana Martins de. **Comunicação pública**: função e legitimação das tevês legislativas federais. 2014. 313 f. Tese (Doutorado em Comunicação) — Faculdade de Comunicação, Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/15921>. Acesso em: 12 mai. 2021.

LEMOS, Cláudia Regina Fonseca; BERNARDES, Cristiane Brum; BARROS, Antonio Teixeira de. TV Câmara, TV pública? As TVs legislativas brasileiras na transição para a plataforma digital. **Observatorio (OBS*) Journal**, vol. 5, nº 2, 2011. Disponível em: <http://obs.obercom.pt/index.php/obs/article/view/482> . Acesso em: 12 mai. 2021.

MATOS, Heloíza. A comunicação pública no Brasil e na França: desafios conceituais. In: XXXII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 2009, Curitiba. **Anais Intercom 2009**. Curitiba: Intercom, 2009. Disponível em: <http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2009/resumos/R4-3060-1.pdf>. Acesso em: 1º mar. 2020.

MATOS, Heloíza. Comunicação pública, democracia e cidadania: o caso do Legislativo. **Revista Líbero**. São Paulo v. 2, n. 3-4, 1999. Disponível em: <http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/783e6552ae7775c83c58acadcbd0563e.PDF> . Acesso em: 12 mai. 2021.

PAULINO, Fernando Oliveira. As TVs Legislativas como instrumento de promoção e diversidade e pluralismo. **E-legis**, n. 29, p. 21-28, maio/ago. Brasília, 2019. Disponível em: <http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/502> . Acesso em: 12 mai. 2021.

PERUZZO, Cicilia M. Krohling. Mídia regional e local: aspectos conceituais e tendências. **Comunicação & Sociedade**. São Bernardo do Campo, a. 26, n. 43, p. 67-84, 1. sem. 2005.

QUINTELLA, Sérgio; CHAPOLA, Ricardo. As mordomias da Assembleia Legislativa, que custa 1,3 bilhão por ano. **Veja São Paulo**, 31 mai. 2019. Disponível em: <https://vejasp.abril.com.br/cidades/raio-x-assembleia-sp-capa/>. Acesso em: 27 fev. 2020.

RENAULT, Letícia. **Comunicação e Política nos Canais de Televisão do Poder Legislativo no Brasil**. Belo Horizonte: ALMG, 2004.

SANT'ANNA, Francisco. A experiência da TV Senado e o desafio das emissoras legislativas no Brasil. **E-legis**, n. 29, p. 15-20, maio/ago. Brasília, 2019. Disponível em: <http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/503>. Acesso em: 12 mai. 2021.

VIEIRA, M. C. S. R.. TVs Legislativas no Brasil: histórico, regulação e perspectiva. 42º CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 2019, Belém (PA). Anais do 42º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 2 a 7 de setembro de 2019. São Paulo: INTERCOM, 2019. p. 1-14.

Artigo submetido em: 2021-03-02

Artigo reapresentado em: 2021-03-26

Artigo aceito em: 2021-04-19



**TRANSPARÊNCIA E INTERESSE PÚBLICO: O TRABALHO DE ACESSO À
INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO PÚBLICA NA CÂMARA MUNICIPAL DE
UBERLÂNDIA – MG**

**TRANSPARENCY AND PUBLIC INTEREST: THE WORK OF ACCESS TO
INFORMATION AND PUBLIC COMMUNICATION IN UBERLÂNDIA’S CHAMBER**

**TRANSPARENCIA E INTERÉS PÚBLICO: LA OBRA DE ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA Y COMUNICACIÓN EN EL AYUNTAMIENTO DE
UBERLÂNDIA – MG**

Leticia D. Gonçalves Medeiros¹
Adriana C Omena Santos²

Resumo: A pesquisa teve como pilares o interesse público e a transparência tendo como objeto de estudo a Câmara Municipal de Uberlândia-MG. Foi realizada a partir do monitoramento das mídias sociais e do site institucional para entender como as pautas legislativas são apresentadas à população. A partir dos resultados pode-se observar como o Poder Legislativo trabalha a questão da Comunicação Pública (CP) e a se os preceitos da Lei de Acesso à Informação (LAI) são respeitados. Metodologicamente foram utilizados levantamento bibliográfico e documental seguidos de análise de conteúdo das publicações de *Facebook* e *Instagram* à luz dos conceitos estudados. Os resultados apontam que o interesse público e a transparência não são efetivamente trabalhados pela instituição nas mídias sociais e que no site o acesso à informação se mostra comprometido, tanto no que diz respeito à transparência ativa quanto passiva.

Palavra-chave: Comunicação pública; Lei de Acesso à Informação; Câmara de Uberlândia.

Abstract: The research had as pillars the public interest and transparency having as object of study the Municipality of Uberlândia-MG. It was carried out through the monitoring of social media and the institutional website to understand how the legislative guidelines are presented to the population. From the results, it can be seen how the Legislative Branch works on the issue of Public Communication (CP) and whether the precepts of the Access to Information Law (LAI) are respected. Methodologically, bibliographical and documentary surveys were used, followed by content analysis of Facebook and Instagram publications in the light of the concepts studied. The results show that the public interest and transparency are not effectively addressed by the institution on social media and that access to information on the website is compromised, both with regard to active and passive transparency.

Keywords: Public Communication; Access to Information Law; Uberlândia’s Chamber.

Resumen: La investigación tuvo como pilares el interés público y la transparencia teniendo como objeto de estudio el Municipio de Uberlândia-MG. Se llevó a cabo p del seguimiento por el seguimiento de las redes sociales y el sitio web institucional para comprender cómo se presentan los lineamientos legislativos

¹ Jornalista e Mestre em Tecnologias Comunicação e Educação pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). ORCID <https://orcid.org/0000-0003-0768-0750>. E-mail. leticidaniela@live.com

² Publicitária pela Universidade Metodista de Piracicaba (Unimep), Mestre e Doutora em Ciências da Comunicação pela Universidade de São Paulo (USP), com Pós-doutorado em Comunicação da Ciência pela Universidade de Ottawa (UOttawa). Professora no curso de Jornalismo, no Programa de Pós-graduação em Tecnologias, Comunicação e Educação (mestrado profissional) e no Programa de Pós-graduação em Educação (mestrado e doutorado), todos na Universidade Federal de Uberlândia (UFU). ORCID <https://orcid.org/0000-0002-8863-6219>. E-mail adriomena@gmail.com

a la población. De los resultados se desprende cómo trabaja el Poder Legislativo en el tema de Comunicación Pública (PC) y si se respetan los preceptos de la Ley de Acceso a la Información (LAI). Metodológicamente, se utilizaron encuestas bibliográficas y documentales, seguidas del análisis de contenido de las publicaciones de Facebook e Instagram a la luz de los conceptos estudiados. Los resultados muestran que el interés público y la transparencia no son abordados de manera efectiva por la institución en las redes sociales y que el acceso a la información en el sitio web se ve comprometido, tanto en lo que respecta a la transparencia activa como pasiva.

Palabras clave: Comunicación pública; Ley de Acceso a la Información; Cámara de Uberlândia.

1 Introdução

O artigo traz resultados da pesquisa que teve como tema a comunicação pública, mais especificamente na área da política, tendo como objeto a Câmara Municipal de Uberlândia-MG e partiu de inquietações a respeito da prática exercida pela assessoria de comunicação no órgão legislativo de uma das maiores cidades de Minas Gerais, bem como entender as formas que são utilizadas para o acesso à informação. O departamento de comunicação em questão, de acordo com o site institucional, é formado por um diretor geral e tem duas subdivisões, sendo elas a seção de jornalismo e a de cerimonial.

Assim, o estudo acompanhou e analisou as mídias sociais por três meses, entre abril e junho de 2020, e o site da citada instituição, observando como são tratadas e divulgadas as questões de interesse público, sejam as matérias legislativas ou informações exigidas pela Lei de Acesso à Informação. O período acima citado foi escolhido por conta do início da pandemia de Covid-19 no país e para entender como a instituição lidaria com o acesso e divulgação de informações justamente quando a população mais precisava delas, especialmente online, já que o isolamento social impossibilitou o acompanhamento presencial de sessões e a internet tornou-se essencial para acompanhar os processos.

Levando em consideração que as matérias discutidas no Poder Legislativo são de interesse público e a maioria delas não chega efetivamente ao seu público de interesse, seja pelos meios de divulgação ou pela linguagem não acessível, a questão norteadora da pesquisa buscou responder como a Câmara Municipal de Uberlândia trabalha a comunicação pública nas mídias sociais e em seu site. Para tanto, foram aprofundados os conceitos acerca de comunicação pública e lei de acesso à informação para, posteriormente, estudar se o órgão atende aos critérios exigidos pelos conceitos e pela legislação. Além disso, houve uma observação das páginas oficiais do *Facebook* e *Instagram* e do site institucional com a finalidade de averiguar como são tratadas e divulgadas as questões de interesse público nos canais oficiais de comunicação, bem como ponderar os conteúdos das matérias legislativas, mensuração da resposta dos usuários às postagens nas mídias, sempre enfatizando as ações que trabalhem a comunicação de interesse público, observando também a linguagem empregada e a mídia.

2. A cidade e a Câmara Municipal de Uberlândia-MG

Uberlândia é um município de Minas Gerais, localizado na região do Triângulo Mineiro. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostram que, em 2020, a cidade tinha uma população estimada de 699.097 habitantes, o que coloca o município como o segundo maior em população do estado de Minas Gerais.

De acordo com o site oficial, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Uberlândia em 2010, foi de 0,789, o que é considerado alto pela Organização das Nações Unidas (ONU), sendo o terceiro mais alto de Minas Gerais e o 71º em um ranking nacional. Uberlândia é frequentemente citada em pesquisas que consideram a qualidade de vida e desenvolvimento urbano: a primeira cidade de Minas Gerais e terceira do país em saneamento básico, em 2019, de acordo com o Trata Brasil; ocupa a posição 57 entre as cidades mais inteligentes e conectadas do país, em 2019, de acordo com o *Connected Smart Cities*; é a 46ª melhor cidade do país para se fazer negócios, em 2019, pela *Urban Systems*; é a 23ª melhor cidade do Brasil, em 2018, de acordo com o Índice dos Desafios da Gestão Municipal.

O Poder Legislativo de Uberlândia, em seu site institucional, apresenta um breve histórico da Câmara Municipal e do início da atuação política na cidade. Segundo a página, até o ano de 2020, quando ainda vigoram os representantes eleitos em 2016, a CMU possuía 27 vereadores: Adriano Zago, Amado Júnior, Antônio Borges (Tunico), Antônio Carrijo, Átila Carvalho, Charlie Manzi (Charlão), Cleyton César, Delfino Rodrigues, Edilson Gracioli, Ednaldo Régio, Eduardo Moraes, Gláucia Galante, Guilherme Fernandes, Heliomar Cândido (Bozó), Jussara Matsuda, Leandro Neves, Liza Prado, Marcelo Cunha, Mineia Nunes, Misac Lacerda, Neivaldo Honório (Magoo), Paulo César (PC), Ronaldo Tannus, Sergimar Melo (Sérgio do Bom Preço), Thiago Fernandes, Walquir Amaral e Wilson Pinheiro, que representam 12 partidos políticos diferentes (MDB, PCdoB, PDT, PL, PMB, PP, PSC, PSD, PSDB, PSL, PT e SD). É a essa legislatura, portanto, que se refere o material coletado e analisado³.

A Mesa Diretora da CMU é a responsável por dirigir os trabalhos legislativos nas reuniões ordinárias e extraordinárias, bem como cuidar dos serviços administrativos da Câmara pelo período de dois anos. Atualmente, a estrutura é composta por Presidente, Primeiro, Segundo e Terceiro Vice-Presidentes e Primeiro e Segundo Secretários. Já as Comissões de Trabalho, que elaboram os pareceres dos projetos juntamente com a assessoria técnica, são 17: Comissão de Administração Pública; Comissão Mista de Participação Popular Legislativa; de Direitos Humanos Sociais e do Consumidor; de Educação, Cultura e Ciência; de Esporte, Lazer e Paradesporto; de Finanças, Orçamento e Tributos; de Indústria, Comércio, Turismo e Trabalho; de Inovação, Tecnologia e Juventude; de Legislação, Justiça e Redação; de Meio Ambiente e

³ Parte dos nomes citados aqui são de vereadores suplentes que assumiram o mandato em 2020 depois da operação Má Impressão, do Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (Gaeco), em dezembro de 2019. Ao todo 20 vereadores foram presos e perderam o mandato em ações de cassação posteriormente.

Defesa Animal; de Micro e Pequena Empresa; de Política Rural e Administração dos Distritos; de Política Urbana, Habitação e Urbanismo e Transporte Público; de Políticas Públicas sobre Drogas; de Promoção da Igualdade Racial; de Saúde e Saneamento Básico; e Comissão de Segurança Pública.

Conforme o organograma disponível no site institucional, o setor de Comunicação da CMU está alocado na Secretaria-Geral e divide-se em na TV Legislativa (Seção de produção gráfica e fotográfica e Seção de Áudio e Vídeo) e no Departamento de Comunicação (Seção de Cerimonial e Seção de Jornalismo). Este último é o setor responsável pela assessoria de imprensa, textos e todo material coletado e analisado neste trabalho. De acordo com o Portal da Transparência, no mês de novembro de 2020, havia 4 servidores no setor de jornalismo, 1 no setor de cerimonial e 1 diretor de comunicação. Três desses servidores são jornalistas, cuja função exige formação superior em Jornalismo e registro profissional na área.

3 Comunicação, interesse público e acesso à informação

Comunicação Pública e assessoria de imprensa.

A discussão sobre comunicação pública (CP) é recente e vem crescendo em todo o mundo. No caso do Brasil, o conceito surgiu em meados de 1980 e Koçouski (2012) aponta que o início das discussões acerca do tema está diretamente ligado a dois fatores: a redemocratização do país e a criação da Constituição Federal de 1988. Nesta última, a autora destaca que os tópicos da legislação que tratam das liberdades de imprensa e de expressão, bem como a exigência da transparência nos atos do governo, fortaleceram a CP no país. Talvez por esse início o termo esteja ligado à comunicação governamental. No entanto, os principais estudiosos do termo apontam ser um erro simplificar a CP apenas a isso.

Como afirmam Ribeiro e Mainieri (2011), a definição de comunicação pública é polissêmica e seu estudo ainda tem muitos caminhos a serem percorridos. O conceito ainda busca consolidação e segue acompanhando “de modo incipiente as mudanças na institucionalidade democrática e as demandas por participação e democratização no processo decisório das políticas públicas” (SARDINHA, 2012, p. 2).

Outros teóricos concordam ao dizer que “a comunicação pública configura um conceito complexo que permite extrair múltiplas abordagens teóricas e reflexões sobre sua prática nas diferentes perspectivas do campo comunicacional” (KUNSCH, 2013, p. 17). Para Brandão (2006), o termo comunicação pública vem sendo utilizado com diversos significados, dependendo do país e do autor. Para a autora, trata-se de um campo novo e que se encontra ainda em construção e como forma de contribuir para a conceituação teórica é possível identificar cinco áreas diferentes de conhecimento e atividade profissional: CP com comunicação organizacional, com comunicação científica, com comunicação estatal/governamental, com comunicação política e

com estratégias de comunicação da sociedade civil organizada.

A CP desempenha papel fundamental em todo o processo de controle social que deve ser exercido pela sociedade. Sendo assim, pode-se considerar que a “Comunicação Pública deve ser pensada como um processo político de integração no qual prevalecem a expressão, a interpretação e o diálogo” (MATOS, 2011 *apud* KUNSCH, 2013, p.6). Em sua essência, a CP deve ser não apenas participativa, mas também inclusiva, garantindo que as vontades coletivas se sobreponham às individuais, em uma comunicação democrática.

Cabe recorrer, neste contexto, a Duarte, um dos nomes que estuda a CP. De acordo tal autor, os objetivos da Comunicação Pública são:

[...] privilegiar o interesse público; centralizar o processo no cidadão; tratar a comunicação como um processo dialógico; adaptar instrumentos às necessidades, possibilidades e interesses públicos; e, assumir a complexidade da comunicação, tratando-a como um todo. No serviço público, a comunicação assume um papel importante para a democratização da informação, principalmente, nas prefeituras. (DUARTE, 2009, p. 59).

Não diferente disso, é possível citar que a CP e as instituições públicas possuem finalidades semelhantes, principalmente quando dizem respeito às funções de informar; escutar; contribuir para assegurar a relação social e acompanhar as mudanças de comportamento e das organizações sociais (ZÉMOR, 2005 *apud* BRANDÃO, 2006, p. 13). O autor aponta, ainda, que a CP é comunicação de interesse público.

Pode-se concluir brevemente que a intenção da comunicação pública é transmitir aos cidadãos informações que são de interesse público, estabelecendo a transparência e a possibilidade de diálogo entre o Estado e a sociedade. Tendo como objeto de estudo a Câmara Municipal de Uberlândia, mas considerando qualquer unidade do Poder Legislativo, as informações que tais órgãos possuem (e que são de interesse público) dizem respeito, primordialmente, às discussões e criações de legislações que podem estabelecer direitos e deveres para os cidadãos. Uma vez sendo o poder responsável pela criação das leis, as câmaras configuram um espaço que deveria permitir a discussão pública e o atendimento às necessidades de uma população já no primeiro passo da criação das leis. Ouvir a população durante o processo é uma forma de garantir o exercício da democracia em sua forma mais básica.

Como a proposta desta pesquisa trata de analisar materiais do Poder Legislativo de Uberlândia, cabe recorrer a Haswani (2013) quando a autora trabalha o discurso obscuro das leis. Sendo a Câmara Municipal a responsável pela aprovação das leis de interesse da comunidade, precisamos considerar que a linguagem jurídica, usada nessas legislações, não é clara e acessível a todos. O que se fala aqui corresponde a

[...] uma comunicação usada sobretudo dentro do modelo tradicional de administração, chamado de regulação. Os exemplos vão das certificações, verbalizações e notificações às publicações legais, as coletâneas oficiais de

atos, os afixos nos murais, os depósitos permanentes de documentos com exposição ao público, os registros e similares (ARENA, 1999 *apud* HASWANI, 2013, p. 33).

Sendo assim, outra forma de utilizar a CP seria buscar formas de ultrapassar estes obstáculos, disponibilizando as informações de forma que garanta a comunicação efetiva entre a instituição e a sociedade. Haswani (2013) acrescenta ainda que a comunicação das leis é obrigatória, mas a forma como é realizada recebe críticas de estudiosos. Eles acreditam que a linguagem e os meios utilizados para divulgar não são adequados à finalidade. A pesquisadora acrescenta, também, que o uso de terminologia técnica resulta na incompreensão por parte da maioria do público. Por consequência, esta obscuridade acaba por prejudicar não apenas a aplicabilidade das leis, mas também ambiguidade, incoerência e irracionalidade (AINIS, 1997 *apud* HASWANI, 2013). Dessa forma, “sem conhecimento das leis não há como cobrar ao cidadão o seu cumprimento e, do outro lado, não há como reivindicar ao Estado a realização dos direitos fundamentais e sociais a que fazem jus” (HASWANI, 2013, p.34).

Explicados alguns dos conceitos fundamentais da comunicação pública, é importante abordar o conceito da assessoria de imprensa, desde sua criação até as funções dos profissionais desta área. Tratar da CP e da assessoria de imprensa ao falar sobre interesse público tem como objetivo mostrar como os órgãos públicos, como no caso desta pesquisa, podem aplicar a comunicação de interesse da população dentro das instituições e levar tais informações aos mais interessados, que são os cidadãos. Para tanto, os profissionais da assessoria de imprensa tornam-se fundamentais, uma vez que são eles os responsáveis pelo setor de comunicação desses órgãos.

Nas instituições públicas, o assessor de imprensa tem como foco priorizar o:

[...] interesse público, o que exige uma prestação de contas, que é uma obrigação legal, do que é realizado pela organização. Neste caso, isso exige da assessoria de imprensa um trabalho que, além de dar visibilidade às organizações, tenha como finalidade a veiculação de informações da gestão pública que tenham impacto direto na sociedade (FLORES, 2016, p.37).

Diferente do que se pensa, lidar com assessoria de imprensa no setor público não está ligado a promover os governantes, mas prezar pela prestação de contas, transparência e uma comunicação efetiva que procure atender ao interesse da população. Assim, prestar contas e ser transparente nas ações não está dissociado do interesse público. Pelo contrário: agir de acordo com tais preceitos é não apenas uma obrigação prevista por lei, mas também – e aqui pensando em outra vertente da assessoria de comunicação – uma forma de tratar a imagem das instituições. A transparência pode agregar uma imagem positiva ao órgão, trazendo mais confiabilidade perante o público. Assim, se considerada e feita dessa forma, os profissionais da assessoria de imprensa são os responsáveis por cuidar da comunicação pública nesses órgãos, levando o direito à informação aos cidadãos.

Apesar de as assessorias de imprensa serem ocupadas muitas vezes por jornalistas, a

relação destes com os assessores de imprensa, por vezes profissionais de relações públicas, nem sempre se dá de forma harmônica, mesmo que ambos os profissionais sejam da mesma área de conhecimento (e entendam o trabalho um do outro). É comum existir um conflito entre os dois profissionais devido ao fato de que os assessores detêm as informações e nem sempre facilitam o acesso delas aos jornalistas que trabalham nos meios de comunicação. Ao discorrer sobre o assunto Dines (2009) apresenta três relações entre estes profissionais: a) Assessoria E Imprensa; b) Assessoria OU Imprensa; e c) Assessoria VERSUS Imprensa, sendo tais relações otimista, pessimista e dramática, respectivamente.

No primeiro caso, o autor considera um espaço de colaboração no qual só a assessoria possui determinadas informações e as fornece aos jornalistas, estabelecendo uma relação em que todos saem ganhando: os dois trabalhos são respeitados, o meio de comunicação ganha uma informação e materiais importantes para divulgação e a instituição ganha visibilidade na mídia. Já o segundo caso diz respeito às assessorias que usam a imprensa para evitar que determinados assuntos sejam publicados, explorando infiltrações ou deficiências de recursos dos meios.

A partir tanto dos autores consultados, quanto da prática profissional observada, é possível afirmar que a relação deve ser harmônica como na primeira abordagem apresentada pelo autor, uma vez que é possível estabelecer uma relação em que ambos sejam beneficiados no processo. Entretanto, em uma visão realista, é impossível ignorar que as outras duas situações existem e que são recorrentes no meio. É preciso refletir, portanto, sobre o papel social do assessor de imprensa e como ele pode atentar tanto para cuidar da imagem da instituição quanto para respeitar o dever de ser transparente nos atos públicos (que já são obrigações previstas na LAI).

Um ponto de vista que não deve ser ignorado é que a instituição (ou agente público) que agir impedindo o trabalho de divulgação da imprensa, ou até mesmo escondendo dados para manter uma “boa imagem” do órgão, torna-se suscetível a uma série de problemas, incluindo a perda de credibilidade perante os cidadãos interessados pelo assunto, com a imprensa e, também, com os próprios meios de comunicação. Para a assessoria de comunicação/imprensa, manter jornalistas e a mídia como “aliados” pode ser útil principalmente em crises e casos em que a boa imagem da instituição é colocada em xeque, uma vez que os assessores serão procurados e, assim, as questões podem ser resolvidas com mais facilidade.

Uma vez tomado como objeto de pesquisa a Câmara Municipal de Uberlândia, torna-se necessário fazer uma análise no que tange o exercício da assessoria de imprensa na administração pública. Citando a visão de Moreira e Ulhôa (1996), Tavares (2016) relata que o assessor de imprensa, por vezes, tem uma visão tecnicista de todo o processo de comunicação desta organização. Entre algumas das percepções do profissional, a autora cita que ele pode “interferir nos planos de governo, nas promoções e até nos orçamentos, além de gerar fatos. Ele estabelece um filtro inicial da divulgação, porque ele tem conhecimento técnico sobre o que pode e o que não pode ser notícia” (TAVARES, 2016, p. 43).

Nesse contexto é possível analisar como a assessoria de imprensa pode operar a comunicação pública e inovar utilizando as funcionalidades tecnológicas disponíveis. A necessidade de mudança vem, principalmente, da evolução constante dos meios de comunicação e da velocidade em que as informações circulam. Colaborando com esta ideia de transformação constante, Brandão (2006) aborda que a mudança política também trouxe alterações no modo de comunicar alternativo até o conhecimento da população sobre os direitos de acesso à informação, transparência e prestação de contas à sociedade.

4 Lei de Acesso à Informação (LAI) e *Accountability*

No Brasil, o acesso à informação pública está inscrito no capítulo I da Constituição Federal, espaço em que se trata dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, no inciso XXXIII do artigo 5. Sobre o assunto, diz que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (BRASIL, 1988, art. 5º).

Além disso, o acesso à informação é previsto legalmente desde o ano de 2012, por meio do Decreto nº 7.724, de 16 de maio, regulamentando a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – resultado de debates em órgão vinculado à Controladoria Geral da União. Em seu texto, a legislação regula os processos que assegurem o acesso e a classificação de informações sob restrição de acesso, observados grau e prazo de sigilo. Assim, os órgãos e entidades garantem “às pessoas naturais e jurídicas, o direito de acesso à informação, que será proporcionado mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, observados os princípios da administração pública e as diretrizes previstas na Lei nº 12.527, de 2011” (BRASIL, 2012). Uma vez criada para facilitar o acesso às informações e incentivar a participação ativa, a legislação estabelece que as solicitações podem ser feitas mediante preenchimento de formulário, sendo o requerente desobrigado a especificar os motivos do pedido de acesso à informação.

As respostas dadas aos cidadãos que puderem ser feitas por meio eletrônico são gratuitas, mas nos casos em que o fornecimento ocasione reprodução física de documentos, o órgão, de acordo com o artigo 18 da mesma lei, “disponibilizará ao requerente Guia de Recolhimento da União (GRU) ou documento equivalente, para pagamento dos custos dos serviços e dos materiais utilizados” (BRASIL, 2012). Esta reprodução, por sua vez, respeitará o prazo de dez dias a partir do momento em que o solicitante comprovar o pagamento da guia. Em casos de grande volume de material, o prazo pode ser superior, desde que justificado. A LAI estabelece, também, que se o solicitante não tiver condições financeiras de efetuar o pagamento da GRU, é necessário elaborar uma “declaração de pobreza”, conforme termos Lei nº 7.115, de 1983.

A LAI propõe, também, regras para o grau de classificação de documentos, sendo eles:

Ultrassegredos, cujo prazo de segredo é de 25 anos (renovável uma única vez); Secretos, com prazo de segredo de 15 anos; e Reservados, que possuem prazo de segredo de 5 anos. Pela lei, as informações consideradas como ultrassegredas são de competência do Presidente da República, Vice-Presidente da República, Ministros de Estado e autoridades com funções equivalentes, Comandantes da Marinha, do Exército, da Aeronáutica e Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior (BRASIL, 2012). Além disso, como aponta o artigo 29 da lei, informações que comprometem a segurança do “Presidente da República, Vice-Presidente e seus cônjuges e filhos serão classificadas no grau reservado e ficarão sob sigilo até o término do mandato em exercício ou do último mandato, em caso de reeleição”. (BRASIL, 2012).

Além destes aspectos apresentados até o momento, a LAI trata de um ponto importante, que diz respeito ao monitoramento da aplicação da lei. A autoridade máxima de cada órgão irá designar um responsável que deverá garantir que o acesso à informação seja garantido. Esta pessoa poderá, ainda, por fazer recomendações com vistas a melhorar os procedimentos do Decreto que coloca a Lei de Acesso à Informação em vigor.

O site do Governo Federal⁴ tem esta e outras leis disponíveis para consulta. A LAI, em específico, tem um portal que, para além das solicitações, apresenta infográficos que facilitam ao cidadão compreender a legislação em diversos aspectos: a abrangência e os objetivos da lei, como fazer os pedidos, os prazos e, também, relatórios estatísticos da Lei de Acesso. Neste endereço é enfatizado que a solicitação das informações pode ser feita no âmbito dos três Poderes (Judiciário, Legislativo e Executivo) e em todas as esferas de governo (municipais, estaduais, distrital e federal). Os cidadãos são informados, ainda, que os pedidos não exigem motivação e o fornecimento destas informações é gratuito, salvo casos em que haja reprodução de materiais.

Sobre estes pedidos de informação, o Governo Federal explicita que não se encaixam como solicitações dispostos na LAI: desabafos, sugestões ou elogios (estes devem ser direcionados à Ouvidoria do órgão), consultas sobre a aplicação da legislação (que também devem ser encaminhados ao canal adequado – embora não seja citado qual é este canal) e denúncias (estas, quando se referirem ao Poder Executivo Federal, devem ser encaminhadas ao site da CGU; descumprimentos da lei em outras esferas deverão ser encaminhadas para os respectivos órgãos responsáveis).

No serviço público, Amorim e Silva (2014) apresentam um panorama sobre as dificuldades de aplicação da lei, principalmente quando se refere às organizações públicas. Alguns desses obstáculos podem ser vistos no apego às rotinas administrativas, excessiva hierarquia, além da burocracia nos processos internos, apesar de ser uma lei que já vigora há quase oito anos. Esse processo de adequação passa, então, a ser cultural e deve ser trabalhado em todos os níveis dos poderes.

⁴ Informações <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br>.

No âmbito municipal, Batista (2017) defende que, para aplicação da lei, é necessário haver formulação de uma nova política. Mesmo que essa inovação aconteça existem limitações e dificuldades que impedem as ações e um dos fatores impeditivos mais enfatizados na pesquisa é a disponibilidade dos recursos financeiros.

Mais recentemente, Valdiones *et al.* (2019) publicaram relatórios que analisam os avanços e desafios quando o assunto é transparência e os SICs depois de sete anos que a LAI vigora no país. Os autores apontam que, mesmo vigente há sete anos (até a época da publicação do artigo), os estados apresentam uma série de melhorias que precisam realizar.

O melhor resultado foi a nível Federal, que é feito pela CGU, mas que mesmo assim não atende à totalidade dos critérios, alcançando 93% de pontuação. No ranking, Alagoas e Maranhão seguem empatados em segundo lugar, com 80%. O estado de Minas Gerais, ao qual a cidade de Uberlândia pertence, cumpre 67% dos critérios, resultado que representa um número mediano na região sudeste do país.

Pode-se notar, portanto, que a LAI segue como um processo ainda em construção no país, com pontos a serem melhorados em todo o território nacional, inclusive na esfera federal e está diretamente relacionado com o conceito de prestação de contas, algo bastante próximo do termo *accountability*.

4.1 *Accountability*

Durante a pesquisa foi possível notar que tratar de comunicação e gestão pública leva, frequentemente, à discussão acerca de *accountability*, um termo inglês vindo da administração que, ainda hoje, não possui uma tradução no Brasil. Ao fazer o levantamento bibliográfico sobre o assunto, é possível encontrar um artigo em que Campos (1990) propõe maneiras de traduzir o termo para a língua portuguesa. Em seu trabalho, ela aponta que a primeira leitura sobre o termo foi de Mosher (1968), que aponta a *accountability* como:

[...] sinônimo de responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo. Enquanto a responsabilidade subjetiva vem de dentro da pessoa, a *accountability*, sendo uma responsabilidade objetiva, "acarreta a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante uma outra pessoa, fora de si mesma, por alguma coisa ou por algum tipo de desempenho". E esse autor continua: "Quem falha no cumprimento de diretrizes legítimas é considerado irresponsável e está sujeito a penalidades. (MOSHER, 1968 *apud* CAMPOS, 1990, p. 33).

O texto de Campos já tem 30 anos de publicação e um trecho chama a atenção, principalmente se associado ao tópico anterior sobre a LAI, que ainda não havia sido criada. Amparada por autores que defendiam o pleno exercício da democracia, a autora já demonstrava preocupação a respeito de quem detinha as informações no serviço público e que o abuso de poder não afetasse o cidadão. Assim, Campos (1990) aponta que a falta de controle e de punições no serviço público poderia afetar o ideal democrático – e a *accountability* entraria justamente para

ajudar nesse controle. Dessa forma,

[...] os melhores mecanismos de controle burocrático - incluindo sistemas de recompensas e punições; as práticas de avaliação do desempenho; a estrita definição de autoridade e de responsabilidades - estarão sempre limitados aos valores burocráticos tradicionais: eficiência, honestidade, observância das regras. (CAMPOS, 1990, p.34).

Portanto, o que Campos (1990) observa, no contexto da *accountability*, são os preceitos tradicionais do sistema burocrático, tais como a eficiência, honestidade e observância das regras. Contudo, ela questiona se apenas esses mecanismos conseguirão garantir que não haja abuso de poder, mas que exista a promoção da justiça social e que o governo trabalhe para o povo. A conclusão é que todos esses pontos só serão assegurados se o cidadão estiver ciente de seus direitos e deveres e praticar a fiscalização.

Trinta anos se passaram desde a publicação da autora e o cenário está diferente do que foi apresentado no texto dela. Quando aponta que o Brasil não segue outras democracias mundiais e, em alguns pontos do texto, defende países como os Estados Unidos, colocando-os em um patamar superior, percebe-se um equívoco da autora ao comparar países com situações diferentes e especificidades em que não se permitem comparações. Cada um deles tem particularidades que devem ser consideradas, como sistema de governo, fatores econômicos e sociais, e diversas outras questões. Considerar a teoria dos mundos e comparar um país desenvolvido⁵ com outro em desenvolvimento ou subdesenvolvido é desconsiderar as desigualdades e estabelecer parâmetros que podem, inclusive, ser inatingíveis.

Com uma abordagem mais recente, Rocha (2011) também aponta as responsabilidades que do sistema democrático tanto para os cidadãos, que tem que saber escolher seus governantes, como estes últimos que precisam prestar contas àqueles que os escolheram para governar. Nesse caso, como o autor já considera a sociedade já formada para defender seus direitos, ele apresenta novos problemas no regime democrático moderno ligado a “desenvolver formas e instrumentos de *accountability*, isto é, processos de avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos que permitam ao cidadão controlar o exercício do poder concedido aos seus representantes” (ROCHA, 2011, p.84). Ou seja, o governo precisa usar do princípio da publicidade⁶ para mostrar o que ele faz, como faz e disponibilizar canais para que o cidadão entre em contato para solicitar outras informações que não estão disponíveis. Estes canais, por sua vez, podem ser considerados uma forma de suprir as deficiências da administração pública, que não tornam públicos todos os atos do governo, fazendo com que o cidadão pratique a transparência

⁵ A Teoria dos Mundos usada durante a Guerra Fria para fazer a separação entre países aliados e seu poder econômico. Entre os medidores para classificar um país como de primeiro, segundo e terceiro mundo estão economia, avanço tecnológico, índices sociais, qualidade de vida, entre outros.

⁶ Os cinco princípios fundamentais da Administração Pública são: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência (BRASIL, 1988).

passiva.

Quando se trata da *accountability* na transparência governamental eletrônica, Cunha *et al.* (2016) apontam que, com o passar dos anos, as Tecnologias da Comunicação e Informação (TICs) foram potencializadoras do processo, tanto a nível nacional como internacional. Como forma de aproximar o Estado e o cidadão, o uso destas tecnologias “visa melhorar a prestação de contas públicas, permite que terceiros acessem e fiscalizem as ações do governo. A melhor informação, por sua vez, capacita os cidadãos e, portanto, leva a governos mais democráticos e mais confiáveis” (CUNHA *et al.*, 2016, p. 128).

Abordando visões positivas e negativas, Cunha *et al.* (2016) afirmam que associar transparência à *accountability* está diretamente ligada à “[...] disponibilizar para a sociedade acesso às instituições de controle (*accountability*) para que o ciclo entre ambos se complete e, de fato, promova avanços substantivos da democracia ao possibilitar aos governados cobrar responsabilidade de seus governantes” (CUNHA *et al.*, 2016, p. 132).

Posto isso, o tópico seguinte se baseia no que foi conceituado para mostrar como foi o processo de análise e os resultados encontrados nesta pesquisa.

5 Procedimentos metodológicos

Levando em consideração a questão sobre como a assessoria de imprensa da Câmara Municipal de Uberlândia trabalha a comunicação pública e para a realização da proposta em questão, bem como atingir os objetivos estipulados, foi realizada uma pesquisa aplicada, descritiva, documental e de natureza qualitativa que, por meio da seleção e análise de documentos, atribui interpretação e significado ao que foi analisado.

Primeiramente, houve um aprofundamento bibliográfico acerca dos principais pontos explorados na pesquisa, tais como os principais autores e conceitos de comunicação pública, *accountability*, a lei de acesso à informação, além de estudos de temas que contemplem política, cidadania e comunicação no âmbito legislativo. Dessa forma foi possível ter um aparato teórico para sustentar teoricamente os temas trabalhados.

Foi realizado um monitoramento das páginas oficiais do *Facebook* e *Instagram*, além de análise do site institucional do objeto da pesquisa. É importante acrescentar que analisar as duas redes trouxe resultados diferentes, porque apesar de cada vez mais unificadas e com funcionalidades semelhantes (mas não idênticas) cada rede tem sua particularidade e foi criada com um intuito. A escolha destas duas mídias sociais deu-se, também, por serem umas das mais utilizadas em todo o mundo. No Brasil, por exemplo, o relatório Digital in 2020⁷ (WE ARE SOCIAL, 2020), feito pela *We Are Social* em parceria com a *Hootsuite*, mostrou que há 150,4

⁷ *Hootsuite* e *We are social* são duas agências de marketing digital especializadas em mídias sociais que atuam no mundo inteiro. Elas realizam anualmente pesquisas acerca do mundo da comunicação digital.

milhões de usuários de internet no Brasil e, dentre eles, 140 milhões usam mídias sociais – um aumento de 8,2% comparado ao ano anterior. O tempo médio diário destes usuários na internet é de 9h17, das quais 3h31 são usados para navegar em mídias sociais. A pesquisa mostrou ainda que o *Youtube* (96%), *Facebook* (90%), *WhatsApp* (88%) e *Instagram* (79%) lideram o *ranking* de preferência dos brasileiros que utilizam as redes.

A coleta dos dados ocorreu por meio de monitoramento entre os meses de abril e junho de 2020 da página oficial do *Facebook* da Câmara Municipal de Uberlândia com o auxílio da *Fanpage Karma*, que é uma ferramenta para monitoramento e análise de mídias sociais. Por meio dela é possível ter informações sobre o engajamento, seguidores, análise individual de postagens, melhores dias e horários para publicação, entre outros dados.

Foram coletadas postagens com o intuito de elencar quais os tipos de informações divulgadas na mídia social escolhida. Na página do *Instagram* foi usada a ferramenta *Hype Auditor*, que verifica informações sobre o público, engajamento e perfil e interesse dos seguidores. Houve, ainda, uma análise manual, para a análise de sentimentos e da interatividade. Além disso, foi possível notar que o conteúdo das duas mídias sociais citadas é parcialmente replicado: nas postagens coletadas, as fotos e textos do *feed* são os mesmos, salvo raras exceções nas quais para o conteúdo do *Instagram* é usado apenas o primeiro parágrafo do texto do *Facebook*. Assim, como se trata dos mesmos conteúdos, foi feita uma comparação dos resultados apresentados nas duas mídias. Em uma grande escala, os objetivos da pesquisa foram os mesmos tanto no *Facebook* quanto no *Instagram*, mas a análise dos dados respeitou as especificidades de cada uma das redes sociais, além de observar a linguagem empregada e ter como base a LAI. Nas mídias sociais, com a análise de conteúdo, para além do título da postagem e da data de publicação, foram estabelecidas as seguintes categorias de análise:

Quadro 1 – Critérios de categorização - finalidade

Categorias	Finalidade
Tema	Observar quais os temas mais recorrentes nas postagens
Interação	Entender como o público reage aos conteúdos publicados
Linguagem	Analisar se a comunicação é feita de forma acessível e de fácil entendimento do público
Material complementar (MC)	Observar se o conteúdo publicado oferece algum material extra que ajude no aprofundamento do assunto, já que as mídias sociais são de conteúdos e leituras rápidas
Peça gráfica (PG)	Saber qual material gráfico é usado para complementar a comunicação

Fonte: Elaborado pelas autoras, 2021.

A partir das categorias foi possível saber quais os temas discutidos durante o período de coleta, a interação entre a instituição e o público e, ainda, se a comunicação foi efetiva. Isso porque estar presente nas mídias sociais e postar notícias não é suficiente para garantir a qualidade da comunicação. Outro ponto analisado foi a utilização de peças gráficas para captar mais a atenção

de quem está passando pelo *feed*. Com o grande número de publicações, é importante que a parte gráfica seja usada com sabedoria, explorando os recursos de fotos, criação de artes, animações e carrossel de imagem, como no caso do *Instagram*.

A metodologia utilizada, para além do uso das ferramentas acima citadas, foi a análise de conteúdo sob ótica de conceitos como a comunicação pública, lei de acesso à informação e o trabalho da assessoria de imprensa. Para observar a CP foram consideradas os quatro eixos centrais que indicam pré-requisitos para a ação dos agentes e instituições que lidam com a comunicação de interesse público: transparência, acesso, interação e a ouvidoria social. Também foram observados o interesse público, a divulgação de atos institucionais e matérias legislativas, o diálogo, participação e possibilidade de interatividade/contato e a transparência. Posto isso, a análise de conteúdo baseou-se na Assessoria de Imprensa, Lei de Acesso à Informação e Comunicação Pública com as seguintes subcategorias:

Quadro 2 – Critérios de categorização e subcategorias

Categories	Subcategorias		
Assessoria de Imprensa (AI)	Divulgação de notícia ou trabalho institucional (DN)	Facilitar a prestação de informação (FP)	
Lei de Acesso à Informação (LAI)	Transparência e Publicidade (TP)	Liberdade de Expressão (LE)	
Comunicação Pública (CP)	Interesse Público (IP)	Diálogo (D)	Tornar conhecidos os trabalhos da instituição (TC)

Fonte: Elaborado pelas autoras com base na pesquisa bibliográfica, 2021.

Já para o site institucional foi proposta uma análise partindo da LAI, conforme critérios com os quais foi possível saber se a CMU segue a legislação e trabalha a transparência ativa e passiva, em especial ao que se refere ao e-Sic. Foram observados os canais de comunicação disponíveis, a facilidade de acesso às informações de interesse público e o respeito à Lei de Acesso à Informação, com base nos critérios descritos por Valdiones *et al.* (2019).

5.1 Contexto de pré-análise

Durante o monitoramento foi necessário considerar dois fatores que permeiam o contexto de análise do objeto em questão. A primeira, de viés político, diz respeito à prisão de 20 dos 27 vereadores em dezembro de 2019. Os parlamentares foram alvo de uma operação coordenada pelo MP para investigar desvio de dinheiro público, ações nas quais as verbas de gabinete foram usadas para contratar irregularmente empresas de segurança, limpeza e gráfica. Embora não tenha acontecido durante o período de monitoramento, as mídias sociais e site, até o mês de maio,

discutiram muito sobre o assunto. Isso porque, com a prisão, houve remanejamento das vagas do legislativo. Convocação de suplentes, posses, processos de cassação, renúncias e até mesmo retomada ao exercício por um deles, que recorreu em instâncias superiores. Grande parte das publicações coletadas, inclusive, dizem respeito a esses processos.

Além disso, em março de 2020, a pandemia de Covid-19 chegou ao Brasil. Uberlândia teve seu primeiro caso em 17 de março e o primeiro óbito confirmado em 2 de abril. Dias depois do caso número 1, a Prefeitura decidiu pelo fechamento do comércio local como uma das medidas de contenção do contágio da doença. Ademais, a ideia era de que o período do monitoramento terminasse quando teria início o período eleitoral e quando, geralmente, os perfis em mídias sociais são desativados até que as eleições terminem. No entanto, no final do mês de junho de 2020 decidiu-se que as eleições seriam adiadas para novembro por razões de segurança sanitária em decorrência da pandemia.

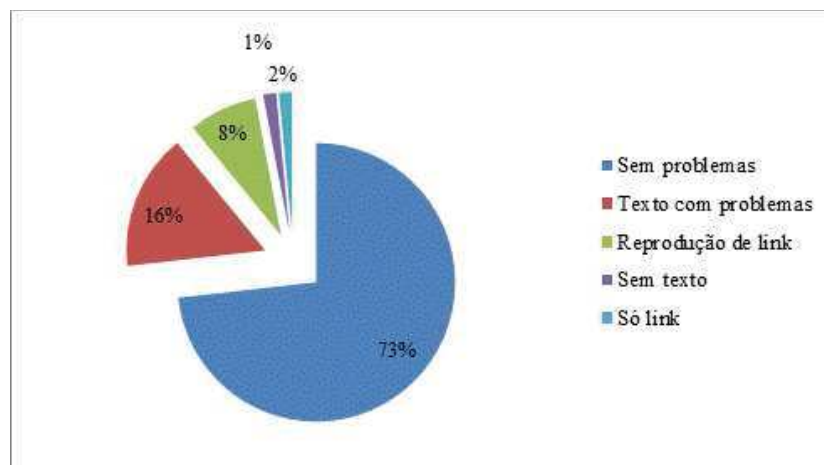
Nesse contexto, em meados de 2020, a Câmara não apenas estava com a credibilidade abalada pelo caso de desvio de dinheiro como também porque a cidade toda enfrentava os problemas decorrentes da pandemia de coronavírus. É, portanto, um período no qual os vereadores precisariam não apenas estar cada vez mais preocupados com a transparência para melhorar a imagem do Legislativo, mas também focados em propor ações que auxiliassem Uberlândia a passar por este período. A solução deveria vir com medidas de fiscalização mais severas para evitar o uso indevido do dinheiro público e ao fim ao qual é destinado, projetos que diminuíssem os impactos econômicos e sociais na cidade e, ainda, atenção ao acesso à informação em um período em que as pessoas ficaram mais conectadas e os serviços e atendimento na Câmara passaram a não serem presenciais, com reuniões realizadas de forma remota e escalonamento das atividades.

A partir da análise de conteúdo foi possível observar que houve 63 postagens no *Facebook* e 51 no *Instagram*, sendo as duas redes vinculadas e compartilhando os mesmos conteúdos, sem adaptação ou com poucas alterações. Uma vez que os conteúdos são os mesmos, consideramos o *Facebook* para chegar à conclusão de que o tema “Cassação” foi o mais recorrente, aparecendo em 24 postagens. A lista segue da seguinte forma: “Leis” dez vezes; “Reuniões” e “CPI” seis vezes cada uma; “Funcionamento da Câmara” quatro vezes; e “Pandemia” e “Eleições” três vezes cada uma. Há ainda outros oito assuntos citados menos de três a uma vez. Se somados, os números são maiores que o total de postagens, uma vez que algumas postagens abrangem mais de um tema. Em nenhuma das duas mídias houve alguma postagem sem interação. Por interação entende-se curtidas, reações, comentários e compartilhamentos.

No quesito linguagem, 73% das publicações obedeceram a critérios como linguagem simples e clara. Para o *Facebook* foi desconsiderada a ideia de que um texto longo seria um problema, visto que, como descrito acima, é uma mídia que comporta textos maiores e que há a

possibilidade de lê-los na versão desktop, ao contrário do *Instagram* (mídia focada em imagens, instantaneidade e que é mais acessada por meio de aplicativo de celular). Os textos longos foram considerados problemáticos apenas se usados no *Instagram*, pois no *Facebook* os problemas se relacionavam à construção textual propriamente dita. Como exemplo pode-se citar o texto publicado em 06 de abril, acerca de audiência para tratar da cassação dos vereadores envolvidos nos escândalos, e que apresenta equívocos na construção do texto e na citação da legislação.

Gráfico 1 – Linguagem utilizada na página do *Facebook*



Fonte: Elaborado pelas autoras, 2021.

No entanto, 16% é um número significativo quando se pensa na quantidade de pessoas que podem ter tido problemas para interpretar ou entender tais textos. Isso porque o profissional de assessoria de imprensa deve atuar como facilitador, no qual seu papel fundamental é colaborar, fornecendo informações necessárias, das mais básicas às mais elaboradas (TAVARES, 2016).

Nesse ponto, a reprodução do conteúdo no *Instagram* diverge um pouco. A maioria dos textos lá publicados é curta e, talvez por isso, percam os problemas presentes na outra mídia social analisada. Alguns deles são publicados apenas o primeiro parágrafo original e um link para acessar a matéria completa no site.

Este, por consequência, é outro problema. A ideia de compartilhar um link externo e que leve para um material mais elaborado para quem tem interesse em uma leitura mais densa é ótima, mas só funciona para o *Facebook*, que permite o redirecionamento. No *Instagram*, o que era para ser um *link* fica como um texto normal e, mesmo usando um encurtador de URL, ainda é pouco provável que a pessoa vá decorá-lo ou copiá-lo e editá-lo no navegador do celular para ter acesso à matéria na íntegra.

Para além disso, as peças dos posts se resumem a fotos, correspondendo a 53 das 63 postagens do *Facebook*, principalmente da mesa diretora nas sessões durante os trabalhos legislativos. Embora o ambiente seja sempre o mesmo, é possível trazer outras versões e elementos, de acordo com o tema abordado, como artes, mais vídeos e, no caso do *Instagram*,

uma arte desdobrada em um carrossel de imagens. Todos os recursos das mídias não só podem como devem ser explorados para reter a atenção do usuário da rede que vive rolando o *feed*.

Partindo para a análise sobre o trabalho da assessoria de imprensa, foram propostas duas subcategorias: Divulgação de notícia ou trabalho institucional (DN) e Facilitar a prestação de informação (FP). Para considerar que a CMU faz assessoria de imprensa, os dois critérios deveriam ser atendidos. Dessa forma, a partir da análise de conteúdo no *Facebook*, 85,7% das publicações atendem aos dois principais critérios propostos.

A categoria seguinte diz respeito ao atendimento à LAI. Para tanto, duas categorias foram propostas: Transparência e Publicidade (TP) e Liberdade de Expressão (LE). Nesse caso, a transparência e publicidade dizem respeito à prestação de contas por meio dos canais digitais e à promoção da CMU e a Liberdade de Expressão considera a possibilidade de interagir com as postagens e outros usuários, bem como expressar livremente. Para esta última, os comentários que foram considerados como forma de liberdade de expressão e não as interações prontas, como curtidas e reações. Os dois primeiros conceitos não foram separados porque, apesar de diferentes, foi considerado que na maioria das publicações, principalmente sobre a cassação dos vereadores afastados, a instituição se promove por meio dessa transparência e da possibilidade de a população saber de todos os passos dados pelas comissões processantes. Dessa forma, 55,5% atendem aos critérios propostos da LAI no *Facebook*.

Por fim, a análise observou a Comunicação Pública considerando três subcategorias: Interesse Público (IP), Diálogo (D) e Tornar conhecidos os trabalhos da instituição (TC). A primeira segue toda a conceituação proposta até aqui. A segunda, por sua vez, leva em consideração se nas postagens existe interação entre os usuários, sejam entre eles mesmos ou com a instituição. Por fim, a última subcategoria considera todo e qualquer trabalho feito pela CMU e seus vereadores. Dessa forma, o órgão atende apenas a 19,04% de todos os pontos observados no *Facebook* e que estavam diretamente relacionados com a CP. Este ponto dialoga com Duarte (2009), quando ele aponta que a Comunicação Pública está baseada principalmente no interesse público e no diálogo com a população, o que não foi efetivamente atingido aqui.

Quanto à LAI e à CP, o *Instagram* diverge do *Facebook* a partir do momento em que a interação é menor e, em nenhuma publicação, o perfil se manifestou para tirar alguma dúvida dos usuários da rede, como faz em algumas postagens do *Facebook*. Dessa forma, considerando a mesma forma de avaliação e, tendo em vista que a quantidade de postagens foi menor, os resultados foram: AI 96,07%, LAI 37,25% e CP 0%. Os resultados aqui apresentados, principalmente em relação à CP e aos critérios estabelecidos para realizá-la, sinalizam pequenas diferenças nos critérios utilizados, principalmente no que diz respeito a como identificar a CP utilizadas por Koçouski (2013) e Duarte (2009). Já Matos (2013) corrobora a proposta de Duarte (2009) quando aponta que a Comunicação Pública deve ser pensada como um processo político que pretende integrar a expressão, a interpretação e o diálogo entre o cidadão e o Estado.

Quem trabalha com mídias sociais tem à disposição uma série de ferramentas para acompanhar os dados das páginas que gerencia. São a partir desses dados e métricas que é possível melhorar o desempenho das redes. Para analisar dados da página no *Facebook* foi utilizada a *Fanpage Karma*. A partir dela foi notou-se que, nesse período, a publicação com maior interação (1,7%), com 33 *likes* e nove comentários, nem foi relacionada a assuntos da Câmara, mas sim uma nota de pesar pelo falecimento de um ex-prefeito da cidade. Em seguida, vem a aprovação da lei que torna obrigatório o uso de máscara como forma de proteção à Covid-19, publicado em 17 de abril de 2020 e que obteve 18 *likes* e 15 comentários (1,1% de interação e 5ª com maior número de *likes*).

Outro dado observado foi o uso de palavras e *hashtags*. Nota-se que não há quase nenhuma frequência e baixo engajamento dos termos usados. O uso das *hashtags* nas mídias sociais pode expandir o alcance da marca, promovendo um envolvimento maior entre os usuários da rede. Mesmo assim, o número de curtidas na página aumentou de 3.711 para 3.846 no citado período. Analisando como um todo, nesses três meses a *fanpage* teve uma interação média de 0,4% e um engajamento de 0,28%.

Passando para os dados do *Instagram*, analisados conforme a ferramenta *Hype Auditor*, o percentual de pessoas engajadas com o conteúdo chega a apenas 0,92%, sendo que dos 1.900 seguidores da época 703 eram considerados uma “audiência de qualidade” e apenas 6 pessoas eram realmente engajadas. No entanto, é preciso abrir um parêntese que, nas postagens analisadas, pode-se notar que dois deles são um vereador e um servidor. Ainda sobre a audiência foi mostrado que a interação é baixa, levando em consideração tanto as curtidas quanto os comentários, como foi observado na análise de conteúdo.

Os seguidores, por sua vez, correspondem a 73% da cidade de Uberlândia e são definidos pela ferramenta da seguinte forma: 37,5% de pessoas reais, 0,4% de influenciadores (conta com mais de cinco mil seguidores), 40,6% de *massfollowers* (contas com mais 1500 seguidores e que usam ferramentas automáticas de ganhar seguidores) e 21,5% de contas suspeitas (robôs ou pessoas que usam serviços específicos para *likes*, comentários e seguidores), conforme definições da própria plataforma de análise.

Pode-se concluir que a equipe responsável precisa se aprofundar nos conhecimentos teóricos discutidos ao longo desta pesquisa para focar em um plano de comunicação efetivo e que contemple o interesse público, a transparência, a publicidade e, ainda, atuar como mediadores da informação. Não foi observada nenhuma publicação no período analisado, entre os meses de abril e junho de 2020, em que a interação e o diálogo com a comunidade foram priorizados ou incentivados.

Dessa forma, esse resultado, juntamente com os demais coletados até aqui sobre as *fanpages*, vai contra o que aponta Duarte (2009) quando menciona que a Comunicação Pública exige: privilegiar o interesse público; centralizar o processo no cidadão; tratar a comunicação

como um processo dialógico; adaptar instrumentos às necessidades, possibilidades e interesses públicos.

Nas mídias sociais conclui-se que a questão da transparência e, principalmente, da comunicação pública precisa ser repensada e melhor trabalhada, assim como os estudos das mídias sociais, para definir as especificidades de cada uma e o potencial que elas permitem trabalhar um tema tão relevante quanto política.

A análise do site institucional foi feita à luz da LAI e levando em conta o e-Sic. No decorrer da análise foram encontrados problemas no sistema que impossibilitaram a análise completa.

A LAI prevê que, para a transparência ativa, a legislação precisa de fácil acesso e, ainda, que devem ser disponibilizados tutoriais de como usar o sistema eletrônico e que os relatórios de todos os pedidos de informação devem ser públicos. Dessa forma, a Câmara atende apenas a 50% dos critérios estipulados. Aqui, cabe lembrar o que foi apresentado no capítulo 3, que devem estar disponíveis os números sobre os pedidos e os recursos, com estatísticas extraídas diariamente do e-SIC. Tais dados podem ser apenas consultados ou o cidadão pode fazer o download dos relatórios.

No entanto, o problema maior encontra-se na transparência passiva. É previsto que o pedido de informação possa ser feito tanto com cadastro como de forma anônima. Contudo, a plataforma não permitiu que a solicitação fosse feita de nenhuma das duas formas. Para informações anônimas, a seguinte mensagem era exibida, depois de preencher todos os campos: “Não é possível criar o processo. Usuário padrão não identificado!”.

Em uma segunda tentativa, fazendo o cadastro e preenchendo as informações básicas, é informado que a validação será enviada por e-mail, mas esta confirmação nunca chegou. Posteriormente, tentou-se cadastrar outro endereço, mas só é possível fazer um cadastro com os dados, especialmente porque pedem CPF. A mensagem foi a seguinte: “Erro ao salvar o usuário. Já existe um usuário para uma pessoa com os dados informados. Entre em contato com o setor de cadastro”. Solicitou-se que outras pessoas fizessem o procedimento e o resultado foi o mesmo.

Outra inconsistência é que o site informa que, havendo erro, o setor de cadastro deve ser procurado. No entanto, não existem informações sobre como entrar em contato com o setor nem de forma online quanto presencial. Mesmo se desconsiderássemos a pandemia, é previsto na legislação que os pedidos sejam feitos por meios eletrônicos para dar mais transparência aos atos. Além disso, serve para facilitar o processo de pedido de informação àqueles que não têm tempo de comparecer à Câmara, visto que a instituição funciona em horário comercial, quando o cidadão está trabalhando.

Posto isso, a Câmara de Uberlândia atende a apenas 9,09% dos critérios analisados em relação à transparência passiva e que diz respeito a três pontos principais: receber o pedido de acesso; registrar este pedido, bem como entregar o número de protocolo, com data; e, por fim,

encaminhar o pedido do cidadão ao setor competente que fornecerá a informação solicitada. O resultado dialoga com os estudos de Valdiones *et. al.* (2019), realizado em todo o país, que mostra as dificuldades para realizar, acompanhar e consultar os pedidos de informação, muitas vezes até impedindo que o usuário faça alguma solicitação a partir do sistema.

Concluiu-se que, no site, o acesso à informação é precário, visto que até a conclusão desta pesquisa não era possível realizar cadastro e solicitações por meio do e-Sic, o que é cabível de penalidades. A CMU foge, portanto, do que é estabelecido na legislação, uma vez que o sistema para pedido de informações não atinge seus pontos principais: receber o pedido de acesso; registrar este pedido, bem como entregar o número de protocolo, com data; e, por fim, encaminhar o pedido do cidadão ao setor competente que fornecerá a informação solicitada. (BRASIL, 2012). Se o cidadão não chega sequer à primeira parte, torna-se até irrelevante citar aqui o cumprimento dos prazos.

Vale reforçar que, no cenário atual de pandemia e distanciamento social, os processos deveriam estar cada vez mais focados no online, não apenas para garantir o direito do cidadão ao acesso à informação, mas também a segurança sanitária para evitar que os solicitantes precisem se deslocar para fazer o pedido. A Câmara de Uberlândia passou por uma situação delicada de prisão e cassação da maioria dos vereadores, afetando negativamente a imagem da instituição. Investir na transparência e facilitar o que já é previsto na LAI não apenas é obrigatório, mas ajudaria na retomada da credibilidade do órgão e seus agentes.

6 Considerações Finais

A pesquisa acompanhou e analisou as mídias sociais *Facebook* e *Instagram* e o site institucional da Câmara Municipal de Uberlândia por três meses, entre abril e junho de 2020, com o objetivo de averiguar como são tratadas e divulgadas as questões de interesse público nos canais oficiais de comunicação, ponderando os conteúdos das matérias legislativas, mensuração da resposta dos usuários às postagens nas mídias e demais questões.

Com base na pesquisa bibliográfica e nos dados apresentados, podemos concluir que ainda há um processo de melhoria pelo qual a assessoria da Câmara de Uberlândia precisa passar. Conhecer o conceito de comunicação pública e *accountability* são alguns dos passos iniciais. É preciso entender que, hoje, a quantidade de pessoas que se informam por meio das mídias sociais, principalmente o *Facebook*, é significativa. Os canais digitais são potenciais que devem ser trabalhados, não só para que a informação chegue ao maior número possível de pessoas, mas fazendo isso de uma forma em que os assessores de imprensa trabalhem como facilitadores do conhecimento, tornando a linguagem clara e não deixando que os termos técnicos sejam um fator excludente para o exercício da cidadania. Para além disso, é preciso entender as especificidades das mídias e usá-las a favor da população, principalmente estreitando laços e promovendo o diálogo, que é sim possível mesmo no online.

Por fim, o site institucional apresenta grandes problemas quanto ao acesso e impossibilita o pedido de informação, seja ele por meio de cadastro ou de forma anônima, como previsto por lei. Relatórios também não são apresentados, o que descaracteriza o princípio da transparência.

Respondendo à inquietação inicial sobre transparência e o interesse público, pode-se concluir que, a partir do material e período analisados, a Câmara Municipal de Uberlândia não realiza comunicação pública nas mídias sociais, uma vez que a maioria dos assuntos inerentes à coletividade não são sequer divulgados amplamente. Outro ponto é que não há respeito à Lei de Acesso à Informação no que tange os pedidos realizados de forma online pelo e-Sic, conforme legislação aprovada e que pode acarretar penalidades caso alguém registre denúncia.

Referências

AMORIM, M. R. L.; SILVA, F. S. **Impactos da Implantação da Lei de Acesso à Informação no Serviço Público**: uma Análise das Dificuldades e Benefícios à Cidadania. SEGeT 2014 – XI Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia. Não publicado. Disponível em: <http://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos14/8820506.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2020.

BATISTA, M. **A difusão da Lei de Acesso à Informação nos municípios brasileiros**: fatores internos e externos. Brasília: Enap, 2017. 84 p. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3125/1/Cadernos_53.pdf. Acesso em: 14 abr. 2020.

BRANDÃO, E. P. Usos e Significados do Conceito Comunicação Pública. In: Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 29, 2006, Brasília. **Anais...** São Paulo: Intercom, 2006. Disponível em: <http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/38942022201012711408495905478367291786.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto lei nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. **Diário Oficial União**, Brasília, DF, 16 mai. 2012. Seção 1, p. 1. Retificação. Diário Oficial da União - Seção 1 - 18/5/2012, Página 3. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm. Acesso em: 16 out. 2019.

CAMPOS, A. M.. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30 a 50, jun. 1990. ISSN 1982-3134. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049>. Acesso em: 09 Jun. 2020.

CUNHA, M.A. *et al.* Transparência governamental eletrônica para Accountability. In: PINHO, J.A.G. (ed.) **Artefatos digitais para mobilização da sociedade civil**: perspectivas para avanço da democracia [online]. Salvador: EDUFBA, 2016, pp. 119-139. ISBN: 978-85-232-1877-5. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/hk62f/pdf/pinho-9788523218775-07.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020.

DINES, A. Introdução: Assessorias (e/ou/versus) Imprensa. In: DUARTE, J (org.). **Assessoria de Imprensa e relacionamento com a mídia**. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2009.

DUARTE, J. Assessoria de Imprensa no Brasil. In: DUARTE, J (org.). **Assessoria de Imprensa e relacionamento com a mídia**. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2009.

FLORES, C. M. **Comunicação pública e assessoria de imprensa**: apontamentos acerca da

Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser do estado do Rio Grande do Sul. 2016. 83 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Públicas) — Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2016.

HASWANI, M. O discurso obscuro das leis. In: MATOS, H. (Org.) **Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA/USP, 2013, p. 71-96. Disponível em: <http://www3.eca.usp.br/sites/default/files/form/ata/pos/quarto.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2020.

KOÇOUSKI, M. Comunicação Pública: construindo um conceito. In: MATOS, H. (Org.) **Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA/USP, 2013, p. 71-96. Disponível em: <http://www3.eca.usp.br/sites/default/files/form/ata/pos/quarto.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2020.

KUNSCH, M. M. K. Comunicação pública: direitos de cidadania, fundamentos e práticas. In: MATOS, H. (Org.) **Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA/USP, 2013, p. 13-30. Disponível em: <http://www3.eca.usp.br/sites/default/files/form/ata/pos/quarto.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2020.

RIBEIRO, E. M. A. O.; MAINIERI, T. A comunicação pública como processo para o exercício da cidadania: o papel das mídias sociais na sociedade democrática. **Organicom**, v. 8, n. 14, p. 49-61, jun. 2011.

ROCHA, A. C. A accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 14, n. 2, p. 82-97, set. 2011.

SARDINHA, A. C. Questões teóricas sobre a Comunicação Pública e deliberação na democracia participativa brasileira - um estudo de caso. **Biblioteca On-line de Ciências da Comunicação**, v. 1, p. 01-60, 2012. Disponível em: <http://www.bocc.ubi.pt/pag/sardinha-antonio-questoes-teoricas-sobre-a-comunicacao-politica.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2020.

TAVARES, A. F. **Comunicação pública e acesso à informação: o interesse público presente nas produções da assessoria de imprensa da Prefeitura de Santarém (PA)**. 2016. Dissertação (Mestrado em Tecnologias, Comunicação e Educação). Universidade Federal de Uberlândia, 2016.

VALDIONES, A. P. *et al.* **Panorama dos sistemas eletrônicos de informação ao cidadão: uma análise das ferramentas de diferentes órgãos públicos**. São Paulo: Artigo 19, 2019. Disponível em: https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2019/05/A19_ESICS_web_2019.pdf. Acesso em: 14 abr. 2020.

WE ARE SOCIAL. **Digital in 2020**. 2020. Relatório acerca da comunicação digital relativo ao ano de 2020. Disponível em: <https://datareportal.com/reports/digital-2020-brazil>. Acesso em: 25 ago. 2020.

Artigo submetido em: 2021-03-23

Artigo reapresentado em: 2021-04-26

Artigo aceito em: 2021-05-06



**DE ABATIÁ A XAMBRÊ: A ATUAÇÃO DOS LEGISLATIVOS MUNICIPAIS NO
FACEBOOK E A PRESENÇA DOS CONCEITOS DE PROXIMIDADE,
TRANSPARÊNCIA E ACCOUNTABILITY NA COMUNICAÇÃO PÚBLICA**

**FROM ABATIÁ TO XAMBRÊ: THE PERFORMANCE OF MUNICIPAL
PARLIAMENTS ON FACEBOOK AND THE PRESENCE OF THE CONCEPTS OF
PROXIMITY, TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY IN PUBLIC
COMMUNICATION**

**DE ABATIÁ A XAMBRÊ: LA ACTUACIÓN DE LOS PARLAMENTOS
MUNICIPALES EN FACEBOOK Y LA PRESENCIA DE PROXIMIDAD,
TRANSPARENCIA Y PRESTACIÓN DE CUENTAS EN LA COMUNICACIÓN
PÚBLICA**

Paula Andressa de Oliveira¹
Michele Goulart Massuchin²

Resumo: Este artigo busca discutir como as Câmaras Municipais do Paraná, instituições representativas que se colocam mais próximas dos cidadãos, integram práticas de *accountability*, proximidade e transparência às dinâmicas estabelecidas no *Facebook*, ferramenta utilizada para ampliar a relação entre representantes e representados por meio da comunicação pública digital. A pesquisa monitorou as *fanpages* dos legislativos a partir de três etapas: levantamento sobre a existência ou não de páginas dos parlamentos, raspagem das postagens durante 60 dias e análise quantitativa dos conteúdos. O trabalho resultou na observação sistemática de 3.832 mil postagens feitas por 130 legislativos municipais em suas contas institucionais. Os resultados indicam usos distintos quanto à intensidade, características que denotam ênfase nos atores, prevalência das transmissões de sessões e ausência de diálogo.

Palavra-chave: Legislativos; Comunicação Pública, Câmaras Municipais; *Facebook*; Paraná.

Abstract: This article discusses how the Municipal Parliaments of Paraná integrates practices of accountability, proximity and transparency with dynamics established by Facebook. This is a tool used to expand the relationship between politicians and citizenships through digital public communication. The research monitored the legislative fanpages from three stages: mapping the existence of parliamentary pages on Facebook, scraping posts for 60 days and analyzing of the contents. The research made a systematic observation of 3,832 posts publicized by 130 municipal parliaments in their fanpages. The results indicate different uses by institutions, focus on politicians, prevalence of session transmissions and low level of dialogue.

Keywords: Parliaments; Public Communication; City Council; Facebook; Paraná.

Resumen: Este artículo busca discutir cómo los parlamentos locales, instituciones representativas más cercanas de los ciudadanos, integran prácticas de *accountability*, proximidad y transparencia a las

¹ Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Comunicação pela Universidade Federal do Paraná. E-mail: paulaandreolioliveira@gmail.com

² Professora do Departamento de Comunicação (DECOM), do Programa de Pós-Graduação em Comunicação (PPGCOM) e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Pesquisadora do grupo de pesquisa em Comunicação Política e Opinião Pública (CPOP/UFPR). E-mail: mimassuchin@gmail.com

dinámicas establecidas en Facebook, herramienta utilizada para ampliar la relación entre representantes y representados a través de la comunicación pública digital. La encuesta monitoreó las *fanpages* legislativas por tres etapas: mapeo sobre la existencia o no de páginas parlamentarias, búsqueda de publicaciones durante 60 días y análisis cuantitativo de los contenidos. El trabajo resultó en la observación sistemática de 3.832 publicaciones realizadas por 130 legislaturas municipales en sus *fanpages*. Los resultados indican diferentes usos en cuanto a intensidad de contenidos, características que muestran un énfasis en los electos, el predominio de las sesiones y la ausencia de diálogo.

Palabras clave: Parlamentos; Comunicación Pública, Parlamentos municipales; Facebook; Paraná.

1 Introdução

O uso do ambiente online por instituições públicas oferece ganhos democráticos, primeiramente porque a tecnologia permite uma participação ampliada da sociedade na tomada de decisões, possibilitando mudanças palpáveis (LESTON-BANDEIRA, 2012; MITOZO, 2018). Adicionalmente, auxilia na visibilidade e na construção da imagem pública (BARROS; BERNARDES; RODRIGUES, 2015), especialmente quando tais instituições possuem uma imagem negativa diante dos cidadãos. Silva e Christopoulos (2013) destacam que as Câmaras Municipais enfrentam descrédito por serem instituições lembradas como lugar de negociações clientelistas para a manutenção de redutos. Esta observação mostra uma instituição sem credibilidade, sendo a comunicação um agente ainda mais importante em âmbito municipal.

Embora a análise do uso das tecnologias digitais pelas instituições possa ser amparada por distintas discussões teóricas, seja do ponto de vista da participação política ou dos processos de representação – ou até mesmo observando distintos espaços que não são, necessariamente, as redes sociais digitais –, neste artigo a articulação proposta é entre a prática da comunicação pública online proporcionada pelas redes sociais e o modo como os parlamentos introduzem elementos que denotam proximidade com os cidadãos, transparência da gestão e *accountability* em relação às ações desenvolvidas³. Trata-se de uma observação empírica sobre como a comunicação pública é praticada tendo como foco, neste caso, os legislativos municipais.

O desdobramento deste artigo é uma forma de complementar a literatura que se debruça para entender as práticas e conceitos de comunicação pública. Se por um lado há uma vasta rede de reflexões sobre comunicação pública que se dão do ponto de vista teórico (DUARTE, 2012), por outro também há um agrupamento de estudos que verifica na prática como tal conceito se aplica no cotidiano da comunicação produzida pelas diversas instituições (MATOS, 2012). Com este artigo, a pretensão é verificar como o conceito se materializa no âmbito das instituições legislativas, mas não apenas isso. Também busca-se refletir sobre como a junção com as propostas de proximidade, transparência e *accountability* permite perceber a aplicabilidade do conceito por parte dos órgãos – no caso do setor público – e facilita a compreensão sobre como a comunicação

³ A pesquisa mais ampla, que está em fase de finalização, monitora diversas características sobre como as Câmaras Municipais atuam no *Facebook*. No entanto, o objetivo aqui é relacionar o conceito de comunicação pública com as principais práticas evidenciadas pelos legislativos, excluindo-se a discussão sobre engajamento e interação e também sobre profissionalização dos conteúdos.

pode, de fato, ser pública quando feita por instituições como os legislativos. Por isso, o foco do texto recai sobre os três eixos previamente citados. O texto não apenas analisa como são desenvolvidos e apropriados pelas equipes de comunicação das Câmaras Municipais, mas mostra como contribuem e se associam com as discussões sobre comunicação pública.

O foco nas redes sociais, adicionalmente, é reflexo das mudanças percebidas nos últimos anos, tanto no comportamento das instituições (SOARES; CARLOMAGNO, 2018) que migraram para o *Facebook*, *Twitter* e *Instagram*, como do próprio público que passou a agregar funcionalidades a tais ferramentas. Segundo dados do CETIC (2019), 134 milhões de brasileiros estão conectados, o que representa 74% dos brasileiros acima de 10 anos. Os dados também mostram que as pessoas passam parte significativa do tempo nas redes sociais, perdendo apenas para os aplicativos de envio de mensagens (CETIC, 2019), o que torna efetivo o uso desses espaços pelas instituições se o objetivo é melhorar a relação com seus representantes. Outro dado importante é que tem aumentado tanto a busca por informações no ambiente digital (PEW RESEARCH CENTER, 2020) quanto a confiança depositada nos conteúdos (VALORES EM CRISE, 2020).

Dessa forma, foram analisadas as *fanpages* das Câmaras Municipais a partir de três etapas empíricas. A primeira considerou o levantamento das *fanpages* dos 399 municípios do Paraná. Esse mapeamento da existência ou não de páginas foi realizado entre junho e setembro de 2019. A partir disso, foram obtidos dados de que 130 Câmaras contavam com *fanpages* disponíveis. Neste sentido, a delimitação do corpus considerou a extração dos conteúdos publicados dessas 130 páginas ativas e com publicações durante 60 dias (nos meses de outubro e novembro do mesmo ano). É importante mencionar que se optou por um período “neutro” que desse conta de apreender a rotina de comunicação das instituições legislativas. Como resultado dessa raspagem de dados, a análise de 3.832 mil postagens dos dois meses foi feita na sequência, a partir de um livro de códigos previamente elaborado, com base na Análise de Conteúdo (KRIPPENDORFF, 2018; BAUER, 2018; SAMPAIO; LICARIÃO, 2018).

2 A comunicação pública aplicada às instituições legislativas

A Comunicação Pública pode ser entendida como a comunicação praticada no espaço público democrático (MATOS, 2011; DUARTE, 2011), o que inclui o Poder Legislativo. Mas segundo a literatura, por conta de diversas vertentes e sentidos, o conceito, que é amplo, detém variadas concepções, algumas mais simples e outras mais complexas (MATOS, 2011). Segundo Oliveira (2004), o termo já foi usado enquanto um sinônimo de comunicação estatal, sendo um contraponto aos preceitos da mídia privada, no entanto não se deve deter-se ao emissor da mensagem (MIOLA; MARQUES, 2018). Zémor (1995) define o conceito pela legitimidade do interesse geral. Logo, a comunicação ocorre no espaço público, sob o olhar do cidadão. Em uma tentativa de síntese, Brandão (2007) sustenta que a produção de informação prevê construir a

cidadania, muito além da comunicação dos órgãos de governo, justamente o que corrobora para não haver foco no emissor para definir o que é comunicação pública ou não.

Ainda que por um período a comunicação ligada aos órgãos públicos esteve diretamente relacionada à propaganda, na perspectiva de Brandão (2012), hoje o ponto em comum que todas as abordagens possuem é que se trata de um processo que perpassa o Estado, o governo e a sociedade (MATOS, 2007) – muito mais ligado, portanto, à natureza da mensagem do que ao tipo de emissor (MONTEIRO, 2012; MIOLA; MARQUES, 2018) – e de interesse geral (ZÉMOR, 2005). No caso desta dissertação, considera-se como agente – ainda que isso não seja, de fato, o distintivo – um órgão público: o legislativo municipal. É fundamental reforçar que os legislativos se colocam como um daqueles órgãos que, pela sua funcionalidade, deve prezar pela comunicação pública. E, como o foco está na comunicação feita pela *fanpage*, busca-se verificar apenas uma face deste conceito, já que ele pode se materializar em outras mensagens que se utilizam de outro suporte – que não o digital – para chegar aos cidadãos.

Na tentativa de materializar um conceito tão amplo e que pode ser aplicado para distintas instituições, Zémor (2005) ressalta como é possível estabelecer a comunicação pública, o que dialoga diretamente com os conceitos de transparência, *accountability* e proximidade que são fundamentais aos órgãos públicos. Para Zemór (2005), deve haver o estabelecimento de diálogo, a prestação de serviço, a apresentação e promoção de serviços da administração, a divulgação da instituição tornando-a conhecida, a divulgação de ações cívicas e de interesse geral e a comunicação sobre processos decisórios.

Duarte (2011; 2012) segue com o conceito ancorado no interesse público. Conforme o autor, a ideia fundamental de Comunicação Pública soma-se ao papel de melhorar a vida das pessoas pela comunicação, que vai além do sentido único de fornecer dados. Ou seja, o objetivo é permitir ao cidadão conhecer até as informações que não julga saber e, a partir de então, poder “expressar suas posições com a certeza de que será ouvido com interesse”, em uma perspectiva de participar ativamente do diálogo (DUARTE, 2012, p.64). Pensando nas instituições legislativas, receber informação de interesse público é fundamental para que possa, de fato, haver participação dos cidadãos numa etapa subsequente.

O pressuposto é reiterado por Matos (2011), mas a autora defende o não reducionismo da comunicação pública a um processo unilateral e de mera transmissão. A comunicação pública deve acontecer, portanto, como processo político de interação. Ou seja, adiciona-se ao interesse público dos conteúdos o valor do diálogo. Pensando no legislativo, segundo Howlett (1995), a comunicação do cidadão com seu representante pode reduzir a assimetria existente entre a demanda e a satisfação na implantação das políticas públicas, envolvendo Estado e sociedade. Para Leston-Bandeira (2012), a comunicação legislativa é eficiente quando provoca novos comportamentos políticos, particularmente no estreitamento da relação dos representantes com a opinião pública e a sociedade civil. Um exemplo prático são enquetes criadas em perfis de

instituições nas redes digitais, sendo que as Câmaras de Curitiba e São Paulo utilizam deste mecanismo de forma frequente, buscando criar espaços de interação. No entanto, as relações dialógicas estão longe de serem uma prática cotidiana da comunicação pública, ainda mais em âmbito local, o que será discutido na análise dos dados.

Outra questão fundamental que atravessa a discussão sobre a comunicação pública refere-se aos interesses particulares, personalistas e estratégicos da formação da imagem que podem se sobressair ao interesse público. Miola e Marques (2017) buscam definir a comunicação pública pensando em apresentar critérios para classificar e diferenciar o viés estratégico e democrático-normativo do termo. De um lado, há iniciativas que visam contribuir com práticas que aproximam os cidadãos das instituições, além de aumentar a transparência e a prestação de contas, enquanto do outro, existe uma dimensão estratégica da comunicação institucional com uso de política de imagens personalizadas.

Os parlamentos também estão inseridos neste embate. Os conteúdos publicizados contribuem para formar a imagem das instituições, já que, segundo Weber (2004, p. 262), “informações e sinais são estrategicamente construídos como as ações de instituições e sujeitos públicos (informação, propaganda, eventos, atitudes)”. Ou seja, a comunicação pública é capaz de melhorar a imagem das instituições, sendo que o declínio da confiança é resultado de práticas pouco responsivas de comunicação (FAIRBANKS *et al.*, 2017), o que se encaixa à realidade dos legislativos. Por outro lado, os conteúdos podem ser usados para construir imagens personalizadas dos atores que pertencem – temporariamente – a essas instituições.

Em relação à comunicação pública digital, foi percebido por Amaral (2014) que essas imagens atreladas à propaganda e distantes da dimensão pública foram frequentes ao observar a comunicação realizada pelo governo do Estado da Bahia. Para esta pesquisa, o exemplo seria do foco nos vereadores e não nas ações institucionais. Barros e Miola (2015) verificaram que no caso do Governo do Sergipe, ficou perceptível a convivência entre uma dimensão pública da comunicação via *Twitter*, mas também uma dimensão estratégica, com foco na propaganda e não na transparência. No caso dos governos municipais, Graham e Avery (2013) perceberam que nos EUA o foco esteve no *Twitter* e no *Facebook*, mas com um uso limitado e focado em eventos, sendo, portanto, subutilizados. Resultado similar é trazido por Zeng e Zeng (2014), indicando que na China os governos usaram *microblogs* para distribuir conteúdos que enfatizavam a promoção pessoal e não serviços ou interação com os cidadãos. Assim, torna-se fundamental compreender em que medida os legislativos municipais no Brasil fazem comunicação pública e que tipo de informação é oferecida aos cidadãos.

2.1 A interface com os conceitos de proximidade, transparência e *accountability*

A crise na representação é uma constatação no cenário político atual. E os parlamentos não ficam de fora. Para Faria e Rehbein (2016), uma forma de amenizar este panorama é utilizar

ferramentas que promovam transparência, *accountability* e, também, participação. No caso desta pesquisa, utilizou-se o termo proximidade para dar conta de elementos que denotam iniciativas mais tímidas de relacionamento com o público, mesmo que não haja efetivamente participação dos cidadãos nas decisões tomadas pelos parlamentares. Os três conceitos compõem o tripé para a sustentação de uma comunicação pública efetiva no caso das instituições legislativas.

No caso da transparência, Margetts (2011) reforça que está atrelada aos conceitos de abertura e vigilância, podendo tanto fortalecer a democracia quanto causar incerteza na governança e menor confiança nas instituições. Apesar da existência de outros mecanismos de transparência, a internet – e em especialmente as redes sociais – tem levado a importantes mudanças na relação entre cidadãos e governo (MARGETTS, 2011). Autores como Filgueiras (2011) e Gomes, Amorim e Almada (2018) destacam a importância de retomar o princípio da publicidade, porque a transparência seria apenas uma parte deste conceito mais amplo, que teria maior capacidade de melhorar os processos democráticos.

Em se tratando da relação com a comunicação, tal conceito pode aparecer de diversas formas. Uma delas é quando há transmissão das sessões, o que já é comum por meio da TVs legislativas – que, mesmo com uma transmissão deficitária e com poucos recursos, permite que os cidadãos acompanhem o dia a dia da instituição (BARRETO, 2019) – e se destaca nas mídias digitais com as *lives* e outras formas de distribuição de conteúdos que incrementam a transparência institucional (BERTOT *et al.*, 2010). A produção de conteúdo, ao mesmo tempo, pode oferecer informação sobre orçamento, divulgar eventos e a agenda da câmara, usar dados diretos ou fazer menção ao Portal da Transparência. A explicação sobre os tramites ou informações do funcionamento da Casa legislativa também corroboram para tornar a instituição mais transparente e vigiada pelos cidadãos, seguindo a perspectiva dos conceitos-chaves colocados por Margetts (2011).

Antes de tratá-la enquanto um conceito, Gomes, Amorim e Almada (2017) descrevem a transparência como metáfora para aquilo que se deixa ver. “Um corpo transparente é aquele que deixa ver, através dele, outros objetos que, do ponto de vista do observador, estão atrás deste corpo” (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2017, p.26). Assim, há transparência quando existe controle externo do ato para além de quem o praticou. Segundo Amorim (2012), historicamente, a Suécia foi o país pioneiro no reconhecimento do direito de acesso à informação no mundo, por meio de uma lei do direito à informação promulgada em 1766. Ela previa o direito de acesso a documentos governamentais por meio da imprensa, que levava os dados à público. Mais 200 anos depois, os governos têm utilizado cada vez mais os recursos da Internet para dar conta das demandas em tornar público os investimentos, gastos e decisões, especialmente por meio dos portais eletrônicos. De modo mais clássico, no Brasil a Lei de Acesso à Informação (nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) é uma aliada da população preocupada em cobrar daqueles que detém o poder. A lei que obriga os órgãos públicos a oferecer informações públicas à comunidade

garante o informativo sobre as despesas, orçamentos, nome e salário dos funcionários de diversos órgãos públicos pelo país (BRASIL, 2016).

Vale lembrar, porém, que há outras camadas analíticas a serem observadas, além de gastos, quando se fala de transparência dos Legislativos. Isso justifica olhar para as redes sociais e ver além de uma releitura da transparência obrigatória das instituições. Significa dizer que os portais da transparência não são transparentes em si, mas tornam-se por intermédio da divulgação dos dados previamente compreendidos. Além disso, a publicidade também pode ser analisada como instrumento de divulgação (SILVA, 2011), visto que a informação, sobretudo de fácil entendimento pelo público, é um passo para maior participação nos parlamentos (MARQUES, 2008). É preciso ter informação para participar efetivamente.

Segundo Gomes (2011), a apresentação de ações e resultados das iniciativas, de modo a estimular mais participação a partir das ferramentas disponíveis, também é uma forma de transparência. Para Schedler (1999) e Mitozo (2018), esse processo chama-se responsividade, que é uma das vertentes da *accountability*. Este conceito prevê a obrigação de o poder ser exercido de forma transparente e, conseqüentemente, justificar seus atos. Para que a responsividade aconteça, as instituições legislativas devem manter algum nível de diálogo com seus mandatários, trazendo respostas aos cidadãos. Os avanços na tecnologia da informação, portanto, reconfiguram a relação da sociedade com os dados públicos, visto que potencializou as possibilidades de o cidadão comum monitorar atos de corrupção e responsabilizar os agentes políticos, além de contribuir nos processos decisórios. Portanto, há muitas formas de fomentar a transparência, sendo a comunicação pública digital apenas uma delas.

Já em relação à *accountability*, Campos (1999) afirma que não tem tradução literal, mas comporta a noção de responsabilidade do Estado perante os cidadãos. Schedler (1999) afirma que o conceito é abrangente. Já Valente (2004) defende que o termo *accountability* envolve não só responsabilidade, mas a prestação de contas. Em outras palavras, é uma maneira de criar mecanismos de cobrança e controles internos e externos para que o Estado seja cobrado pela sociedade civil e agências reguladoras. E a transparência, portanto, pode ser um atributo para o processamento das informações que serão observadas e, posteriormente, favoreçam o controle dos atos. Para Schedler (1999), mais que denotar uma técnica, abarca formas de prevenir e corrigir o abuso do poder político, o que implica sujeitar o poder à ameaça de sanções, obrigá-lo a ser exercido de forma transparente e forçá-lo a justificar seus atos. Amorim (2012) chama a atenção, porém, que a *accountability* não garante o funcionamento de um governo eficiente.

Para alguns autores, a exemplo de Filgueiras (2011), o estudo da *accountability* aliado aos conceitos de transparência e publicidade pode fornecer uma explicação para um modelo em que os agentes políticos e os diversos agrupamentos da sociedade estabelecem uma relação harmônica, na qual os representantes públicos fariam suas prestações de contas com base nos interesses e cobranças das diferentes camadas sociais de seus representados. Novamente trazendo

para o caso legislativo, os presidentes das câmaras municipais, por exemplo, podem se valer deste conceito para prestar contas de suas ações frente aos parlamentos, desde justificar os gastos com diárias – um fator amplamente criticado na esfera municipal – até a economia efetuada no âmbito das casas legislativas. O importante é se utilizar da prestação de contas para que a comunidade esteja ciente dos acontecimentos e, em muitos casos, mudem uma opinião a partir das informações recebidas. Para isso, as redes sociais têm papel fundamental.

Por outro lado, além da transparência e da prestação de contas, tão importantes para que a comunicação pública aconteça efetivamente nos parlamentos, a proximidade entre os representantes e representados é outro fator fundamental a ser explorado pelas instituições quando fazem uso do ambiente digital. Os parlamentos, por serem representativos são aqueles que deveriam, em tese, ter maior proximidade com os cidadãos. Mas como se materializa a proximidade e como ela pode colaborar com as rotinas das Câmaras?

Em relação ao conceito de proximidade, este está ligado à discussão sobre representantes e representados nos sistemas democráticos. Para sair da crise de legitimidade, a estratégia é justamente uma aproximação entre a elite política e os cidadãos. Neste caso, não se discute aqui o conceito de participação, por se tratar de um terceiro espaço (WRIGTH, 2012) – no caso, o *Facebook* – mas de formas ainda mais iniciais de relacionamento como chamadas para o engajamento das redes sociais, convite para participar de outras ações online e *off-line*, conversa mais informal e respostas das Câmaras nos comentários, inicialmente um possível diálogo. Nesse sentido, não se mede efetivamente a participação nas decisões políticas, mas como as instituições se abrem para se mostrarem mais próximas dos cidadãos.

Ainda que não se saiba o real efeito desses mecanismos nas decisões políticas (MARQUES, 2015) e também que muitos atores políticos evitaram a interação por um bom tempo (STROMER-GALLEY, 2000), a proximidade entre representantes e representados também contribui para melhorar a imagem pública e a confiança nas instituições. Muitas vezes, apesar de não se efetivar um diálogo, as organizações têm mostrado caminhos para quebrar barreiras, tal como uma conversa mais informal. Conforme Mitozo (2018), nos casos estudados pela literatura sobre internet e parlamentos, é cada vez mais frequente a existência do conceito de relacionamento e proximidade, pois as instituições – especialmente os legislativos - passam a agregar as demandas cidadãs às rotinas das instituições políticas. Assim, a comunicação pública pelas redes sociais, quando não se efetiva em um diálogo, ao menos serve como um termômetro do interesse dos cidadãos por determinados temas e questões inerentes à casa legislativa. As distintas formas de proximidade com o cidadão são oportunidades de se reconectar com as demandas dos representados (MITOZO, 2018).

Segundo Kunsch (2003), as mídias sociais mediadas por computador evocam uma ideia de comunicação dirigida aproximativa. Conforme a autora, dessa forma, as mídias sociais permitem uma comunicação quase que face a face, possibilitando ações interativas com públicos

identificados, cujo *feedback* pode ser imediato. Para Henriques e Sant'ana (2015), pensar a presença de instituições nas mídias sociais cria caminhos para trabalhar a legitimidade não apenas a partir do discurso em torno da própria imagem, mas do diálogo e do debate acerca das questões que a estruturam. Por fim, para Marques (2014), as possibilidades oferecidas pela comunicação digital permitem aos representantes políticos a utilização de ferramentas online para prestar contas, criar aproximação e obter visibilidade pública. Para tanto, é necessária disposição dos atores políticos para que elas sejam utilizadas.

3 A digitalização da comunicação pública: dos sites às redes sociais digitais

As mudanças que a nova dinâmica das redes digitais acarreta aos parlamentos podem resultar em uma redução da distância histórica entre representantes e representados, a partir de um melhor entendimento que os cidadãos podem ter acerca do funcionamento das Casas Legislativas (BRAGA; MITOZO; TADRA, 2016). Por isso, observa-se de que maneira as Câmaras do Paraná têm vislumbrado as vantagens da utilização da internet, especialmente do *Facebook*, para não apenas estarem mais perto do público, mas também para oferecer informação de interesse público. Conforme Romanelli (2005), a modernização de processos internos – neste caso com o uso mais efetivo da comunicação digital – impacta positivamente, especialmente em relação à ampliação do engajamento público e da transparência. É o que tem sido visto ao longo da pandemia com as modificações de diversos processos, como deliberação remota e transmissões (MITOZO, 2020).

Segundo Gomes (2011), a apresentação de ações e resultados das iniciativas, de modo a estimular mais participação a partir das ferramentas disponíveis, é uma forma de transparência. Para Filgueiras (2011), apesar da intersecção entre transparência e *accountability*, a transparência seria somente um caminho. Dentro dessa concepção, segundo o autor, o fundamental para a institucionalização da *accountability* é reduzir o déficit de informação entre Estado e público e propiciar a abertura dos segredos da instituição pela via da transparência. Mas tudo isso é efetivo, de fato, quando há a criação de estratégias para garantia de visibilidade que extrapola os discursos nas tribunas e os arranjos partidários e visam um contato mais direto com a sociedade e, também, por meio de um formato e linguagem mais acessíveis. Nesse sentido, mesmo não fazendo parte das obrigações impostas pela Lei Complementar 131/2009 e nem pela Constituição, as redes sociais se apresentam como um caminho que facilita formato, linguagem e acessibilidade da sociedade em relação às instituições públicas.

Leston-Bandeira (2012) afirma que a adesão das plataformas online por parte dos legislativos pode proporcionar maiores níveis de conhecimento acerca dos trabalhos dos parlamentos, levando a comunidade a níveis mais altos de interesse pela instituição, sendo, portanto, conforme Mitozo (2018), uma oportunidade de se reconectarem com as demandas dos representados. Isso pode melhorar a relação de confiança que, como visto no primeiro capítulo, é

bastante baixa no caso do parlamento brasileiro (BERNARDES, 2013). Canel e Sanders (2012) chamam a atenção, neste sentido, para a importância de investir na comunicação enquanto estratégia de aproximação e aceitação pelo público. Pensando no cenário atual da tecnologia, isto ocorre, sobretudo, a partir das redes sociais.

Esse processo de digitalização das casas legislativas, com a migração dos sites às redes sociais, tem sido mapeado pela literatura nacional e internacional e indicam ganhos ao processo de representação e para a imagem dos próprios parlamentos. Se durante a primeira década do século XXI o foco recaía nos websites, na última década despontam os trabalhos sobre o uso das redes sociais online (SAMPAIO; MIZOTO; MASSUCHIN; FONTES; PENTEADO, 2018). Conforme Recuero (2009) e Boyd e Ellison (2007), ao definir o que diferencia as redes sociais na internet dos sites, teorizam um escopo de elementos que vem ao encontro da utilização por parte dos agentes públicos e políticos. Em outras palavras, embora as redes sociais sirvam para diversos campos, elas são muito utilizadas para fins políticos para além das eleições.

No cenário brasileiro, destaca-se o estudo de Marques e Miola (2020) sobre a comunicação pública do Ministério da Saúde no *Facebook*, ao analisar as campanhas contra o *Aedes aegypti*. O mesmo é reforçado por Massuchin e Silva (2019), que examinaram a comunicação digital realizada na *fanpage* do governador do Maranhão, Flávio Dino, pensando a visibilidade pública fora do período eleitoral. Nesta mesma esteira, entra também a pesquisa de Klenk e Prudêncio (2016) que se propõe a averiguar o uso do *Facebook* pelas prefeituras brasileiras, tendo por base a página da Prefeitura de Curitiba e novas formas de linguagem para contato com o público. Tendo como foco os legislativos, Bernardes (2020) analisa os legislativos estaduais do Sudeste e conclui que o uso do *Twitter* se resume à divulgação das atividades parlamentares, com foco na informação e não no diálogo. Lucinda e Bertasso (2018), ao observarem a ALESC, reforçam que as mídias sociais têm duas funções: informar o cidadão sobre os atos da organização e também informar a instituição sobre o que pensa o cidadão.

Neste viés, a literatura internacional também assinala que as instituições – mesmo com o desenvolvimento das mídias sociais – têm muito para avançar, uma vez que estão mais preocupadas em informar que interagir, conforme aponta Giraldo-Luque, Villegas-Simón e Bugs (2017). O estudo analisa o uso que os parlamentos fazem das redes a partir das câmaras representativas da Argentina, Chile, Colômbia, Equador, Estados Unidos, Espanha, França, Itália, Reino Unido e Suécia, a partir da evolução e uso das mídias em cada um dos países de estudo. Leston-Bandeira e Bender (2013) reforçam que os legislativos têm utilizado as redes principalmente para relatar trâmites, interagindo pouco com os cidadãos. Conforme o texto, verificou-se cinco parlamentos europeus por meio de análises do *Twitter* e *Facebook* e, apesar dos avanços consideráveis dos últimos anos, as instituições legislativas estão atrás de outras esferas de poder na mídia social. Essas questões serão observadas no cenário local das Câmaras Legislativas, a partir do percurso metodológico que segue.

4 Percurso metodológico e definição das variáveis de análise

Neste artigo, a análise se debruça sobre como a comunicação pública se materializa a partir de formas elencadas de proximidade com os cidadãos, da transparência não obrigatória desenvolvida nas redes sociais e, também, de prestação de contas sobre as ações praticadas pelas instituições. Com base na literatura, foram definidos esses três eixos para serem analisados no trabalho empírico com as Câmaras Municipais do Paraná. Ao todo são 130 Câmaras que – entre outubro e novembro de 2019 – estiveram ativas com postagens ao longo do período no *Facebook*⁴. O conteúdo dessas páginas foi extraído manualmente no período subsequente, chegando a 3.832 conteúdos publicados. Na sequência, as postagens foram analisadas a partir da análise de conteúdo de cunho quantitativo (KRIPPENDORFF, 2018; BAUER, 2018; SAMPAIO; LICARIÃO, 2018), sendo que neste artigo são discutidos os resultados referentes aos eixos que dialogam com a efetividade do conceito de comunicação pública.

Para tanto, é dada atenção às seguintes variáveis: quantidade de postagem, citação de vereadores, formação da imagem dos vereadores e um leque de características que delimitam transparência, *accountability* e proximidade, que totalizam em 17 itens que podem aparecer de forma concomitante. A *quantidade de postagens* gerou um índice de intensidade de uso da rede social, a partir de uma escala de *Likert*, desde muito alta intensidade (mais de 2 posts/dia) até muito baixa intensidade (com menos de 0,5 post/dia). O objetivo desta medição é verificar em que medida as instituições fazem uso das redes sociais como mecanismo para ampliar a comunicação entre representantes e representados. Braga e Carlomagno (2018) identificaram o maior uso das redes sociais em eleições recentes, assim estima-se que estas também sejam amplamente utilizadas na comunicação das instituições analisadas, especialmente porque em municípios menores não há a possibilidade de uso da TV legislativa e as formas adversas de relação com o público por meio da imprensa tradicional diminuem, elementos que possuem uma função importante na formação da imagem (BARRETO, 2019; FUCKS; FIALHO, 2009).

Outros dois elementos fundamentais para entender os avanços e limitações da comunicação pública dos legislativos são a *citação de vereadores* e *formação da imagem do vereador*, elementos que acabam “confundidos” no processo de uso das mídias pelas instituições públicas, bem como assinalam Miola e Marques (2019). Foi considerado como citação do vereador quando este aparecia referenciado no texto, independente de estar com alguma marcação indicando sua página ou não. Em relação à *formação de imagem do vereador*, tomou-se como ponto de partida que, embora quaisquer usos de mecanismos comunicacionais estão atrelados ao processo de formação da imagem, há diferença quando o foco está na instituição e quando está

⁴ No primeiro semestre de 2019, das 399 Câmaras Municipais do Paraná, 113 tinham páginas no *Facebook*. No segundo semestre este número sobe para 134. Em 2020 o quantitativo já chegava em 178.

no vereador, o qual : a) é responsabilizado pelos projetos publicizados, b) recebe o foco da postagem ao invés da instituição (ou da própria ação) e c) é posto em primeiro plano a partir da emissão de uma opinião sobre algum fato ou evento que envolve a instituição.

Há, ainda, os três eixos centrais da discussão – *transparência, accountability e proximidade* – que juntos somam 17 características, as quais podem aparecer de forma conjunta em um mesmo *post*, ou seja, não são excludentes entre si. Também pode haver *posts* que não apresentem nenhum dos elementos. Na análise, optou-se por apresentar de forma agrupada os elementos que denotam transparência e *accountability* por serem intercambiáveis (FILGUEIRAS, 2011) e em uma tabela separada os quatro elementos que exemplificam algum tipo de proximidade com os cidadãos, mesmo que seja apenas uma demonstração de iniciativa de ruptura de impessoalidade (HENRIQUES; SANT’ANA, 2015) e não necessariamente um diálogo efetivo medido pelo atendimento às demandas dos cidadãos, mas com maior informalidade (MITOZO, 2018).

Em relação à transparência e *accountability* foram elencados 13 elementos: *transmissões de sessão, pedidos/Ações de Vereadores; divulgação da agenda da Câmara, referência ao Portal da transparência; ações promovidas pela Câmara; resultado de votações; orçamento, notícias das audiências; ações de Comissões, referência a projetos apresentados; ações implementadas; informações da casa legislativa e referência aos trâmites internos*. Destaca-se que a análise desses itens é resultado da discussão teórica, mas também de uma observação não-sistematizada das autoras, já que a comunicação de uma casa legislativa se distingue, por exemplo, daquela realizada por outros órgãos e que possuem outras prioridades para alcançarem a prática da comunicação pública. No que tange à proximidade, são mais quatro quesitos observados: *mensagem no estilo conversa, incentivo às ações on/off, incentivo ao engajamento/interação online (curtir, compartilhar e comentar) e resposta das Câmaras nos comentários*. A análise, a partir do próximo tópico, está dividida em quatro partes, discutindo a intensidade de uso do *Facebook*, a relação entre intensidade e formação de imagem dos vereadores, o nível de transparência e *accountability* e, por fim, a perspectiva de proximidade.

5 Análise dos dados

5.1 Intensidade de uso das redes sociais como mecanismo de comunicação pública

O primeiro dado observado na análise é sobre a frequência em que as Câmaras realizaram publicações em suas *fanpages*, o que indica sobre os esforços destes parlamentos em criar conteúdo acessível aos cidadãos. A produção no ambiente digital pode oferecer informação sobre orçamento, divulgar eventos e a agenda da Câmara, tornar mais compreensíveis os dados do Portal da Transparência ou mesmo fazer a transmissão das sessões. Isso depende, no entanto, em boa medida, da atuação das equipes de comunicação que dão um papel relevante para a comunicação (FAIRBANKS; PLOWNAN; RAWLINS, 2007).

Assim, observamos os cinco níveis de intensidade de publicações diárias pelos parlamentos. A mais elevada, considerada de altíssima intensidade, inclui Câmaras que realizaram mais de duas publicações de média diária no período de dois meses; alta ocorre quando houve, em geral, entre 1,5 a 2 posts por dia no período; na média ficam as *fanpages* com 1 a 1,5 publicações diárias; na baixa intensidade de uso se colocam aquelas que fazem entre 0,5 até 1 e, os casos com menos de 0,5 *posts* em média representam legislativos com intensidade de publicações muito baixa. A tabela mostra a distribuição dos legislativos conforme a intensidade de uso do *Facebook* como espaço de comunicação.

Tabela 1 – Quantidade de municípios por nível de intensidade (N=130)

Nível de intensidade	Número de legislativos
Muito Alta	2
Alta	6
Média	9
Baixa	24
Muito Baixa	89

Fonte: Elaboração própria, 2021.

Dos 130 municípios observados, apenas dois apresentam altíssima intensidade, ou seja, com duas ou mais publicações de média diária no período observado. Trata-se de Guaíra (140) e Foz do Iguaçu (134), municípios localizados na região Oeste do Estado. Importante dizer que são postagens bastante elaboradas (vídeos e *cards* produzidos), além de chamadas para matérias jornalísticas e sessões ao vivo, fato que atrela o quantitativo de produção aos conceitos de transparência e *accountability*. Vale destacar, no entanto, que uma grande quantidade de publicações não necessariamente garante a efetiva comunicação pública.

Os municípios sinalizados como de alta intensidade, ou seja, Câmaras que apresentam média de 1,5 até 2 publicações por dia, também denotam uma mescla significativa de formatos de publicações. São eles: Cascavel (118), União da Vitória (111), Campo Largo (103), Pato Branco (93), Mallet (92) e Maringá (90). Já os parlamentos que aparecem com uma intensidade de publicações média, ou seja, *fanpages* que publicaram entre 1 a 1,5 vezes ao dia, foram nove - Apucarana (89), Rio Azul (89), Curitiba (84), Rolândia (83), Francisco Beltrão (82), Araucária (78), Toledo (76), Medianeira (75) e Palotina (64) – dos municípios observados, o que pode ser considerado também positivo. Já aqueles parlamentos com baixa ou muito baixa intensidades são a absoluta maioria, o que significa dizer que além de apenas 130 dos 399 legislativos locais do Paraná, à época, manterem páginas em funcionamento no *Facebook*, destes, 113 publicam pouco ou muito pouco. Ou seja, a digitalização das Casas Legislativas que, entre outros benefícios, possibilitou às instituições maior audiência, conforme evidenciou Norton (2013), ainda demanda amplo melhoramento, especialmente em âmbito municipal como outras pesquisas também já demonstraram (COMEL, 2021; MASSUCHIN; OLIVEIRA, 2020; COSTA, 2021; BRAGA; WISSE, 2021).

5.2 A efetividade da comunicação pública: entre imagem dos vereadores e transmissões

Nem sempre mais conteúdo significa, necessariamente, mais comunicação com os cidadãos a partir do conceito de Comunicação Pública. É apenas um indicador. Ou seja, um baixo número de publicações não necessariamente indica a ausência dos conceitos-chaves deste artigo assim como a grande quantidade não revela uma comunicação pública efetiva a depender do tipo de conteúdo disponibilizado. Como transmitir as reuniões do legislativo ao vivo tornou-se uma prática frequente com a digitalização dos parlamentos, oferecendo maior amplitude ao trabalho da Câmara, assim como ocorre nas transmissões televisivas (BARRETO, 2019), usa-se esse indicador para mostrar como, mesmo municípios com pouca atuação online, tem possibilidade de evidenciar a comunicação pública. Como exemplo, quase 74% das postagens dos municípios enquadrados como de muito baixa intensidade são de transmissões das sessões.

Tabela 2 – Transmissões das sessões em relação a intensidade de publicações por município

Classificação	Percentual de transmissão de sessões
Muito alta intensidade	12,9%
Alta intensidade	35,0%
Média intensidade	28,6%
Baixa intensidade	48,4%
Muito baixa intensidade	73,9%

Fonte: Elaboração própria, 2021.

O fato atrai aos moradores e os convida a participar, demonstrando não somente um exemplo de transparência dos atos legislativos, mas também proximidade porque tende a ser o tipo de postagem que gera mais engajamento. E, mesmo que seja uma transmissão deficitária e com poucos recursos, permite que os cidadãos sigam a rotina e as principais discussões da instituição. Enquanto isso, somente o grande quantitativo de publicações das Câmaras não garante uma comunicação efetiva das ações realizadas porque muitas vezes o foco recai sobre os legisladores e não nas próprias instituições, fugindo dos conceitos de transparência e *accountability*, sendo muito mais uma comunicação dos agentes públicos eleitos. Exemplo disso são as postagens que fazem referência a vereadores e aparecem em maior quantidade entre os municípios que tem maior intensidade de atuação na rede social. Da mesma forma, a formação da imagem do ator político repete essa mesma relação.

Tabela 3 – Transmissões das sessões em relação a intensidade de publicações por município

Classificação	Percentual de citação de vereadores	Percentual de formação de imagem
Muito alta intensidade	56%	61%
Alta intensidade	29%	29%
Média intensidade	32%	43%
Baixa intensidade	16%	28%
Muito baixa intensidade	8%	12%

Fonte: Elaboração própria, 2021.

A tabela acima evidencia que quanto mais conteúdo as instituições disponibilizam, mais elas tendem a fazer uma comunicação voltada aos legisladores e não às instituições. Ainda que apresentar projetos seja uma das funções dos eleitos, a comunicação não deve se voltar majoritariamente a divulgar ações associadas a eles. 56% e 61% das postagens das Câmaras que se enquadram com alta intensidade de uso do *Facebook* tiveram referência a vereadores e formação da imagem desses agentes como eixo central, respectivamente. Os números se mantêm consideráveis até nos municípios que fazem uma média intensidade de uso da rede social analisada. Por outro lado, esse tipo de conteúdo com foco nos vereadores é irrisório no caso das Câmaras com muito baixa intensidade.

Neste sentido, embora a digitalização e o fluxo de informação sejam fundamentais, já que ter informação disponível sobre as instituições é um direito do cidadão, conforme a própria Constituição Federal (1988), isso não significa que tais organizações estejam seguindo os pressupostos da comunicação ancorados no interesse público. Miola e Marques (2020) perceberam que a formação de imagem de agentes e instituições podem resultar em instrumentalização da comunicação e, inclusive, diminuir o interesse dos cidadãos. Dessa forma, é preciso não apenas viabilizar agilidade na digitalização dos parlamentos subnacionais, mas aliar esse processo ao conceito de comunicação pública.

5.3 Avaliando a comunicação pública a partir dos níveis de transparência e *accountability*

Neste levantamento, foram analisadas as 3.832 publicações dos 130 legislativos, a partir da presença ou ausência de cada categoria. Embora sejam considerados conceitos distintos, segundo Filgueiras (2011) os termos se tornam intercambiáveis, uma vez que *accountability* só se realiza mediante ampliação da transparência. Dessa forma, a transparência maximiza a *accountability* e garante um sistema de responsabilização derivado da abertura dos segredos de Estado. Vale lembrar que, olhar a partir das redes digitais demonstra outras camadas analíticas a serem observadas além dos tradicionais portais da transparência ou da *accountability* e transparência somente a partir dos gastos públicos. O argumento aqui é que a comunicação pública está calçada nos pilares da transparência e prestação de contas e pode ser medida a partir desses elementos que caracterizam – ainda que não na sua totalidade – o conceito utilizado (OLIVEIRA, 2020). Na tabela seguinte, portanto, são elencadas 13 variáveis que poderiam aparecer de forma concomitante exemplificando os dois eixos.

Tabela 4 Dados gerais de tipos de postagens analisadas

Categorias	Percentual
Transmissões sessão	48,6%
Pedidos/Ações de Vereadores	19,3%
Divulgação agenda da Câmara	11,9%
Referência ao Portal da transparência	9,3%
Ações promovidas pela Câmara	7,3%
Resultado de votações	7,3%

Orçamento	6,2%
Notícias das audiências	5,2%
Ação de Comissões	5,0%
Referência a projetos	4,7%
Ações implementadas	2,5%
Informações da casa	1,1%
Referência a Trâmites	1,0%

Fonte: Elaboração própria, 2021.

Conforme adiantando anteriormente, a maioria dos municípios tende a se apoiar nas transmissões das sessões ao vivo. Para Almada, Gomes e Amorim (2018), ser transparente significa aplicar à rotina das organizações a tomada de decisão feita às claras. As transmissões de sessão são, talvez, o melhor exemplo disto aplicado aos parlamentos. Este mecanismo aparece em 48,6% dos conteúdos, ou seja, representa 1.223 das 3.832 publicações.

O segundo tipo de conteúdo predominante é representado pelos pedidos e ações dos vereadores, que ocorre em 19,3% das postagens gerais. A categoria remete às atribuições dos parlamentares, ou seja, informes sobre pedidos, solicitações, inclusões de pauta, reuniões com organizações, recebimento de pessoas na Câmara, entre outros. Esse dado, no entanto, é preciso ser analisado com cautela. Almada (2017) aponta que a transparência tem sido assinalada como a solução dos problemas e resposta para demandas. Isso ocorre nos casos da atuação dos vereadores que solicitam que determinada rua seja incluída no programa de pavimentação asfáltica, a troca de lâmpada em alguma rua, entre outros pedidos que, muitas das vezes, ocorrem por reivindicação do público. Ou seja, quando isso é divulgado demonstra ao cidadão uma demanda atendida, reforçando o elo entre representantes e representados.

Por outro lado, ao ter como foco os eleitos, é possível recair em uma possível instrumentalização da comunicação pública, demonstrando certo personalismo da comunicação dos parlamentos. Nos casos estudados, o que chama a atenção é que esse tipo de conteúdo é muito mais frequente nos municípios com alta intensidade de uso (25,3% dos casos) do que naqueles com baixa intensidade de uso (4,5% das Casas Legislativas).

Já a divulgação da agenda da Câmara, pensando no caráter de serviço da comunicação pública (MIOLA; MARQUES, 2017), ocorre em 11,9% dos casos gerais e apresenta dois dados importantes. Além de adiantar ao público sobre os acontecimentos futuros da instituição, o que é importante para possibilitar à comunidade uma possível decisão pela participação dos acontecimentos em âmbito legislativo, considera-se esta categoria como um bom exemplo de profissionalização pelos parlamentos. Isto ocorre porque representam uma organização diferenciada por parte das assessorias legislativas que, em muitos dos casos, publicam a agenda por meio de eventos, matérias jornalísticas ou *cards* produzidos, apresentando ao público um planejamento das mídias sociais em prol da prestação de serviços à comunidade.

No caso da prestação de contas – efetivamente pensando na aprovação de projetos, no orçamento gasto, no resultado das votações, nas ações efetivamente elaboradas pela instituição e

nas ações implementadas após aprovação pelo legislativo, por exemplo – os percentuais são menores que daqueles conteúdos que se aproximam mais da transparência, demonstrando certa dificuldade das respectivas Câmaras de colocar em prática ações que dialoguem mais diretamente com o conceito de *accountability*. Apenas como exemplo, as atividades das comissões são tema de apenas 5% das postagens, embora seja uma atuação recorrente dos eleitos. Ao reduzir o trabalho dos representantes às sessões transmitidas, contribui-se para uma visão restrita do que fazem os representantes. Percebe-se ausência até mesmo de uma prestação de contas sobre o que foi aprovado ou implementado com apoio do legislativo.

Em referência aos demais elementos, dois aparecem em menor medida, sendo “informações da casa legislativa” – quando o *post* aborda a troca de legisladores, entrada de novos funcionários ou visitas nas dependências do parlamento – em 1,1% dos posts; e “referências a trâmites” – com explicação detalhada de processos do legislativo, de forma didática para os cidadãos – que aparece em 1% dos casos analisados. Neste sentido, embora haja foco nas transmissões, por outro não há grande preocupação – ao menos no que tange à comunicação pela rede social – de esclarecer sobre o cotidiano e processos da instituição.

Para Romanelli (2015), mais transparência demonstra que os legislativos possuem uma visão cada vez mais aguçada e preocupada com os cidadãos, sendo que isso ocorre também quando são disponibilizadas ao público as informações necessárias que permitam a fiscalização e o monitoramento do trabalho interno das instituições. Porém, nestes dois pontos observados, as Câmaras Municipais têm apresentado menos esforços, especialmente no que diz respeito a informar ao público sobre os processos internos dos parlamentos.

5.4 Diálogo efetivo e tentativas de proximidade com os cidadãos

A Comunicação Pública pressupõe, a partir de seu conceito normativo, que haja participação dos cidadãos (DUARTE, 2007), o que tem relação com a perspectiva dialógica do conceito que não deve ser visto apenas como unidirecional – da instituição para o cidadão (MATOS, 2012). Neste sentido, as redes sociais se colocam como agentes importantes para permitir a efetividade do conceito nesta sua forma mais alargada, não se restringindo apenas aos requisitos de interesse público ou da emissão por parte das instituições públicas. No entanto, nem sempre isso ocorre na sua totalidade da mesma forma que nem sempre transparência e *accountability* aparecem nos conteúdos publicados, como já visualizado.

Por isso, neste artigo trabalha-se com o conceito de proximidade que remete às iniciativas que variam desde possibilidades de interação, diálogo ou mesmo *rapport* (HENRIQUES; SANT’ANA, 2015). São estratégias que extrapolam os discursos nas tribunas e os arranjos partidários, visando o contato direto com a sociedade. Vale lembrar que se observa essa abordagem de relacionamento com os cidadãos a partir de quatro indicadores. Assim, considera-se desde as formas de incentivo dos parlamentos com o objetivo que criar alguma aproximação

com público até o efetivo diálogo, que seria um passo mais avançado para a manifestação deste aspecto da comunicação pública.

Tabela 5 – Dados sobre relacionamento

Categories	Percentual
Mensagem no estilo conversa	91,6%
Incentivo às ações <i>On/off</i>	16,6%
Incentivo ao engajamento/interação online	6,2%
Resposta das Câmaras	6,0%

Fonte: Elaboração própria, 2021.

Os dados mostram que quanto maiores são as exigências, menores são os percentuais, o que revela que a relação entre representantes e representados se efetiva mais pela intenção de tornar-se próximo do que pelo diálogo. Mensagem no estilo conversa, por exemplo, apareceu em 91,6% das publicações, no entanto, significa apenas uma possibilidade mais amigável de contato informal e supondo uma possibilidade de conversa. Ela ocorre quando o post fala diretamente com o leitor, com o verbo no indicativo ou por meio de perguntas retóricas como “quer saber mais?”. Um exemplo são as publicações da Câmara de Campo Largo “*Assista ao vivo, logo mais em nosso Facebook! Políticas de Ações Afirmativas de Promoção Étnica Racial*” ou de Cianorte “*Confira os principais requerimentos e indicações dos vereadores nesta semana [...]*”. A linguagem utilizada foge à tradicional formalidade dos órgãos públicos, o que segundo Mitozo (2013; 2018) é um dos desafios necessários às Casas Legislativas, que empregam o preciosismo na linguagem dos parlamentos, dificultando a compreensão das dinâmicas internas pelos cidadãos.

Incentivo às ações online e *offline* organizadas pela instituição, chamando para a mobilização, aparecem em apenas 16,6% das publicações. Esta categoria engloba formas efetivas de estímulo para que os seguidores participem de eventos, dos conselhos municipais, liguem no serviço telefônico gratuito 159, façam denúncias, dentre outros casos. “Vem para cá”, “Ligue”, “Faça a denúncia”, “Entre no nosso portal” e “Vote no orçamento participativo” são exemplos recorrentes. Campo Largo é um dos parlamentos que mais utiliza este mecanismo, conforme o exemplo a seguir: “*Temos a honra de convidá-lo a participar do Curso/treinamento - Temas de Licitações, o qual ocorrerá no dia 07 de Novembro na Câmara Municipal de Campo Largo, às 10 horas*”. A Câmara de Curitiba também se destaca nesta forma de incentivo: “*É amanhã! O encontro vai debater a liberação de alvará para templos em Curitiba. Participe!*”.

Por outro lado, duas categorias tiveram um percentual bastante irrisório e, portanto, negativo, no sentido que colocam em xeque o conceito de comunicação pública do ponto de vista da importância do diálogo e da interação entre as instituições e o público. A categoria Incentivo ao engajamento online apareceu em 6,2% das publicações. Ela ocorre quando a Câmara deixa explícito no texto uma solicitação para que o público curta, comente e compartilhe os conteúdos

ou o siga nas demais redes sociais. O parlamento que mais se utiliza deste mecanismo é Campo Largo. O que se percebe é um padrão ao final de cada post deste legislativo, conforme exemplo a seguir. “[...] *Acompanhe o dia a dia desta Casa de Leis! Site oficial: www.campolargo.pr.leg.br/ Instagram oficial: @camaramunicipaldecampolargo*”. Piraí do Sul também recorre à esta possibilidade colocando no corpo da mensagem as redes da Câmara. “*#SigaCMPS facebook.com/camarapirai twitter.com/camarapirai*”. Ainda que de forma bastante sutil, essas iniciativas foram consideradas porque há interesse de fazer com que o público se engaje nas iniciativas de comunicação digital das respectivas instituições.

Segundo Henriques e Sant’ana (2015), existe uma tendência de que as mídias sociais modifiquem a forma de interação entre os sujeitos do processo de comunicação, podendo torná-lo mais interativo e participativo. Há, conforme relatado, a busca por uma linguagem mais criativa perante o público. Porém, na categoria “Resposta das Câmaras”, momento efetivo de contato direto entre as partes, os legislativos comentaram em apenas 6% das postagens. Isso equivale a apenas 59 publicações com *feedback* em toda a pesquisa.

Para Corrêa (2009), as mídias digitais disponibilizam os mesmos recursos comunicativos a todos os interagentes, ou seja, as características das redes no ambiente online permitem um processo natural de aproximação. Porém, o que fica constatado é que, ao menos neste recorte, os parlamentos locais pouco têm efetivado o diálogo com a comunidade, ainda que haja presença do público com perguntas, questionamentos, busca por responsividade, etc. A pesquisa feita por Massuchin e Oliveira (2021) mostra que as transmissões de sessões – que são majoritárias – são espaços de amplo destaque para questionamentos dos cidadãos.

Os dados sobre proximidade ficam ainda mais interessantes quando há um recorte a partir da intensidade de publicações por municípios. As Câmaras com muito alta intensidade de posts não apresentaram quaisquer respostas em publicações. Aqui se destacaram os legislativos com média intensidade e muito baixa intensidade que podem ser exemplificados por Reserva do Iguaçu, Ribeirão Claro e São Mateus do Sul. Por outro lado, nota-se que a falta de diálogo por parte das Câmaras não significa que não haja início de conversação por parte dos representados. Em 37% das postagens constatou-se contato do público com comentários.

Conforme o exemplo citado acima, um caso de resposta por parte de parlamento aconteceu na Câmara de Quitandinha. Apesar de representar baixo número de publicações, a instituição foi acionada por um munícipe durante uma *live* de sessão. O popular questiona os vereadores por supostamente não colaborarem com a população após uma chuva de granizo. A Câmara, então, responde “[...] *Para discutir o problema e encontrar soluções foi realizada uma reunião entre os vereadores, a equipe da Defesa Civil e o setor jurídico da Câmara. Os vereadores decidiram de forma unanime transferir R\$ 200.000,00 dos recursos próprios da Câmara para o Poder Executivo a fim de que este recurso seja destinado à aquisição de materiais para a reconstrução das casas afetadas [...]*”. Neste caso, nota-se que a promoção de uma

comunicação pública pautada no diálogo colabora ainda para aumentar os índices de *accountability* e transparência das instituições legislativas.

6 Considerações Finais

Este artigo teve por objetivo discutir as interfaces entre comunicação pública e os conceitos de *accountability*, transparência e proximidade a partir do uso cada vez mais intenso que as instituições têm feito do ambiente digital. Buscou-se entender as práticas da comunicação pública aplicadas para os legislativos subnacionais, reconhecendo as limitações e possibilidades de aplicação do conceito no modo como 130 Câmaras Municipais do Paraná utilizaram suas páginas no *Facebook* a partir de um monitoramento realizado durante 60 dias (entre outubro e novembro de 2019). Ao todo foram analisadas 3832 postagens.

Na parte teórica do texto, buscou-se mostrar como os três conceitos estão conectados à comunicação pública, na medida que se recorre à literatura das áreas da Comunicação, Ciência Política e afins. Ao mesmo tempo, mostra-se como as possibilidades do ambiente digital podem ser aproveitadas pelas instituições, tanto do ponto de vista dialógico do conceito quanto da prestação de contas e da transparência requerida dos órgãos públicos. Na análise, os dados indicam uma aproximação efetiva da transparência, seguida da prestação de contas, mas ainda um encaminhamento lento em direção as possibilidades dialógicas proporcionadas pelas redes sociais, ao menos para os casos analisados neste artigo.

Por fim, ressalta-se a limitação da pesquisa de se restringir a uma única unidade federativa – o Paraná. Também é necessário destacar que neste texto não foram considerados os dados sobre interação do público com os conteúdos, embora possa haver relação entre o tipo de conteúdo e índice de engajamento, como demonstrado por Miola e Marques (2020). Por outro lado, destaca-se a opção pela abrangência municipal, que traz distinções importantes sobre o processo de digitalização quando comparado ao cenário nacional e o esforço em propor um diálogo com chaves conceituais distintas, mas que juntas corroboram para uma análise de como os legislativos fazem (ou tentam fazer!) comunicação pública.

Referências

ALMADA, Maria P.; **Avaliação da e-transparência em portais de governos nacionais**: uma comparação entre Brasil, Estados Unidos e Reino Unido. 2017. Tese (Doutorado em Comunicação), Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

ALMADA, Maria P.; GOMES, Wilson. S.; AMORIM, Paula K. D. F. Novos desafios para a ideia de transparência pública. **E-Compós**, v. 21, n. 2, p. 1-21, 2018.

AMORIM, Paula K. D. F. **Democracia e internet**: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras. 2012. Tese (Doutorado em Comunicação). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

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 de; BERNARDES, Cristiane Brum; RODRIGUES, Malena. O parlamento brasileiro e as novas mídias: balanço da experiência recente da Câmara dos Deputados. *In: SATHLER, André; Braga, RICARDO. (Org.). Legislativo Pós-1988: reflexões e perspectivas*. 1ed. Brasília: Edições Câmara, 2015, p. 183-222.

BAUER, Martin W. Análise de Conteúdo clássica: Uma revisão. *In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (org). Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som: um manual prático*. São, Paulo: Vozes, 2018.

BERNARDES, Cristiane B. Uso do *Twitter* para engajamento político. **Compólitica**, v. 10, n. 3, p. 5-48, 2020.

BERTOT, John; JAEGER, Paul; GRIMES, Justin. Using ICTs to create a culture of transparency? **Government Information Quarterly**, n. 27, p. 264-271, 2010.

BOYD, Danah; ELLISON, Nicole. Social Network Sites: Definition, History, and Scholarship. **J. Computer-Mediated Communication**, v.13, p. 210-230, 2007.

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

BRAGA, Sérgio; MITOZO, Isabele; TADRA, Júlia. As funções educativas dos e-Parlamentos: uma análise longitudinal do caso brasileiro. **Cadernos de Pesquisa Fundação Carlos Chagas**, São Paulo, v. 46, n. 162, p. 1192-1215, 2016.

BRAGA, Sérgio; WISSE, Fernando. Repertórios de ação dos parlamentos digitais brasileiros durante o enfrentamento da pandemia. **E-Legis**, Brasília, Edição especial, março, p. 36-56, 2021.

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

CAMPOS, Anna. M. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.

COMEL, Naiza. **Transparência na casa do cidadão: uma avaliação dos websites de prefeituras da Região Sul do Brasil**. 2021. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2021.

COSTA, Gabriella. **Transparência e Dados Abertos no Ecosistema Legislativo Brasileiro: Do desempenho dos Legislativos às apropriações pelos Infomediários**. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Cultura Contemporâneas) Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2021.

CORRÊA, Elizabeth Saad. Comunicação digital: uma questão de estratégia e de relacionamento com públicos. **Organicom**, São Paulo, v. 2, n. 3, p. 95-111, 2005.

DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação pública: estado, governo, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2007.

DUARTE, Jorge. **Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DUARTE, Jorge. Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública. *In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (org.). Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão, 2011. p.121-134.

GRAHAM, Melissa; AVERY, Elizabeth. Government Public Relations and Social Media: An Analysis of the Perceptions and Trends of Social Media Use at the Local Government Level. **Public Relations Journal**. v. 7, p. 1-21, 2013.

FARIA, Cristiano; REHBEIN, Malena. Open parliament policy applied to the Brazilian

- Chamber of Deputies. **The Journal of Legislative Studies**, v. 22, n.4, 559-578, 2016.
- FAIRBANKS, Jenille; PLOWNAN, Kenneth D.; RAWLINS, Brad. Transparency in government communication. **Journal of Public Affairs**, v. 77, n. 1, p. 23-37, 2007.
- FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua Nova**, n. 84, p. 65-94, 2011.
- FUKS, Mário; FIALHO, Fabrício M. Mudança institucional e atitudes políticas: a imagem pública da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (1993-2006). **Revista Opinião Pública**. Campinas, v. 15, n. 1, p. 82-106, 2009.
- GIRALDO-LUQUE, Santiago; VILLEGAS-SIMÓN, Isabel; BUGS, Ricardo C. ¿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. 278-299, 2017.
- GOMES, Wilson; AMORIM, Paula K. D. F.; ALMADA, Maria. P. Novos desafios para a ideia de transparência pública. **E- Compós**, v. 21, n. 2, 2018.
- GOMES, Wilson. **Sobre a transformação da política na era da comunicação de massa**. Porto Alegre: Sulina, 2004.
- HENRIQUES, Márcio S.; SANT'ANA, Lidiane F. A construção da proximidade na comunicação pública: mídia social e a ruptura da impessoalidade. **Organicom**. São Paulo, v. 12, n. 22, p. 92-102, 2015.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, R. **Studying Public Policy: Policy cycles and Policy Subsystems**. Oxford: University Press, 1995.
- KLENK, Lenise; PRUDENCIO, Kelly. A comunicação das Prefs: Considerações preliminares sobre o alcance do Facebook como ferramenta de democracia digital. In: SILVA, Sivaldo Pereira da; BRAGATTO, Rachel Callai; SAMPAIO, Rafael Cardoso (Orgs.). **Democracia Digital, Comunicação Política e Redes**. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016. p. 313-342.
- KRIPPENDORFF, Klaus. **Análise de conteúdo: uma introdução à sua metodologia**. Londres: Publicações Sage, 2018.
- KUNSCH, Margarida. **Planejamento de relações públicas na comunicação integrada**. São Paulo: Summus editorial, 2003.
- LESTON-BANDEIRA, Cristina. Towards a trustee model? Parliamentary representation in the internet era: the Portuguese case. **Parliamentary Affairs**, v. 65, n. 2, p. 425-447, 2012.
- LESTON-BANDEIRA, Cristina; BENDER, David. How deeply are parliaments engaging on social media? **Information Polity**, v.18, p. 281-297, 2013.
- LUCINDA, Karine; 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, 7, Porto Alegre. **Anais [...] Porto Alegre/RS**, 2017.
- MARGETTS, Helen. The internet and transparency. **The Political Quarterly**, v. 82, n. 4, p. 518-521, 2011.
- MARQUES, Francisco Paulo Jamil de Almeida. **Participação política e internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do Estado brasileiro**. 2008. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporânea), Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.
- MARQUES, Francisco P.; MIOLA, Edna. Internet e Parlamento. Um estudo dos mecanismos de participação oferecidos pelo Poder Legislativo através de ferramentas online. **E-Compós**.

Brasília, n. 9, p. 1-20, 2008.

MIOLA, Edna; MARQUES, Francisco Paulo Jamil. Comunicação pública do Ministério da Saúde no Facebook: uma análise das campanhas contra o *Aedes Aegypti* no "verão do Zika". **RECIIS - Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde**, v. 14, n. 1, p. 34-50, 2020.

MASSUCHIN, Michele G.; SILVA, Luana F. Campanha permanente nas redes sociais digitais: um estudo de caso da análise da fanpage do governador Flávio Dino, no Brasil. **Revista Internacional de Relaciones Publicas**, v. 9, p. 229-248, 2019.

MATOS, Heloiza. Comunicação pública, esfera pública e capital social. In: DUARTE, Jorge (org). **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. São Paulo: Atlas, 2012, p.47-58.

MIOLA, Edna; MARQUES, Francisco Paulo Jamil. Por uma definição de comunicação pública: tipologias e experiências brasileiras. In: Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (Compólitica), 7., 2017, Porto Alegre. **Anais [...]** Porto Alegre: 2017.

MITOZO, Isabele. Da visibilidade à deliberação: transparência e controle social sob uma esfera de discussão pública digital. In: IV Seminário Nacional Sociologia & Política, 2013, Curitiba. **Anais [...]** Curitiba: 2013.

MITOZO, Isabele. **E-Participação nos parlamentos: Desenvolvimento e uso de iniciativas pela Câmara dos Deputados brasileira e pela House of Commons britânica**. 2019. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Setor de Ciências Humanas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

MONTEIRO, Graça F. A singularidade da comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (Org). **Comunicação Pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Editora Atlas, 2012. p.34-46.

NORTON, Philip. **Parliament in British Politics**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2013.

NÚCLEO DA INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR (NIC.br). (2020). **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação: pesquisa TIC Domicílios**, ano 2019: Base de microdados.

OLIVEIRA, Atila. Comunicação Pública. In: DUARTE, Jorge; Nassar, PAULO; MAIA, Lincoln. (org.) **Glossário de comunicação pública**. São Paulo: ABERJE/ABCPública, 2020.

OLIVEIRA, Paula A; MASSUCHIN, Michele G. Comunicação pública dos legislativos municipais conectados: *accountability*, transparência e proximidade com os cidadãos nas redes sociais1. In: XXIX Encontro Anual da Compós, 2020, Campo Grande. **Anais [...]**, 2020.

RECUERO, Raquel. **Redes sociais na internet**. Porto Alegre: Sulina, 2009.

ROMANELLI, Mauro. Towards sustainable parliaments. In: BRĂȚIANU, C.; ZBUCHEA, A.; PÎNZARU, F.; VĂȚĂMĂNESCU, E.M.; LEON, R.D. (eds.). **III International Academic Conference**, Bucharest, Romania, p. 636- 646, 2015.

SAMPAIO, Rafael. C.; MITOZO, Isabele ; MASSUCHIN, Michele G. ; FONTES, Giulia S. ; PENTEADO, Claudio L. C. . Ciberpolítica, Ciberativismo e Cibercultura: Uma análise dos papers apresentados no grupo de trabalho da ANPOCS. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. São Paulo, n. 85, p. 126-47, 2018.

SAMPAIO, Rafael. C.; LYCARIÃO, Diógenes. Eu quero acreditar! Da importância, formas de uso e limites dos testes de confiabilidade na Análise de Conteúdo. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 26, p. 31-47, 2018.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Eds.). **The self-restraining state: Power and accountability in new**

democracies. London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SILVA, Victor Pereira; 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: 2009.

STROMER-GALLEY, Jennifer. On-Line Interaction and Why Candidates Avoid It. **Journal of Communication**, v. 50, n. 4, p. 111-132, 2000.

VALENTE, Ana. **Transparência e opacidade**: o SIAFI no acesso à informação orçamentária. Belo Horizonte: Annablume, 2004.

WEBER, Maria H. Imagem Pública. In: RUBIM, A. A. C. **Comunicação e Política**: conceitos e abordagens. Salvador: Edufba, 2004. p.259-308.

WRIGHT, Scott. From “Third Place” to “Third Space”: Everyday Political Talk in Non-Political Online Spaces. **Javnost - The Public**, v.19, n.3, p. 5-20, 2012.

ZÉMOR, Pierre. **La communication publique**. Paris: PUF, 2005[1995].

ZHENG, Lei; ZHENG, Tuo. Innovation through social media in the public sector: Information and interactions. **Government Information Quarterly**, v. 31, p. 106-117, 2014.

Artigo submetido em: 2021-04-27

Artigo reapresentado em: 2021-05-07

Artigo aceito em: 2021-05-20



COMUNICAÇÃO POLÍTICA: A SAÚDE PÚBLICA NOS DISCURSOS DE POSSE DOS EX-MINISTROS DA SAÚDE DO BRASIL (1995-2016)

POLITICAL COMMUNICATION: PUBLIC HEALTH IN THE INAUGURATION SPEECHES OF FORMER HEALTH MINISTERS OF BRAZIL (1995-2016)

COMUNICACIÓN POLÍTICA: DISCURSOS DE SALUD PÚBLICA DE LOS EXMINISTROS DE SALUD EN BRASIL (1995-2016)

Danilo Fernandes Brasileiro¹
Maria Cristina da Costa Marques²

Resumo: Objetivou-se identificar as transformações discursivas e compreender intencionalidades e influências ideológicas sobre o aperfeiçoamento da Saúde Pública brasileira, contidos nos discursos de posse de ex-ministros da Saúde (1995 -2016). Pesquisa histórica e documental, de abordagem qualitativa. Utilizou-se como referencial teórico-metodológico o método hermenêutico-dialético. Os discursos possuíram similaridades estruturais atinentes ao rito cerimonial simbólico em que foram proferidos, classificados em: conceitos apreendidos; desafios identificados e propostas definidas. Não se identificou grandes rupturas ideológicas sobre saúde, entre as plataformas de governos (PT e PSDB), apenas enfoques diferentes em um período de consolidação e aperfeiçoamento do SUS, com manutenção de uma linha de gestão operacional similar, distanciamento paulatino do projeto da Reforma Sanitária Brasileira e subordinação à lógica econômica de produção de saúde.

Palavras-chave: Discursos; História; Saúde Pública; Política; Política de Saúde.

Abstract: The objective was to identify the discursive transformations and understand intentions and ideological influences on the improvement of Brazilian Public Health, contained in the inaugural speeches of former Health Ministers (1995-2016). Historical and documentary research, with a qualitative approach. The hermeneutic-dialectic method was used as a theoretical-methodological framework. The speeches had structural similarities related to the symbolic ceremonial rite in which they were delivered, classified into: understood concepts; identified challenges and defined proposals. No major ideological ruptures on health were identified between government platforms (PT and PSDB), only different approaches in a period of consolidation and improvement of the SUS, with maintenance of a similar operational management line, gradual distancing from the project of Brazilian Health Reform and subordination to the economic logic of health production.

Keywords: Speeches; History; Public Health; Politics; Health policy.

Resumén: El objetivo fue identificar las transformaciones discursivas y comprender las intenciones e influencias ideológicas sobre el mejoramiento de la Salud Pública brasileña, contenidas en los discursos inaugurales de los exministros de Salud (1995-2016). Investigación histórica y documental, con enfoque cualitativo. Se utilizó el método hermenéutico-dialéctico como marco teórico-metodológico. Los discursos tuvieron similitudes estructurales relacionadas con el rito ceremonial simbólico en el que fueron pronunciados, clasificados en: conceptos entendidos; retos identificados y propuestas definidas. No se

¹ Mestre em Ciências pela UNIFESP. Aluno de doutorado da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP). Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-3905-7579> E-mail: danilo.brasileiro@hc.fm.usp.br

² Doutora em História Social e professora do Departamento de Gestão e Política da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP). <http://orcid.org/0000-0002-7461-3710> E-mail: mcmарques@usp.br

identificaron grandes rupturas ideológicas en salud entre plataformas de gobierno (PT y PSDB), solo enfoques diferentes en un período de consolidación y mejora del SUS, con mantenimiento de una línea de gestión operativa similar, distanciamiento gradual del proyecto de Salud Brasileña. Reforma y subordinación a la lógica económica de la producción sanitaria.

Palabras clave: Discursos; Historia; Salud Pública; Política; Política sanitaria.

1 INTRODUÇÃO

Discurso, por definição, pode ser entendido como um modo particular de unidade linguística e uma focalização no uso da língua (SCHIFFRIN, 1994). A ideia de discurso fora do campo da linguística entra em ressonância com determinadas correntes construtivistas, em particular, a sociologia do conhecimento. Em diferentes vertentes, é concebido como uma organização além da frase, uma forma de ação regida por normas, de caráter interativo e contextualizado, assumido por sujeitos no âmago das relações interdiscursivas, uma vez que considera-se que sua construção é socialmente dependente (MAINGUENEAU, 2014).

Nessa perspectiva conceitual e epistêmica, o discurso tem “efeitos da verdade que em si não são verdadeiros e nem falsos” (FOUCAULT, 1982, p. 7), pois se trata de:

Um bem – finito, limitado, desejável, útil – que tem suas regras de aparecimento e também suas condições de apropriação e de utilização: um bem que coloca, por conseguinte, desde sua existência (e não simplesmente em suas “aplicações práticas”), a questão do poder; um bem que é, por natureza, o objeto de uma luta, e de uma luta política (FOUCAULT, 2007, p. 136-137).

Dessa forma parte-se do pressuposto que “Qualquer enunciado, por mais inocente que seja, pode ter um sentido político a partir do momento em que a situação autorizar. Não é, portanto, o discurso que é político, mas a situação de comunicação que assim o torna” (CHARAUDEAU, 2018, p. 39). Nesse sentido, entre os lugares onde se produz esse pensamento, há aquele que considera o discurso um “ato de comunicação”, como os que se estruturam em eventos governamentais, por exemplo, pois “o discurso político resulta da mistura sutil entre a palavra que deve fundar a política e a que deve gerir a política” (CHARAUDEAU, 2018, p. 45).

No contexto de aperfeiçoamento e gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), de março de 1990 a abril de 2016, 18 atores políticos, em mandatos de cinco presidentes distintos, foram ministros da saúde (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014). Sua permanência no cargo variou de menos de um ano (Negri, Felipe e Álvares) a quase quatro (Serra e Temporão) (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014), e todos cumpriram o rito cerimonial de transmissão de cargo, regimentado pela Lei n. 70.274/1972 (BRASIL, 1972).

No caso específico das cerimônias de transmissão de posse entre ministros da saúde no Brasil, um dos principais momentos é a enunciação institucional discursiva, ou seja, o discurso de posse, em que ideias e posicionamentos são verbalizadas ao público, sempre em uma lógica de projeção de ações que em tese garantirá o bem comum social, uma vez que o decisor através do discurso proferido, “[...] não apenas elaborou um projeto no qual está inscrito o fim a atingir,

mas que, além disso, tomou a decisão de engajar-se na concretização dessas ações pela qual ele é, a partir desse momento, totalmente responsável” (CHARAUDEAU, 2018,p.17).

Assim, considerando o conteúdo discursivo e sua representatividade no campo político-ideológico (PIMENTEL; PANKE, 2020), bem como suas atuações e consequentes colaborações em torno do aperfeiçoamento do SUS nos últimos trinta anos, busca-se com o presente estudo analisar os discursos posse dos Ex-ministros da Saúde do Brasil, entre os anos de 1995 a 2016.

A análise objetiva contribuir com substratos teóricos para compreender as mudanças discursivas, suas intenções e a influência da comunicação política na consolidação e no aperfeiçoamento do SUS e, conseqüentemente, na Saúde Pública brasileira, havendo poucos estudos dedicados ao tema, (PIMENTEL; PANKE, 2020; IACOMINI JUNIOR; CARDOSO; PRADO JUNIOR, 2018; PISTORI, 2018), uma vez que nenhum se dedicou à análise específica de discursos dos executivos federais da saúde, seja na posse, transmissão de posse e em inúmeras outras situações possíveis.

2 MÉTODO

Trata-se de um estudo histórico e documental de abordagem qualitativa. O recorte temporal do estudo é datado do ano de 1995 a 2016, justificado pelo fato de que durante esse período, em que três diferentes presidentes governaram o Brasil e 12 ministros também diferentes atuaram à frente da pasta da saúde (BRASIL, 2014), houve uma estabilidade democrática e continuidade nas ações do Ministério da Saúde, o que possibilitou a gênese, a implementação e o aperfeiçoamento de inúmeras ações e programas federais de saúde no âmbito do SUS.

O corpus documental utilizado se constituiu pelos discursos de oito ex-ministros da saúde, proferidos durante cerimônia de posse do cargo. Esses discursos foram selecionados e impressos subsequentemente, após consultas digitais à Biblioteca da Universidade Federal de Londrina, Biblioteca do Ministério da Saúde e Site do Ministério da Saúde, entre os anos de 2018 e 2020.

Embora o recorte temporal esteja determinado entre 1995 a 2016, os discursos de posse analisados referem-se à oito ex-ministros da saúde (quadro 1), sendo que discursos de ministros que atuaram nesse período, como Adib Jatene, José Carlos Seixas, José Saraiva Felipe e José Agenor não foram incluídos, uma vez que os pesquisadores, apesar de constantes buscas, não conseguiram obter as cópias dos discursos dos ex-ministros supracitados.

O referencial teórico-metodológico de análise foi o método hermenêutico-dialético (MINAYO, 2006). O método sustenta a ação do pesquisador frente à análise do discurso, uma vez que transita e opera a partir de características singulares da hermenêutica – cuja estrutura atinge sua concreção na abordagem histórica, permitindo compreensão de textos nas condições em que surgem – e pela dialética –, partindo da premissa de que a linguagem é um instrumento de comunicação em que significados aparentemente semelhantes expressam e escondem a realidade conflitiva das desigualdades, da dominação, da exploração e da resistência e da

conformidade (MINAYO, 2006).

Em sua proposta, Minayo (2006) segmenta o procedimento analítico em três fases: (1) ordenação dos dados, (2) classificação dos dados e (3) análise final.

Assim, com oito discursos impressos em mãos, foi realizada a organização e ordenamento dos mesmos por cronologia, seguida de leitura analítica, o que permitiu uma classificação prévia, evidenciando superficiais diferenciações e homogeneidades. Após a ordenação, o processo de classificação foi iniciado com leitura horizontal exaustiva de cada um dos discursos, de modo separado, discriminando em arquivo digital designado a cada um dos discursos, as impressões iniciais, permitindo a construção e registros de categorias empíricas.

Finalizado o processo de leitura horizontal, iniciou-se o procedimento de leitura transversal. Nessa etapa, foram identificadas e criadas unidades de sentidos, baseadas em temas mais relevantes, presentes e comuns em todos os oito discursos, o que permitiu a extração de excertos referentes aos seus respectivos temas, posteriormente compilados e por sua vez reagrupados e categorizados.

Ao fim da etapa de classificação, com as categorias centrais definidas, foi desenvolvido o processo de análise de perspectiva crítica acerca dos achados, cotejando os mesmos com a literatura científica pertinente. O Quadro 1 apresenta a lista dos ministros da Saúde do Brasil incluídos no estudo.

Quadro 1 – Galeria de ministros da Saúde do Brasil incluídos no estudo

Nome	Período no ministério	Partido	Presidente(a) da República	DADOS BIOGRÁFICOS
Carlos César Silva de Albuquerque	13/12/1996 30/03/1998	PSDB	Fernando Henrique Cardoso	Nascido em Barra do Ribeiro-RS (19/07/1940). Graduado na Faculdade de Medicina da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1966). Foi presidente do Hospital das Clínicas de Porto Alegre. Faleceu em 18/03/2005.
José Serra	31/03/19982 0/02/2002	PSDB	Fernando Henrique Cardoso	Nascido em São Paulo-SP (19/03/1942). Graduado em Engenharia Civil na Universidade de São Paulo (1964). Foi deputado federal e governador do estado de São Paulo. Atualmente, é senador da República.
Barjas Negri	21/02/20023 1/12/2002	PSDB	Fernando Henrique Cardoso	Nascido em São Paulo-SP (08/12/1950). Graduado em Economia, com mestrado e doutorado pela UNICAMP-SP. Foi secretário executivo do FNDE, secretário executivo do Ministério da Saúde e prefeito da cidade de Piracicaba.
Humberto Sergio Costa Lima	01/01/20030 8/07/2005	PT	Luís Inácio Lula da Silva	Nascido em Campinas-SP (07/07/1957). Graduado em Jornalismo e em Medicina, com pós-graduação em Clínica Médica (FCM-UPE) e em Medicina Geral Comunitária e Psiquiatria (UFPE). Foi vereador e secretário de Saúde de Recife-PE, deputado estadual e federal. Atualmente, é senador da República.
José Gomes Temporão	16/03/20073 1/12/2010	PMDB	Luís Inácio Lula da Silva	Nascido em Merufe, Portugal (20/10/1951). Graduado em Medicina (UFRJ), mestre em Saúde Pública e doutor em Saúde Coletiva. Foi secretário nacional de Atenção à Saúde (SAS) em 2005. Atualmente, é professor titular e pesquisador aposentado da Fundação Oswaldo Cruz.
Alexandre Rocha Santos Padilha	01/01/20110 2/02/2014	PT	Dilma Vana Rouseff	Nascido em São Paulo-SP (14/09/1971). Graduado na Faculdade de Ciências Médicas da UNICAMP, com especialização em Infectologia na FMUSP. Foi diretor nacional de Saúde Indígena do Ministério da Saúde (2004-2005). Atualmente, é deputado federal por São Paulo.
Ademar Arthur Chioro dos Reis	03/02/20140 2/10/2015	PT	Dilma Vana Rouseff	Nascido em Santos-SP (05/12/1963). Graduado em Medicina e mestre em Saúde Coletiva pela Faculdade de Ciências Médicas da Unicamp e doutor em Saúde Coletiva pela UNIFESP. Foi diretor do Departamento de Atenção Especializada do Ministério da Saúde (2003-2005) e secretário de Saúde de São Bernardo do Campo-SP. Atualmente, é professor da Escola Paulista de Medicina/UNIFESP.
Marcelo Costa e Castro	02/10/20152 7/04/2016	PMDB	Dilma Vana Rouseff	Nascido em São Raimundo Nonato-PI (09/06/1950). Graduado na Faculdade de Medicina da Universidade do Piauí e doutor em Psiquiatria pela UFRJ. Foi deputado estadual e federal por inúmeros mandatos. Atualmente, é senador da República.

Fonte: Brasil, 2014.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os discursos guardaram similaridades estruturais, atinentes ao rito cerimonial para o qual foram elaborados. Seguiram uma lógica em que sequencialmente apresentavam os agradecimentos ao presidente, acenos à aliados políticos e à órgãos representativos, lisonja acerca da indicação, conceitualização de questões atinentes à saúde, gestão e SUS, além da discriminação

de desafios e propositura de ações para enfrentá-los.

Assim, foi possível construir, descrever e analisar três categorias temáticas: *conceitos apreendidos, desafios identificados e propostas definidas*.

3.1 Conceitos apreendidos

O termo “conceito”, com origem no latim *conceptus*, significa “coisa concebida ou formada na mente”, muito embora na linguagem natural tenha diferentes acepções – de noção, juízo, opinião, ideia ou pensamento –, além de designar um fenômeno que é apreendido pelo indivíduo, e sua função é determinada por um contexto (MACULAN; LIMA, 2017; FERRATER-MORA, 2004). Além dessa definição, pode-se dizer que conceito é “todo processo que torne possível a descrição, a classificação e a previsão dos objetos cognoscíveis” (ABBAGNANO, 1998, p. 164).

Isto posto, conceito de *saúde* esteve presente em todos os discursos, e destacamos alguns que indicam diferentes perspectivas nas quais se deveria pautar a ação do representante. Albuquerque, com um discurso mais protocolar, de texto curto, com pouco mais de seiscentas palavras, em que enfocou temas como descentralização, saúde suplementar e educação, indicou uma perspectiva “globalizante”, tributária da lógica econômica:

Ao encararmos problemas da Saúde nessa visão globalizante, inseridas nas perspectivas socioeconômicas, estaremos criando condições para fazer o sistema de saúde participar dessa nova fase que o país está vivendo em todos os setores, com a implantação do Plano Real e o governo de vossa excelência (ALBUQUERQUE, 1997, p. 1).

Negri (2002) fez um discurso sintético e pragmático, com aproximadamente mil palavras, falou em atingir metas e causar impacto na saúde, enquanto Serra (1998, p. 1), num discurso mais longo e elaborado, com cerca de três mil e seiscentas palavras e quinze princípios norteadores, trouxe um conceito ampliado de saúde pública:

A saúde de um povo, ou pelo menos o que um povo pensa sobre o estado geral de sua própria saúde, reflete de forma extremamente sensível os mais diversos aspectos da sociedade. Incidem sobre as condições de saúde fatores tão dispares quanto o nível de emprego, as taxas de salários, a inflação, as formas de organização familiar, os acidentes de trânsito, os investimentos em saneamento, os hábitos de higiene familiar, fenômenos ambientais e, particularmente, um conjunto de ações que podemos denominar políticas de saúde, em cujo vértice encontra-se o Ministério da Saúde.

Lima apresentou um discurso com cerca de duas mil e setecentas palavras, de modo que conceituou a saúde como resultante da lógica ideológica do governo que representava:

Assumo o Ministério da Saúde com a visão clara que temos todos de que a saúde é algo que resulta de um conjunto de ações, ações que esse governo já manifestou a sua intenção a sua determinação de realizar as ações na área da alimentação, da moradia, do trabalho, do salário, do lazer, da cultura e também

das ações de saúde onde nós vamos trabalhar (LIMA, 2003, p. 5).

Temporão desenvolveu um discurso com forte influência programática, com cerca de duas mil e setecentas palavras e, por sua vez aproximou a saúde da determinação social: “existem fortes evidências científicas de que países que apresentam perfis de equidade em relação ao padrão de vida referido a classes, gênero e raça, apresentam também melhor nível de saúde” (TEMPORÃO, 2007, p. 7).

Castro, apresentou um discurso com cerca de quatro mil palavras, conceituando a saúde como um direito: “Um orgulho brasileiro é ter a saúde sido reconhecida pela Constituição como direito e ter consagrado em suas estruturas a participação social, que atua junto ao Poder Público na definição de suas políticas” (CASTRO, 2015, p. 2-3).

Padilha (2011, p. 4), com cerca de nove mil e novecentas palavras, apontou-a como condição para o avanço nacional: “[...] às vezes temos esse sentimento de que a saúde não está no centro da agenda de desenvolvimento deste país”, e Chioro dos Reis (2014, p. 2), com um discurso longo, de aproximadamente cinco mil e oitocentas palavras, postulou o compromisso de “[...] defender a vida, mais saúde, mais democracia e mais liberdade”.

O conceito de saúde aparece em diferentes perspectivas, refletindo a concepção dos sujeitos do discurso, mas também sua agenda político-governamental, ou seja, a lógica socioeconômica ou a global, o Estado como produtor de saúde, esta como condição do desenvolvimento ou alinhada constitucionalmente e, por fim, a perspectiva da determinação social como pensamento dialético.

Embora apenas em linhas gerais, Albuquerque (1997, p. 1) se posicionou frente ao SUS:

[...] o sistema de saúde no Brasil caracteriza-se pelo modelo médico-curativo, centrado ao tratamento da enfermidade e, em torno do qual, constitui-se uma enorme estrutura burocrática, que acabou por distanciar o recurso da necessidade, o paciente da terapia e o cidadão da saúde.

E Negri (2002, p. 2-3) afirmou: “[...] a tarefa de construção do Sistema Único de Saúde não é uma bandeira de alguns, como muitos ainda fazem crer, mas de todos aqueles que aliam a capacidade de compreender as dificuldades que atingem a população à competência para enfrentá-las”. Assim, indicou, já no discurso de posse, que a defesa do SUS não era incumbência/privilégio de alguns, ou seja, estrategicamente, buscava se posicionar e legitimar como um dos “novos construtores” do SUS, ao lado aqueles que participaram do projeto da Reforma Sanitária Brasileira, movimento nascido no seio dos movimentos sociais, estudantil, acadêmico, sindical e de profissionais de saúde, incorporado pelo Estado a partir da Constituição de 1988 (PAIM, 2017). Ademais, essa afirmação parece ser uma expressão político-ideológica de aproximação com a lógica partidária e a agenda do governo FHC.

Nesse governo, o conceito de SUS foi paulatinamente sendo construído numa lógica inaugural de desbravamento, da descoberta de um terreno fecundo, mas que demandava atitudes

concretas, alinhadas a uma perspectiva administrativa gerencial, posto que o funcionamento desse sistema era considerado ineficiente e burocrático, cabendo aos gestores torná-lo moderno e eficiente.

Lima (2003, p. 6) pontuou a necessidade de que o SUS tornasse uma “política hegemônica”, pois era “exemplo da reforma que precisa ser feita em muitos países”, enquanto José Gomes Temporão (2007, p. 4) entendeu que “O SUS é uma política de Estado, portanto, suprapartidária”, até porque “O momento que o SUS atravessa hoje está vinculado à dinâmica do Complexo Industrial da Saúde, composta por processos de estruturação e funcionamento que podem ser contraditórios e paradoxais a uma política social cujas premissas são a universalidade e a equidade”.

Padilha (2011, p. 4) apontou: “[...] temos plena consciência da importância do SUS e da área da saúde para a agenda nacional de desenvolvimento do País, temos plena consciência de que não existiria redução da desigualdade social sem esse grande projeto de inclusão social que é o SUS [...]”.

Chioro e Castro apresentaram conceitos diferentes do SUS: “Afinal, o SUS é um patrimônio, um marco civilizatório para a produção de uma sociedade mais saudável, justa e solidária. Mas é preciso lembrar que se trata de um projeto ético-político em disputa, não está dado” (REIS, 2014, p. 13), e “o SUS é o retrato da nova forma de se governar, onde nada é sozinho e tudo é composto no interesse público” (CASTRO, 2015, p. 6).

Entre os ex-ministros do governo Lula, o conceito de SUS foi alinhado a qualificações como complexidade e credibilidade, sendo definido como exemplo de política de saúde para outros países e como uma política social inclusiva, suprapartidária, no bojo socioeconômico de produção de saúde complexo e paradoxal. No governo Dilma, os ex-ministros reiteraram a importância do modelo universal com uma crítica branda, aproximando sua definição do patrimônio social, de um projeto inclusivo, marco civilizatório de interesse público, e Chioro acrescentou que o sistema ainda não estava consolidado, mas em constante disputa ético-política.

Na relação entre essas representações ministeriais, cabe lembrar a crítica de Jairnilson Paim (2017), em seu já histórico trabalho sobre a Reforma Sanitária Brasileira, que reforça a concepção de que ela foi, e continua sendo, uma luta contra-hegemônica, em que governos, inclusive de esquerda, ao longo de anos de gestão, flexibilizaram lhe princípios e diretrizes para ajustá-la a imperativos econômicos e demandas corporativas.

3.2 Desafios identificados

A comunicação nos discursos políticos aponta frequentemente a narrativa de desafios a ser superados pelo projeto de trabalho do sujeito do discurso – os ministros da Saúde. Assim, os desafios que emergem na análise discursiva permitem vislumbrar estratégias ou pontos-chave a ser priorizados na gestão.

Albuquerque (2017, p. 1) ponderou que “A magnitude do desafio desautoriza a eloquência retórica, as promessas fáceis e o otimismo inconsequente”, mas logo acrescentou: “Reafirmamos, nessa oportunidade, a convicção de que é possível ao setor público oferecer um serviço de saúde digno, eficiente e de qualidade”.

Serra (1998, p. 1/3), por sua vez, indicou: “[...] o desafio de hoje, que enfrento a partir dos 56 anos de idade, é o maior de todos”, uma vez que “O que precisamos é que funcione melhor. Aliás, esta é a síntese do nosso programa: fazer os serviços de saúde funcionarem melhor”, enquanto Negri (2002, p. 2) alegou que seria “[...] preciso estar constantemente alerta para enfrentar novos desafios, e disposto a superá-los. Acima de tudo, a luta para ampliar os recursos públicos para a saúde jamais deve ser abandonada”. Nota-se que os ex-ministros do governo FHC alinharam a gestão burocrática e ineficiente como os principais desafios identificados, sempre referindo lógicas da administração gerencial, regidas por qualificadores como qualidade, eficiência e racionalidade.

Nas afirmações sobre a administração pública, era imperativo transformar a cultura burocrática do Estado numa cultura gerencial, parte da agenda do então Ministro da Administração Federal e da Reforma Administrativa, Bresser Pereira, que em 1995 apresentou o Plano Diretor Reformista do Estado, viabilizado em emenda constitucional de 1998. Entre as premissas dessa reforma, estava a necessidade de mudar o modelo da administração pública brasileira vigente até então (PAULA, 2005).

Lima (2003, p. 12) afirmou que, frente ao desafio, deveria “[...] corresponder não só à confiança do presidente, que me deu essa grande responsabilidade, mas à confiança do povo brasileiro, que quer, entre outras coisas, uma condição de vida e de saúde digna”.

E Temporão (2007, p. 2/4), que, “[...] ao assumir a pasta do Ministério da Saúde do Brasil, estou de imediato desafiado a articular a compreensão dos determinantes da saúde da população brasileira, com o conjunto de providências e ações possíveis dentro da governabilidade setorial”, pois “O governo do Presidente Lula tem este compromisso e enfrentará esse desafio”.

Certamente, nesse período, a agenda federal de saúde se aproximou às vezes de temas da Reforma Sanitária, em diálogo com a agenda desenvolvimentista do governo Lula, o discurso de posse e gestão de Temporão trouxe um projeto próximo à concepção sanitarista, à ideia de produção social do processo saúde-doença e à necessidade de estabelecer mecanismos para promover a saúde (ARAÚJO, 2017).

Padilha (2011, p. 4) considerou desafio maior inserir o SUS como estratégia necessária à solidez de um amplo projeto desenvolvimentista:

Queremos que o conjunto do povo brasileiro se sinta parte dessa quinta economia do mundo. E ele não vai se sentir parte se não tiver uma saúde que se sinta uma saúde de quinta economia do mundo. Não vai se sentir parte se não tiver um Sistema Único de Saúde que seja o Sistema Único de Saúde de quinta economia do mundo. Então, acho que esse é o nosso principal desafio.

Trazer de fato a saúde, cada esforço de cada um de nós, para o centro da agenda nacional de desenvolvimento do País.

Chioro dos Reis (2014, p. 4) expôs desafios que seriam mais importantes, priorizando o projeto iniciado por seu antecessor:

Manteremos tudo aquilo que o Ministro Padilha vem conduzindo brilhantemente, mas temos o desafio – e foi essa a encomenda mais importante que recebi da Presidenta Dilma – de aprimorar ainda mais os processos em curso, de inovar onde for preciso, de ir além. Não assumo o ministério apenas para completar um ciclo temporal. Tenho a missão, que me foi confiada pela Presidenta Dilma – extremamente difícil –, de aprofundar e ampliar o excelente trabalho efetuado pelo Ministro Padilha.

Castro (2015, p. 12/20) apresentou dois desafios principais: “[...] a necessidade de a Administração Pública se modernizar para dar conta de executar seus serviços de maneira ágil e com qualidade e a de aprofundar as estruturas do SUS”, acrescentando: “[...] assumo o desafio de, junto com todos, melhorar o nível de saúde da população brasileira. Vim para me unir a vocês nessa missão!”.

No governo Dilma, os desafios expressos seguiram a lógica da vinculação da maior qualidade do sistema de saúde à proposta econômica nacional desenvolvimentista, bem como ao aprimoramento, aperfeiçoamento e eficiência, e do ministro como gestor inserido na dinâmica do executivo.

Apesar de a gestão dos ministros da Saúde do governo Dilma terem sido responsáveis pela criação e implementação de ações com impacto positivo à saúde pública, Reis e Paim (2018) argumentam que a agenda da saúde proposta manteve compromissos programáticos que indicaram a continuidade do governo Lula e que as políticas trazidas à tona não propunham inovação significativa nem explicitavam compromisso com ideais da RSB.

Outro desafio identificado foi a permanência do paradigma gerencial nos governos subsequentes ao de FHC, naturalmente transmitido à gestão ministerial e presente nos discursos de posse dos ministros da Saúde. Paula (2005) afirma que se esperava do governo Lula a adoção de uma lógica administrativa societal, alternativa à visão gerencialista do governo FHC, mas, embora tenha havido aberturas nesse alinhamento, foi sem a tenacidade e a prioridade desejadas.

3.3 Propostas definidas

A análise dos discursos de posse possibilitou perceber as propostas apresentadas pelos ministros procuraram essencialmente dar identidade à agenda da gestão.

Albuquerque foi mais econômico e pouco objetivo nas propostas concretas de sua gestão; à época, dizia à imprensa que o problema da saúde não seria a “falta de recursos, mas sim o modo de administrá-los” (ELIAS, 1997, p. 205). Em seu discurso de posse, afirmou:

Vamos empenhar toda nossa capacidade de trabalho e experiência para através

de uma administração eficiente, incrementar o combate ao desperdício, às fraudes e à ociosidade, assim fazendo render o máximo de recursos que dispomos, assegurando que cada real gasto na saúde produza o máximo de resultados para o cidadão (ALBUQUERQUE, 1997, p. 2).

Para racionalizar os recursos, uma das medidas de sua gestão foi um projeto encaminhado à Câmara dos Deputados em 1997, tentando um ressarcimento ao SUS dos recursos gastos no atendimento a clientes de planos de saúde. A proposta não se consolidou, mas consistia em criar um fundo público-privado de cerca de R\$ 3 bilhões para financiar tratamentos de alto custo, que os planos de saúde não cobriam e cuja despesas ficavam a cargo do SUS (COSTA, R., 2002).

Serra (1998, p. 5) mostrou-se um pouco mais pragmático: “O primeiro consiste na formação de equipes de saúde da família compostas por um médico, dois auxiliares de enfermagem e seis agentes municipais de saúde, com vistas a atenderem mais ou menos mil famílias cada. Já temos no Brasil 1.600 equipes”. Além disso, dirigiu sua atenção à saúde suplementar:

Temos de transformar a Qualidade do atendimento à saúde numa verdadeira obsessão nacional. Convidaremos mesmo cada grande empresa brasileira que já tenha obtido excelência em qualidade para implantar e supervisionar métodos de qualidade total em um hospital público (SERRA, 1998, p. 6).

Entre 1998 e 2001, na gestão Serra, o Ministério da Saúde passou a se constituir como uma força política de fato, ou, melhor dizendo, um importante ativo político de negociação e projeção, posto que, até então, fora um ministério importante e estratégico, embora menos representativo. Isso não foi acidental. Além do apelo público pela melhoria de condições de saúde naquelas circunstâncias, entre nomes como o de Pedro Malan e Paulo Renato de Souza como potenciais sucessores de FHC, Serra foi o escolhido, mostrando *a posteriori* o respaldo presidencial à gênese e implementação de amplas políticas federais em sua gestão (COSTA, R., 2002).

Como afirmou em seu discurso, a proposta de ampliação do Programa de Saúde da Família (PSF) foi uma de suas muitas ações, como as voltadas a agências de regulação, medicamentos genéricos, tabaco e AIDS (PASCH et al., 2006). No caso do PSF, que ampliou as ações do Programa de Agentes Comunitários (PAC) entre 1996 e 2000, aumentaram as equipes, de 2.000 para 7.981, e os agentes comunitários de saúde, de 34.000 para 128.000 (DRAIBE, 2003).

Negri (2002, p. 3/4) referiu-se várias vezes à austeridade financeira e orgânica da gestão, reafirmando sequência às ações da gestão Serra: “Não medirei esforços, ainda, para aumentar o número de equipes do Programa Saúde da Família” e “Darei prioridade absoluta ao aumento e diversificação da oferta de medicamentos genéricos no mercado”.

Lima (2003, p. 8) manteve o padrão de seus antecessores, indicando as fragilidades sobre as quais agiria, numa lógica programática, mas sem propostas concretas ou claras, exceto quando

assumiu “[...] o compromisso de realizarmos, se possível ainda este ano, uma Conferência Nacional de Saúde extraordinária para fazermos um balanço desses anos do Sistema Único de Saúde e ao mesmo tempo pensarmos o momento seguinte”. De fato, foi a única proposta de seu discurso de posse que mais tarde veio a se concretizar (ARAÚJO, 2017).

Analisando a dinâmica da gestão da Saúde no primeiro mandato do presidente Lula, com Lima no Mistério, Teixeira e Paim (2005) afirmaram que a perspectiva de nova correlação de forças à época representava uma oportunidade de o projeto da RSB ser retomado e reinserido na agenda das políticas públicas do país. Todavia, principalmente após a gestão de Lima, os ganhos setoriais no desenvolvimento do SUS não foram suficientes para fazer avançar o processo da Reforma Sanitária.

Temporão (2007, p. 5) apresentou 22 propostas definidas; por exemplo, “Instituir a Política Nacional de Atenção à Saúde do Homem” e, para a saúde reprodutiva:

8. Fortalecer a Política Nacional de Direitos Sexuais e Reprodutivos, com ênfase na melhoria da atenção obstétrica, no combate ao câncer ginecológico (a situação do câncer de colo de útero é vergonhosa, 20 mil novos casos em 2007), no planejamento familiar, na atenção ao abortamento inseguro e no combate a violência doméstica e sexual; agregando também a prevenção e tratamento de mulheres vivendo com DST/AIDS (TEMPORÃO, 2007, p. 5).

Embora se considere que ele travou embates com a grande mídia, entende-se que ele foi perspicaz em usar a importância da mídia na sociedade e expor sua gestão, imbuído da convicção progressista do pensamento social de saúde. Mais tarde, numa entrevista, afirmou que “as relações com a mídia sempre foram um dos maiores desafios”, o que leva a crer que essa relação era orientada pela premissa de enfrentamento, que levava em conta “a importância da construção de uma consciência política coletiva no sentido da consciência sanitária de Berlinguer, para garantir a sustentabilidade política do SUS” (TEMPORÃO, 2018, p. 2063).

Outra proposta de seu discurso de posse foi a Política Nacional da Saúde do Homem (PNSH), regulamentada por portarias do Ministério da Saúde publicadas entre 2009 e 2011, que orientou sua implementação nas 27 unidades federadas, em 132 municípios (SCHWARZ et al., 2012). Anos depois, Temporão contou que, preparando seu discurso de posse, foi uma proposta que decidiu inserir, pois achava necessário dar enfoque e, conseqüentemente, enfrentar durante a gestão (HEMMI, 2019).

Padilha (2011, p. 8/9) fez propostas definidas, aludindo a um pedido da própria presidenta: “[...] o mais rápido possível, a gente possa implantar no Aqui Tem Farmácia Popular a gratuidade de medicamentos para hipertensos e diabéticos em todo o país”. Além disso, propunha o que posteriormente tornou-se um programa federal de saúde, pois já considerava: “O esforço que foi feito em buscar trazer e ter espaços abertos para médicos estrangeiros no país. Todas as medidas têm que ser discutidas e nós temos que ter espaço aberto para isso”.

Chioro dos Reis (2014, p. 4) pontuou algumas propostas, mas calcou seu discurso na

continuidade de ações da gestão anterior: “Sem perder a noção de prioridade para o Programa Mais Médicos, investiremos também nas demais categorias de nível superior e técnico, em especial valorizando a enfermagem e os Agentes Comunitários de Saúde”. No discurso dos dois ministros do governo Dilma, ambos membros do PT, mencionou-se a necessidade da oferta de profissionais médicos no SUS, e Padilha incluiu médicos de outros países. Chioro se comprometeu a expandir esse programa, criado na gestão anterior.

Desde a 9ª Conferência Nacional de Saúde, em 1992, havia a indicação de uma Política Nacional de Recursos Humanos em Saúde, e, em 2011, pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) mostrou que o déficit desses profissionais era um dos principais problemas apontados pelos usuários do SUS. Assim, em 2013, algo que era embrionário no discurso de posse de Padilha foi criado e denominado Programa Mais Médicos, gerando conflitos no governo, além de implementado num ano de efervescência política, pela Medida Provisória n. 621, de 8 de julho de 2013, convertida na Lei n. 12.871, de 22 de outubro de 2013 (ALESSIO; SOUSA, 2017).

Castro (2015, p. 10) trouxe à discussão algumas propostas, referindo-se à criação de determinadas políticas, mas também sem muito direcionamento ou pragmatismo, exceto em: “A minha proposta será de instituir a contribuição permanente para a Seguridade Social, a CPMF, de forma a tornar a saúde segura em seu financiamento e a garantir aos municípios e estados metade do que a União arrecadar na partilha desses recursos”.²⁰⁽¹⁰⁾ Apesar disso, centrou a descrição de propostas articuladas em torno de ideias e perspectivas:

Nosso propósito é de aperfeiçoamento das relações público-privadas, exercendo o Poder Público o seu papel de regulador, fiscalizador e controlador do setor privado, não devendo ser permitido que o Poder Público atue como complementar do privado, numa inversão de papéis (CASTRO, 2015, p. 16).

A CPMF é a contribuição provisória sobre movimentação financeira, imposto de 22 de outubro de 1996 regulamentado pela Lei n. 9.311, com recolhimento da alíquota de 0,20%, legalmente garantido até meados de 2007 (COSTA, R., 2002; FRANÇA; COSTA, N., 2011). Em entrevista à época, Castro afirmou a necessidade do referido tributo, “dividindo tudo do que for arrecadado da CPMF 50% para a seguridade social do governo e 50% para a saúde – 25% para os estados e 25% para os municípios” (PASSARIHO; MATOSO; ALEGRETTI, 2015, p. 1).

Discutir o financiamento da saúde no Brasil é muito desgastante no contexto do capitalismo contemporâneo (MENDES; CARNUT; GUERRA, 2018). Os 30 anos do SUS têm sido marcados pela persistência de parques recursos, um subfinanciamento estrutural histórico (MENDES; CARNUT, 2018). Mas, se se aplicasse o art. 55 das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, 30% dos recursos da Seguridade Social seriam destinados à saúde – o que nunca aconteceu (MARQUES; MENDES, 2005).

Em 1997, Adib Jatene, idealizador da CPMF, afirmou que ela foi desviada de sua função

original, passando a servir ao equilíbrio das contas governamentais, o que, dado o subfinanciamento do sistema (COSTA, R., 2002), vai de encontro à afirmação de que considerou a CPMF a fonte mais importante de financiamento do gasto federal em saúde, com cerca de 30% dos recursos alocados pela União (FRANÇA; COSTA, N., 2011), sendo que no período entre 1995 e 2015, Mendes (2014) constatou que o gasto do Ministério da Saúde não foi alterado, mantendo-se em 1,7% do produto interno bruto (PIB), enquanto o gasto com juros da dívida representou, em média, 7,1%.

Quanto às propostas identificadas, exceto Albuquerque, que calçou seu discurso numa lógica abstrata e inespecífica, os outros ex-ministros, menos e mais, propuseram ações concretas que pretendiam implementar e/ou aperfeiçoar. Nos discursos de Serra, Padilha e Temporão, a descrição das propostas foi mais elaborada e desenvolvida, tanto que, anos depois, algumas foram implementadas.

Além do tempo de permanência acima da média em relação aos outros ministros - Serra, Temporão e Padilha, começaram no início do mandato presidencial de FHC, Lula e Dilma, respectivamente, de modo que esses três apresentaram construção e elaboração discursiva, permeada por desafios e propostas mais consolidados e explícitos, do que os que ficaram menos tempo no cargo, fosse por questões de interinidade ou de tensionamento político.

Não se pode afirmar que pelo fato de começar o mandato elaboraram um discurso mais estruturado, dado que a instabilidade a frente do cargo ministerial é uma variável contínua, acrescido ainda o perfil técnico-político de cada personalidade, todavia possivelmente essas escolhas em começo de gestão, como a história recente mostra, provavelmente em meio à coalizão política eles possuíam mais respaldo e convicção dos chefes executivos que os escolheram, o que no nosso entendimento justifica uma maior autonomia e prospecção de planos futuros, sustentáculo de uma construção discursiva com mais liberdade e elaboração.

Essa questão em específico vai ao encontro dos achados de Ferraz e Azevedo (2011), que se dedicaram a estudar o tempo de permanência média de ministros da saúde do Brasil, identificando o quanto seus mandatos são reduzidos, pois em muitas situações, apesar do bom desempenho são descontinuados do cargo, contrariando a urgente necessidade de mandatos mais longos, que viabilizem e contemplem o planejamento de saúde a longo prazo, uma vez que, em comparação à sistemas de saúde de países com IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) elevados, o tempo médio dos mandatos dos ministros brasileiros foram consideravelmente inferiores.

Outro ponto a se ponderar no presente estudo é que, embora não se pretenda generalizar e homogeneizar os ministros representantes de ambos partidos (PT e PSDB), pois como afirmou Freitas (2018), apesar das divergências de seus programas formadores, havia entre ambos até 1992 um diálogo e porque não dizer uma “aproximação ideológica”, foi após a gestão de José Serra, que à época já apresentou um discurso de posse mais estruturado que o seu antecessor, que

a pasta da saúde começa a se posicionar, menos como um problema e mais como um capital político ativo, cujo nível de aperfeiçoamento e assinatura pessoal começaram a fazer parte dos discursos seguintes.

Percebeu-se assim, que apesar de todos discursos analisados guardarem similaridades na construção, o aprofundamento e proposições se tornaram mais complexas e mais ambiciosos nos discursos subsequentes, ocupando paulatinamente mais protagonismo por parte desses atores recém-nomeados, já que além de influenciadores e tomadores de decisões, tornaram-se responsáveis em liderar e direcionar ações, com foco na agregação de valor ao sistema de saúde brasileiro (FERRAZ e AZEVEDO, 2011).

Ainda assim, dentre muitas variáveis em um presidencialismo de coalização, regido por interesses econômicos e de ordens diversas, embora entenda uma transformação natural acerca dos posicionamentos discursivos, afirma-se que não houve grandes discrepâncias de posicionamentos conceituais entre o primeiro e o último discurso ministerial analisado, uma vez que os posicionamentos em torno da Saúde Pública e do SUS foram mais retóricos, reativos e conjecturais, alinhados à agenda presidencial, sem o anúncio esperado de uma Política de Estado Suprapartidária, com investimentos à altura das suas reais necessidades e situando-a mais próxima dos anseios de acessibilidade e universalidade, defendidos pelos entusiastas do projeto da RSB.

Nesse sentido, Paim (2018) afirma que os projetos democrático-populares não foram privilegiados pelos atores políticos que tiveram a oportunidade de ocupar o governo federal após a promulgação da dita Constituição Cidadã. Segundo Paim (2008), desde o governo FHC, marcado pelo ajuste macroeconômico das políticas de estabilização monetária e privatização, teve início uma reforma do Estado na contramão da reforma democrática postulada pelo projeto da RSB, continuada pelos governos do PT; por exemplo, no governo Dilma, o foco foram a redução dos gastos públicos e a manutenção do subfinanciamento, com expansão e fortalecimento do setor privado.

Apesar das constatações expostas nos últimos parágrafos, pondera-se que a partir dos conteúdos discursivos dos ex-ministros analisados, sobretudo em suas propostas definidas, assim como destacou Monteiro (2018), houve uma potencial transformação do sistema de saúde brasileiro, que apesar das diversas forças político-ideológicas que marcam o seu campo de disputa e que boicotaram a sua consolidação, estruturando-o como um sistema segmentado, em que convivem o SUS, o sistema de desembolso direto e o sistema de saúde suplementar, as conquistas e avanços são inumeráveis e, dentre elas, cita-se a consolidação do reconhecimento público acerca do direito à saúde, além da expansão e estruturação do SUS.

Portanto a linha de pensamento emitida a partir da presente investigação, não é de conformismo, todavia há que ser realista com base nos avanços e permanências identificadas e rupturas ainda a serem realizadas, pois acredita-se que é necessário nesse momento fazer uma “análise do possível”, mais ponderada, cientes obviamente de que poderíamos ter avançado em

muitos pontos, sobretudo em prol da ampliação e qualidade do sistema, mas não descartando o quanto o sistema de saúde se aperfeiçoou e se ampliou, tanto que nesse período, o Brasil descentralizou atribuições e recursos, aumentando a oferta e o acesso aos serviços e as ações em saúde, melhorando os níveis de saúde (PAIM, 2008, 2013), mas sem dúvida o fato concreto é que o SUS foi implantado, mas não consolidado (PAIM, 2018).

4 CONCLUSÕES

Os discursos se assemelham em formato e conteúdo, com similaridades estruturais, atinentes ao rito cerimonial simbólico em que foram proferidos, e, embora estivessem alinhados com uma comunicação protocolar, midiática e política, a produção da narrativa se atrelou, entre outras coisas, ao projeto de governo, à agenda governamental, à demanda do grupo político de sua filiação e à trajetória pessoal, concluindo que essa produção também foi coletiva, respondendo a expectativas ideológicas e sociais.

Não se identificaram grandes rupturas no pensamento sobre saúde entre as plataformas de governos do PT e do PSDB, apenas enfoques diferentes, com manutenção de uma linha de gestão operacional similar, subordinada à lógica econômica de produção de saúde.

Afirma-se que, de Albuquerque a Lima, o conteúdo discursivo revelou permanências na projeção de medidas que consolidassem o sistema, garantissem sua paulatina descentralização e, conseqüentemente, mínimas condições de acesso à saúde para todos os brasileiros, questões que estiveram presentes nos discursos dos ministros que os sucederam; todavia, foram menos prioritárias, fosse pelo aperfeiçoamento e pela consolidação do sistema em inúmeros aspectos, fosse pela necessidade de atender a novas demandas, consoante com o momento político e a realidade socioeconômica.

Mesmo com suas diferenças partidárias e de origem técnica, a trajetória profissional e política da maioria dos ex-ministros da saúde esteve alinhada com a defesa da saúde como um direito do cidadão e um dever do Estado, princípio básico da RSB. No entanto, os discursos não fazem referência à RSB, o que pode indicar certo cuidado, dadas as múltiplas relações e representações que o cargo executivo de ministro pressupõe numa agenda governamental não raro vinculada às tensões que envolvem interesses econômicos e de outras ordens.

O conteúdo dos conceitos e os desafios apresentados foram mais reveladores do que as propostas, que, em sua maioria, adotou um tom generalista, e, entre as que seguiam uma lógica programática, poucas foram implementadas. Os discursos se alinhavam à agenda de governamental e enunciavam algumas propostas, mas a gênese e a implementação de ações de saúde não obedeceram a uma programação predefinida, contemplando na gestão o que foi anunciado no discurso, porquanto outras variáveis (decisão presidencial, vontade política, prestígio, crises sanitárias, *lobbies*, apelos setoriais etc.) influenciaram a gestão federal em saúde e a gênese e implementação das ações subsequentes.

Certamente, nesses discursos ministeriais em que conceitos foram elaborados, desafios sublinhados e propostas definidas, transformações inúmeras foram identificadas, dado que intencionalidades e influências ideológicas diversas permearam esse conflituoso campo. Ainda assim, ficou evidente ao comparar os conteúdos discursivos (conceitos, desafios e propostas) em momentos históricos distintos, que paulatinamente enfoques se diferenciavam e situações eram superadas pelos atores e as gestões das quais faziam parte, de modo que o SUS foi sendo implementado e ampliado, sustentado pela estrutura técnica do Ministério da Saúde, em um contínuo período de estabilidade democrática, cujas ações em sua grande parte, eram liderada por personalidades, que estiveram engajadas em maior ou menor grau com o movimento da RSB em suas trajetórias de vida e que, estiveram comprometidas em uma atuação minimamente compatível com os interesses republicanos, expressos em seus discursos e praticados em suas gestões.

Os resultados apresentados neste artigo integram uma pesquisa ampla, que analisa relações envolvendo os ministros da Saúde no Brasil e sua influência no SUS da perspectiva da análise documental e história oral. Espera-se que esta iniciativa estimule o desenvolvimento de estudos que porventura se proponham a analisar discursos não apenas no campo da saúde e mesmo guiados por diferentes perspectivas teórico-metodológicas.

REFERÊNCIAS

- ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- ALBUQUERQUE, Carlos Cesar Silva de. **Discurso de Posse do Ministro da Saúde**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, mar. 1997. Divulgação n. 7.
- ALESSIO, Maria Martins; SOUSA, Maria Fátima de. Programa Mais Médicos: elementos de tensão entre governo e entidades médicas. **Interface**, Botucatu, v. 21, supl. 1, p. 1143-1156, 2017. doi: <https://doi.org/10.1590/1807-57622016.0396>.
- ARAÚJO, Carmen Emmanuely Leitão. **Estado e mercado, continuidade e mudança: a dualidade da política de saúde nos governos FHC e Lula**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-B33M3G/1/tese_dcp_ufmg_carmem_leit_o_biblioteca_arial.pdf. Acesso em: 8 mar. 2021.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Galeria dos Ministros**. 2014. Disponível em: <http://bvs.saude.gov.br/promocao-da-saude-3/83-galeria-dos-ministros>. Acesso em: 10 out. 2020.
- BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Decreto n. 70.274, de 9 de março de 1972**. Aprova as normas do cerimonial público e a ordem geral de precedência. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1972. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-70274-9-marco-1972-418937-norma-pe.html>. Acesso em: 8 mar. 2021.
- CASTRO, Marcelo. **Discurso: Marcelo Castro, Ministro da Saúde**, 6 out. 2015. Disponível em: <https://portalquivos.saude.gov.br/images/pdf/2015/outubro/06/>. Acesso em: 10 out. 2020.
- CHARAUDEAU, Patrick. **Discurso político**. São Paulo: Contexto, 2018.
- COSTA, Ricardo Cesar Rocha da Costa. Descentralização, financiamento e regulação: a

- reforma do sistema público de saúde no Brasil durante a década de 1990. **Revista de Sociologia e Política**, n. 18, p. 49-71, 2002. doi: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782002000100005>.
- DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, p. 63-101, 2003. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20702003000200004>.
- ELIAS, Paulo Eduardo. Reforma ou contra-reforma na proteção social à saúde. **Lua Nova**, n. 40-41, p. 193-215, 1997. doi: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451997000200009>.
- FERRATER-MORA, José. **Dicionário de filosofia**. São Paulo: Loyola, 2004.
- FERRAZ, Marcos Bosi e AZEVEDO, Rafael Teixeira. Ministers of Health: short-term tenure for long-term goals?. **Sao Paulo Medical Journal [online]**. v. 129, n. 2 pp. 77-84. 2011.
- FOUCAULT, Michel. **A arqueologia do saber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.
- FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1982.
- FRANÇA, José Rivaldo Melo de; COSTA, Nilson do Rosário. A dinâmica da vinculação de recursos para a saúde no Brasil: 1995 a 2004. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 16, n. 1, p. 241-257, 2011. doi: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232011000100027>.
- FREITAS, Felipe Corral de. O primeiro grande antagonismo entre PSDB e PT. **Opin. Pública**, Campinas, v 24, n.3, p.547-595, set/dez, 2018.
- HEMMI, Ana Paula Azevedo. A Política Nacional de Saúde do Homem por José Gomes Temporão. **Interface**, Botucatu, n. 23, p. 1-12. Número especial. doi: <https://doi.org/10.1590/interface.1810628>.
- IACOMINI JUNIOR, Franco; CARDOSO, Moisés; PRADO JUNIOR, Tarcis. Os “nós” de Temer: uma análise dos discursos de posse de 2016. **Compolítica**, v. 8, n. 1, p. 66-95, 2018. doi: <https://doi.org/10.21878/compolitica.2018.8.1.139>.
- LIMA, Humberto Sérgio Costa. **Discurso de posse: ministro da Saúde Humberto Costa**, 2003. Disponível em: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:XZu8nepZjoJ:www1.uol.com.br/fernandorodrigues/030106/discurso_de_posse_saude.doc+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br. Acesso em: 10 out. 2020.
- MACULAN, Benildes Coura Moreira dos Santos; LIMA, Gracinda Angela Borém de Oliveira. Buscando uma definição para o conceito de “conceito”. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 22, n. 2, p. 54-87, 2017. doi: <https://doi.org/10.1590/1981-5344/2963>.
- MAINGUENEAU, Dominique. **Discurso e análise do discurso: uma introdução**. São Paulo: Parábola, 2014.
- MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. SUS e seguridade social: em busca do elo perdido. **Saúde e Sociedade**, v. 14, n. 2, p. 39-49, 2005. doi: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902005000200005>.
- MENDES, Áquilas. O fundo público e os impasses do financiamento da saúde universal brasileira. **Saúde e Sociedade**, v. 23, n. 4, p. 1183-1197, 2014. doi: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902014000400006>.
- MENDES, Áquilas; CARNUT, Leonardo. Capitalismo contemporâneo em crise e sua forma política: o subfinanciamento e o gerencialismo na saúde pública brasileira. **Saúde e Sociedade**, v. 27, n. 40, p. 1105-1119, 2018. doi: <https://doi.org/10.1590/s0104-12902018180365>.
- MENDES, Áquilas; CARNUT, Leonardo; GUERRA, Lucia Dias da Silva. Reflexões acerca do financiamento federal da Atenção Básica no Sistema Único de Saúde. **Saúde em Debate**, v. 42, p. 224-243, 2018. Número especial. doi: <https://doi.org/10.1590/0103-11042018s115>.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Hucitec, 2006.

- MONTEIRO, Maria Gabriela. **A mudança de direção nas políticas públicas: atores e estratégias ocultas na implementação do Sistema Único de Saúde**. In: FLEURY, Sônia. Teoria da reforma Sanitária: Diálogos Críticos. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2018, p.247-290.
- NEGRI, Barjas. **Discurso de posse: ministro da Saúde**. Saúde com justiça: um compromisso a ser mantido, p. 3-7, 2002. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/saude_justica.pdf. Acesso em: 10 out. 2020.
- PADILHA, Alexandre Rocha Santos. **Discurso: posse do Ministro da Saúde Alexandre Padilha**. Centro Brasileiro de Estudos de Saúde, 2011. Disponível em: <http://cebes.org.br/2011/01/integra-do-discurso-do-ministro-da-saude-alexandre-padilha-durante-a-cerimonia-de-transmissao-de-cargo/>. Acesso em: 10 out. 2020.
- PAIM, Jairnilson Silva. Sistema Único de Saúde (SUS) aos 30 anos. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 6, p. 1723-1728, 2018. doi: <https://doi.org/10.1590/1413-81232018236.09172018>.
- PAIM, Jairnilson Silva. Reforma Sanitária Brasileira (RSB): expressão ou reprodução da revolução passiva? **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 49, p. 15-33, 2017. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8227>. Acesso em: 8 mar. 2021.
- PAIM, Jairnilson Silva. A Constituição Cidadã e os 25 anos do Sistema Único de Saúde (SUS). **Cadernos de Saúde Pública**, v. 29, n. 10, p. 1927-1936, 2013. doi: <https://doi.org/10.1590/0102-311X000995>.
- PAIM, Jairnilson Silva. A reforma sanitária brasileira e o Sistema Único de Saúde: dialogando com hipóteses concorrentes. **Physis**, v. 18, n. 4, p. 625-644, 2008. doi: <https://doi.org/10.1590/S0103-73312008000400003>.
- PASCH, Dário Frederico; RIGHI, Liane Beatriz; THOMÉ, Henrique Inácio; STOLZ, Eveline Dischkaln. Paradoxos das políticas de descentralização de saúde no Brasil. **Revista Panamericana de Salud Pública**. v. 20, n. 6, p. 416-22, 2006. Disponível em: <https://scielosp.org/article/rpsp/2006.v20n6/416-422/>. Acesso em: 8 mar. 2021.
- PASSARINHO, Nathalia; MATOSO, Felipe; ALEGRETTI, Laís. Novo ministro quer CPMF permanente e com repasse para a Saúde. **G1**, Brasília, 2 out. 2015. Política. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/10/novo-ministro-da-saude-quer-cpmf-eterna-e-com-repasse-para-o-setor.html>. Acesso em: 1 nov. 2020.
- PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005. doi: <https://doi.org/10.1590/S0034-75902005000100005>.
- PIMENTEL, Pedro Chapaval; PANKE, Luciana. Discursos diplomáticos: objeto de pesquisa da Comunicação Política?. **Intercom**, v. 43, n. 2, p. 53-71, 2020. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/1809-5844202023>.
- PISTORI, Maria Helena Cruz. Ethos e pathos no discurso do Ministro-Relator do Supremo Tribunal Federal. **Bakhtiniana**, v. 13, n. 1, p. 71-93, 2018. doi: <https://doi.org/10.1590/2176-457334855>.
- REIS, Ademar Arthur Chioro dos. **Discurso de posse: ministro da Saúde Arthur Chioro**, 3 fev. 2014. Disponível em: <http://idisa.org.br/img/File/DISCURSO%20DE%20POSSE%20CHIORO.pdf>. Acesso em: 10 out. 2020.
- REIS, Camila Ramos; PAIM, Jairnilson Silva. A saúde nos períodos dos governos Dilma Rousseff (2011-2016). **Divulgação em Saúde para Debate**, Rio de Janeiro, n. 58, p. 101-114, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/29852/1/Artigo%20Jairnilson%20Paim.%202018.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2021.

- SCHIFFRIN, Deborah. **Approaches to discourse**. Oxford/Cambridge: Blackwell, 1994.
- SCHWARZ, Eduardo, GOMES, Romeu; COUTO, Márcia Thereza; MOURA, Erly Catarina de; CARVALHO, Sarah de Araújo; SILVA, Simione Fátima Cesar da. Política de saúde do homem. **Revista de Saúde Pública**, v. 46, supl. 1, p. 108-116, 2012. doi: <https://doi.org/10.1590/S0034-89102012005000061>.
- SERRA, José. **Discurso de posse: ministro José Serra, no Ministério da Saúde**. A reforma administrativa do sistema de saúde, n. 13, p. 28-37, 1998. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno13.pdf>. Acesso em: 10 out. 2020.
- TEIXEIRA, Carmen Fontes de Souza; PAIM, Jairnilson Silva. A política de saúde no governo Lula e a *dialética do menos pior*. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 71, p. 268-283, 2005. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/4063/406345256005.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2021.
- TEMPORÃO, José Gomes. Entrevista com o ex-ministro da Saúde José Gomes Temporão. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 6, p. 2061-2068, 2018. doi: <https://doi.org/10.1590/1413-81232018236.05642018>.
- TEMPORÃO, José Gomes. **Discurso de posse: Dr. José Gomes Temporão**, ministro da Saúde, 19 mar. 2007. Disponível em: <http://www5.ensp.fiocruz.br/biblioteca/dados/arq5068.pdf>. Acesso em: 10 out. 2020.

Artigo submetido em: 2021-06-09

Artigo reapresentado em: 2021-06-21

Artigo aceito em: 2021-02-30



A EBC À MERCÊ DO GOVERNO — QUALQUER GOVERNO

EBC AT THE MERCY OF THE GOVERNMENT — ANY GOVERNMENT

EBC A MERCED DEL GOBIERNO — CUALQUIER GOBIERNO

Eugênio Bucci¹
Camilo Vannuchi²

Resumo: O presente artigo revela como a natureza jurídica da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), empresa estatal de comunicação vinculada ao Governo Federal, favoreceu a ingerência do Poder Executivo sobre os conteúdos editoriais. Para isso, recapitula sua criação, entre 2007 e 2008, e examina de que forma seu desenho deixou brechas para a edição de medidas administrativas a fim de controlá-la. Sem independência de gestão e de pauta jornalística, a EBC ficou sujeita às predileções do Palácio do Planalto, tanto nos governos Lula (até 2010) e Dilma (2011-2016), como, de modo bem menos discreto, nos governos Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (desde 2019). A partir da análise de aspectos da legislação e de casos práticos, o artigo demonstra que a natureza jurídica da EBC, um ente da administração indireta cuja direção é integralmente controlada pelo Executivo, resultou incompatível com os ideais de uma comunicação pública democrática.

Palavras-chave: EBC; Comunicação pública; Democracia; Legislação.

Abstract: This article reveals how the legal nature of Empresa Brasil de Comunicação (EBC), a state-owned communications company linked to the Federal Government, favored the interference of the Executive Power. To do so, it recapitulates its creation, between 2007 and 2008, and examines how its design left loopholes for the edition of administrative measures in order to control it. Without independence both on management and on journalistic agenda, the EBC was subject to the predilections of the Presidency, both under Lula (until 2010) and Dilma (2011-2016), as well as, much less discreetly, under Michel Temer (2016-2018) and Jair Bolsonaro (since 2019). Based on the analysis of aspects of legislation and practical cases, the article demonstrates that the legal nature of the EBC, an entity of indirect administration whose management is entirely controlled by the Executive, seemed to be incompatible with the ideals of democratic public communication.

Keywords: EBC; Public communication; Democracy; Legislation.

Resumen: Este artículo revela cómo la naturaleza jurídica de la Empresa Brasil de Comunicación (EBC), empresa de comunicaciones de propiedad estatal vinculada al Gobierno Federal, favoreció la injerencia del Poder Ejecutivo sobre ella. Para eso, recapitula su creación, entre 2007 y 2008, y examina cómo su diseño dejó lagunas para la edición de medidas administrativas con el fin de controlarlo. Sin independencia de gestión y agenda periodística, la EBC estaba sujeta a las predilecciones del Presidencia de la República, tanto en los gobiernos de Lula (hasta 2010) y Dilma (2011-2016), como, mucho menos discretamente, en los gobiernos de Michel Temer (2016-2018) y Jair Bolsonaro (desde 2019). A partir del análisis de aspectos de legislación y casos prácticos, el artículo demuestra que la naturaleza jurídica de la EBC, entidad de administración indirecta controlada por el Ejecutivo, se reveló incompatible con los ideales de la comunicación pública democrática.

¹ Professor titular da Escola de Comunicações e Artes (ECA) da Universidade de São paulo (USP). E-mail: eugeniobucci@uol.com.br

² Jornalista e escritor, mestre e doutor em Ciências da Comunicação pela Universidade de São Paulo (USP). E-mail: camilo.vannuchi@gmail.com

Palabras clave: EBC; Comunicación pública; Democracia; Legislación.

1 Introdução

A Empresa Brasil de Comunicação (EBC) nasceu de uma Medida Provisória publicada em 2007, que promoveu a fusão de duas velhas instituições dedicadas à comunicação. A primeira delas, a Radiobrás, com cerca de 1.200 funcionários, era uma empresa pública federal que controlava a Agência Brasil, a Radioagência Nacional, a histórica Rádio Nacional do Rio de Janeiro, a TV Nacional de Brasília (uma emissora de sinal aberto e programação de perfil cultural e público, nos moldes da TV Cultura de São Paulo), a NBR (emissora de TV dedicada a cobrir os atos do Poder Executivo Federal) e mais algumas estações de rádio em AM, FM e Ondas Curtas. A outra era a tradicional TV Educativa do Rio de Janeiro (TVE), ligada à Fundação Roquette Pinto, com outros 1.200 funcionários, em números aproximados, que também controlava a Rádio MEC, no Rio, com repertório de música clássica, e uma emissora de televisão educativa no Maranhão. A Radiobrás era uma estatal, historicamente sujeitada pelo Governo Federal; a TVE, uma Organização Social com pitadas de autonomia.

A Medida Provisória (MP) que colocou as duas sob um mesmo comando, numa entidade única, ganhou o número 398 e foi publicada em 9 de outubro de 2007. Na verdade, a MP não criou coisa alguma, apenas autorizou o Governo Federal a criar a Empresa Brasil de Comunicação, a EBC, que seria então a responsável pela TV Brasil, que resultou da fusão da TV Nacional com a TVE. A MP 398 teve um início conturbado. Não tendo sido aprovada nos seus primeiros sessenta dias de vigência, foi prorrogada por outros sessenta dias, em dezembro de 2007, até ser aceita pelo Poder Legislativo.

Nascida assim, a EBC cresceu com um defeito de origem, como logo se verá. Os autores da MP tinham diante de si a oportunidade de acabar com as estruturas de comunicação viciadas do Estado autoritário (a Radiobrás tinha raízes na ditadura militar, daí a subserviência que sempre a caracterizou). Poderiam inaugurar uma instituição renovada, nos moldes, ainda que aproximados, de organizações mais modernas, como as que administram emissoras públicas alemãs, francesas, suíças, britânicas ou estadunidenses. Tinham a opção de projetar uma fundação de direito público e rejeitaram a alternativa.

Mas essa não era a única hipótese para uma entidade com mais autonomia. Seus criadores poderiam, por exemplo, desenhar uma organização de direito privado, sem fins lucrativos, que tivesse um conselho de representantes da sociedade civil no seu controle. Poderiam ter reservado assentos para o Poder Executivo Federal nesse conselho, tomando cuidados para diminuir bastante a interferência governamental. Também não quiseram ir por aí. Poderiam ainda ter seguido o modelo da Fundação Padre Anchieta, gestora da TV Cultura paulista. É verdade que, no caso dessa fundação, o governo do Estado mantém, por meios oficiais e oficiosos, absoluto domínio sobre os destinos da entidade. Mas, mesmo assim, a Fundação Padre Anchieta, em

matéria de autonomia, é incomparavelmente superior à EBC.

Entre todas as alternativas possíveis, foi feita a opção por dar à EBC a natureza de uma empresa estatal, nos moldes da velha Radiobrás, com algumas poucas modificações que resultaram inexpressivas ou insuficientes.

2 Uma Radiobrás sem “eira”

Foi um erro grave. Ao optar pela estrutura de empresa estatal – em que o poder é exercido por um conselho de administração e uma diretoria, ambos constituídos por representantes nomeados pelo Executivo (Presidência da República e ministérios) –, o Palácio do Planalto, que enviou a MP ao Congresso, nada mais fez do que criar uma Radiobrás reeditada.

É verdade que alguns instrumentos de gestão implementados pela EBC, como uma ouvidoria e um conselho curador – bem intencionado ao reservar quinze das vinte cadeiras à sociedade civil e se propor a buscar representatividade por raça, gênero e orientação sexual, embora somente a representação regional e a multiplicidade de experiências profissionais constassem da lei que a criou – teriam, pelo menos em tese, o condão de oxigenar as instâncias decisórias e assegurar o que, na ocasião, foi chamado de “diversidade” e de “pluralidade de vozes” na programação. Não foi suficiente. Em pouco tempo, sobretudo com a troca dos inquilinos do Palácio do Planalto, tais instrumentos revelaram-se ineficazes, quiçá insignificantes, assumindo, no limite, a aparência de mera maquiagem institucional.

Nem mesmo a TVE, com hábitos um pouco mais afeitos à cultura do que ao governismo, logrou influenciar positivamente a mentalidade predominante na EBC – talvez por estar sediada no Rio, enquanto a nova empresa fixou seu epicentro em Brasília. Desse modo, a cultura organizacional da velha Radiobrás manteve-se praticamente inalterada. Com todos os vícios e defeitos.

O costume de bajular as autoridades da Esplanada dos Ministérios se manteve (BUCCI, 2008). O comportamento chapa-branca (falar bem de quem está por cima) seguiu inalterado. A principal mudança, na nova temporada, era exterior à EBC: como os governantes se diziam de esquerda, e se imaginavam mais democráticos do que seus antecessores, as ordens que partiam do Planalto para a nova empresa eram, por assim dizer, quase sempre menos autoritárias. Seja por equívoco ou ingenuidade, seja de forma deliberada ou proposital, ocorre que a natureza dos vínculos de obediência permaneceu inalterada. Essa foi a ilusão mais terrível da tão propalada reforma da comunicação pública no governo Lula: seus agentes imaginavam que, ao pôr as velhas estruturas e as velhas mentalidades servis para cumprir as ordens emanadas de um poder que tinha a veleidade de ser “progressista”, estariam criando uma nova comunicação pública, uma comunicação pública de novo tipo. Infelizmente, não havia nada de novo ali – e essa verdade melancólica mostrou sua cara por inteiro no governo Temer e, em seguida, no governo Bolsonaro.

Com a Medida Provisória 398, o governo Lula, então no primeiro ano de seu segundo

mandato, pretendia conquistar a imagem de modernizador da comunicação pública. Naqueles tempos, setores mais avançados da sociedade civil reclamavam uma reforma nesse setor. O modo como as autoridades federais e estaduais usavam e abusavam dos equipamentos de comunicação pública a seu alcance para praticar a autopromoção – disfarçada ou escancarada – se mostrava incompatível com uma democracia madura. Era preciso mudar. A MP 398, no entanto, não mudou praticamente nada.

Houve acertos. O mais evidente deles foi fundir a Radiobrás e a TVE do Rio de Janeiro, numa nova instituição, capaz de centralizar operações até então dispersas, quando não superpostas e redundantes. A fusão atendia ao princípio da economicidade e se pautava pela racionalidade administrativa. Também pareceu acertada a proposição de um novo canal de televisão, a TV Brasil, dedicado à produção e difusão de conteúdo de caráter público, não pautada pelos gabinetes oficiais, como era regra na NBR. No mais, o que se viu foi a perpetuação de práticas que remetiam a velhos entulhos autoritários. A EBC nasceu com o semblante de uma Radiobrás recauchutada. Até no nome. Se a velha estatal fora fundada em 1975 com o nome de Empresa Brasileira de Comunicação, sua substituta se chamou Empresa Brasil de Comunicação: uma Radiobrás sem o sufixo “eira”.

3 A subordinação à Secom, em flagrante conflito de interesses

Quando a MP que criou a EBC foi sugerida à Presidência da República, a exposição de motivos, assinada pelos ministros Franklin Martins (Secretaria de Comunicação Social - SECOM), Dilma Rousseff (Casa Civil) e Paulo Bernardo (Planejamento), falava em “preocupação presente de garantir a autonomia da nova empresa, por meio da criação de mecanismos institucionais protetores dos dois flancos que poderiam se constituir em ameaças: a subordinação às diretrizes do governo e o condicionamento às regras estritas de mercado”. Eram palavras afinadas com os ditames de uma democracia desenvolvida. No entanto, essas palavras não tiveram tradução prática. Tanto a MP quanto o Estatuto da EBC, apresentado pelo Decreto Presidencial número 6.246, de 24 de outubro de 2007, não davam consequência àquela “preocupação”.

Quanto à falta de independência, o avanço é quase nulo. Basta ver como se compõe o “órgão de orientação e de direção superior da EBC”, ou seja, o Conselho de Administração (ver artigos 14 e 15 do Estatuto e artigos 12 e 13 da MP). Como em todas as outras estatais, é este conselho que detém o comando da gestão na empresa. Dos cinco membros, o ministro da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República indica dois. O terceiro é o diretor-presidente da empresa, nomeado pelo presidente da República. Os outros dois vêm do ministério do Planejamento e do ministério das Comunicações. A esse conselho cabe eleger e destituir os diretores da EBC, a exceção de dois, o diretor-presidente e o diretor geral, ambos nomeados diretamente pelo Presidente da República. Com esse conselho, não pode haver dúvidas sobre o

fato notório de que a EBC seria incapaz de romper com a “subordinação às diretrizes do governo”.

Tampouco o outro conselho, o Curador, integrado por quinze representantes da sociedade civil, um representante dos funcionários e quatro representantes de quatro ministérios, teria instrumentos para fazê-lo. Note-se que também os quinze representantes da sociedade civil eram indicados pelo Presidente da República, de modo que, embora vistoso, tal Conselho Curador não tinha como mandar em coisa alguma, como ficaria evidente nos anos seguintes. Embora tivesse autorização para, somente por maioria absoluta, imputar voto de desconfiança aos diretores, algo mais do que excepcional, improvável, suas funções consultivas nada tinham de deliberativas. Elas eram, antes, decorativas.

Para piorar, a EBC ficou vinculada à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom), cujo ministro assumiu a prerrogativa de indicar o presidente do Conselho de Administração, órgão superior de direção da estatal. O vínculo institucional da EBC com a presidência da República seguiu na contramão dos melhores princípios da comunicação pública. Lembremos que a Secom, em 2008, não era um organismo com finalidades culturais. Longe disso. Suas incumbências giravam (e ainda giram) em torno da defesa dos interesses imediatos da Presidência da República. Cabia à Secom (e ainda cabe) gerenciar a publicidade do Governo Federal, ou seja, a compra de espaço publicitário nos meios de comunicação privados. Ela cuidava (e ainda cuida) da assessoria de imprensa da Presidência da República, trabalhando para promover uma imagem favorável do presidente.

Segundo os cânones da ética jornalística, um organismo dedicado à assessoria de imprensa e a comprar publicidade em veículos de imprensa não deveria supervisionar uma empresa pública encarregada de informar com objetividade. Os propósitos e os métodos da assessoria de imprensa – em órgãos públicos ou privados – não são compatíveis com os propósitos e os métodos do jornalismo. Quem diz o contrário acaba, mesmo que inadvertidamente, confundindo a opinião pública. Ao designar o presidente do Conselho de Administração da EBC, a Secom se transformou, naturalmente, em um conflito de interesses com status de ministério. Se o governo Lula queria de fato uma EBC jornalística, não poderia ter vinculado a empresa à Presidência da República. O jornalismo público e independente – atividade que existe, com brilho, em diversas democracias – não teria como prosperar dentro de uma estrutura tão próxima à Presidência da República. Não teria e, como a história demonstrou, não teve.

Em 2020, também por Medida Provisória (MP 980/20), o governo Bolsonaro transferiu o comando da EBC para o Ministério das Comunicações, mas não reduziu o domínio do Planalto em sua gestão. Ao contrário, ao politizar o Ministério das Comunicações, o governo acentuou esse domínio. Nos Estados democráticos, emissoras públicas têm muito mais afinidade com a área da cultura do que com áreas encarregadas da agenda da Presidência da República. No Brasil, o movimento se dá no sentido oposto.

Nos primeiros quatro anos de sua existência, sob a presidência da jornalista Tereza

Cruvinel, a EBC tentou seguir uma linha menos estatal e mais pública. A qualidade da programação da TV Brasil deu um salto inequívoco, exibindo atrações bem superiores àquelas que se viam até 2007. Mas, quanto a transformar a EBC num conjunto de emissoras verdadeiramente públicas (estações de TV e rádio, além da Agência Brasil, na Internet), isso jamais foi alcançado. Havia um muro. A razão desse muro era, desde o início, muito clara. A instância máxima da EBC e da TV Brasil não estava dentro delas mesmas: estava no Palácio do Planalto. De acordo com o artigo 19 da Lei 11.652, de 7 de abril de 2008 (que efetivou a Medida Provisória de 2007), ficou estabelecido o que já era esperado. Cabia à Presidência da República nomear o Diretor-Presidente e o Diretor-Geral da empresa. Esse mecanismo, apenas esse, já bastaria para o diagnóstico definitivo.

Em sua natureza jurídica, a EBC jamais abrigou, na forma da lei, o que as democracias aprenderam a chamar de emissoras públicas. Nas empresas de natureza pública, mas não governamental, que gerem emissoras públicas, como a BBC, britânica, ou como a ARD, da Alemanha, ou a RTS, da Suíça, há um conselho independente, sem subordinação a qualquer autoridade do Estado, que cumpre a função de assegurar a autonomia da gestão. A EBC não conta com dispositivos que lhe assegurem o mesmo distanciamento. A EBC, ao contrário, é inteiramente vinculada à máquina governamental, com traços claros de subordinação. Uma subordinação que, embora não esteja expressa na lei, resulta incontestável. A EBC administra emissoras, como a TV Brasil, que, pelo menos até o governo Dilma Rousseff, veiculavam alguns programas típicos de emissoras públicas, o que indica uma intenção menos governista. Em sua base jurídica, no entanto, ela não passa de uma estatal – pertence ao Estado – e uma estatal, sim, governista, uma vez que sua gestão se subordina à autoridade governamental.

Pior ainda: ela já nasceu encarregada de operar e produzir comunicação governamental. Até o final do governo de Michel Temer, ou seja, até o final de 2018, havia um canal específico de televisão, dentro da EBC, encarregado dessa programação: a NBR. Com efeito, o artigo oitavo da lei 11.652, de 2008, incumbe a empresa de “prestar serviços no campo de radiodifusão, comunicação e serviços conexos, inclusive para transmissão de atos e matérias do Governo Federal”, além de “exercer outras atividades afins, que lhe forem atribuídas pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República”. O texto é explícito e, também explicitamente, deixa patente que a EBC tem uma subordinação direta ao Palácio do Planalto. Ela está legalmente subordinada a uma autoridade que lhe é externa, e essa autoridade – originalmente a Secom e, mais recentemente, o Ministério das Comunicações – tem por missão cuidar da imagem do Governo Federal. Logo, a EBC é parte orgânica da estratégia do Palácio do Planalto para construir e preservar a boa imagem do Governo. Em nada isso corresponde aos requisitos das emissoras públicas. O mínimo que se pode dizer é que a EBC se definiu como um híbrido instável de duas vocações antípodas: o discurso dos que a criaram prometia comunicação pública, a exemplo da PBS americana, enquanto a letra da lei a obrigou a prestar serviços de promoção governista, na

linha do programa de rádio A Voz do Brasil.

4 Como o governo de Michel Temer pôs fim à utopia

Para quem ainda tinha dúvidas, o governo de Michel Temer, que se estabeleceu após o controverso *impeachment* de Dilma Rousseff, em 2016, veio para sepultar todas elas. Nos primeiros dias do governo Temer, a Empresa Brasil de Comunicação, na época com um orçamento anual de cerca de 750 milhões de reais, cinco vezes maior que o da Fundação Padre Anchieta, sofreu todo tipo de intervenção.

No dia 17 de maio de 2016, o presidente da República, que exercia o cargo ainda em caráter interino, exonerou o diretor-presidente da EBC, o jornalista Ricardo Melo, de forma abrupta e desrespeitosa. Melo tinha tomado posse em 10 de maio e, de acordo com uma das inovações da lei 11.652, de 7 de abril de 2008, estava investido de um mandato de quatro anos. Na defesa de seus direitos, entrou com uma ação no Supremo Tribunal Federal para reaver o posto.

Em 2 de junho, o ministro Dias Toffoli, do STF, determinou, por liminar, a volta de Ricardo Melo à presidência da EBC. Durou três meses sua sobrevida. No mesmo 1º de setembro em que Michel Temer tomou posse em caráter definitivo, após a votação no Senado que consumou o *impeachment* de Dilma Rousseff, o novo presidente da República editou a Medida Provisória 744/2016, que alterava a lei que regulamenta a EBC, exonerava Ricardo Melo novamente – agora de uma vez por todas – e extinguiu sumariamente a ouvidoria da EBC e o Conselho Consultivo.

Os objetivos da MP constam da exposição de motivos, assinada pelos então ministros Eliseu Padilha e Dyogo Henrique de Oliveira:

Pretende-se vincular a EBC diretamente à Casa Civil da Presidência da República, extinguir o Conselho Curador, órgão de natureza consultiva e deliberativa, alterar a redação do art. 19 da Lei nº 11.652, de 2008, a fim de aclarar que o mandato do Diretor-Presidente da EBC é impróprio, ou seja, se enquadra entre aqueles que são passíveis de interrupção, e promover ajustes formais decorrentes das alterações efetuadas na estrutura da Presidência da República recentemente por meio da Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016. (...) O § 2º do art. 19 da Lei nº 11.652, de 2008, preceitua que o mandato do Diretor-Presidente será de quatro anos. Entretanto, ao contrário do que a leitura apressada e a interpretação literal do dispositivo possam indicar, apesar da palavra “mandato” estar presente, o Diretor-Presidente da EBC pode ser exonerado pelo Presidente da República a qualquer tempo (BRASIL, 2016, [n.p]).

Já a justificativa para a extinção do Conselho Curador foi a celeridade. “A extinção do Conselho Curador deve-se à necessidade de agilizar as decisões no âmbito da EBC, em observância ao princípio da eficiência”, afirma o documento (BRASIL, 2016).

Não foi preciso mais do que uma canetada. Como a estruturação da EBC deixava essa brecha, foi por ela que o governo Temer pôs por terra toda a retórica de comunicação pública que

ainda existia dentro da empresa. A EBC não era uma empresa de veledades públicas e não governamentais, era apenas uma estatal subserviente – e assim continuou. Aliás, foi assim que piorou. Muito.

Mas a EBC era um híbrido de duas vocações, não podemos nos esquecer. Por isso, houve debate interno. A empresa se agitou. Tanto a Diretoria Executiva quanto o Conselho Curador divulgaram notas de repúdio em 13 de maio contra a exoneração de Ricardo Melo e sua substituição por um novo presidente.

“A nomeação de novo diretor-presidente para a EBC antes do término do atual mandato violará um ato jurídico perfeito”, escreveu a Diretoria Executiva (EBC, 2016a). A nota prosseguia afirmando que a demissão também violava um “princípio fundamental do Estado de Direito, bem como um dos princípios específicos da Radiodifusão Pública, relacionado com sua autonomia.”

A nota do Conselho Curador investiu numa linha semelhante:

(...) Para preservar sua autonomia no desenvolvimento da comunicação pública, a EBC é também dotada de dispositivos legais presentes no artigo 19 da Lei 11652/08 que conferem mandato ao seu Diretor-Presidente que, uma vez nomeado, não pode ser destituído a não ser por vontade própria do mandatário ou grave desrespeito aos ditames legais que regem suas funções e responsabilidades, e só por deliberação do Conselho Curador (EBC, 2016b, n.p.).

A preocupação com o episódio alcançou instâncias internacionais. Em 24 de junho de 2016, os relatores da ONU e da OEA para a liberdade de expressão manifestaram-se sobre a interferência na EBC e destacaram a necessidade de evitar retrocessos na comunicação. “Tomamos nota das preocupações expressadas pelo governo sobre a situação econômica da EBC”, disse David Kaye, relator especial das Nações Unidas sobre a Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão. “Entretanto, essas preocupações não justificam interferências na administração de uma emissora pública nacional e, em particular, no seu trabalho jornalístico” (RELATORES DA ONU E OEA SOBRE LIBERDADE DE EXPRESSÃO, 2016, sem paginação).

Edison Lanza, relator especial da Organização dos Estados Americanos para a Liberdade de Expressão, lembrou que normas internacionais determinam que os Estados devem assegurar que os serviços públicos de radiodifusão funcionem independentemente dos governos. “Isso significa garantir sua autonomia administrativa e liberdade editorial”, afirmou (RELATORES DA ONU E OEA SOBRE LIBERDADE DE EXPRESSÃO, 2016, sem paginação).

Finalmente, em 7 de outubro de 2016, consumada a extinção do Conselho Curador por meio da Medida Provisória 744, foi a vez de o Ministério Público Federal, por meio da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, divulgar uma nota técnica reiterando as advertências feitas pelos relatores da ONU e da OEA. A nota do Ministério Público Federal (2016) tem catorze páginas e responde sobretudo à Medida Provisória, que, “a pretexto de

‘agilizar as decisões no âmbito da EBC’, introduziu diversas modificações na estrutura da empresa que atingem diretamente sua autonomia e a possibilidade de realizar suas funções institucionais de forma independente do governo e do mercado” (p. 4).

A nota do MPF aponta inconstitucionalidades detectadas na MP 744, algumas de caráter formal. "Não está presente, no caso em exame, a urgência ou relevância, duplo requisito constitucional para a edição de medidas provisórias", diz o texto (p. 6). Em seguida, defende um sistema de comunicação pública não subserviente ao governo:

Como consequência da fragilização estrutural produzida, abre-se o espaço para a prática da “censura de natureza política, ideológica e artística”, tanto pela definição da linha editorial e da programação na perspectiva dos interesses dos governantes, quanto pelo silenciamento de vozes que ousem divergir do governo. (...) Como poderão os dirigentes da EBC, sem o Conselho Curador e sem a garantia do mandato do Diretor-Presidente, resistir às pressões do Poder Executivo? (...) A Medida Provisória 744/16, ao desestruturar a EBC, sobremodo com a extinção do Conselho Curador e do mandato de seus dirigentes, aniquilou com a experiência concreta de implantação de um sistema público no País. A instituição de um sistema público, ao lado do estatal e do privado, tem sido o modelo adotado nas principais democracias para assegurar o pluralismo de ideias pela diversidade de fontes (...). (p. 8-9).

De nada adiantou. A intervenção na EBC foi consumada em 1º de março de 2017, com a sanção da Lei 13.417, que alterou a Lei 11.652 de 2008 a fim de incorporar o conteúdo da Medida Provisória de 2016, então acrescida de duas novidades: a EBC passou a responder à Casa Civil, e não mais à Secom; e, no lugar do extinto Conselho Curador, com vinte membros, foi criado o Comitê Editorial e de Programação, com onze. O mandato foi reduzido de quatro para dois anos.

O clima dentro da empresa piorou muito. Um dos sinais veio no programa de entrevistas Sem Censura, que era transmitido ao vivo pela TV Brasil. Em 23 de novembro de 2017, um dos convidados foi o ator Pedro Cardoso, bastante conhecido pelo papel de Agostinho Carrara da série A Grande Família, exibida pela Rede Globo de 2001 a 2014. Naquela noite, parte da equipe da emissora estava em greve por reajuste salarial e contra a supressão de direitos trabalhistas. Antes de ir para o estúdio, Cardoso conversou com funcionários que faziam vigília em frente ao prédio. Quando a apresentadora lhe fez a primeira pergunta, ele respondeu assim:

Eu peço desculpa a você, mas eu não vou responder a esta pergunta e a nenhuma outra, porque, quando cheguei aqui hoje, encontrei uma empresa que está em greve, e eu não participo de programas em empresas que estão em greve. ...] Cabe a mim o maior respeito a todos vocês, aos que estão parados, aos que estão trabalhando e aos que estão aqui. Mas eu, diante deste governo que está governando o Brasil, tenho muita convicção de que as pessoas que estão fazendo esta greve provavelmente estão cobertas de razão. Então eu não vou falar do assunto que eu vim falar e de nenhum outro. E o que eu soube também, quando cheguei aqui, é que o presidente desta empresa, que pertence ao povo brasileiro, fez comentários extremamente inapropriados a respeito do que teria dito uma colega minha, na qual a presença do sangue africano é visível na pele. (...) Então, se esta empresa, que é a casa do povo brasileiro, tem na presidência uma pessoa que fala contra isso, eu não posso falar do assunto que eu vim falar aqui. (...) Eu peço desculpas. Eu vou me levantar em

respeito aos grevistas e vou-me embora (CARDOSO, 2017, sem paginação).

As mudanças impostas à EBC foram todas legais. Elas transcorreram e tramitaram dentro dos marcos regulatórios estabelecidos para a empresa. Antes de Temer, o Planalto podia tudo – mas acreditava que agia para tornar mais pública a comunicação governamental. Com Temer, o Planalto também podia tudo – mas pretendia tornar mais governamental uma comunicação que um dia imaginou que poderia ser pública. Os marcos legais, no entanto, não foram violados. O que foi violado por Temer foi um projeto, não consolidado em lei, que flertava com uma utopia comunicacional independente do Estado. Isso tudo se desmanchou no ar.

Sem ferir a lei, as medidas de Temer feriram todos os bons modos, e atropelaram uma cultura mais arejada que se tentava cultivar na EBC. As mudanças por ele impostas se processaram sem consultas públicas nem debates internos, contribuindo para fomentar a insegurança jurídica e profissional dentro da empresa. Os efeitos mais comumente anotados por jornalistas da empresa foram editoriais, com a supressão de reportagens críticas ao Governo Federal, e trabalhistas, por meio da demissão ou da não-renovação de contrato com profissionais que divergiam da administração de Michel Temer.

Tereza Cruvinel, que tinha sido presidente da companhia, foi uma das jornalistas dispensadas. Ela era comentarista. Em seguida, foram dispensados os jornalistas Paulo Moreira Leite, Luís Nassif, Sidney Rezende, Paulo Markun e Leda Nagle. A justificativa, em todos esses casos, foi a necessidade de readequação orçamentária, reforçando o argumento explícito de que a EBC consumia muito dinheiro — bem como o argumento implícito de que os governos que a conduziram até 2016 favoreciam aliados políticos.

Outro jornalista que não teve o contrato renovado foi Laurindo Lalo Leal Filho. Professor aposentado da Escola de Comunicações e Artes da USP (ECA-USP), Lalo foi o primeiro ouvidor da EBC, de 2008 a 2010, função extinta em 2016 junto com o Conselho Curador. Havia dez anos, apresentava o programa Ver TV, no qual debatia a programação televisiva no país.

Lalo foi um dos participantes do seminário “Os desafios da comunicação pública no Brasil”, mediado por Camilo Vannuchi na ECA-USP, em 17 de maio de 2017. Organizado pelo Centro Acadêmico Lupe Cotrim e pelo Fórum Nacional de Direito à Comunicação, o debate contou com as presenças de outras três jornalistas: Rita Freire, presidente (cassada) do Conselho Curador da EBC; Eliane Gonçalves, repórter da Rádio Nacional e representante (cassada) dos trabalhadores da EBC no Conselho Curador; e Ana Cláudia Mielke, coordenadora do Coletivo Intervenções, uma organização social pela democratização da comunicação. “ O que garante o fato de ela ser pública é o distanciamento em relação ao Estado que a gerou” , disse Lalo, destacando a independência do Conselho Curador como determinante na condução do conteúdo produzido pela EBC:

O Estado impulsiona, mas, ao mesmo tempo, cria mecanismos no interior da

empresa para que a sociedade participe dela e garanta autonomia em relação ao Estado. (...) Quando ela está muito próxima ao Estado, ela deixa de ser pública e passa a ser estatal (OS DESAFIOS DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL, 2017, sem paginação).

Rita Freire usou a palavra “desmonte” para se referir às mudanças na empresa e reiterou o compromisso do conselho em garantir multiplicidade de vozes na construção da EBC. “Começamos esse processo de desmonte da EBC com o ato ilegal de alguém que reivindicava a cadeira da presidenta do país” disse (OS DESAFIOS DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL, 2017, sem paginação). Primeira presidente do Conselho Curador indicada pela sociedade, e não mais pelo governo como antes, Rita contou que o “desmonte” foi antecedido por uma “campanha intensa” com o objetivo de enfraquecer a estrutura da EBC e fazer “terrorismo”. “Os trabalhadores iam trabalhar e achavam que no dia seguinte poderiam não ter mais o emprego, que a EBC poderia deixar de existir.”

A presença de uma repórter que ainda atuava na EBC permitiu à plateia ouvir relatos sobre os bastidores da empresa após o “desmonte”: “A interferência nos conteúdos acontecia antes”, reconheceu Eliane Gonçalves (OS DESAFIOS DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL, 2017, sem paginação). “Mas a gente tinha o Conselho Curador para ir e dizer: ‘olha, está tendo interferência nos conteúdos’.” Segundo ela, a tentativa de influenciar o noticiário em governos anteriores não se comparava ao observado após a intervenção. “Não se livra do ‘chapa-branquismo’ do dia para a noite. São construções. Mas a gente tinha estruturas que estavam sendo montadas para recorrer.” Eliane ainda mencionou episódios de censura mais ou menos explícita:

De repente você começa a descobrir que fatos como uma passeata no dia 8 de março não interessam entrar na rádio. De repente não teve espaço, ou de repente esqueceram de ligar para o repórter que vai entrar ao vivo. Aí você descobre que aquela assembleia dos aeronautas que vai decidir por uma greve geral não pode muito bem ser chamada de greve geral. “Dá para você falar só que eles vão lutar pela campanha salarial?” Oi? Na véspera de uma greve você não tem que avisar as pessoas que elas têm que mudar as passagens aéreas, que elas não terão avião? “Mas então você pode não usar a palavra greve geral?” (...) Dias atrás, uma colega que foi chamada para fazer um balanço do governo Temer e que, não só teve o texto completamente alterado pela gerente (...) a pessoa usa da autoridade e fala ‘você vai botar sua cara nesse texto que não é seu’. (...) Violência, ao ponto de o chefe da Agência Brasil aqui em São Paulo ter sido demitido porque mandou uma repórter cobrir o acampamento do MTST em frente à Presidência da República. (...) E isso infelizmente tem acontecido sem que a gente possa ter as estruturas que antes a gente tinha para poder recorrer (OS DESAFIOS DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL, 2017, sem paginação).

Na história da comunicação pública no Brasil, o ideal de independência editorial sempre esteve mais próximo da utopia do que do marco legal. Na rotina institucional, salvo em episódios excepcionais, a independência editorial não foi posta em prática, nem mesmo na EBC. No entanto, é improvável que alguém discorde que a empresa, de 2007 a 2016, caminhava na direção de uma comunicação pública mais qualificada e mais democrática. O problema é que o avanço foi lento

demais, e não se traduziu em um novo marco legal e em uma nova cultura organizacional.

A interferência do Governo Temer na EBC ganhou contornos de morte anunciada. Para muitos, era evidente que a empresa não resistiria às pressões do Executivo. Ao longo de dez anos, a redução da subserviência em relação ao governo deveu-se mais à suposição de que os governantes de turno – primeiro Lula e depois Dilma – não imporiam mordada a ninguém. Era como se não fosse necessário formalizar a independência. Era como se, na ilusão reinante, o futuro não pudesse reservar surpresas. Era como se nunca mais um presidente de perfil autoritário pudesse tomar posse do Palácio do Planalto.

Neste sentido, é curioso perceber que diversos autores já alertavam para o risco de desmonte muito antes do impeachment de Dilma Rousseff, em 2016. “A EBC enfrenta vários desafios para a sua consolidação como empresa pública de comunicação, que passam não apenas pela programação, mas pelo aperfeiçoamento de seu modelo jurídico-institucional e de sua gestão”, escreveu Márcia Detoni (2015, p. 148). “O projeto da EBC tem contradições e insuficiências que são reflexo dos limites da própria política de comunicação ora conduzida no país”, afirmou Luana Bonone (2015, p. 47). “O modelo de indicação pelo presidente da República ainda é um obstáculo estrutural à independência do Conselho, uma vez que, mesmo de maneira subjetiva e não formal, confere aos nomeados uma espécie de vinculação ao Executivo federal”, observou Jonas Valente (2013, p. 272). Eugênio Bucci lançou o mesmo alerta várias vezes, como fez no livro *O Estado de Narciso*, publicado em 2015:

A qualquer momento, sob a justificativa mais personalista ou sobre o pretexto mais idealista, as prerrogativas poderão ser acionadas, o que vai mandar por água abaixo o esforço de criar e manter a independência editorial. (BUCCI, 2015, p. 114).

5 O governo Bolsonaro e sua política de destruição

A partir de 2019, o que era “desmonte” virou desmantelamento. Ainda em campanha, durante o ano de 2018, o futuro presidente Jair Bolsonaro dissera algumas vezes que privatizaria a EBC, pois ela não dava mais do que “traço de audiência”.³ Havia também promessas de extinção da empresa. No entanto, tão logo tomou posse, as atitudes foram numa linha diferente. A cúpula do Planalto deixou claro que não mais extinguirá a EBC. O general Carlos Alberto dos Santos Cruz, então ministro-chefe da Secretaria de Governo, declarou oficial e publicamente que a EBC prosseguirá, embora com reformulações.

Espanto nenhum. Um governo integrado por ativistas obsessivos da propaganda política não desprezaria uma ferramenta de comunicação de grande porte como a estatal. O bolsonarismo

³ Depois de vencer o segundo turno, e antes de tomar posse, o político insistiu em seu propósito. Vide “Bolsonaro diz que vai extinguir ou privatizar a TV Brasil, criada por Lula”. Blog Notícias da TV, de Daniel Castro, no UOL. 29 out 2018. Disponível em: <https://noticiasdatv.uol.com.br/noticia/televisao/jair-bolsonaro-diz-que-vai-extinguir-ou-privatizar-a-tv-brasil-criada-por-lula-23012>. Acesso em 6 abr 2021.

não jogaria a EBC fora. Não iria fechá-la de forma alguma. Quanto à privatização, o melhor a fazer seria esperar. Rapidamente, o governo Bolsonaro aprendeu que poderia usar o governismo chapa-branca a seu favor. A subserviência que tinha sido útil aos governos Lula, Dilma e Temer, poderia vir a calhar também para o governo Bolsonaro. A cultura governista seguiria a mesma, embora seus vetores tivessem de ser reorientados, se deslocando de uma esquerda moderada, talvez envergonhada, para uma extrema-direita sem pruridos.

No instante em que concluímos este artigo, a estatal vive seu momento de maior precariedade institucional, sujeita a desmandos que acabaram de vez com a linha divisória entre a propaganda e a informação de interesse público. Dos ideais que levaram alguns jornalistas de boa vontade a apoiar a Medida Provisória de 2007, no início do segundo governo Lula, não resta mais nada. Dos sonhos de que a estatal pudesse se converter numa conquista da comunicação pública de excelência, sobraram apenas cinzas.

O que se projeta a partir dessa fantasia tanática (uma fantasia movida por Tântatos, inspirada por uma obsessão pela morte) – que o atual governo pronuncia e enuncia – é uma comunicação que não é politicamente correta no campo dos direitos e que se mostra politicamente regressiva (e opressiva) no campo dos costumes: novelas sem beijo gay, escolas sem educação sexual, adolescentes sem libido e pais de família com quatro trabucos trancados num cofre dentro do guarda-roupa. Deus acima de todos.

Não chega a causar surpresa que, em abril de 2021, tenha sido divulgada a destinação de 3,2 milhões de reais na compra, pela EBC, dos direitos de exibição da telenovela Os Dez Mandamentos, da TV Record, para ser exibida na TV Brasil.⁴ Uma escolha insustentável em todos os sentidos, não somente pelo imperativo do Estado laico, que uma emissora estatal deveria obedecer, mas, principalmente, pela ausência de argumentos que permitam justificar o uso desse dinheiro – ou de qualquer dinheiro público – na compra de um produto comercial, privado, já exibido anteriormente e com fins lucrativos, redundando em mais lucro para a empresa produtora, sem gerar novos empregos, sem democratizar o acesso à cultura nacional ou regional, nem promover representatividade ou pluralidade de temas, regiões, gêneros, credos ou conteúdos. Rigorosamente nenhuma justificativa.

Para onde vai a EBC? Impossível saber. Talvez consigam esquartejá-la para depois vendê-la em pedaços, na bacia das almas, para investidores privados. Talvez a deixem morrer à míngua. Talvez, numa reviravolta do cenário político, alguma centelha sobreviva. Se assim for, tomara que as futuras gerações não cometam os mesmos erros. Tomara que sejam capazes de estabelecer um marco regulatório preciso para assegurar a instituição de uma comunicação

⁴ Os anúncios passaram a ser veiculados na própria TV Brasil. <https://tvbrasil.ebc.com.br/os-dez-mandamentos>. Quanto ao valor da operação, foi amplamente noticiado em órgãos de imprensa. Ver, entre outros: <https://noticiasdatv.uol.com.br/noticia/televisao/governo-federal-paga-r-3-milhoes-record-por-direitos-de-os-dez-mandamentos-54618>. Acesso em 9 abr 2021.

realmente pública, que tanto faz falta – e tanta falta fez – para a democracia brasileira.

6 Conclusão

Conforme resulta cristalino da recapitulação da história do arranjo legislativo que deu origem ao corpo jurídico da Empresa Brasil de Comunicação, a EBC, não há compatibilidade entre sua natureza de empresa estatal controlada por um Conselho de Administração nomeado diretamente pelo Poder Executivo e os parâmetros de independência editorial e administrativa requeridos pelos padrões democráticos da comunicação pública. A Medida Provisória 398, de 9 de outubro de 2007, efetivada na Lei 11.652, de 7 de abril de 2008, não conferiu à instituição uma natureza legal e organizacional que a protegesse das pressões vindas do Governo Federal e que criasse laços orgânicos entre ela e a sociedade civil, como se observa nas principais referências de comunicação pública do mundo democrático, a exemplo da BBC britânica ou da ARD alemã. Ao contrário, à imagem do formato já consagrado na antiga Radiobrás, as correias do controle governamental se mantiveram intactos, tanto na composição do Conselho de Administração como nos critérios de nomeação dos executivos dirigentes.

A criação do Conselho Curador, integrado por representantes da sociedade, embora nomeados pela Presidência da República, abriu uma brecha que atenuou a dureza da subordinação. Nesse sentido, o advento do Conselho Curador pode e deve ser tomado pelos estudiosos como um arejamento meritório e consistente em conformidade com os propósitos da comunicação pública. Não obstante o acerto, os resultados não foram suficientes para inverter a lógica de uma comunicação governamental-estatal, como a que era praticada na Radiobrás ao menos até o início do primeiro Governo Lula, na direção de uma comunicação informativa, independente, plural e crítica. Lembre-se que cabiam ao Conselho Curador algumas prerrogativas — como a fiscalização da qualidade editorial e a possibilidade de voto de censura contra a direção da empresa — que, na prática, foram insuficientes, quase nada efetivas.

Durante o segundo Governo Lula (2007-2010) e os Governos Dilma Rousseff (2011-2016), a ingerência dos interesses do Palácio do Planalto sobre a EBC se deu de modo pouco ríspido, posto que havia coincidência de posições editoriais entre a cúpula da empresa pública e a cúpula do Governo. A subordinação era clara, mas não se estabelecia de modo hostil ou duro. A programação era de agrado do Governo e este, de seu lado, era do agrado dos quadros jornalísticos e administrativos da empresa.

Os atritos institucionais e funcionais revelaram suas arestas apenas nos primeiros dias do Governo Michel Temer (2016-2018). Nesse período, após fracassar em uma tentativa administrativa de afastar o presidente recém-empossado da EBC, que dispunha de um mandato formal por mais quatro anos, o governo Temer não precisou de muito tempo e trabalho para editar nova Medida Provisória (MP 744/2016), que liquidou o mandato do presidente e extinguiu o Conselho Curador. Como a cultura jornalística e administrativa da EBC não tinha se

transformado, como ela não desenvolveu raízes de independência fincadas na sociedade civil – e não no Estado –, bastou uma “canetada” para que o Palácio do Planalto pusesse por terra toda a utopia de uma instituição de comunicação pública que brotaria de dentro de uma empresa estatal. O sonho não se cumpriu. O projeto fracassou. A legislação reservava o poder na EBC para os quadros lá postos, diretamente pelo Poder Executivo, dentro do Conselho de Administração. O governismo, mesmo nos anos de maior entusiasmo com as esperanças de comunicação pública, se mantivera intacto – inscrito no organograma da empresa e em seus vínculos de subordinação efetivos, ainda que não declarados, ao Governo. Bastou a “canetada”, enfim, para o Governo Michel Temer redefinir as regras internas da EBC. Na essência, ela era uma empresa pública (um ente da administração indireta) vinculada ao Governo. Na essência, assim continuou sendo. A “canetada” apenas fez ajustes menores, periféricos, e, com eles, tornou explícita a subordinação total, que antes estivera encoberta em ambivalências e retóricas progressistas. Já naquele início do Governo Michel Temer ficou patente que a natureza jurídica da EBC não daria conta de protegê-la contra desmandos palacianos caso os ventos da República se invertessem. Críticos podem dizer que aquele governo agiu com brutalidade e desrespeito em relação à empresa – e terão argumentos nesse sentido –, mas, ao mesmo tempo, não há como negar que os governos anteriores, que se declaravam comprometidos com criar uma verdadeira instituição de comunicação pública, mediante um regime de independência editorial e administrativa, não construíram o arcabouço jurídico necessário para tão ambiciosa missão. A legislação precária deixou aberta a ponte pela qual o Palácio do Planalto tinha livre acesso aos destinos da empresa. Por essa mesma ponte, o autoritarismo do Governo Temer trafegou à vontade. Houve resistências? Sim, houve. Mas foram passageiras, tênues, efêmeras. Não havia o que fazer.

Mais recentemente, as medidas truculentas do Governo Bolsonaro, iniciado em 2019, apenas confirmam o diagnóstico delineado pelo presente artigo. O Palácio do Planalto usufrui da EBC conforme a agenda de interesses que mais lhe convém, tratando a instituição como se ela não passasse de uma produtora particular de sons, textos e imagens para fazer propaganda partidária da Presidência da República.

Resulta evidente, enfim, que, quando estava em pauta a criação de uma organização que levasse à frente a comunicação pública apartidária e não-governamental no Brasil, seus defensores e patrocinadores erraram ao não a dotar de uma natureza jurídica que estipulasse com clareza e radicalidade as fronteiras da independência. A EBC nunca foi uma instituição da sociedade, controlada pela sociedade. Foi, o tempo todo, uma estatal comandada pelo Governo Federal. Por isso, Michel Temer e Jair Bolsonaro quase não encontraram barreiras para rebaixá-la como a rebaixaram.

Referências

BONONE, Luana. O Brasil que você não vê na TV (comercial). *In*: MIELLI, Renata. **Direitos negados: um retrato da luta pela democratização da comunicação**. São Paulo: Centro de Estudos da Mídia Alternativa Barão de Itararé, 2015. p. 47-56.

BRASIL. **Medida Provisória nº 744, de 1º de setembro de 2016**. Altera a Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008, que institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta e autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação - EBC. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv744.htm. Acesso em 6 abr 2021.

BUCCI, Eugênio. **Em Brasília, 19 horas**. Rio de Janeiro: Record, 2008.

BUCCI, Eugênio. **O Estado de Narciso**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

Carlos Negreiros fala sobre música afro-brasileira. Publicado pelo canal tvbrasil. [S. l.: s. n.], 2017. 1 vídeo (1:03:45). . . Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=TbYbDVmcIxU>. Acesso em 6 abr 2021.

Brasil de Fato (Brasil). OS DESAFIOS DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL. Fórum Nacional de Direito à Comunicação. 2017. São Paulo, 17 de maio de 2017. Facebook: brasildefato. Disponível em <https://web.facebook.com/brasildefato/videos/vb.185129231535049/1430297903684836/>. Acesso em 6 abr 2021.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO (EBC). **Nota da Diretoria Executiva da EBC**. Brasília, 2016a, 19/05/2016. Disponível em <https://www.icict.fiocruz.br/content/nota-da-diretoria-executiva-da-ebc>. Acesso em 6 abr 2021.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO (EBC). **Nota: Conselho Curador se posiciona contra mudanças na direção da EBC**. Brasília, 2016b, 14/05/2016. Disponível em <https://www.ebc.com.br/sobre-a-ebc/noticias/2016/05/nota-conselho-curador-se-posiciona-contra-mudancas-na-direcao-da-ebc>. Acesso em 6 abr 2021.

DETONI, Márcia. **Mídia pública na sociedade da informação**. São Paulo: Mackenzie, 2015. 342 p.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Nota Técnica nº 07/2016/PFDC, de 7 de outubro de 2016**. Brasília, DF: Ministério Público Federal, 2016. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/pfdc/manifestacoes-pfdc/notas-tecnicas/201607-nt-gt-com-ebc-mp-74>. Acesso em 6 abr 2021.

UNACON SINDICAL. **Relatores da ONU e OEA sobre liberdade de expressão alertam para interferências na EBC e na CGU**. . Rio de Janeiro: UNACON Sindical, 01 jul., 2016. Disponível em <https://unacon.org.br/2016/07/01/relatores-da-onu-e-oea-sobre-liberdade-de-expressao-alertam-para-interferencias-na-ebc-e-na-cgu/>. Acesso em 6 abr 2021.

VALENTE, Jonas. Sistema público de comunicação no Brasil. *In*: CASTRO, Daniel; MELO, José Marques de; RODRIGUES, João Cláudio Garcia (org.). **Panorama da comunicação e das telecomunicações no Brasil: 2012-2013**. Brasília: IPEA, 2013. p. 263-284.

Artigo submetido em: 2021-04-12

Artigo aceito em: 2021-04-23



**VOTO LIMITADO NAS ELEIÇÕES PROPORCIONAIS LEGISLATIVAS
BRASILEIRAS: UM PROCEDIMENTO PARA AUMENTAR A EFICIÊNCIA DAS
ESCOLHAS**

**LIMITED VOTING IN BRAZILIAN LEGISLATIVE PROPORTIONAL ELECTIONS:
A PROCEDURE TO INCREASE THE EFFICIENCY OF CHOICES**

**VOTO LIMITADO EN LAS ELECCIONES PROPORCIONALES LEGISLATIVAS
BRASILEÑAS: UN PROCEDIMIENTO PARA AUMENTAR LA EFICIENCIA DE LAS
OPCIONES**

Gustavo Inácio de Moraes¹²

Resumo: O presente artigo tem por objetivo discutir como a introdução de um voto limitado pode beneficiar o alcance de eficiência nas eleições legislativas brasileiras. A experiência brasileira com o voto proporcional apresenta distritos de magnitude elevada e um número expressivo de candidaturas, dificultando a ação de candidatos e de eleitores. Argumentamos que se o eleitor tivesse disponível, ao invés de um único voto, um número maior de escolhas, segundas e terceiras preferências poderiam ser capturadas, no contexto de inúmeras candidaturas. Especificamente apontamos, com base em resultados da literatura, que disponibilizar até três votos, em distritos que são de pelo menos oito candidatos, aumentaria a eficiência das escolhas públicas de representantes legislativos.

Palavras-Chave: Voto limitado; Eleição legislativa; Brasil; Escolhas públicas.

Abstract: This paper aims to discuss how the introduction of a limited vote can benefit the achievement of efficiency in Brazilian legislative elections. The Brazilian experience with proportional voting has districts of high magnitude and a significant number of candidates, making it difficult for candidates and voters to act. We argue that if the voter had, instead of a single vote, a greater number of choices, second and third preferences could be captured, in the context of countless candidacies. Specifically, we point out, based on results in the literature, that making up to three votes available, in districts that are at least eight candidates, would increase the efficiency of public choices of legislative representatives.

Key-Words: Limited vote; Legislative election; Brazil, Public choice.

Resumen: Este documento tiene como objetivo discutir cómo la introducción de un voto limitado puede beneficiar el logro de la eficiencia en las elecciones legislativas brasileñas. La experiencia brasileña con el voto proporcional tiene distritos de gran magnitud y un número significativo de candidatos, lo que dificulta la actuación de candidatos y votantes. Sostenemos que si el votante tuviera, en lugar de un solo voto, un mayor número de opciones, se podrían capturar segundas y terceras preferencias, en el contexto de innumerables candidaturas. Específicamente, señalamos, con base en los resultados de la literatura, que disponer de hasta tres votos, en distritos que tengan al menos ocho candidatos, aumentaría la eficiencia de las elecciones públicas de los representantes legislativos.

¹ Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade de São Paulo (1999), mestrado em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná (2005) e doutorado em Ciências (Economia Aplicada) pela Universidade de São Paulo (2010). Professor da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). E-mail: gustavoim@yahoo.com.br

² O autor agradece a leitura de uma versão prévia deste artigo por parte de Luiz Eduardo Garcia, doutorando em Economia, na PUCRS. Naturalmente, isto não o responsabiliza pelo conteúdo e conclusões do artigo.

Palabras Clave: Voto limitado; Elección legislativa; Brasil; Elecciones públicas.

1. Introdução

O Brasil após o Estado Novo adotou um procedimento eleitoral para as eleições legislativas que se concentra na distribuição proporcional dos assentos parlamentares. Ao longo das décadas essa experiência foi se modificando em um aspecto ou outro, alguns elementos permaneceram e outros foram abandonados ou alterados. Mas a essência da escolha de representantes permanece intacta: uma distribuição de assentos baseado em um voto, nominal, dado numa lista aberta, que distribui os assentos com base em uma distribuição de D'Hondt³.

A essa característica também podemos fazer notar a elevada magnitude dos distritos eleitorais, não apenas territorialmente, mas também na quantidade de cargos a serem preenchidos. Na eleição a deputado federal os estados e o Distrito Federal têm de oito a 70 representantes a serem eleitos. Na eleição a deputado estadual novamente as unidades da Federação tem de 24 a 94 representantes a serem eleitos. Finalmente, na eleição para vereador os distritos, os municípios, elegem de nove a 55 representantes.

Essa magnitude elevada é acompanhada de duas outras grandezas: a primeira, do eleitorado já que, por exemplo, no estado de São Paulo o número de eleitores agora supera 33 milhões de eleitores; a segunda, do número de postulantes: na eleição de 2018 o número de postulantes a deputado estadual no estado de São Paulo somou 2.174 candidaturas e mesmo na eleição de deputado federal de um estado como Amapá, oito vagas, somou 120 candidaturas (TSE, ESTATÍSTICAS ELEITORAIS).

Com números tão expressivos o fluxo de informações sobre as candidaturas e sobre os eleitores é dificultado. De outra maneira, tanto aos eleitores é complexo obter informações para, pelo menos, 120 candidaturas, como para os candidatos é difícil comunicar suas propostas na multidão de candidaturas e na elevada magnitude de eleitores. Também dificulta a memória do eleitor sobre quem foi seu escolhido, como restringe o alcance de candidatos a eleitorados além de sua região ou segmento mais imediato. O horário eleitoral gratuito, em rádio e TV, tenta diminuir o custo de obtenção de informações, mas em realidade não aplaca a dificuldade da escolha entre tantos nomes.

Observando essa dificuldade o presente artigo apresenta uma alternativa para aumentar a eficiência da escolha em cargos legislativos em eleições brasileiras: a adoção de voto limitado. Com efeito, seria a possibilidade de o eleitor não dar apenas um, mas antes um número de votos que permita exercer uma escolha de aprovação por vários nomes. O artigo sugere a adoção de três votos.

³ A série de D'Hondt é um método de distribuição de cadeiras legislativas, originalmente proposto pelo matemático Victor D'Hondt. Sua ideia original era tentar aproveitar todos os votos quanto possível e hoje é utilizado em dezenas de países. Para uma comparação dos métodos de distribuição de cadeiras legislativas, incluindo o método D'Hondt uma referência didática é Schuster *et al.* (2013).

Como objetivos específicos o artigo pretende: demonstrar como um candidato, mesmo com grande aprovação junto ao eleitorado, pode ser eliminado no atual sistema; as experiências históricas e atuais em outros países com a adoção de um sistema semelhante e, finalmente, considerações sobre eventuais limitações para sua adoção no Brasil.

Na segunda seção deste artigo, após esta introdução, define-se o problema de um distrito plurinominal, da magnitude distrital e as opções da legislação brasileira. Na terceira seção discute-se como esse sistema eleitoral tem atingido ou não seus objetivos na experiência brasileira. Uma quarta seção discute o emprego em outros países e os benefícios e custos que podem ser observados no Brasil. Finalmente, uma quinta seção conclui o artigo.

2. O que são distritos plurinominais?

Um distrito plurinominal é uma circunscrição eleitoral qualquer responsável por eleger mais de um representante. Essa definição, portanto, engloba a eleição de dois ou mais representantes em um colegiado em qualquer nível (REYNOLDS, 2016). Mas a definição sobre quantos representantes eleger é crucial e a literatura trata esse problema como o da magnitude, ou da quantidade de representantes a serem eleitos.

Há na constituição de uma regra eleitoral efeitos causais relevantes quando da definição de uma magnitude e também dos procedimentos eleitorais que resultarão na conversão de cadeiras legislativas a partir da votação. Como se sabe, não existe um critério melhor ou pior acerca das duas questões, com inúmeras experiências acumuladas ao redor do mundo.

Para o Brasil uma tradição que se adotou ainda na década de 30 do século XX, retornou ao final do Estado Novo e se estende aos dias atuais consagrou uma fórmula genérica: distritos com magnitude elevada e um voto em lista aberta, como consequência os votos para a lista / partido determinam, através dos coeficientes de D'Hondt a distribuição de assentos (BRASIL, 1965). E os mais votados em cada lista / partido são então eleitos no número de cadeiras conquistadas (TAVARES, 1994).

É preciso também notar, ao contrário do que se comumente afirma, que o sistema de representação proporcional com lista aberta não é uma experiência pouco difundida no mundo. Países como Líbano, Finlândia, Chipre, Suíça, República Tcheca, Luxemburgo, Noruega, Peru, Suécia, Grécia, Sri Lanka, Indonésia, Japão para a Câmara Alta, Chile, Suriname, Albânia, Fiji e Aruba o adotam (IDEA, 2021). A Bélgica utiliza um sistema de listas flexíveis, segundo as comunidades linguísticas, e há também o caso da Holanda onde, além de um voto proporcional em lista aberta, há um único distrito nacional com magnitude elevada, 150 parlamentares, e uma cláusula de barreira inferior a um por cento (IDEA, 2021). Nos demais países citados, a magnitude distrital costuma ser baixa, mas muitas vezes acima da magnitude média do Brasil para a Câmara Federal.

Houve várias alterações na fórmula ao longo das décadas, entre as quais destacamos:

1. A mudança na distribuição do número de assentos legislativos segundo a circunscrição eleitoral (estados e municípios);
2. A eliminação dos votos em branco do cômputo do quociente eleitoral, pela Lei 9504, de 1997 (BRASIL, 1997);
3. A eliminação de um quociente mínimo, desde as eleições gerais de 2018, para partidos / listas disputarem vagas legislativas quando da aplicação do coeficiente D'Hondt;
4. O estabelecimento de um mínimo de votos, dez por cento do equivalente ao quociente, para candidaturas nominais acessarem cadeiras legislativas, mesmo que em posição nas listas / partidos de eleição;
5. Variações acerca do número de candidaturas máximas, em comparação ao número de assentos em disputa, que um partido / coligação poderia registrar;
6. A adoção por uma única eleição geral, 1982, de voto vinculado, pelo partido, a cargos majoritários;
7. A possibilidade anterior a 1966 e entre 1986 e 2018 do estabelecimento de coligações, ou que partidos pudessem, em acordo, estabelecer uma mesma lista para obtenção do coeficiente;
8. Estabelecimento de cotas de candidaturas femininas;

Todas essas mudanças são seguidas de consequências sobre os resultados e sobre o processo político (LIMA JUNIOR, 1999). Outras mudanças foram estabelecidas em décadas anteriores à ruptura do processo político em 1964. Para os objetivos do presente artigo dedicamos-nos às quatro primeiras alterações citadas anteriormente, ainda que o sistema em seu formato básico não tenha se alterado.

A magnitude variou segundo as regras constitucionais e diferentes leis eleitorais. Procurando evitar o domínio de poucos estados sobre o processo parlamentar, a lei estabeleceu um número mínimo e um número máximo de parlamentares por estado no caso das eleições federais, ainda que houvesse a previsão do Senado com idêntica representação federativa (BRASIL, 1988).

O estabelecimento de tetos e pisos para a representação estadual é motivo de polêmica, pois indiretamente estabelece acentuada distinção na representação eleitoral. Ainda que alguma diferença seja natural na organização dos distritos nota-se que essa disparidade no Brasil alcançou níveis passíveis de apontamento e incômodo.

A Constituição Brasileira de 1988 estabeleceu também regras, em sequência do estabelecimento da regra para a Câmara Federal, para o número de representantes nas Assembleias Legislativas, mantendo a previsão da circunscrição estadual, especialmente relevante quando se nota que muitos estados brasileiros estariam entre os maiores países do mundo em termos territoriais, sendo que a maioria é territorialmente maior a países europeus, e

até mesmo com populações equivalentes a estes. No caso dos municípios estabeleceu-se em nove o número mínimo de representantes, ao passo que o número adicional é estabelecido segundo faixas populacionais, que ao longo das décadas foram discutidas e alteradas (BRASIL, 1988).

O ponto notável é que um distrito de magnitude elevada ou baixa tem implicações para uma eleição proporcional ao modificar fundamentalmente a dificuldade em obter-se uma vaga parlamentar. Em distritos com magnitude elevada, como a Assembleia Legislativa de São Paulo, um voto em cada 94 votos válidos permitiria o acesso de um partido ou uma coligação, enquanto para a Câmara de Deputados no Amapá seriam necessários um voto em cada oito válidos para se obter uma representação parlamentar (BRASIL, 1997).

A necessidade de votos, a partir de 2018, diminuiu na medida em que foi extinto o quociente partidário e mesmo as legendas que não o obtivessem participariam da divisão de cadeiras na série D'Hondt. Assim, no caso da eleição para a Assembleia Legislativa de São Paulo, é possível prever que um partido poderá eleger um deputado estadual com menos de um por cento dos votos, a exemplo da eleição federal holandesa.

É preciso notar que o sistema proporcional, na medida em que reduz o custo eleitoral de obtenção da cadeira legislativa, estimula a criação de partidos (TAVARES, 1994). A eleição de março de 2021 na Holanda, como exemplo, foi disputada por 37 partidos (THE NETHERLANDS, 2017).

Essa última regulamentação diminuiu a dificuldade de acesso a uma cadeira legislativa para os partidos e promove uma distribuição mais proporcional, com vantagens e desvantagens, entre os partidos. Esta medida, acompanhada, do fim das coligações, estabeleceu um reforço na estratégia do partido no momento da composição da lista partidária e de sua articulação entre os segmentos e territórios da disputa eleitoral. Assim, para maximizar o potencial de obtenção de votos, o partido encontra incentivos para lançar o maior número de candidaturas possíveis, dentro da previsão legal, e distribuindo entre as faixas representativas do eleitorado.

A terceira alteração teve como objetivo evitar a eleição de candidatos relativamente pouco votados na preferência do eleitorado, limitando o preenchimento de cadeiras legislativas a candidatos que tenham obtido ao menos dez por cento do quociente eleitoral (BRASIL, 2015). Assim, restringe-se o poder de transferência da lista e, em outras palavras, concentrar os votos em um único candidato, operando com uma lógica de lista fechada, pode redundar em não eleição de parlamentares.

Finalmente, exerce um papel importante a definição de quantos candidatos uma lista pode habilitar para a indicação dos eleitores. Com um limite de dez por cento para a mínima votação hábil a ser obtida, o partido poderia considerar o lançamento de oito candidatos na pior das hipóteses que superassem o limite e habilitassem o partido a disputar cadeiras na aplicação da série D'Hondt. Contudo, a lei brasileira em 2020 facultou a possibilidade de lançar-se até 50% a mais do que o número de parlamentares a serem eleitos, obedecidas em paralelo a cota de um

terço para candidaturas femininas. Mas em municípios com menos de 100 mil eleitores, cidades com até 17 vereadores, e estados com 12 ou menos deputados federais, podem ser lançados duas vezes o número de vagas ou 100% a mais, por partido. Com efeito, multiplicam-se a possibilidade de candidaturas conforme diminuem-se o número de vagas (BRASIL, 2019a) (BRASIL, 2019b).

Tome-se como exemplo a comparação entre cinco municípios brasileiros e cinco estados diferentes em suas eleições para a Assembleia Legislativa para se perceber o efeito da regulamentação. A tabela um demonstra que havia um candidato para cada 4.500 eleitores na maior cidade do Brasil e que o total de candidatos somava 1.997, mesmo em Borá-SP, havia 36 candidatos em um eleitorado de 1.040 pessoas. Na tabela 2 a mesma comparação é realizada para as eleições de assembleias estaduais e nota-se um candidato a cada 861 eleitores, somando 495 candidatos, enquanto em São Paulo o eleitor tinha que escolher entre 2.174 candidatos ou um candidato a cada 15.198 eleitores (BRASIL, 2020).

Tabela 1 – Comparação entre eleitorado, vagas parlamentares e número de candidatos para Câmara Municipal – Brasil 2020 – Municípios Selecionados

Município	Eleitorado	Vagas	Eleitores	Candidatos	Eleitores	Candidatos / Vaga
Borá –SP	1.040	9	115,56	36	28,88	3
Alta Floresta-MT	38.432	13	2.956,30	159	241,71	12,23
Concórdia -SC	55.194	13	4.245,69	109	506,37	8,38
João Pessoa-PB	522.269	27	19.343,30	667	783,01	24,7
São Paulo - SP	8.986.687	55	163.394,31	1.997	4.500,09	36,31

Fonte: Elaboração Própria a partir de (TSE, Estatísticas Eleitorais, 2020).

Tabela 2 – Comparação entre eleitorado, vagas parlamentares e número de candidatos para Assembleia Legislativa – Brasil 2018 – Estados Selecionados

Estado	Eleitorado	Vagas	Eleitores / Vagas	Candidatos	Eleitores / Candidatos	Candidatos / Vaga
Amapá	426.382	24	17.765,92	495	861,38	20,63
Goiás	3.553.706	41	86.675,76	907	3.918,09	22,12
Paraná	7.968.409	54	147.563,10	767	10.389,06	14,2
Minas Gerais	15.695.210	77	203.833,90	1.382	11.356,88	17,95
São Paulo	33.040.411	94	351.493,70	2.174	15.197,98	23,13

Fonte: Elaboração Própria a partir de (TSE, Estatísticas Eleitorais, 2018).

Em qualquer padrão, uma eleição densa. O que significa ser custoso para o candidato se destacar e buscar o voto de um eleitor, da mesma forma que para um eleitor é custoso obter informações sobre todas as escolhas possíveis, dificultando a consistência de uma escolha

legislativa.

3. A lógica brasileira: partido, coligação ou personalidade?

Na longa experiência brasileira algumas experiências se acumulam e podem ser percebidas, nas formas de comportamento do eleitor, mas sobretudo nas suas consequências sobre os resultados.

O sistema foi desenhado para que o eleitor fizesse uma escolha em duas etapas: inicialmente no partido ou coligação, afinal seriam os responsáveis pela distribuição das cadeiras legislativas em última análise e, numa etapa subsequente, o eleitor apontasse qual candidato da lista deveria ser priorizado no momento do preenchimento da lista.

Tavares (1994) lembra que a adoção de tal sistema remonta ao ano de 1935, na lei Agamenon. De lá para cá, apenas modifica-se ao longo das décadas o critério quanto a distribuição de sobras: na lei de 1935 para os candidatos com maior votação, a partir de 1945 para o partido ou coligação que tivesse alcançado a maior votação, mais tarde para os partidos ou coligações que atingissem o quociente eleitoral e a partir de 2018, para todos os partidos ou coligações, independentemente do atingimento do quociente eleitoral.

Ainda como lembra Tavares (1994, p. 135) este procedimento tem sido prejudicial ao processo e partidos políticos por realizar “associação bizarra e incongruente do voto único em candidatura individual a uma fórmula eleitoral proporcional”.

Nesse aspecto o procedimento do método de votar na Holanda, como dito outro sistema proporcional em listas abertas, é consequente: em seu boletim de votação o eleitor deve apontar o partido primeiramente, para só então apontar qual o candidato daquela lista será priorizado dentro do seu voto na preferência de ordenamento.

No Brasil, ao contrário, é realizado um voto nominal em uma candidatura, que somente então redundará em somar o voto para seu partido. Quando da permissão de coligações, esse voto inclusive poderia resultar na eleição de um candidato com ideologia e/ou proposta divergentes, visto que as próprias coligações não obedeciam à coerência ideológica e ou de propostas, mas antes eram construídas com base em cálculos prévios de hipotéticas viabilidades eleitorais.

Essa lógica de votação numa candidatura individual, aliado ao fato do eleitor ter um alto custo para pesquisar todas as candidaturas, mesmo que reduzidas às candidaturas viáveis, logo estimulou por parte dos partidos a adoção de candidaturas de personalidades conhecidas da população, na grande parte das vezes externas ao processo político, o chamado “puxador de votos”. Ser externo ao sistema político e tornar-se candidato, em si, não é necessariamente ruim, inclusive legal na medida em que tem toda a documentação exigida atendida, mas no caso brasileiro é útil para mascarar as demais candidaturas existentes e eventualmente o voto, personalista e individual, dado ao candidato popular colabora para a eleição de um candidato que o eleitor rejeita. Pela alta magnitude existente nas circunscrições brasileiras, o processo de eleger,

indiretamente, um candidato rejeitado pelo eleitor, ademais, pode acontecer independentemente da existência do puxador de votos.

Logo, o procedimento de votação já antecipa um desvio do procedimento de distribuição de cadeiras ao enfatizar o voto em uma individualidade quando o sistema opera seus resultados segundo linhas partidárias, que terminam por fragilizadas.

Uma maneira de diminuir esse desvio era a possibilidade da votação em legenda. Embora abrisse a oportunidade de outros eleitores decidirem a ordem da lista, tal como numa convenção, o eleitor ao votar na legenda está consciente da linha partidária e procura influenciar diretamente a ocupação de espaços no respectivo legislativo. Essa possibilidade dava claro contorno ao sistema de distribuição de cadeiras, ao custo de abrir mão de tentar influenciar a ordem das candidaturas.

Em anos recentes, contudo, a prática, embora ainda possível, foi desestimulada. Isso porque são eleitos apenas candidatos com 10% de votos equivalentes ao quociente eleitoral, que paradoxalmente também foi relaxado simultaneamente. Com efeito, o eleitor de um partido ao apontar a legenda em seu voto, corre o risco de qualificar essa legenda para obter, no limite, muitas cadeiras sem que, também no limite, nenhum candidato tenha obtido o limite de dez por cento do quociente, habilitador da eleição.

A adoção desta cláusula de dez por cento para candidatos individuais foi justificada pela eleição de candidatos com votações que na classificação ordinal estariam longe do número de cadeiras distribuídas, no que foi entendido como um desvio de representação, sobretudo em partidos onde houve um “puxador” de votos destacado. Porém o suposto desvio de representação não ocorria, se assumido que o partido operou dentro de uma lógica própria de uma lista fechada, instruindo seus eleitores a escolherem um único nome. Assim caracteriza-se uma estratégia possível dentro do sistema de representação proporcional de listas abertas.

A longa experiência brasileira com sistemas proporcionais e distritos de magnitude elevada demonstra algumas dificuldades, anteriormente apontadas, decorrentes de um voto nominal personalista, ainda que o sistema seja fundamentado na distribuição de cadeiras legislativas por partidos. Ademais, a experiência tem demonstrado o enfraquecimento de partidos políticos, uma vez que o cálculo estratégico de candidaturas tem acompanhamento de uma liberdade ampla de trocas partidárias e um sistema de muitos partidos. Desse modo, a experiência brasileira, para além da sistemática de votação, reforça o caráter personalista da escolha das candidaturas.

4. Voto limitado: seu emprego em eleições e como pode melhorar a eficiência do voto proporcional

4.1 O que é o voto limitado

O voto limitado é assim chamado por que o eleitor ao eleger um corpo legislativo possui menos votos do que os de membros a serem eleitos. Pode-se dizer que até mesmo quando, tradicionalmente, em sistemas proporcionais o eleitor dispõe de um único voto, há uma limitação do voto. Assim, o voto limitado é um voto no qual qualquer eleitor tem um número “V” de votos, sempre inferior ao número de legisladores, “L” a serem eleitos. Assim, sendo V menor que L, temos a caracterização do voto limitado (LAKEMAN e LABERT, 1995).

Para efeitos de ordenamento dos candidatos, os candidatos mais votados, independentemente do partido ao qual pertencem, são aqueles que estão eleitos. Porém, pode-se ter uma variante onde, especialmente em circunscrições com magnitude elevada, a distribuição de cadeiras possa ocorrer pelos votos proporcionais ao invés dos mais votados, em geral, por pluralidade.

Por outro lado, um distrito majoritário, a ser eleito um candidato em pluralidade em um único turno, ou em dois turnos, não pode ser considerado um exemplo de voto limitado, visto que há um único voto para ser eleito um único representante.

O voto limitado é atualmente utilizado na Espanha, nas eleições para senador, onde os distritos contam com quatro representantes e são dados três votos ao eleitor, em que se adota a pluralidade; em Gibraltar onde para eleger 17 representantes no parlamento local, o eleitor dispõe de dez votos; e, finalmente, em várias partes dos Estados Unidos como forma de contrabalançar a pluralidade uninominal e seu desvio de proporcionalidade consequente (ARRIGTON; INGALLS, 1998).

Também se limita o voto para que não haja predominância de uma corrente majoritária do eleitorado abrandando o desvio da proporcionalidade que poderia ser gerado se uma maioria relativa combinasse os votos e pudesse eleger todos os representantes em pluralidade (TAVARES, 1994). Essa experiência pode ser observada na eleição para senadores brasileiros a cada oito anos, ou quando da renovação de dois terços do Senado Federal: um partido ou coligação que lance dois candidatos pode obter as duas cadeiras em disputa com 50% dos votos. (NEWLAND, 1982 apud TAVARES, 1994)

É apontado no caso espanhol que houve um efeito concentrador, mas parece decorrente antes da baixa magnitude, apenas quatro cadeiras em seu número máximo, do que decorrente da possibilidade de realizar múltiplos votos (ACE PROJECT, 2021).

Assim, no voto limitado o fato da maioria não poder preencher todos os assentos parlamentares permite que minorias disputem assentos sobressalentes, aproximando o voto limitado da proporcionalidade, mesmo em pluralidade. Com distritos de magnitude elevada é possível ampliar a proporcionalidade ou, ainda, manter a distribuição de cadeiras por partidos ou

coligações, numa distribuição multinominal.

Tavares (1994) lembra a respeito do voto limitado, por pluralidade:

[...] nos sistemas de voto plural limitado, o padrão de distribuição da representação parlamentar entre os partidos aproxima-se da proporcionalidade em relação ao perfil de distribuição dos votos... e crescem as oportunidades eleitorais dos partidos pequenos à medida em que diminui a razão, nas circunscrições, entre os números de votos de que dispõe o eleitor e o número de representantes a eleger” (Tavares, 1994, p. 86).

Os efeitos de proporcionalidade tendem a crescer, portanto, quando o número de votos é limitado em um nível inferior ao número de representantes a serem eleitos. Ademais, é garantida quando a distribuição se dá por partidos e coligações, obedecendo as séries de distribuição de assentos.

4.2 Por que empregá-lo no Brasil pode melhorar a eficiência do voto?

É possível listar uma série de benefícios que o voto limitado poderia trazer ao processo eleitoral brasileiro, pressupondo-se que haveria manutenção dos distritos de magnitude elevada, independentemente da manutenção da proporcionalidade ou da escolha pela pluralidade. Caso haja manutenção da proporcionalidade ou da escolha por pluralidade (no Brasil, apelidado de “distritão”) a escolha se tornará mais eficiente, pelas seguintes razões:

1. Diminuição do custo de pesquisa do eleitor entre centenas de candidatos, podendo compartimentar o seu voto, escolhendo entre diferentes dimensões de seus interesses, como exemplo: locais, profissionais, funções de despesa, ideologia etc.;

2. Diminuição do custo de prospecção de eleitores por parte de candidatos, pois assume-se que se o candidato possuir aprovação em um segmento representativo de eleitorado, poderia captar os votos desses eleitores sem competir diretamente pela primeira preferência do eleitor;

3. Captura de segundas ou demais classificações ordinais, reforçando a possibilidade de serem eleitos os candidatos vencedores Condorcet⁴, ou seja, aumentando consideravelmente a probabilidade de seleção dos candidatos que são os “n” preferidos para “n” vagas (DISS, TLIDI, KAMWA, 2020);

4. Em um voto limitado a probabilidade de o eleitor ser representado por, ao menos, um eleito aumenta consideravelmente, evitando o desperdício de votos que ocorre no sistema plural (sendo, por definição, que numa distribuição proporcional esse problema se resolve instantaneamente).

Nesse último aspecto, sobretudo, o voto limitado aproxima-se do método de Dodgson⁵,

⁴ Vencedor Condorcet é aquele candidato que numa disputa em par, ou confronto direto, contra todos os demais oponentes derrota-os. Nem todos os sistemas eleitorais garantem a vitória de um candidato que vença pelo critério de Condorcet. Um paper seminal sobre o critério é o de Young (1988).

⁵ Método de Dodgson é uma proposta de eleição para se descobrir um vencedor Condorcet, proposta por Charles

no sentido de que neste último o eleitor deve ordenar desde a primeira preferência até a última preferência. E o vencedor é aquele que exigir o menor número de trocas de posições para se tornar um vencedor Condorcet. Assim, a determinação de um número próximo dos candidatos a serem eleitos aproximaria o voto limitado de um voto em aprovação, dependente da determinação do limite máximo de votos a serem concedidos.

Garg *et alli* (2019) aplicam o método do voto limitado a opções orçamentárias e calculam a eficiência para um eleitorado suficientemente grande, maior que 400 eleitores, e obtém que a eficiência pode subir de 80% para 99% quando a escolha é múltipla.

Para tanto, é preciso notar que a definição de vencedor definitivo, como sendo aquele que é o um vencedor Condorcet, ou seja, que numa disputa par a par derrota os seus concorrentes na preferência do eleitorado. Em eleições plurinominais, os vencedores definitivos são aqueles que, em face da disputa, são os maiores vencedores Condorcet, ao número de vagas pré-estabelecido.

As conclusões de Garg *et alli* (2019, p. 13) são as de que: a. o desenho de escolha influencia; b. quando se utiliza a votação com apenas uma indicação (*One-Approval*) a chance de se escolher um candidato que não seja o vencedor Condorcet é de 20%, ao passo que se utilizarmos a indicação de três candidatos (*Three-Approval*) a chance de um candidato não Condorcet ser selecionado é de apenas 0,1%. Em outras palavras, diminui-se o risco de uma chance em cinco para uma chance em 1000.

Os autores, ademais, reconhecem que uma votação em ordenamento teria propriedades ainda mais precisas para a escolha do vencedor, porém, por outro lado, reconhecem que seria demasiado custosa a compreensão do eleitorado, bem como da apuração dos resultados, preferindo então a votação por aprovação, ou apontamento das três primeiras preferências.

Também é facilmente observável, independentemente de simulações computacionais, que um candidato proporcional que seja o segundo preferido pela maioria dos eleitores deveria estar no corpo legislativo de oito ou mais membros. Desse modo, numa eleição par a par, essa seria uma candidatura que derrotaria qualquer outra daquela circunscrição. Contudo, este candidato poderia não receber nenhum ou poucos votos enquanto primeira preferência, sendo afastado do corpo de legisladores. Ao se permitirem, ao menos três votos, afastando qualquer complexidade na escolha, e permitindo que se cubram mais escolhas, o resultado tende a ser mais próximo das preferências dos eleitores.

5. Conclusão

Pelo acúmulo de experiência de décadas a escolha de representantes para os diversos corpos de legislativos ao redor do Brasil, adquiriu uma crescente e complexa percepção. Além de

Dodgson em que os candidatos são inicialmente classificados pelos eleitores. Posteriormente, é avaliado o candidato que precisa fazer o menor número de trocas nas ordenações para se estabelecer o vencedor. Para uma discussão sobre o método e a dificuldade de apuração de resultado, vale a leitura de Fellows *et al.* (2010).

se desviar de seu primeiro objetivo, a escolha em legendas, e transformar-se em um voto personalista, pelo desenho de mecanismo de votação, o voto proporcional foi acompanhado de uma incompreensão do mecanismo por parte do eleitor, que poderia eleger um candidato indesejado inadvertidamente, e de uma dificuldade em se entender como as legendas e coligações selecionavam os seus candidatos.

Nesse sentido, ponderamos nesse artigo que ao acúmulo dessas experiências de décadas, permitir ao eleitor a escolha não apenas de um nome, mas de três nomes, em distritos legislativos que são no mínimo de oito representantes, como no Brasil, pode melhorar significativamente a eficiência das escolhas, selecionando candidatos de segundas ou terceiras preferências, antes encobertos pela primeira escolha.

A vantagem desse aperfeiçoamento é que não exige grandes necessidades computacionais, seja de votação, seja de apuração, e aperfeiçoa significativamente o mecanismo de escolha, permitindo inclusive que diferentes perspectivas de um eleitor na vida cotidiana sejam expressas através de seu voto.

Referências

- ACE Project. The Electoral Knowledge Network. Disponível em: <https://aceproject.org/main/english/es/ese02b.htm>. Consulta em 21 de março de 2021.
- ARRINGTON, Theodore S.; INGALLS, Gerald L. The limited vote alternative to affirmative districting. *Political Geography*, v. 17, n. 6, p. 701-28, 1998.
- BRASIL. **Código Eleitoral, Lei 4.737/65**. 1965. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965>
- BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado **Federal**: Centro Gráfico, 1988
- BRASIL. **Lei Geral das Eleições, Lei 9.504/97**. 1997. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-das-eleicoes/lei-das-eleicoes-lei-nb0-9.504-de-30-de-setembro-de-1997>
- BRASIL. **Lei 13165. 2015**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm#art4
- BRASIL. **Lei 13877. 2019 a**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13877.htm
- BRASIL. **Lei 13878. 2019 b**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13878.htm
- BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Estatísticas Eleitorais**. Vários Anos. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>
- DISS, Mostapha, TLIDI Abdelmonaim, KAMWA Eric. On Some k-scoring Rules for Committee Elections: Agreement and Condorcet Principle. *Revue d'économie politique*, v. 130, pp. 699-725, 2020. Disponível em: <https://www.cairn-int.info/journal-revue-d-economie-politique-2020-5-page-699.htm>
- FELLOWS, Michael; JANSEN, B.P.; LOKSHTANOV, D; ROSAMOND, F.A. Determining the winner of a Dodgson election is hard. ANNUAL CONFERENCE ON FOUNDATIONS OF

SOFTWARE TECHNOLOGY AND THEORETICAL COMPUTER SCIENCE (FSTTCS)

Dec. 13 - 15, 2010, Chennai, India. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/221583838_Determining_the_Winner_of_a_Dodgson_Election_is_Hard

GARG, Nikhil; GELAU, L.; Sakshuwong, SUKOLSAK; GOEL, Ashish. Who is in Your Top Three? Optimizing Learning in Elections with Many Candidates. Research Gate, Pre print., 2019. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/333892336>

LAKEMAN, Enid; LABERT, James. Voting in democracies. London: Faber, 1995

IDEA – Institute for Democracy and Electoral Assistance. Electoral Design System: The new international IDEA handbook. 1997. Available in:

<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-system-design-the-new-international-idea-handbook.pdf>

LIMA JUNIOR, OLAVO BRASIL. Reformas de sistemas eleitorais: mudanças, contextos e consequências. Dados, v. 42, n. 1, p.17-61, 1999.

REYNOLDS, Andrew; REILLEY, Ben; ELLIS, Andrew. Electoral System Design: The New International IDEA Handbook. Stockholm, Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance. p. 44, 2005.

SCHUSTER, Karsten; PUKELSHEIM, F.; DRTON, M.; DRAPER, N.R.. Seat biases of apportionment methods for proportional representation. Electoral Studies, v. 22, n. 4, pp. 651–676, 2003.

THE NETHERLANDS. Regras Eleitorais para o Parlamento. 2017. Disponível em:

<https://www.osce.org/files/f/documents/c/6/322761.pdf>,

YOUNG, H.P. Condorcet's theory of voting. **American Political Science Review**, v. 82, n. 4, p. 1231-1244, 1988.

Artigo submetido em: 2021-06-09

Artigo reapresentado em: 2021-06-21

Artigo aceito em: 2021-02-30



**APLICANDO O MODELO DE PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO AO
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: PREDOMÍNIO DO EXECUTIVO OU MAIOR
COMPARTILHAMENTO DE PODER?**

**APPLYING THE COALITION'S PRESIDENCIALISM MODEL TO THE CITY OF
SÃO PAULO: PREDOMINANCE OF THE EXECUTIVE OR GREATER SHARING OF
POWER?**

**UTILIZANDO EL MODELO DE PRESIDENCIALISMO DE COALICIÓN EN LA
MUNICIPALIDAD DE SAO PAULO: ¿PREDOMÍNIO DEL EJECUTIVO O MAYOR
DISTRIBUCIÓN DE PODER?**

Akira Pinto Medeiros¹
Marcello Fragano Baird²
Marcela dos Santos Camargo³

Resumo: O artigo tem como objeto de estudo o padrão de interação entre Executivo e Legislativo na produção legal no Município de São Paulo entre a aprovação do atual Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo (1991) e o término da legislatura encerrada em 2016. Busca-se observar se existem diferenças nesse padrão de interação na comparação com a esfera federal sob a égide do modelo de presidencialismo de coalizão. Utilizam-se dados de tramitação dos Projetos de Lei apresentados de acordo com seus proponentes para trabalhar com os conceitos de “dominância” e “sucesso” no âmbito municipal. Destacam-se alguns achados: I - A porcentagem de matérias apresentadas e promulgadas dentro de 4 anos é alta; II - A maioria das matérias apresentadas tem origem no Parlamento; III - Percebe-se um sucesso maior do Executivo frente ao Legislativo na aprovação de matérias, embora com taxas bem inferiores ao padrão federal; IV – As taxas de dominância do Executivo Municipal é baixa em comparação com o Executivo federal, o que sugere maior compartilhamento de poder com o Legislativo.

Palavra-chave: Processo Legislativo; São Paulo; Poder Legislativo Municipal; Poder Executivo de São Paulo; Câmara Municipal de São Paulo.

Abstract: This article has the objective to study patterns of interaction between the Executive and the Legislative branches of government, in the City of São Paulo, between the promulgation of the City Council bylaw (1991) and the legislative period ended in 2016. We seek to observe if there are pattern differences' between the municipal level and the Federal level through the usage of the coalition's presidentialism model. We use data from all laws presented according to its presenter to work with the concepts of “dominance” and “success” at the municipal level. The main findings are described as: I - the percentage

¹ Mestrando em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), Pós-graduado em "Legislativo e Democracia no Brasil" pela Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo, e, Bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2763-8824> E-mail: akira.pinto@gmail.com

² Graduado em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP), é mestre e doutor em Ciência Política pela USP. Professor do curso de Relações Internacionais da Escola Superior de Propaganda e Marketing e do MBA em Economia e Gestão: Relações Governamentais da Fundação Getúlio Vargas (FGV-IDE) em São Paulo. ORCID iD <https://orcid.org/0000-0001-7675-7577> E-mail: marcellofb@hotmail.com

³ Mestranda em Administração Pública e Governo – FGV-EAESP. Bacharela em Economia pela FGV-EESP, e Pesquisadora no Instituto de Estudos para Políticas de Saúde (IEPS). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0120-238X> E-mail marcela_camargo274@hotmail.com

of laws presented and voted inside each legislature period is high; II - the majority of the laws presented came from the Legislative branch; III - The Executive branch has a greater success in its propositions even though this power underperforms what is seen at the Federal Level; IV - The Municipal Executive branch tax of dominance is low in comparison to the dominance presented by the Federal Executive, suggesting a greater share of power between powers in the Municipal level.

Keywords: Legislative Process; São Paulo; Municipal Legislative Branch; São Paulo's Executive branch; São Paulo City Council.

Resumen: El artículo tiene como objetivo estudiar padrones de interacción de los poderes Ejecutivo y Legislativo en la producción legal del Municipio de São Paulo entre la aprobación del regimento interno de la Camara de Concejales (1991) y el término de la legislatura terminada en 2016. Se proponen observar si hay diferencias en el padrón de interacción de poderes con lo que se observa a nível federal através del modelo del presidencialismo de coalición. Se usan datos del trámite de los proyectos de ley presentados por cada poder para trabajar con los conceptos de “dominanza” y “éxito” en la esfera municipal. Los principales resultados son: I - El porcentaje de proyectos presentados y promulgados dentro de 4 años es alto; II - La mayoría de los proyectos presentados tienen origen en el la Camara de Concejales; III – Se nota un mayor suceso del Ejecutivo frente al Legislativo en la aprobación de leyes, pero con tajas bien inferiores a lo que se verifica al nível federal; IV – Las tajas de dominancia del Ejecutivo Municipal son bajas en comparación con el Ejecutivo federal, lo que indica un mayor compartillamiento de poder com el Legislativo.

Palabras clave: Proceso Legislativo; São Paulo; Poder Legislativo Municipal; Poder Ejecutivo de São Paulo; Camara de Concejales de São Paulo;

1. Introdução

A maior parte dos estudos sobre relações Executivo e Legislativo feitos pela Ciência Política brasileira teve-se à formação de maiorias para a coalizão da Presidência da República no Legislativo Federal, uma vez que o cerne da discussão relacionava-se ao embate entre sistemas políticos (Parlamentarista ou Presidencialista) e o regime democrático. A linhagem de estudos decorrente do trabalho de Figueiredo e Limongi (2001) aponta para a estabilidade da interação entre estes poderes através da análise da produção legislativa majoritariamente coordenada pela Presidência e da elevada taxa de sucesso desta instituição em suas proposições legislativas. Verificada a baixa ocorrência de estudos para o nível municipal com este enfoque e a quase inexistência de textos que analisem mais do que duas administrações do Executivo paulistano, julga-se importante analisar, de maneira específica, os resultados no Processo Legislativo Municipal das coalizões governamentais em um espaço de tempo estendido. Sendo São Paulo a capital com o maior número de vereadores do país, uma análise sobre as relações entre Executivo e Legislativo, por meio da produção legal nesta cidade, é particularmente importante. Diante do exposto, este artigo busca identificar indicativos da eficiência das administrações da Prefeitura de São Paulo (PMSP) entre 1991 e 2016 na execução da agenda parlamentar do Executivo por meio de cálculos sobre o sucesso e a dominância do Executivo no processo legislativo. As análises apresentadas neste trabalho procuram dialogar com os estudos anteriores a fim de permitir avanços na compreensão das relações entre poderes.

Busca-se, por meio das análises de dados das gestões compreendidas entre a promulgação da Lei Orgânica do Município (LOM) e do Regimento Interno da Câmara Municipal (RICM), e o fim de 2016, analisar de maneira ampla o desempenho do poder Executivo paulistano na

produção legal do Município entre 1991 e 2016, inclusive comparando administrações.

O artigo está dividido em quatro partes. A primeira constitui uma revisão bibliográfica do tema e suas fundações teóricas. A segunda é constituída pela explanação da metodologia utilizada e da hipótese do trabalho, enquanto que a terceira parte é constituída pela análise de dados sobre o Processo Legislativo de São Paulo. O artigo se encerra com conclusões e apontamentos para o prosseguimento de estudos.

2. Presidencialismo de coalizão: da esfera federal à municipal

2.1 O debate institucional brasileiro

Este trabalho orienta-se pelos estudos a respeito do Sistema Político Brasileiro (SPB), especificamente aqueles que se preocuparam em compreender a relação entre os poderes Executivo e Legislativo federal após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF88).

A literatura especializada que aborda as relações entre Executivo e Legislativo na cidade de São Paulo é pautada pelos estudos de nível Federal e indica a necessidade da formação de coalizões, a fim de possibilitar a obtenção da chamada governabilidade no sistema proporcional e multipartidário. Os primeiros estudos acerca da relação entre os dois poderes mencionados tiveram teor pessimista sobre o funcionamento do SPB. Explicações pautadas em uma suposta conexão entre a preferência por políticas públicas distributivas (emendas ao orçamento) e uma fragilidade dos partidos no parlamento e nas arenas eleitorais apontavam para uma inevitável paralisia decisória do sistema. Outro fator relevante nestas abordagens seria a existência de um padrão fisiológico de interação entre os poderes. O modelo fisiológico, segundo Abrucio e Couto (1995), encontra no sistema presidencialista um arcabouço que incentiva a obtenção de maioria parlamentar por parte do Executivo, garantindo a governabilidade necessária e ao mesmo tempo provocando, ocasionalmente, um “eclipsamento” do Legislativo pelo Executivo devido à falta de independência que aquele passaria a ter. Esta situação geraria um desequilíbrio com clara sobreposição do Executivo, haja vista a existência de uma interação fisiológica entre os interesses do Governo e os interesses individuais de cada parlamentar.

Abranches (1988) apresenta uma avaliação temerosa sobre o modelo presidencialista brasileiro, denominado pelo autor de presidencialismo de coalizão. Em sua visão, o Brasil vivia, na transição para a democracia, um dilema institucional oriundo da necessidade de optar por um modelo político suficientemente eficiente para agregar e processar pressões derivadas de um quadro social, econômico e político heterogêneo. Assim, a adoção de um modelo proporcional, multipartidário e presidencialista, no qual o Executivo é organizado com base em grandes coalizões, possuiria potencial de conflito muito alto e tornaria improvável a estabilidade de grandes coalizões em momentos de crise (ABRANCHES, 1988, p. 30).

Na contramão de Abranches, estudos que emergiram no início dos anos 2000 apresentaram dados indicando que o presidencialismo de coalizão no Brasil era estável e que o

presidente da República possuía ferramentas que garantiam a governabilidade do sistema. Isso poderia ser mensurado pelas taxas de sucesso do presidente ao aprovar sua agenda legislativa e pela taxa de dominância do presidente em relação ao conjunto de leis aprovadas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001)⁴. Esses autores identificaram, ao compararem as taxas de dominância e sucesso do Executivo em relação ao Legislativo no caso brasileiro com experiências internacionais, especialmente de outros países democráticos que adotam o regime parlamentarista, que o presidencialismo de coalizão brasileiro funciona de forma muito similar a outros modelos, o que inclusive explicaria sua estabilidade. Os autores enfatizam as ferramentas que a presidência da República possui para criar e manter a coalizão parlamentar e especialmente para garantir certo controle da agenda no Legislativo Federal. Esta abordagem pavimentou um arcabouço teórico que apontou para a direção da cooperação entre os poderes ao contrário do conflito distributivo das análises que indicavam a suposta correlação entre a liberação de emendas ao orçamento e o apoio parlamentar ao governo. Diante das suposições de que haveria uma conexão entre a preferência por emendas ao orçamento e uma fragilidade dos partidos no parlamento e nas arenas eleitorais (ocasionada pela suposição de que a negociação entre Executivo e Legislativo se daria de forma individualizada e pautada na barganha individual fisiológica entre Executivo e parlamentares), alguns estudos trataram de testar a hipótese (em nível federal) de que a liberação de emendas parlamentares por parte do Executivo condicionaria as votações de interesse do Governo no Congresso. Vassela e Mignozzetti (2014) testam uma aproximação entre as execuções das emendas parlamentares pelo Executivo às preferências do governo entre 1996 e 2010. Após a análise, os autores dizem não ser possível sustentar a hipótese popularmente difundida.

Assim, outros mecanismos, que não a barganha individual com parlamentares, foram utilizados pelo Executivo para garantir apoio às suas pautas. Figueiredo e Limongi indicam que estes mecanismos decorrem, principalmente, da arquitetura institucional de nosso sistema político. O primeiro ponto decorre da força do Poder Executivo, que deriva de (a) prerrogativas exclusivas deste Poder para iniciar a tramitação de matérias orçamentárias; (b) possibilidade de editar Medidas Provisórias (MP's) que consequentemente incentivam a cooperação parlamentar na medida em que força o legislativo a votar a matéria uma vez findado o prazo de vigência da MP; e (c) possibilidade de tramitação em regime de urgência ou mesmo urgência urgentíssima caso a maioria parlamentar assim decida em votação. No tocante ao Poder Legislativo, dois aspectos centrais devem ser destacados: 1) a disciplina partidária dos membros da coalizão e 2) a

⁴ Estes cálculos são feitos pelos autores através de simples divisões que originam razões. A divisão de “Número de projetos aprovados oriundos do Executivo” sobre “Número total de projetos aprovados pelo Congresso” indica a razão de dominância do Executivo sobre o Legislativo na medida em que indica a porcentagem de projetos aprovados que nascem no gabinete presidencial. Para o cálculo da taxa de sucesso do Executivo os autores dividem o “Número de projetos, oriundos no Executivo, transformados em Lei pelo Parlamento”, pelo “total de projetos enviados ao Parlamento pelo Executivo”.

centralização decisória no Legislativo, expressa no Colégio de Líderes, que tem a faculdade de definir, junto com a presidência da Casa, a pauta de votações no plenário.

Os cálculos “Taxa de Sucesso” e “Taxa de Dominância” do Executivo utilizados por Figueiredo e Limongi foram e continuam a ser extensivamente reproduzidos quando o objetivo é analisar os padrões de interação entre os dois poderes supracitados. Os dados mais atualizados dos estudos de Figueiredo e Limongi encontram-se abaixo nos índices de Sucesso e Dominância do Poder Executivo Federal.

A observação dos dados organizados pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) e que sustentam os trabalhos de Figueiredo e Limongi permitem que se verifique um elevado grau de sucesso do Executivo Federal. Este poder gozou de uma média de sucesso na casa dos 84% e uma dominância média de 88% sobre a agenda Legislativa. Note-se que estes valores são muito próximos aos valores apresentados pelos autores acerca da amostra de 20 países parlamentaristas observados entre 1971-1976 e 1978-1982. Nestes períodos indicados a taxa de dominância do Executivo em tais amostras foram de 86,4% e 89,9% respectivamente. Nota-se uma taxa de sucesso média na casa dos 84% durante o período. Os dados sobre a amostra de países parlamentaristas indicam para uma taxa de sucesso do executivo de 81,3% (Figueiredo e Limongi, 2001, pp. 102). Cabe indicar que os cálculos de sucesso realizados pelo NECI consideram apenas os projetos de Lei aprovados dentro do mandato presidencial que enviou os respectivos projetos.

Tabela 1 – Taxa de Dominância e Sucesso do Executivo Federal em relação ao Legislativo Federal

Presidente	Sucesso	Dominância
Sarney	87%	89%
Collor	76%	94%
Itamar	88%	95%
FHC	91%	90%
FHC II	83%	88%
Lula	89%	88%
Lula II	87%	80%
Dilma	84%	83%
Dilma II	90%	83%
Temer	62%	89%
médias	84%	88%

Fonte: Banco de Dados do Legislativo do CEBRAP. Elaboração: NECI (USP), 2021.

A verificação dos dados referentes à agenda parlamentar do Poder Executivo brasileiro

durante a segunda experiência democrática confirma a hipótese da estabilidade do presidencialismo de coalizão, refutando, assim, os prognósticos pessimistas que supunham um potencial de conflito alto entre os poderes com possível paralisia decisória. Crises governamentais foram e continuam a ser atravessadas por muitos governos sem necessariamente implicarem na dissolução dos mesmos ou na incapacidade da solução de impasses entre os poderes.

Antes de tratarmos desse modelo de relações Executivo-Legislativo em nível municipal, é importante destacar que análises recentes têm revelado uma dinâmica nova e distinta no presidencialismo de coalizão brasileiro, na qual o Parlamento ganha maior projeção e proeminência frente ao presidente da República.

Araújo e Silva (2012) já apontavam para a importância dos parlamentares na formulação de políticas públicas por meio de uma análise menos binária sobre a atuação dos poderes nos projetos de lei que tramitam no Congresso. Para os autores, faz-se necessário observar o papel desempenhado pelos parlamentares no processo legislativo federal, mesmo em matérias de iniciativa do Executivo.

Na mesma linha, Freitas (2013) salienta que um dos aspectos institucionais apontados por Limongi e Figueiredo como variável explicativa da capacidade de controle da agenda legislativa pelo Executivo estaria superdimensionado. O argumento de que a possibilidade de a coalizão governamental solicitar que uma determinada matéria seja avaliada em regime de “urgência” ou de “urgência urgentíssima”, e conseqüentemente seja votada em Plenário, retirando-a das comissões temáticas da casa, foi frequentemente apontado como uma das explicações da alta taxa de sucesso do Executivo. No entanto, Freitas indica que 45% dos projetos passíveis de tramitar em regime de urgência – PL’s (Projetos de Lei Ordinária) e PLP’s (Projetos de Lei Complementar) – aprovados entre 1988 e 2010 foram deliberados no interior de comissões antes de serem votados em Plenário.

Vê-se, assim, que o Parlamento brasileiro não age apenas como um ator passivo às demandas do Executivo. Os parlamentares desempenham papel ativo na apreciação do conteúdo das matérias, especialmente nas comissões nas quais os projetos tramitam. Trata-se da própria negociação que possibilita a obtenção de consensos acerca das matérias e posteriormente garante altos índices de disciplina observados em plenário (FREITAS, 2013, pp. 116), e demonstra que as aprovações de matérias oriundas do Executivo são resultado também de esforços dos parlamentares, principalmente dos relatores nas comissões.

Almeida (2015) arremata essa discussão com análise abrangente da produção legislativa recente da Câmara dos Deputados. Ao analisar as leis federais não orçamentárias (cuja iniciativa não é exclusiva do Poder Executivo), o autor aponta existir uma clara diminuição da atuação da Presidência nestas formulações. Até 2004, este tipo de matéria proveniente do Executivo correspondia a cerca de 60% do total das matérias não orçamentárias do Processo Legislativo; já a partir de 2008, este número cai pela metade do total de matérias não orçamentárias apresentadas

(Almeida, 2015, pp. 46). A atuação do Parlamento neste tipo de Lei aumentou de 38,4% para 80,9% na comparação entre os períodos de 1995-2002 e 2007-2014.

Comparando os dois períodos supracitados, aponta-se para: (1) diminuição da quantidade de PL's aprovados em regime de urgência, que passam de 28,7% para 13,8%; e (2) aumento da quantidade de PL's aprovados de forma conclusiva nas comissões parlamentares, que passam de 9,8% para 29,1% do total. Ao observar todos os tipos de projetos de lei com iniciativa do Congresso, a porcentagem de projetos que foram aprovados de forma conclusiva nas comissões passou de 52,9% em 1995-2002 para 83,8% em 2007-2014.

Nota-se, assim, que os estudos que analisam a produção legal nas relações entre Executivo e Legislativo no âmbito Federal têm evidenciado o aprofundamento do papel dos congressistas no processo legislativo. Se Freitas (2013) já havia observado a importância do papel das comissões parlamentares e o papel central dos relatores para garantir o consenso necessário para manter os altos índices de disciplina partidária no plenário, Almeida (2015) deu um passo adiante e revelou, ao atentar para o aumento da quantidade de matérias aprovadas de forma conclusiva e a diminuição dos projetos não orçamentários de origem no Poder Executivo, que a balança da força dos poderes Executivo e Legislativo parece estar se inclinando na direção deste último. Resta saber se e em que medida essa recomposição de forças afetará a capacidade de o presidente da República implementar sua agenda e a própria estabilidade do sistema político brasileiro.

2.2 Estudos sobre a relação entre Executivo e Legislativo em São Paulo

A carência de estudos que mirem a relação Executivo-Legislativo em nível municipal já seria estímulo suficiente para se inquirir se o “modus operandi” do presidencialismo de coalizão federal e seus resultados em termos de produção legislativa se aplica no âmbito municipal. O quadro analítico e empírico exposto ao final da seção anterior sobre mudanças na relação de forças entre o presidente da República e o Congresso Nacional nos aponta, ademais, um caminho de investigação, no sentido de observar se o papel de destaque crescente angariado pelo Legislativo em nível federal se reflete no município de São Paulo.

Em estudo na década de 1990, Abrucio e Couto (1995) afirmam ser difícil replicar as análises da interação entre Legislativo e Executivo no contexto federal para as realidades municipais. As dificuldades encontradas pelo executivo federal em montar sua base de sustentação no Congresso não aparecem nas esferas municipais nem nas estaduais, pois nesses casos os legisladores não contam com fiadores políticos (governadores e senadores) dos quais dispõem os Deputados Federais. Além disso, seria necessário atentar-se para as diferenças encontradas no padrão de interação entre poderes nos municípios pequenos e médios com relação às capitais e grandes cidades, pois: “Se, por um lado, [nas capitais e grandes cidades] não há o ultrapresidencialismo, por outro, também não se configura uma situação na qual o parlamento tenha um grande poder de veto, tal qual o Congresso Nacional” (ABRUCIO; COUTO, 1995, p.

59)⁵. Abrucio e Couto ainda apontam para a existência de fatores exógenos às regras institucionais capazes de modular as práticas de governo, em São Paulo, tais quais: (i) a existência de estruturas administrativas regionais como principal moeda de troca (administrações regionais/subprefeituras); (ii) a existência de eventuais lideranças políticas no parlamento municipal; e, (iii) a opinião pública.

Em que pese essas dificuldades analíticas, Issa e Oliveira (2017) buscaram analisar o processo legislativo no município de São Paulo entre 2008 e 2016 justamente sob a ótica da interação entre o Executivo e o Legislativo. Em forte contraste com o padrão federal, os dados encontrados pelos autores indicam que a maior parte dos projetos de lei aprovados neste período tiveram origem da vereança, evidenciando uma baixa taxa de domínio da agenda por parte do Executivo. Esta constatação não indica, porém, que o Executivo seja refém do Legislativo em São Paulo, haja vista que o Executivo goza de elevadas taxas de sucesso em suas proposições enviadas à Câmara.

Conclusões preliminares dos autores apontam, assim, para a negação da tese de que os vereadores paulistanos não se preocupariam com a formulação de políticas públicas no município e trabalhariam apenas para a concessão de honorárias e alterações de nomes de ruas. Ao evidenciarem que o Executivo gozou de altas taxas de sucesso entre 2008 e 2016 ao mesmo tempo em que teve baixas taxas de dominância da produção legal, os autores ressaltam o ativismo do Poder Legislativo local ao mesmo tempo em que sugerem que este ativismo não se contrapõe às demandas do Poder Executivo.

Garcia (2013), ao estudar a produção legislativa em São Paulo entre Erundina e Kassab, afirma que o Plenário da Câmara Municipal de São Paulo é previsível na medida em que o Poder Executivo pôde aprovar praticamente todos os projetos de lei de sua iniciativa que foram à plenário, mesmo quando o Executivo não contava com uma coalizão majoritária (GARCIA, 2013, pp. 41).

Tais análises tornam-se, desta maneira, um importante ponto de partida para o presente estudo, na medida em que aplicaremos modelo similar, mas estendido a período mais amplo.

3. Metodologia, Banco de dados e Hipótese

Com o acesso a uma parte do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP foi possível compreender como os cálculos de sucesso e dominância do poder Executivo são realizados pelos autores a fim de reproduzi-los para o nível municipal dentro de um espaço temporal delimitado.

Foi solicitado junto à Ouvidoria da Câmara Municipal de São Paulo, com base na Lei de Acesso à Informação (LAI), artigo 4º, inciso I, um banco de dados, observando-se a Lei Orgânica

⁵ Ultrapresidencialismo será compreendido como a tática “rolo compressor”, onde o Executivo tem garantida a maioria suficiente para aprovar quaisquer medidas no Legislativo.

do Município (LOM) e o Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo (RICM), com as seguintes características: listagem, por data de apresentação, de todos os I - projetos de emendas à LOM (PLO); II - projetos de leis (PL); III - projetos de decreto legislativo (PDL); IV - Projetos de Resolução (PR) apresentados à Câmara Municipal de São Paulo no período entre 26/04/1991 e 31/12/2016. Solicitou-se, ainda, que tal listagem contivesse a especificação do tipo de projeto apresentado, sua ementa, bem como sua origem (Legislativo, Executivo, Comissões Permanentes de Caráter Técnico-Legislativo, TCM). A última solicitação feita diz respeito ao status mais recente dos projetos: aprovado, sancionado, transitando em comissão, etc.

A base de dados obtida continha o proponente de cada um dos projetos apresentados, listando todos os projetos de lei apresentados entre 26/04/1991 e 31/12/2016. Dos 22.883 projetos listados, verificou-se que 7.316 deles haviam sido promulgados até 31/12/2016.

De todos os projetos apresentados durante este período, interessam especialmente aqueles que foram apresentados e promulgados dentro do mesmo período. Esta opção metodológica visa verificar, especialmente com relação aos projetos de competência concorrente⁶, a força (ou fraqueza) do Executivo na tramitação dos Projetos de seu interesse dentro do mandato. Essa opção, portanto, tem influência direta no resultado dos cálculos de dominância e sucesso do Executivo feitos neste trabalho.

Para facilitar a compreensão acerca da competência de apresentação de cada tipo de projeto, fez-se necessário um breve estudo da Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOM) e do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo (RICM). Com esta breve análise, temos o quadro abaixo:

Quadro 1 – Tipos de projetos

Tipos de Projetos	Executivo pode enviar?	Legislativo pode enviar?
Projetos de Emenda à Lei Orgânica (PLO)	SIM	SIM
Projetos de Lei (PL)	SIM	SIM
Projetos de Decreto Legislativo (PDL)	NÃO	SIM
Projetos de Resoluções (PR)	NÃO	SIM

Fonte: O quadro foi elaborado através da análise dos artigos 234, 235, 236 e 237 do RICM de São Paulo, e, dos artigos 36, 37 e 137 da LOM de São Paulo.

Das análises propostas na próxima seção, indica-se atenção especial para os projetos de competência concorrente entre poderes (PL's e PLO's), visto que principalmente os PL's são as iniciativas que mais influem no dia-a-dia da cidade. Além disso, os Decretos e os Projetos de Resoluções respondem a funções administrativas da Câmara, com nenhuma relação com a

⁶ Entende-se como competência concorrente aqueles projetos cuja apresentação pode ser feita tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo;

atividade legislativa (MEIRELES, 1991, *apud* CAETANO, 2005, p. 109), uma vez que versam sobre a organização interna da CM e a distribuição de títulos e outras honrarias.

A hipótese principal a ser testada neste trabalho, após a revisão bibliográfica empenhada, pode ser descrita como:

H1: A relação Executivo-Legislativo no município de São Paulo entre 1991 e 2016 seguiu o padrão verificado no nível federal, com altas taxas de sucesso e dominância do Executivo sobre o Legislativo paulistano.

Para confirmar ou refutar tal hipótese, uma análise descritiva dos dados será apresentada na próxima seção através da análise de matérias que tramitaram na Câmara Municipal de São Paulo entre 1991 e 2016, focando-se especialmente as matérias de competência concorrente, apresentadas e promulgadas dentro de um mesmo mandato.

4. Resultados e Discussão

A partir do tratamento do Banco de Dados realizaram-se cálculos com o objetivo de se obter estatísticas descritivas a respeito do Processo Legislativo do Município de São Paulo durante o período mencionado.

A Tabela 2, apresentada abaixo, mostra o número total de matérias apresentadas e promulgadas independentemente da origem e também independentemente de ter sido aprovada dentro do mandato no qual foi proposta ou não. Do total de matérias apresentadas, 7.316 foram aprovadas, representando um 32% do total apresentado.

Tabela 2 – Total de matérias apresentadas e promulgadas independentemente da origem e da data de aprovação

Governo	Erundina	Maluf	Pitta	Suplicy	Serra Kassab	Kassab	Haddad	Total
Total matérias promulgadas ¹	267	1.322	999	1.231	1.312	1.165	1.020	7.316
Total matérias apresentadas ¹	1.031	4.598	3.586	3.577	3.695	3.043	3.353	22.883
% de matérias promulgadas/total	25,9%	28,8%	27,9%	34,4%	35,5%	38,3%	30,4%	32,0%
¹ Total de matérias apresentadas independente da origem e independente se dentro do governo ou não								

Fonte: Banco de Dados da SGP-31 (CMSP). Elaboração própria.

A próxima tabela (Tabela 3) apresenta o total de matérias apresentadas e promulgadas

dentro de cada governo, indicando ainda a porcentagem que estas matérias representam sobre o total de matérias promulgadas. Das 7.316 matérias promulgadas no período desta pesquisa, 5.564 foram apresentadas e promulgadas dentro de um mesmo mandato. É sob este número que posteriormente são feitos os cálculos de dominância e sucesso do executivo, haja vista a opção metodológica já mencionada anteriormente. A porcentagem de matérias que são apresentadas, independentemente do proponente, e promulgadas dentro do mesmo mandato, é alta e contesta crenças de que o Processo Legislativo seria pouco ágil e célere; 76,1% das matérias que são promulgadas na CM são aprovadas dentro de 4 anos. Pesquisas futuras podem avaliar os motivos que levam determinadas matérias a serem promulgadas com tamanha celeridade enquanto quantidade considerável das matérias apresentadas sequer são promulgadas mesmo no decorrer dos 25 anos analisados.

Tabela 3 - total de matérias promulgadas dentro de cada governo

Governo	Erundina	Maluf	Pitta	Suplicy	Serra Kassab	Kassab	Haddad	Total
Total matérias promulgadas dentro do governo ¹	204	1.016	806	997	827	882	832	5.564
Total matérias promulgadas ¹	267	1.322	999	1.231	1.312	1.165	1.020	7.316
% de matérias promulgadas dentro do gov./total promulgadas	76,4%	76,9%	80,7%	81,0%	63,0%	75,7%	81,6%	76,1%
¹ Total de matérias apresentadas independente da origem								

Fonte: Banco de Dados da SGP-31 (CMSP). Elaboração própria.

A próxima tabela (Tabela 4) busca identificar a porcentagem de matérias apresentadas e promulgadas dentro de um mesmo mandato sobre o total de matérias apresentadas durante cada mandato independentemente do tipo de proponente. Assim observa-se que aproximadamente $\frac{1}{4}$ das matérias apresentadas durante o período analisado foi promulgada dentro de 4 anos. Esta informação aparentemente se contrapõe à informação anterior apresentada na Tabela 3. No entanto, conforme indicação anterior, enxerga-se que na realidade existe algum tipo de preferência de matérias capaz de fazer com que algumas matérias sejam apreciadas dentro de 4 anos enquanto outras simplesmente não sejam analisadas por completo ou tardem para serem analisadas.

Tabela 4 – Total de Matérias apresentadas e promulgadas dentro de cada governo

Governo	Erundina	Maluf	Pitta	Suplicy	Serra Kassab	Kassab	Haddad	Total
Total matérias promulgadas dentro do governo ¹	204	1.016	806	997	827	882	832	5.564
Total matérias apresentadas ²	1.031	4.598	3.586	3.577	3.695	3.043	3.353	22.883
% de matérias promulgadas dentro do gov./ total materiais apresentadas	19,8%	22,1%	22,5 %	27,9%	22,4%	29,0%	24,8%	24,3%
¹ Total de matérias promulgadas dentro de cada governo e independente da origem								
² Total de matérias apresentadas independente da origem								

Fonte: Banco de Dados da SGP-31 (CMSP). Elaboração própria.

A Tabela 5 faz uma desagregação no movimento de compreensão destas diferenças. Do total de matérias promulgadas e apresentadas dentro de um mesmo governo, verifica-se quantas são Projetos de Lei (PL), Projetos de Emenda à Lei Orgânica (PLO), Projetos de Decreto Legislativo (PDL) e quantas são Projetos de Resoluções (PR). Nota-se neste momento que: (1) a grande maioria das matérias apresentadas são PL's – matérias de competência concorrente, conforme já indicado. Das 22.883 matérias apresentadas no período, 19.358 eram PL's; (2) Os PL's também representam a maior parte das matérias apresentadas e promulgadas dentro de um mesmo governo. Das 5.564 matérias apresentadas e promulgadas dentro de 4 anos, 3.818 eram PL's; (3) Os PLO's (outro tipo de matéria com competência concorrente entre os poderes) representam uma quantidade irrisória do total de matérias apresentadas e aprovadas. Das 22.883 matérias apresentadas no período, apenas 223 eram PLO's, e destas 223 matérias apresentadas, apenas 17 foram apresentadas e promulgadas dentro do mesmo mandato. De maneira geral, PLO's e PL's representam 85,5% das matérias apresentadas na CM, sendo que os PL's sozinhos representam 84,5% das matérias apresentadas. Das matérias apresentadas e promulgadas dentro de um mesmo governo, PLO's e PL's representam 68,9% do total, sendo que PL's sozinhos representam 68,6%.

Tabela 5 – Matérias promulgadas dentro de cada Governo por tipo, independentemente de origem

Governo	Erundina	Maluf	Pitta	Suplicy	Serra Kassab	Kassab	Haddad	Total
Total matérias promulgadas dentro do gov.¹	204	1.016	806	997	827	882	832	5.564
PL	146	824	594	636	456	523	639	3.818
PDL	46	149	183	318	354	328	167	1.545
PR	11	40	29	38	13	27	26	184
PLO	1	3		5	4	4	0	17
Total matérias apresentadas²	1.031	4.598	3.586	3.577	3.695	3.043	3.353	22.883
PL	827	4.040	3.090	2.970	3.096	2.508	2.827	19.358
PDL	139	424	373	384	460	405	415	2.600
PR	47	95	101	172	111	87	89	702
PLO	18	39	22	51	28	43	22	223
% de matérias promulgadas dentro do gov./total	19,8%	22,1%	22,5%	27,9%	22,4%	29,0%	24,8%	24,3%
PL	17,7%	20,4%	19,2%	21,4%	14,7%	20,9%	22,6%	19,7%
PDL	33,1%	35,1%	49,1%	82,8%	77,0%	81,0%	40,2%	59,4%
PR	23,4%	42,1%	28,7%	22,1%	11,7%	31,0%	29,2%	26,2%
PLO	5,6%	7,7%	0,0%	9,8%	14,3%	9,3%	0,0%	7,6%
¹ Total de matérias promulgadas dentro de cada governo independente da origem								
² Total de matérias apresentadas independente da origem								

Fonte: Banco de Dados da SGP-31 (CMSP). Elaboração própria.

A tabela seguinte (Tabela 6) inicia as análises sobre dominância e sucesso do Executivo sobre o Legislativo. Verificam-se nela as porcentagens do total de matérias promulgadas dentro de cada governo sobre o total apresentado, separando a origem das matérias entre Executivo e Legislativo. Nota-se neste momento que a maior parte das matérias apresentadas tem origem no Legislativo. Das 22.883 matérias apresentadas durante o período, 21.219 tiveram origem no Legislativo. No entanto, a taxa de sucesso do Executivo é muito superior à taxa de sucesso do Legislativo. Enquanto o primeiro aprova 47,1% das suas matérias dentro de 4 anos, o segundo aprova 22,5% das matérias que propõe dentro de 4 anos. Ao analisarmos de forma destacada as taxas de sucesso dos executivos petistas, notamos claras diferenças, que sugerem serem atribuídas aos métodos adotados na negociação parlamentar de cada um dos governos. Erundina teve apenas 27% de seus projetos aprovados, enquanto Suplicy aprovou 62,6% dos projetos que enviou, e Haddad aprovou 64,9%. Em todas as administrações, no entanto, percebe-se um sucesso muito

maior do Executivo do que do Legislativo nas suas respectivas agendas parlamentares.

Tabela 6 – Taxa de Sucesso do Executivo e Legislativo em matérias apresentadas e aprovadas dentro do mandato

Governo	Erundina	Maluf	Pitta	Suplicy	Serra Kassab	Kassab	Haddad	Total
Total matérias promulgadas dentro do gov.	204	1.016	806	997	1.520	882	832	5.564
Com origem no Executivo	58	201	53	199	75	99	98	783
Com origem no Legislativo	146	815	753	798	752	783	734	4.781
Total matérias apresentadas	1.031	4.598	3.586	3.577	6.131	3.043	3.353	22.883
Com origem no Executivo	215	442	208	318	162	168	151	1.664
Com origem no Legislativo	816	4.156	3.378	3.259	3.533	2.875	3.202	21.219
Taxa de sucesso	19,8%	22,1%	22,5%	27,9%	24,8%	29,0%	24,8%	24,3%
do Executivo	27,0%	45,5%	25,5%	62,6%	46,3%	58,9%	64,9%	47,1%
do Legislativo	17,9%	19,6%	22,3%	24,5%	21,3%	27,2%	22,9%	22,5%

Fonte: Banco de Dados da SGP-31 (CMSP). Elaboração própria.

A seguinte tabela (Tabela 7) apresenta os dados de dominância do Executivo sobre o Legislativo levando-se em consideração: (1) apenas as matérias apresentadas e promulgadas dentro de um mesmo mandato e (2) apenas as matérias de competência concorrente entre os poderes. Erundina e Marta dominaram mais o Legislativo do que Haddad, por exemplo. À exceção da administração de Pitta, pode-se destacar um movimento de diminuição da dominância do Poder Executivo na produção legislativa durante os anos. Do total de 3.835 matérias apresentadas e promulgadas dentro de 4 anos que possuíam competência concorrente, cerca de 20% tinham origem no Executivo apenas. Apenas 3 das 17 PLO's apresentadas e promulgadas dentro de 4 anos foram apresentadas pelo Executivo. Nota-se em todos os casos um baixo número de PLO's apresentados. Conclui-se, portanto, que a relação entre os poderes está fundada basicamente em PL's no que se refere ao Processo Legislativo do Município. A Taxa de dominância do Executivo representa a taxa de dominância geral do Executivo sobre o Processo Legislativo.

Tabela 7 – Taxas de Dominância do Executivo apenas para matérias promulgadas dentro dos mandatos

Governo	Erundina	Maluf	Pitta	Suplicy	Serra Kassab	Kassab	Haddad	Total
Total promulgado dentro gov. (Executivo + Legislativo)	147	827	594	641	460	527	639	3.835
PL	146	824	594	636	456	523	639	3.818
PLO	1	3	0	5	4	4	0	17
Total promulgado dentro gov. (Legislativo)	89	626	541	442	385	428	541	3.052
PL	88	624	541	438	381	425	541	3.038
PLO	1	2	0	4	4	3	0	14
Total promulgado dentro gov. (Executivo)	58	201	53	199	75	99	98	783
PL	58	200	53	198	75	98	98	780
PLO	0	1	0	1	0	1	0	3
Taxa de dominância do Executivo	39,5%	24,3%	8,9%	31,0%	16,3%	18,8%	15,3%	20,4%
PL	39,7%	24,3%	8,9%	31,1%	16,4%	18,7%	15,3%	20,4%
PLO	0,0%	33,3%		20,0%	0,0%	25,0%		17,6%

Fonte: Banco de Dados da SGP-31 (CMSP). Elaboração própria.

A tabela seguinte (Tabela 8) apresenta a taxa de sucesso do executivo, contando apenas as matérias promulgadas dentro do governo, em PL's e PLO's. Neste momento identificam-se aqueles governos com maiores taxas de sucesso em suas investidas no Parlamento: Haddad, Suplicy e Kassab. Por outro lado, Pitta e Erundina apresentam as menores taxas de sucesso.

Tabela 8 – Taxa de Sucesso do Poder Executivo

Governo	Erundina	Maluf	Pitta	Suplicy	Serra Kassab	Kassab	Haddad	Total
Total matérias promulgadas dentro do gov. c/ origem Executivo	58	201	53	199	75	99	98	783
Total matérias apresentadas pelo Executivo	215	442	208	318	162	168	151	1.664
Taxa de sucesso do Executivo	27,0%	45,5%	25,5%	62,6%	46,3%	58,9%	64,9%	47,1%

Fonte: Banco de Dados da SGP-31 (CMSP). Elaboração própria.

A próxima tabela (Tabela 9) apresenta a taxa de sucesso do executivo, contando apenas as matérias promulgadas dentro do governo desagregadas em PL e PLO. A maior parte das matérias enviadas pelo Executivo ao Processo Legislativo são PL's. Das 1.664 matérias enviadas pelo Executivo, 1.656 eram PL's, e das 783 matérias enviadas pelo Executivo que foram aprovadas dentro do mandato, 780 eram PL's. O Executivo manteve uma taxa de sucesso de suas matérias na casa de 47,1%. Haddad e Suplicy apresentaram as maiores taxas de sucesso: 64,9% e 62,6% respectivamente.

Tabela 9 – Taxa de sucesso do executivo para matérias promulgadas dentro do governo desagregadas em PL e PLO

Governo	Erundina	Maluf	Pitta	Suplicy	Serra Kassab	Kassab	Haddad	Total
Total promulgado dentro gov. (origem no executivo)	58	201	53	199	75	99	98	783
PL	58	200	53	198	75	98	98	780
PLO	0	1	0	1	0	1	0	3
Total materiais	215	442	208	318	162	168	151	1.664

enviadas (origem no executivo)								
PL	215	441	208	315	162	167	148	1.656
PLO	0	1	0	3	0	1	3	8
Taxa de sucesso do Executivo	27,0%	45,5%	25,5%	62,6%	46,3%	58,9%	64,9%	47,1%
PL	27,0%	45,4%	25,5%	62,9%	46,3%	58,7%	66,2%	47,1%
PLO		100,0%		33,3%		100,0%	0,0%	37,5%

Fonte: Banco de Dados da SGP-31 (CMSP). Elaboração própria.

A última tabela (Tabela 10), a seguir, busca contrapor os resultados de dominância e sucesso do Executivo entre as duas esferas governamentais mencionadas ao decorrer deste trabalho, Federal e Municipal.

Tabela 10 – Taxa de Dominância e Sucesso do Executivo Federal e do Executivo de São Paulo

Presidente	Sucesso	Dominância	Prefeito	Sucesso	Dominância
Collor	76%	94%	Erundina	27%	40%
Itamar	88%	95%	Maluf	46%	24%
FHC	91%	90%	Pitta	26%	9%
FHC II	83%	88%	Suplicy	63%	31%
Lula	89%	88%	Serra Kassab	46%	16%
Lula II	87%	80%	Kassab	59%	19%
Dilma	84%	83%	Haddad	65%	15%
Dilma II	90%	83%			
Temer	62%	89%			
médias	75%	79%	médias	47%	20%

Fonte: Banco de Dados do Legislativo do CEBRAP e Banco de Dados da SGP-31 (CMSP). Elaboração própria

O Executivo Municipal, apesar de gozar de prerrogativas legais tão importantes quanto o Executivo Federal, tais quais competência exclusiva para iniciar determinados tipos de matérias, poder de veto, possibilidade de solicitar urgência na apreciação de projetos, prover cargos e funções públicas, não desempenha uma coordenação legislativa tão afinada quanto seu irmão maior. Nenhum dos prefeitos paulistanos entre 1991 e 2016 alcançou uma taxa de sucesso

próxima à média de sucesso do Executivo Federal. O prefeito que obteve melhor desempenho foi Haddad com 65% de suas matérias enviadas sendo aprovadas dentro do seu próprio mandato. Mais discrepante ainda é a taxa de dominância do processo legislativo municipal pelo Executivo, fato que sugere uma maior cooperação entre os poderes ou mesmo maior protagonismo do Legislativo – embora este fato, como evidenciam Issa e Oliveira (2017), não representa necessariamente uma contraposição às demandas do Executivo.

5. Conclusão

Os esforços empreendidos na execução deste trabalho orientaram-se na direção de proporcionar uma visão ampla da interação entre Executivo e Legislativo no município de São Paulo (no que se refere estritamente à produção legal) durante um intervalo temporal relativamente grande se comparado com as pesquisas anteriores que focalizaram poucas administrações do período. A aplicação de taxas de sucesso e dominância do Poder Executivo no Processo Legislativo permitiu não apenas comparações entre as distintas administrações do município como também entre o município e a União.

Os resultados encontrados são muito interessantes e nos provocam algumas reflexões. Em primeiro lugar, seguindo o padrão federal, o Executivo paulistano possui uma taxa de sucesso na aprovação de suas matérias muito superior, mais que o dobro, na comparação com o Poder Legislativo. Isso mostra que o Executivo, frente a um Legislativo fragmentado em termos partidários, tem muito mais condições de levar adiante sua agenda a partir da coalizão construída.

De todo modo, salta aos olhos a diferença entre as taxas de sucesso nas duas esferas federativas. A taxa de sucesso em nível federal alcança 75%, enquanto em São Paulo o percentual não atinge 50%. Em outras palavras, é dizer que o presidente da República implementa $\frac{3}{4}$ de sua agenda, enquanto o prefeito de São Paulo não reúne as condições de levar adiante nem metade de sua plataforma política. Esses dados causam surpresa, pois era esperado que o prefeito tivesse maior facilidade de implementação de sua agenda. Não como nos municípios menores, onde impera o ultrapresidencialismo, mas certamente com maior facilidade do que o presidente da República, que precisa lidar com um Congresso Nacional muito mais complexo, formado por duas casas, e com grau de fragmentação partidária mais intenso. Nesse sentido, fica refutada parcialmente a hipótese do artigo em sua primeira dimensão. Ou seja, as taxas de sucesso do Executivo não são baixas nem menores que as do Legislativo, mas tampouco são altas, destoando do padrão federal.

Em relação à taxa de dominância, encontramos um resultado ainda mais inesperado e discrepante em relação à esfera federal. Enquanto nesta esfera o Executivo domina a produção legal, alcançando, na média histórica, quase 80% do total de leis aprovadas, o Executivo municipal apresenta não apenas um valor inferior, mas um valor extremamente baixo, de 20%, o que torna a Câmara Municipal o poder dominante na produção legal. Esses dados sugerem que a

dinâmica de poder entre os Poderes Executivo e Legislativo, ao menos no âmbito municipal paulistano, difere da esfera federal, revestindo-se de um caráter mais compartilhado, ou até favorável ao Legislativo, de sorte que os vereadores em São Paulo têm condições muito maiores de fazer avançar sua agenda paralelamente ao chefe do Executivo municipal. Os dados refutam peremptoriamente a segunda dimensão da hipótese apresentada e apontam para um jogo político mais equilibrado, que demanda maiores estudos para a plena compreensão. Vale destacar que as tendências verificadas por Almeida (2015) na esfera federal vão na mesma linha, embora em menor grau, ou seja, de um fortalecimento do Legislativo frente ao Executivo.

Projetando futuras análises sobre o tema, cabe fazer alguns apontamentos. O primeiro é avaliar o tipo de lei de que se trata. Isto porque são muitas as leis orçamentárias aprovadas em nível federal, o que não parece ocorrer em outras esferas. Da mesma forma, é importante observar se as leis municipais se referem, principalmente, a homenagens e condecorações, o que poderia explicar a força do Legislativo municipal na produção legal. A partir daí, estudos qualitativos poderiam trazer mais elementos para compreendermos melhor essa dinâmica de poder mais compartilhado observada no presente estudo. Isso será fundamental, pois os dados reunidos revelaram um padrão de interação Executivo-Legislativo completamente diferente do que seria esperado. Da dinâmica fortemente centralizada no Executivo encontrada em âmbito federal e do ultrapresidencialismo verificados nos municípios menores, passamos para o outro extremo do pêndulo, em que o Legislativo tem um papel preponderante na produção legal de São Paulo. Assim, apenas novas análises poderão revelar se as gritantes diferenças encontradas referem-se mais ao tipo de dado analisado ou estamos diante, de fato, de um novo padrão de interação Executivo-Legislativo.

Agradecimentos

Versões preliminares deste trabalho foram apresentadas no IX Seminário Discente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da USP (2019) e na Semana de Ciência Política UFSCar/UFABC - Instituições Políticas, Políticas Públicas & Cidadania (2019). Os autores agradecem os comentários recebidos nas duas ocasiões por colegas e professores, em especial agradecemos pelos comentários de Jonathan Phillips (USP), Lucio Rennó (UnB), Gleidy Lucy Oliveira (UFSCar), Simone Diniz (UFSCar) e Vinícius Alves (UFSCar). Este trabalho contou com o apoio do Departamento de Ciência Política da USP por meio do CAPES/PROEX.

Referências

- ABRANCHES, S. (1988). Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34.
- ABRUCIO, F. L.; Couto, C. G. (1995). Governando a cidade? A força e a fraqueza da Câmara Municipal. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 9, n. 2, p. 57-65.

ALMEIDA, A. (2015). Processo Legislativo: mudanças recentes e desafios. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 7, Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), jan-jul.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/conadc/1988/constituicao.adct-1988-5-outubro-1988-322234-publicacaooriginal-1-pl.html> Acesso em: 15/10/2018

BRASIL. Câmara dos Deputados: Centro de Documentação e Informação. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2027-2018.pdf>. Acesso em: 5 de junho de 2018

FIGUEIREDO, A; LIMONGI, F. Poder de agenda, disciplina partidária e apoio partidário na Câmara dos Deputados. IN: FIGUEIREDO, A; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora da FG, 2001, p.101-123

FREITAS, A. **O presidencialismo da Coalizão**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, capítulo 3, p. 108-116, 2013

GARCIA, J. G. **Executivo e Legislativo no âmbito municipal: a formação de Gabinetes no Município de São Paulo (1989-2012)**. Dissertação de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas, 2013, capítulo 5, p. 39-43, 2013

ISSA, M; OLIVEIRA, V. Cooperação, iniciativa e controle no processo legislativo municipal de São Paulo entre 2008 e 2016. IN: Poder Legislativo sob múltiplos olhares. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, ano 18, n. 2, p. 143-159, 2017

ARAÚJO, S. M. V. G.; e SILVA, R. S. Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa pra os Estudos Legislativos no Brasil. **RIEL – Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, Rio de Janeiro, n. 2, outubro, 2012

VASSELAI, F.; MIGNOZZETI, U. G. O Efeito das Emendas ao Orçamento no Comportamento Parlamentar e a Dimensão Temporal: Velhas Teses, Novos Testes. **Dados [online]**, vol.57, n.3, pp.817-853, 2014

SÃO PAULO. **Lei Orgânica do Município de São Paulo**. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/educacao/cme/LOM.pdf>. Acesso em: 1 de junho de 2018

SÃO PAULO. Câmara Municipal de São Paulo. **Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo**. Disponível em: <http://www.saopaulo.sp.leg.br/wp-content/uploads/2018/01/RC291C.pdf>. Acesso em: 1 de junho de 2018

BANCOS DE DADOS UTILIZADOS

Banco de Dados do Legislativo do CEBRAP

Banco de Dados da Equipe de Documentação do Legislativo - SGP-31 (CMSP)

Artigo submetido em: 2021-05-30;

Artigo aceito em: 2021-06-29



INVISIBILIDADE OU ANACRONISMO FAMILIAR? REPRESENTAÇÕES SOCIAIS DE FAMÍLIA NO ESTATUTO DA FAMÍLIA (PL 6583/2013)

INVISIBILITY OR FAMILY ANACRONISM? FAMILY SOCIAL REPRESENTATIONS IN THE FAMILY STATUTE (PL 6583/2013)

¿INVISIBILIDAD O ANACRONISMO FAMILIAR? REPRESENTACIONES SOCIALES DE LA FAMILIA EN EL ESTATUTO DE LA FAMILIA (PL 6583/2013)

Weverton Fernandes Bento Alves¹
Daniela Leandro Rezende²

Resumo: A família consiste em uma construção social, variável com o tempo, o contexto histórico e as mudanças sociais. Porém, o Projeto de Lei 6583 de 2013 (PL 6583/2013) visa instituir o Estatuto da Família no ordenamento jurídico brasileiro e reconhece apenas a união nuclear heterossexual e monogâmica como família e estigmatiza os demais arranjos familiares. Este artigo, amparado na Teoria das Representações Sociais, por meio da revisão bibliográfica e da análise documental, analisou a redação original e a justificativa do PL 6583/2013 e constatou-se que a representação social de família nesta proposição consiste em uma ideologia da frente parlamentar evangélica na Câmara dos Deputados. Concluiu-se, portanto, que a finalidade do PL 6583/2013 é a tentativa de reafirmação da família enquanto instituição “natural” e funciona como um mecanismo de controle de comportamentos sociais.

Palavras-chave: Família; Representações Sociais; PL 6583/2013; Estatuto da Família.

Abstract: The family consists of a social construction, variable over time, the historical context and social changes. However, Bill 6583 of 2013 (PL 6583/2013) aims to institute the Family Statute in the Brazilian legal system and recognizes only the heterosexual and monogamous nuclear union as a family and stigmatizes other family arrangements. This article, supported by the Theory of Social Representations, through bibliographic review and documentary analysis, analyzed the original wording and justification of PL 6583/2013 and found that the social representation of the family in this proposition consists of a front ideology evangelical parliamentarian in the Chamber of Deputies. It was concluded, therefore, that the purpose of PL 6583/2013 is the attempt to reaffirm the family as a “natural” institution and works as a mechanism for controlling social behaviors.

Keywords: Family; Social Representations; PL 6583/2013; Family Statute.

Resumen: La familia consta de una construcción social, variable en el tiempo, el contexto histórico y los cambios sociales. Sin embargo, el Proyecto de Ley 6583 de 2013 (PL 6583/2013) tiene como objetivo

¹ Mestrando em Família e Sociedade no Programa de Pós-Graduação em Economia Doméstica da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Especialista em Direito da Família pela Universidade Candido Mendes (UCAM). Bacharel em Direito pela Faculdade Mineira de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Foi Professor orientador do Núcleo de Estudos Avançados em Direito Civil da Liga Acadêmica Jurídica de Minas Gerais (LAJUMG), vinculada à PUC Minas, nos anos de 2018 e 2019. Mediador formado pela Escola Judicial Desembargador Edésio Fernandes (EJEF) do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG). Advogado e Consultor Jurídico em Minas Gerais. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0293-5112> E-mail: wevertonfba@gmail.com

² Graduação em Ciências Sociais, mestrado e doutorado em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. Integra o Núcleo de Estudos de Violência e Direitos Humanos (NEVIDH/UFJF), o Núcleo Interdisciplinar de Estudos de Gênero (NIEG/UFV) e o Grupo Brasileiro de Estudos sobre Cannabis (GBEC/UFV). Atualmente é professora no Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal de Ouro Preto.

instituir el Estatuto de Familia en el sistema legal brasileño y reconoce solo la unión nuclear heterosexual y monógama como familia y estigmatiza otros arreglos familiares. Este artículo, apoyado en la Teoría de las Representaciones Sociales, mediante revisión bibliográfica y análisis documental, analizó la redacción y justificación original de la PL 6583/2013 y encontró que la representación social de la familia en esta proposición consiste en una ideología de fachada parlamentaria evangélica en el Cámara de Diputados. Se concluyó, por tanto, que el propósito de la PL 6583/2013 es el intento de reafirmar a la familia como institución “natural” y funciona como mecanismo de control de las conductas sociales.

Palabras clave: Familia; Representaciones sociales; PL 6583/2013; Estatuto de Familia.

1 Introdução

No ordenamento jurídico brasileiro, lei, em sentido amplo, diz respeito aos atos normativos previstos no processo legislativo, contidos no artigo 59, incisos I a VII, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), e compreendem emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. Nesses termos, lei consiste em um texto oficial de normas de observância geral, cuja função é de ordenar, regular e proteger os indivíduos na vida em sociedade pelo Estado e “destinam-se primariamente a funcionar como elementos estabilizadores para os movimentos do homem, que são eternamente mutáveis” (ARENDDT, 2012, p. 515).

O Brasil adota o sistema legislativo bicameral no nível federal, ou seja, o “Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal” (BRASIL, [2020]), sendo que a “Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal” (BRASIL, [2020]), e o “Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário” (BRASIL, [2020]).

Neste sistema qualquer uma das Casas Legislativas pode iniciar o processo legislativo, sendo a Casa em que ocorreu a proposição designada por Casa Iniciadora e a outra por Casa Revisora, de modo que um projeto ou proposta apreciada e aprovada em uma delas será enviada a outra para sua revisão. Assim, as duas Casas devem se manifestar sobre a elaboração das leis, a fim de se manter equilíbrio e evitar exceções na produção das leis. Portanto, “a organização legislativa de uma sociedade, desempenha um papel fundamental ao trabalhar para que se saiba o que se deve esperar de todos e de cada um” (NOVELLI, 2008, p. 113).

Adstrito à espécie lei ordinária, compreendida como um ato normativo primário e contém, em regra, normas gerais e abstratas, os projetos de lei (PL) são proposições destinadas a criar uma nova lei ou modificar uma lei existente. Um PL, consoante o art. 61 da CRFB/88, pode ser apresentado por qualquer Deputado ou Senador, comissão da Câmara, do Senado ou do Congresso Nacional, pelo presidente da República, pelo procurador-geral da República, pelo Supremo Tribunal Federal, por tribunais superiores e cidadãos, na forma e nos casos previstos na CRFB/88. Contudo, existem matérias que são de iniciativa exclusiva do Presidente da República, hipóteses previstas no § 1º do artigo 61 da CRFB (BRASIL, [2020]).

Senso assim, um PL aprovado pelo Congresso Nacional é enviado ao Presidente da República para, em quinze dias, sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente. Na hipótese de qualquer veto presidencial, este poderá ser rejeitado, desde que, em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar do seu recebimento, o Congresso Nacional o aprecie e obtenha maioria absoluta de deputados e senadores. Com isso, o PL será enviado para promulgação ao Presidente da República, que terá quarenta e oito horas para fazê-la, caso não faça, a lei será promulgada pelo presidente do Senado Federal e, se este não fizer em igual prazo, pelo seu primeiro vice. Promulgada, a lei será publicada no Diário Oficial da União para que surtam seus efeitos no ordenamento jurídico nacional (BRASIL, [2020]).

Dito isso, aos 16/10/2013, foi apresentado à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 6583 de 2013 (PL 6583/2013) pelo deputado federal à época, Anderson Ferreira, representante de uma bancada evangélica no Congresso Nacional, cuja finalidade é instituir o Estatuto da Família (FERREIRA, 2013). O referido PL, ainda em tramitação na Câmara dos Deputados, inicialmente, teve como relator designado pela Comissão Especial constituída o deputado Ronaldo Fonseca, o qual emitiu parecer favorável à sua tramitação, uma vez que o parlamentar opinou pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do referido PL, assim como apresentou substitutivo para adicionar ao PL a proibição de adoção de crianças por casais homossexuais (FONSECA, 2013). Em janeiro de 2015, o PL foi arquivado devido ao fim da legislatura em dezembro de 2014, nos termos do artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Na primeira sessão legislativa de 2015, o PL foi desarquivado e o deputado Diego Garcia foi designado como novo relator, tendo emitido parecer favorável pela tramitação do PL e sua consequente aprovação, bem como apresentou o segundo substitutivo à proposição (GARCIA, 2013).

A redação original do PL 6583/2013, em seu artigo 2º, define como família a “entidade familiar como o núcleo social formado a partir da união entre um homem e uma mulher, por meio de casamento ou união estável, ou ainda por comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes” (FERREIRA, 2013). O segundo substitutivo apresentado pelo deputado relator possui a mesma definição e ainda acrescenta que esse modelo de família é a base da sociedade e credora de proteção social, assim como insere o parágrafo único ao artigo 2º do PL, para preconizar que “as relações de parentesco na linha ascendente ou colateral, bem como as relações derivadas de direito assistencial, mediante guarda ou tutela, gozam da proteção específica prevista em leis respectivas” (GARCIA, 2013).

Diante deste quadro se extrai que o PL 6583/2013 objetiva legitimar para todos os efeitos legais, inclusive, para ser destinatária de políticas públicas específicas, apenas a união formada por um homem e uma mulher através do casamento ou da união estável e seus eventuais filhos, ou seja, trata-se de um modelo excludente de família heterossexual e monogâmica, também denominada por família nuclear. Porquanto, para além desse modelo ideal de família, o único

arranjo familiar aceitável é a família monoparental, formada por qualquer um dos pais e seus descendentes, as quais decorrem da viuvez, do divórcio/dissolução da união estável ou da paternidade/maternidade solo, na medida em que estigmatiza todas as demais formatações familiares, como, por exemplo, as uniões homoafetivas, as uniões simultâneas e as uniões poliafetivas (FERREIRA, 2013).

A justificativa do PL se fundamenta no fato de que a família - neste caso compreendida como família nuclear heterossexual monogâmica - funciona como uma espécie de unidade-base da sociedade, de modo que se deve “conferir grande importância à família e às mudanças que a têm alterado a sua estrutura no decorrer do tempo” (FERREIRA, 2013), uma vez que essas alterações seriam responsáveis pelos problemas sociais que emergem na família contemporânea, tais como o uso de drogas e gravidez prematura, posto que, segundo o Deputado Anderson Ferreira, “uma família equilibrada, de autoestima valorizada e assistida pelo Estado é sinônimo de uma sociedade mais fraterna e também mais feliz” (FERREIRA, 2013). A criação do Estatuto da Família, segundo o parlamentar, respalda-se, ainda, na suposta “desconstrução do conceito de família, aspecto que aflige as famílias e repercute na dinâmica psicossocial do indivíduo” (FERREIRA, 2013).

No entanto, diferentemente da idealização do conceito de família apresentado no PL 6583/2013, não se deve atribuir homogeneidade às diversas formas de uniões afetivas, tendo em vista que família não possui um conceito uníssono, à medida que não existe consenso, tampouco uma única definição sobre família, sendo vastas as suas definições por diferentes autores de diferentes áreas de estudo (BOURDIEU, 1996; ENGELS, 2019; FEDERICI, 2019; GOLDANI, 1993; LEVI-STRAUSS, 1983; LÔBO, 2020; VASCONCELOS, 2013; SARTI, 2004). Por isso que a expressão família é passível de descrições, quer dizer, pode-se “[...] descrever as várias estruturas ou modalidades assumidas pela família através dos tempos, mas não a definir ou encontrar algum elemento comum a todas as formas com que se apresenta esse agrupamento humano” (BORSA; FEIL, 2008, p. 2).

Nesse respeito, a família descrita por Lévi-Strauss (1986), por exemplo, consiste na união mais ou menos duradoura, socialmente aprovada, de dois indivíduos de sexos diferentes originado na aliança entre o casal pelo casamento, unidos por laços legais, direitos e obrigações econômicas, religiosas e uma rede de direitos e proibições sexuais e sentimentos, que fundam um lar, procriam e educam seus filhos. Essas uniões funcionam como um sistema de aliança entre grupos diferentes e objetiva a troca entre eles, a fim de disseminar seus ideais para fortalecimento e crescimento de seu grupo, à medida que, por isso, o fundamento da família, nesta ótica, é social, e não natural.

Nessa perspectiva, segundo Sarti (2004), a família envolve um constante confronto entre a identidade que a demarca e a alteridade que força a abertura e traz dinâmica à família, através de um mecanismo de troca entre os diferentes. Portanto, a família não representa uma instituição “natural”, mas uma realidade que se constitui pela linguagem e que se define pelos significantes

que criam os elos de sentido nas relações. Com isso, os laços biológicos unem as famílias porque são significantes e possuem força simbólica, de modo que a família se constitui pela aliança e não pela consanguinidade, por isso, também, não pode ser compreendida como “natural” (SARTI, 2004).

Nesse contexto, a família pode ser pensada como uma construção simbólica entre o mundo exterior e o mundo subjetivo, e, por isso, "cada família constrói seus mitos a partir do que ouve sobre si, do discurso externo internalizado, mas devolve um discurso sobre si que contém também sua própria elaboração, objetivando sua experiência subjetiva" (SARTI, 2004, p. 14). Diz respeito a maneira como os indivíduos, por meio da linguagem, socialmente elaborada e internalizada, constrói a autoimagem e a imagem do mundo exterior, sendo, por conseguinte, um valor que ordena o lugar dos indivíduos na sociedade.

Engels (2019), por outro lado, sob uma perspectiva materialista de família, aduz que a família nuclear que emerge na modernidade, com o advento do modo de produção capitalista, tem como objetivo fundamental a manutenção da propriedade privada por meio da herança. Dessa forma, a produção da vida material explica a forma como as instituições sociais assumem em um determinado contexto, em um determinado período histórico, à medida que o modo de produção da vida material é a dimensão fundamental a partir da qual se pode explicar as instituições sociais, assim como a família.

Federici (2019), também sob uma perspectiva materialista de família, por sua vez, faz conexões entre o início do capitalismo e o período atual, permitindo-se visualizar como a família foi utilizada como instrumento para implantação desse sistema econômico na Europa Ocidental. Assim, uma das estratégias utilizadas para dominar, calar, isolar, destruir os saberes e os corpos das mulheres e retirar a força coletiva feminina foi a criação da família patriarcal burguesa e do ideal de domesticidade por meio do controle da sexualidade feminina e confinamento das mulheres no lar. Dessa forma, percebe-se que a família não consiste em uma instituição natural, independente dos mais variados fatores sociais, mas, sim, confirma que a família representa uma das construções sociais mais bem elaboradas, uma vez que pode funcionar como instrumento regulador e orientador de interesses de grupos dominantes a fim de se obter fins específicos (FEDERICI, 2019).

Diante desses argumentos, percebe-se, de fato, que a forma de organização dos atores sociais enquanto família não se dá de forma homogênea e, tampouco, pode ser pensada como uma instituição natural e generalizada, imune a quaisquer fatores externos. Pelo contrário, infere-se que a idealização de família pelo imaginário humano consiste em uma construção social, variável de acordo com o tempo, o contexto histórico e as mudanças sociais, além de sofrer influência direta de fatores econômicos, políticos e ideológicos. Por isso, os mais diversificados arranjos familiares, sejam eles heterossexuais ou homossexuais, monogâmicos ou poligâmicos, correspondem e detêm conteúdo de entidade familiar sem quaisquer distinções com a família

nuclear defendida pelo PL 6583/2013, sendo que apenas guardam diferenças na sua formulação e organização, atributos que não influenciam no desenvolvimento e manutenção dessas uniões afetivas como socialmente normais e legítimas, muito menos, congregam alguma carga negativa para o pleno desenvolvimento de seus membros (GOLDANI, 1993).

Na verdade, a ideia das transformações familiares como declínio, em que as formas de família constituídas à margem do modelo de família nuclear burguesa são vistas como desestruturações, conforme Goldani (1993) deve ser refutada, uma vez que a constituição de família de formas alternativas diz respeito às mudanças sociais que afetam direta e indiretamente os indivíduos em sociedade, tais como a demografia, economia e expectativa de vida, de modo que não se pode considerar um modelo hegemônico de família arraigado de concepções ideológicas, mas, sim, que suas representações sociais são constantemente revisadas por vários aspectos, confirmando-se a mutabilidade dos arranjos familiares.

Dessa forma, em que pese a naturalização da família nuclear heterossexual monogâmica pelo PL 6583/2013, os sujeitos sociais se organizam de diversas formas como família, o que não é óbice para sua leitura como tal e, sequer, representam modelos inferiores e/ou desestruturados de família. Isso pois, conforme preconiza Bourdieu (1996, p. 135), “a família é certamente uma ficção, um artefato social, uma ilusão no sentido mais comum do termo, mais uma ‘ilusão bem fundamentada’ já que, produzida e reproduzida com a garantia do Estado, ela sempre recebe do Estado os meios de existir e subsistir”.

Além disso, deve-se atentar, também, para o fato de que o constituinte originário contemplou o princípio do pluralismo familiar, uma vez o *caput* do artigo 226 da CRFB/88 “é, consequentemente, cláusula geral de inclusão da família, não sendo admissível excluir qualquer entidade que preencha os requisitos de afetividade, estabilidade e ostensibilidade” (LÔBO, 2020, p. 95). Por isso, “tem-se que a família, antes fundada no patrimônio, hoje, vê-se regida pelo eudemonismo (a busca da felicidade), solidariedade e respeito à dignidade humana de cada membro” (VIEGAS; POLI, 2015, p. 58). Logo, a limitação da família nuclear heterossexual monogâmica como forma exclusiva de arranjo familiar pelo PL 6583/2013 contradiz e viola a própria CRFB/88, posto que com seu advento, “o Brasil inaugurou o paradigma do Estado Democrático de Direito, fundado nos princípios e regras que visam realizar e promover a dignidade humana, alterando, essencialmente, o conceito de família, ampliado dia a dia” (VIEGAS; POLI, 2015, p. 56).

Portanto, diferentemente da justificativa apresentado no PL 6583/2013, a pluralidade dos arranjos familiares presentes na contemporaneidade não representam desvios de condutas passíveis de correção ou opressão, mas, sim, decorrem do fato de que no século XXI, em regra, os atores sociais possuem maior liberdade para se relacionar afetivamente na sociedade atual, seja pela maior aceitação do corpo social ou pelo reconhecimento do Estado de arranjos familiares alternativos, mesmo que, muitas vezes, ainda é exigido que os sujeitos sociais sigam modelos pré-

determinados de família para que sua união seja protegida por normas e destinatárias de políticas públicas familiares específicas (GIDDENS, 2002).

Nessa perspectiva, amparado na Teoria das Representações Sociais (MOSCOVICI, 2011; JODELE, 2001), o presente artigo, por meio do método da revisão bibliográfica e da análise documental, tem como objetivo analisar as representações sociais de família no PL 6583/2013 (Estatuto da Família), mais precisamente em sua redação original e na justificativa do deputado Anderson Ferreira, uma vez que o referido PL conceituou para fins legais e de proteção estatal apenas a família nuclear monogâmica heterossexual, mesmo ante a existência de uma diversidade de arranjos familiares que não diferentes desse modelo, mas apenas se formam e existem de maneira diferente do ideal de família da proposição legislativa objeto de estudo. Senso assim, o PL 6583/2013 consiste no *corpus* de análise deste trabalho.

2 Procedimentos Metodológicos

O presente artigo utilizou da pesquisa documental e da revisão bibliográfica como estratégias metodológicas. O objeto de análise deste trabalho é o projeto de lei 6583 de 2013, também denominado por Estatuto da Família, notadamente a redação original do PL e a justificativa apresentada pelo Deputado Anderson Ferreira, que foram utilizadas como fontes primárias para a extração de dados.

A escolha pela pesquisa documental como método de coleta e análise de dados ocorreu tendo em vista que os documentos "não são apenas uma fonte de informação contextualizada, mas surgem em um determinado contexto e fornecem informação sobre esse mesmo contexto" (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 39), de modo que viabilizou perscrutar qual a representação social de família no PL 6583/2013 objeto de análise.

Para tanto, realizou-se uma análise de conteúdo, compreendida como "uma categoria de procedimentos explícitos de análise textual para fins de pesquisa social" (BAUER, 2002, p. 191), ou seja, trata-se de "uma técnica para produzir inferências de um texto focal para seu contexto social de maneira objetiva" (BAUER, 2002, p. 191). Por fim, foi realizada uma análise qualitativa descritiva, com aporte na literatura sobre o tema, especialmente, em trabalhos de autores clássicos que estudam famílias (BOURDIEU, 1996; BRUSCHINI, 2000; ENGELS, 2019; FEDERICI, 2019; GOLDANI, 1993; LEVI-STRAUSS, 1983; SARTI, 2004) e em textos selecionados através da busca na plataforma "Google Acadêmico" pelas palavras-chaves "família", "representações sociais", "PL 6583/2013" e "Estatuto da Família", cumulativamente, no total de 05 (cinco) trabalhos específicos (PEREIRA, 2015; VASCONCELLOS, 2013; CARDOSO et al., 2020; BELFORT et al., 2015, LOBO, 2020).

3 Representações Sociais de Família no Estatuto da Família

As proposições legislativas emanam da percepção humana acerca de seu entendimento sobre os fatos sociais e a conseqüente necessidade de sua positivação no ordenamento jurídico, a fim de orientar e regular o comportamento dos indivíduos na sociedade em que se encontra inserido. Assim, desde a apresentação de um PL para criar ou modificar uma norma, são vários os argumentos que subsidiam seu conteúdo, notadamente, aqueles advindos da mentalidade formada pelas representações sociais de um indivíduo/grupo responsável por sua apresentação e pelos seus defensores (CANDAUI, 2005).

Nessa acepção, o discurso sustentado deputado Anderson Ferreira na apresentação do PL 6583/2013, mais precisamente na sua redação original e na sua justificativa, os quais constituem o *corpus* desta pesquisa, compõem um rico conteúdo para que se verifique e analise quais as Representações Sociais (RS) da família são evocadas e mobilizadas, tendo em vista que “as representações sociais são entidades quase que tangíveis. Elas circulam, cruzam-se e se cristalizam incessantemente através da fala, de um gesto, de um encontro, em nosso universo cotidiano” (MOSCOVICI, 2011, p. 41).

Posto isso, a Teoria das Representações Sociais se faz pertinente para estudar a família enquanto categoria analítica a partir do discurso assumido pelo deputado responsável pela proposição legislativa na tentativa de se convencer os demais parlamentares para a aprovação do PL 6583/2013, à medida que esse método de análise possibilita compreender como se estruturam os conteúdos da RS da família pelo parlamentar, assim como oportuniza que se apreenda como este percebe as transformações da família ao longo do tempo (ARRUDA, 2002). Ou seja, este método permite que se trabalhe com a memória social sobre a família e as transformações das representações sociais (RSs) da família no tempo e no espaço (CANDEU, 2005).

Isto pois, os indivíduos representam para dialogarem com base em uma reunião de sentidos consensuais - função de saber. Tais sentidos funcionam como orientações preliminares da maneira de como um grupo deve agir ante um objeto específico - função de orientação -, assim como viabilizam que estes comportamentos sejam justificados posteriormente - função justificadora. Além disso, as representações também podem atuar como estrutura para a elaboração e a proteção da identidade social dos membros de determinado grupo - função identitária (ABRIC, 2000).

Nessa perspectiva, as RSs são uma forma de conhecimento, socialmente elaborada e partilhada, tendo uma visão prática e concorrendo para a construção de uma realidade comum a um conjunto social (SÊGA, 2000). Isso significa que as RSs, como um processo mental, carregam sempre um sentido simbólico. Em vista disso, segundo Sá (1998, p. 68), a RS é “uma modalidade de saber gerada através da comunicação na vida cotidiana, com a finalidade prática de orientar os comportamentos em situações sociais concretas” em que o estranho é incorporado.

Sendo assim, a partir do contato com a família, suas transformações e informações acerca

dela, iniciar-se-ão dois processos formadores de sua representação social, quais sejam, a objetivação e a ancoragem (JODELET, 2001). Nesses processos se articulam a atividade cognitiva, mobilização afetiva e as condições sociais. Com isso, “as pessoas dão sentido ao objeto, ancorando-o nos sistemas de referências já possuídos e vão modificando suas estruturas para se adaptar ao novo e às demandas da realidade social” (VASCONCELOS, 2013, p. 42).

Dessa forma, o processo de objetivação “implica uma construção seletiva e uma descontextualização, por meio das quais apenas alguns elementos do objeto são filtrados e retidos, dependendo de significados pré-existentes frutos da inserção grupal” (VASCONCELOS, 2013, p. 42). Já o processo de ancoragem diz respeito a “assimilação do novo elemento num sistema de categorias familiares mediante alguns ajustes. O objeto é integrado num sistema de valores, denominado e classificado de acordo com a inserção social” (VASCONCELOS, 2013, p. 42). Ou seja, “o objeto novo é reajustado para que se enquadre em uma categoria conhecida adquirindo características dessa categoria” (SANTOS, 2005, p. 33).

Sendo assim, a integralidade das informações que se acessa sobre família é selecionada e são preservados, sobretudo, os ideais condizentes com os valores, as práticas e as imagens compartilhadas por um grupo específico num dado momento (JODELET, 2001). Portanto, o discurso assumido pelo Deputado Anderson Ferreira para aprovação do PL 6583/2013 compreende uma teoria que naturaliza a instituição social família, fundada a partir da exclusão dos diferentes arranjos familiares em detrimento de uma idealização de família que se pretende legalizar como modelo exclusivo, conforme será analisado nessa sequência.

4 Análise, Discussões e Resultados do PL 6583/2013 e sua Justificativa

A apresentação do PL 6583/2013 à Câmara dos Deputados foi realizada pelo Deputado Federal à época Anderson Ferreira, natural de Recife/PE e filiado ao Partido Liberal (PL) - designado até 2019 por Partido da República (PR). O parlamentar, que exerceu seu mandato até janeiro 2017, quando renunciou ao cargo de Deputado para assumir o mandato de Prefeito de Jaboatão dos Guararapes/PF, é evangélico, membro da denominação religiosa Assembleia de Deus, e enquanto Deputado integrava às Frentes Parlamentares Evangélicas, Mista da Família e Apoio à Vida.

Diante desse quadro, primeiramente, pode-se constatar a função identitária da RS da família para o parlamentar com a mentalidade do grupo religioso que integra. Dessa forma, sua RS da família corresponde a ideologia religiosa de seu grupo e, por isso, compreende a família como uma instituição “natural” e sagrada, tendo em vista que para os evangélicos da congregação Assembleia de Deus, apenas a união afetiva formada por duas pessoas de sexos diferentes e seus descendentes pode ser considerada como família, ao passo que todas as demais formatações familiares são marginalizadas por esse grupo devido ao fato de contradizerem aos seus dogmas (PEREIRA, 2015).

Tanto é que a definição de família conforme o artigo 2º do PL 6583/2013 preconizada esse ideal, uma vez o conceito de família parte da união entre um homem e uma mulher - excluindo-se as uniões afetivas homoafetivas, poligâmicas e simultâneas -, fundada no casamento ou na união estável - desconsiderando-se as uniões que ainda não foram investidas de legalidade pelo Estado. Com isso, o parlamentar pretende instituir um conceito fechado de família no singular quando não contempla as mudanças em sua estrutura como parte da evolução social e, por conseguinte, inviabiliza o reconhecimento e a proteção de outros arranjos familiares, justamente como ocorre no ideário cristão de família, confirmando-se expressa religiosidade nos assuntos políticos e evidenciando-se os elementos da formação de sua RS da família (PEREIRA, 2015).

Dessa maneira, a intencionalidade da redação original do PL pelo Deputado Anderson Ferreira em conceituar família de forma excludente a partir de uma mentalidade religiosa, objetiva legalizar o ideário de família do grupo que ele integra, ou seja, trata-se da função justificadora da RS da família que ele compactua (ABRIC, 2000). Isso significa que a partir da leitura da família sob a ótica do cristianismo, a pretensão do deputado é dar roupagem legal a sacralidade dos relacionamentos, na medida em que se assenta na complementaridade dos corpos masculinos e femininos e na associação cristã do sexo como procriação, na tentativa de desqualificar as relações homossexuais e garantir a heteronormatividade e a monogamia (PEREIRA, 2015).

Nessa perspectiva, verifica-se que a RS da família no PL 6583/2013 traz em seu processo de objetivação elementos do ideal de família cristã, formada pela união sacralizada entre um homem e uma mulher e seus eventuais filhos. Esses elementos são descontextualizados da ideologia religiosa para que sejam assimilados como instituição “natural” no contexto de um Estado laico. Todavia, nota-se um ideal de família pautada na heteronormatividade, na maternidade compulsória e na divisão sexual do trabalho (ENGELS, 2019). Portanto, no processo de ancoragem da RS da família no PL 6583/2013, a família cristã se reajusta a uma “família natural”, como uma espécie de instituição independente dos diversos fatores sociais, dos contextos e das mudanças sociais.

Sendo assim, constata-se que a RS da família no PL 6583 tem como finalidade prática a orientação dos indivíduos a se comportarem em sua vida privada respeitando o padrão de família nuclear monogâmica heterossexual para que tenham acesso às políticas públicas específicas para a família, à medida que estigmatiza os demais arranjos familiares (GOFFMAN, 2004). Melhor dizendo, trata-se da implantação do ideal de um grupo político (CANDAUI, 2005), neste caso, os evangélicos, sobre toda a coletividade social, tendo em vista que “a lei assume a função de norma, de mecanismo regulador e corretivo” (VASCONCELOS, 2013, p. 41). Porquanto, percebe-se que a idealização da família está inserida nos jogos de poder “que se produzem nas relações sociais (sexuais, familiares, de conhecimento, econômicas) e se refere às estratégias que originam essas forças e as cristalizam nos aparelhos estatais, na formulação das leis e nas hegemonias sociais”

(VASCONCELOS, 2013, p. 39).

Dessa forma, ainda se pode demonstrar a função identitária da RS de família no PL 6583/2013 (ABRIC, 2000), tendo em vista que o artigo 10 da proposição legislativa preconiza que “os currículos do ensino fundamental e médio devem ter em sua base nacional comum, como componente curricular obrigatório, a disciplina ‘Educação para família’ (FERREIRA, 2013)”. Ou seja, a RS de família atua como estrutura para a elaboração e a proteção da identidade social dos membros da frente parlamentar evangélica da Câmara dos Deputados, uma vez que pretende atribuir status legal a sua mentalidade para manutenção de seus ideais a partir da interferência pedagógica na socialização primária dos indivíduos (PEREIRA, 2015).

Ademais, considerando-se que a CRFB/88 garante a liberdade individual como direito fundamental, bem como introduziu o princípio da pluralidade familiar, tornar uma RS da família baseada no imaginário cristão em lei, por um lado, mostra-se claramente contrário aos preceitos constitucionais, uma vez que funciona como mecanismo legitimador de preconceitos e desigualdades (VIEGAS; POLI, 2015). Por outro lado, ignorar que os atores se organizem de várias formas como família e, como retaliação, deslegitimar essas uniões de serem destinatárias de políticas públicas, nada mais é do que reafirmar a interferência de grupos específicos no mundo privado (PEREIRA, 2015).

Demais disso, o parlamentar cita em sua justificativa que a “desconstrução” do conceito de família repercute na dinâmica psicossocial do indivíduo, ao aduzir que:

Tenho feito do meu mandato e de minha atuação parlamentar instrumentos de valorização da família. Acredito firmemente que a felicidade do cidadão está centrada sobretudo na própria felicidade dos membros da entidade familiar. Uma família equilibrada, de autoestima valorizada e assistida pelo Estado é sinônimo de uma sociedade mais fraterna e também mais feliz (FERREIRA, 2013, p. 7).

Sendo assim, quando o deputado justifica sua proposição legislativa na desvirtuação do conceito tradicional de família, fica ainda mais clara a intenção de marginalizar os demais arranjos familiares a fim de garantir a perpetuação de seus ideais, uma vez que desconsidera os processos sociais que perpassam pela família e atribui anormalidade aos modelos de família que se formam a partir de outros referenciais (BOURDIEU, 1996). Inclusive, o deputado atribui os problemas sociais da família contemporânea, como uso de drogas e gravidez na adolescência, às famílias que não seguem seu modelo de RS da família, o que justifica a criação de políticas públicas do Estado direcionadas exclusivamente ao seu ideal de família.

No entanto, observa-se que esse discurso diz respeito a estratégias de reafirmação de uma mentalidade e restrição de formação de identidades (CANDAU, 2005). Portanto, em conformidade com Federici (2019), deve-se considerar que a família não consiste em uma instituição natural, independentemente dos variados fatores sociais, mas, sim, confirma que a família representa uma das construções sociais mais bem elaboradas, uma vez que pode funcionar

como instrumento regulador e orientador de interesses de grupos dominantes a fim de se obter fins específicos.

Justamente por isso, faz-se imprescindível interpretar as diferentes condutas vinculares, os papéis multidimensionais e os diferentes elementos constituintes de família. Nessa ótica, deve-se apreender uma ideia de pluralismo e multiplicidade familiar, de modo a se abster de uma compreensão singular de família. Isso, pois, a “estrutura familiar, sendo diversificada, é mesclada por influências históricas e por uma organização específica interna de cada grupo familiar” (CARDOSO et al., 2020, p. 30), razão pela qual não é possível compreender a família em um único modelo.

Conforme Goldani (1993), as mudanças nas estruturas familiares não devem ser vistas como declínio e, muito menos, como uma forma de desestruturação familiar, uma vez que a instituição família nada mais é do que um processo de construção social que sofre influência direta de fatores sociais. Logo, compreender a família como uma constante linear, imutável, é ignorar o próprio desenvolvimento dos sujeitos sociais e suas adaptações às diversas circunstâncias que repercutem na esfera privada da vida, de modo que o modelo de família nuclear diz respeito a uma forma de família que se mostrou interessante para sua época e, erroneamente, tem sido difundido como um ideal de família (BOURDIEU, 1996)

Nesse ponto, Sarti (2004) propõe que a família seja pensada como uma construção simbólica entre o mundo exterior e o mundo subjetivo, e, por isso, “cada família constrói seus mitos a partir do que ouve sobre si, do discurso externo internalizado, mas devolve um discurso sobre si que contém também sua própria elaboração, objetivando sua experiência subjetiva” (SARTI, 2004, p. 14). Trata-se da maneira como os indivíduos, por meio da linguagem, socialmente elaborada e internalizada, constrói a autoimagem e a imagem do mundo exterior, sendo, por conseguinte, um valor que ordena o lugar dos indivíduos na sociedade.

A família, portanto, não é natural, mas, sim, social, mesmo ante a tentativa de naturalização das relações familiares a partir de definições socialmente instituídas pelos dispositivos jurídicos, médicos, psicológicos, religiosos e pedagógicos. Estes referenciais “constituem os ‘modelos’ do que é e deve ser a família, fortemente ancorados numa visão de família como uma unidade biológica constituída segundo as leis da ‘natureza’ (SARTI, 2014, p. 17)”. Com isso, institui-se “um ‘dever ser’ no horizonte, referência positiva a partir da qual todo o resto torna-se ‘desvio’ ou ‘anormalidade’, quando não, ‘patologia’ (SARTI, 2014, p. 17)”, sendo que, na verdade, trata-se de um discurso normativo de um ideal a ser seguido.

Dessa forma, evidencia-se que o conceito de família defendido no PL 6583/2013, além de desrespeitar as garantias individuais, sobretudo, a liberdade individual, não contempla todas as transformações e as mudanças que ocorrem na sociedade, uma vez que objetiva naturalizar um modelo de família a fim de se legitimar a estigmatização dos mais diversos arranjos familiares que compõem a realidade social (LOBO, 2020). Conforme demonstram Cardoso et al. (2020), a

descrição de família na contemporaneidade é holística, uma vez que se faz necessário incluir, refletir os contextos e as vivências de suas diferentes formatações.

Portanto, a RS social da família no PL 6583/2013 diz respeito a uma ideologia religiosa da frente parlamentar evangélica do Congresso Nacional, que visa demonizar as mais variadas formas de uniões afetivas presentes na sociedade contemporânea e reafirmar a família cristã como uma instituição natural a fim de garantir que a mentalidade desse grupo político seja confirmada e amparada pelo Estado, de modo que se estigmatizam os demais arranjos familiares no contexto de um Estado Democrático de Direito.

Antes esses argumentos, o PL 6583/2013, em verdade, busca definir família de maneira excludente com a finalidade de se garantir a hegemonia da concepção de uma ideologia religiosa através da intervenção direta do Estado no espaço privado. Sendo assim, a RS da família parte da mentalidade de um grupo político específico, o qual desconsidera as mais diversas mudanças na sociedade e, principalmente, ignora a liberdade da construção da subjetividade humana a partir de seus referenciais, na medida em que atribui os problemas familiares que emergem na contemporaneidade aos arranjos familiares que não se enquadram no seu modelo de referência (BELFORT et al. 2015). Afinal, a RS da família para esse grupo político é feita de memória e daquilo que é transmitido entre gerações, uma vez que se pretende garantir a mentalidade desse grupo através de uma lei.

5 Conclusão

A família representa uma instituição social de grande destaque por ser uma das mais antigas e fundamentais à organização social, e, por isso, no imaginário social, prevalece uma predisposição de pensá-la como algo natural e generalizado. Todavia, como demonstrado neste trabalho, consta-se que esta idealização de família, na verdade, consiste em uma construção social, variável de acordo com o tempo, o contexto histórico e as mudanças sociais, além de sofrerem influência direta de fatores econômicos, políticos e ideológicos, sendo, portanto, um equívoco atribuir homogeneidade às diversas formas de uniões afetivas, como ocorre no PL 6583/2013 que tramita na Câmara dos Deputados.

Sendo assim, a partir desta análise, propõe-se a pensar a instituição família sempre no plural, respeitando-se suas diferentes estruturas, posto que as relações amorosas não podem ser determinadas em sua integralidade em um modelo exclusivo de família e, muito diferente do que é defendido no PL 6583/2013, jamais conseguiria o legislador abarcar todas as formas de se constituir família em um único modelo, uma vez os fatos sociais sempre as precedem e os diversos arranjos familiares não são inferiores à formatação nuclear de família. Na verdade, os diferentes arranjos familiares podem ser consolidados de tantas maneiras que afastar uma união afetiva da caracterização de família constituída por não se enquadrar em um modelo de família dominante é negar o próprio desenvolvimento social, uma vez que a mutação das formas de se relacionar

afetivamente se dá por um processo de construção de autonomia e respeito as escolhas subjetivas dos sujeitos sociais.

Ante esses argumentos, pode destacar a contribuição deste trabalho em demonstrar que o conceito de família previsto no PL 6583/2013 representa a RS da família para a Frente Parlamentar Evangélica da Câmara, em que o deputado Anderson Ferreira é integrante, está baseada nos elementos da sacralidade das uniões afetivas, na heteronormatividade e na monogamia. E, por isso, pode-se considerar que a finalidade da proposição legislativa consiste em um mecanismo de controle de comportamentos sociais e em uma tentativa de reafirmação da família enquanto instituição natural, uma vez que se pretende regular e orientar os atores sociais a seguirem um padrão excludente de família para serem destinatários de políticas públicas.

Por fim, este trabalho se alinha a perspectiva da literatura utilizada para sua construção, mas se diferencia deles na medida em demonstra a interferência de grupos políticos, neste caso, os evangélicos congregados da Assembleia de Deus, na organização do Estado a fim de manter homogeneidade nas relações sociais a partir de seus referenciais. Evidenciou-se a tentativa de perpetuação da mentalidade do aludido grupo político em valer do Poder Legislativo para controlar as individualidades dos sujeitos sociais, numa demasiada interferência na esfera privada da vida.

Agradecimentos

O autor deste artigo é financiado com bolsa da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) em sua pesquisa (2020-2022) de Mestrado em Economia Doméstica na Universidade Federal de Viçosa (UFV).

Referências

ABRIC, Jean-Claude. A abordagem estrutural das representações sociais. *In*: MOREIRA, A. S. P.; OLIVEIRA, D. C. de (Orgs.). **Estudos interdisciplinares de representação social**. Goiânia: AB Editora, 2000.

ARENDETT, Hannah. **Origens do Totalitarismo Antissemitismo, imperialismo, totalitarismo**. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia de Bolso, 2012.

ARRUDA, Ângela. Teoria das representações sociais e teorias de gênero. **Cadernos de Pesquisa**, n. 117, p. 127-147, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/0D/cp/n117/15555.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2021.

BAUER, Martin W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. *In*: M. W. Bauer e G. Gaskell (Eds.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2002.

BELFORT, Pollyanna Brandão et al. Representações sociais de família no contexto do acolhimento institucional. **Psicologia: Teoria e prática**, v. 17, n. 3, p. 42- 51, 2015. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1516-36872015000300004. Acesso em: 04 fev. 2021.

BORSA, Juliana Callegaro; FEIL, Cristiane Friedrich. O PAPEL DA MULHER NO

CONTEXTO FAMILIAR: UMA BREVE REFLEXÃO. **O portal dos Psicólogos**, p. 1-12, jun. 2008. Disponível em: <https://www.psicologia.pt/artigos/textos/A0419.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2020.

BOURDIEU, Pierre. Apêndice: o espírito de família. *In*: BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas**. Campinas: Papyrus, 1996, p. 124-135.

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/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 18 jan. 2021.

CANDAU, Joël. **Antropologia da Memória**. Tradução de Míriam Lopes. Lisboa: Instituto Piaget, 2005.

CARDOSO, Alexandra Sombrio et al. Representações sociais da família na contemporaneidade: uma revisão integrativa. **Pensando Família**. Porto Alegre, v. 24, n. 1, p. 29-44, jun. 2020. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-494X2020000100004&lng=pt&nrm=iso. Acessos em: 06 jan. 2021.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Tradução de Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo Editorial, 2019.

FEDERICI, Sílvia. **Mulher e caça às bruxas**. São Paulo: Boitempo, 2019.

FERREIRA, Anderson. **Projeto de Lei n. 6583/2013**. Dispõe sobre o Estatuto da Família e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 16 out. 2013. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1379862&filename=Tramitacao-PL+6583/2013. Acesso em: 06 jan. 2021.

FONSECA, Ronaldo. Parecer do Relator n. 1 PL658313. *In*: FERREIRA, Anderson. **Projeto de Lei n. 6583/2013**. Dispõe sobre o Estatuto da Família e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 16 out. 2013. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1287153&filename=Tramitacao-PL+6583/2013. Acesso em: 06 jan. 2021.

GARCIA, Diego. Parecer do Relator n. 2 PL658313. *In*: FERREIRA, Anderson. **Projeto de Lei n. 6583/2013**. Dispõe sobre o Estatuto da Família e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 16 out. 2013. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1379862&filename=Tramitacao-PL+6583/2013. Acesso em: 06 jan. 2021.

GIDDENS, Anthony. **Modernidade e identidade**. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

GOFFMAN, Erving. **Estigma**: notas sobre a manipulação da identidade. Tradução de Mathias Lambert. Sabotagem, 2004. Disponível em: <https://we.riseup.net/assets/212390/estigma-ervinggoffman-140509193459-phpapp01.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2021.

GOLDANI, Ana Maria. As famílias no Brasil contemporâneo e o mito da desestruturação. *In*: **Cadernos Pagu**, v.1, n. 1, p. 68-110, 1993.

JODELET, Denise. Representações sociais: um domínio em expansão. *In*: JODELET, Denise. **As representações sociais**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2001.

LEVI-STRAUSS, Claude. A família. *In*: **O Olhar distanciado**. Lisboa: Edições 70, 1983, p. 69-98.

LÔBO, Paulo. **Direito Civil**: famílias. São Paulo: Saraiva, v. 5, 10. ed., 2020.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, M. E.D.A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MOSCOVICI, Serge. **A representação social da psicanálise**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

NOVELLI, Pedro Aparecido. A crítica de Hegel ao conceito de lei em Kant. **Revista Eletrônica Estudos Hegeliano**, n. 9, dez. 2008, p. 101-116. Disponível em: <https://www.hegelbrasil.org/reh9/novelli.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2021.

PEREIRA, Amanda Barros Seabra. **Família e gênero no Congresso Nacional: uma análise da atuação dos parlamentares religiosos na tramitação do Estatuto da Família**. 2015. Monografia (Graduação em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/12720>. Acesso em: 16 dez. 2020.

SÁ, Celso Pereira de. de. **A construção do objeto de pesquisa em Representações Sociais**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1998.

SANTOS, Maria de Fátima de Souza. A Teoria das Representações Sociais. *In*: SANTOS, Maria de Fátima de Souza; ALMEIDA, Leda Maria de (Orgs.). **Diálogos com a Teoria das Representações Sociais**. Recife: UFPE, 2005.

SARTI, Cynthia Andersen. A família como ordem simbólica. **Psicologia USP**, v. 15, n. 3, p. 11-28, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/pusp/v15n3/24603.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2021.

SÊGA, Rafael Augustus. O conceito de representação social nas obras de Denise Jodelet e Sege Moscovici. **Anos 90**, Porto Alegre, n. 13, julho de 2000. Disponível em: www.ufrgs.br/ppghist/anos90/13/13art8.pdf. Acesso em: 18 jan. 2021.

VASCONCELLOS, Karina de Mendonça. **A representação social da família: desvendando conteúdos e explorando processos**. 2013. Tese (Doutorado em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações) - Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/13272>. Acesso em: 05 jan. 2021.

VIEGAS, Cláudia Maria de Almeida; POLI, Leonardo Macedo. O reconhecimento da família poliafetiva no Brasil: uma análise à luz dos princípios da dignidade humana, autonomia privada, pluralismo familiar e isonomia. **Revista Duc In Altum Cadernos de Direito**, v. 7, n. 13, p. 54-99, set.-dez. 2015. Disponível em: <https://faculdedamas.edu.br/revistafd/index.php/cihjur/article/view/15>. Acesso em: 12 jan. 2021.

Artigo submetido em: 2021-05-28

Artigo aceito em: 2021-06-25



DIÁLOGO COMPETITIVO EM LICITAÇÕES: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DOS MÚLTIPLOS FLUXOS DE KINGDON

COMPETITIVE DIALOGUE IN GOVERNMENT PROCUREMENT: AN ANALYSIS FROM THE PERSPECTIVE OF KINGDON'S MULTIPLE STREAMS

DIÁLOGO COMPETITIVO EN LICITACIONES: UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS MÚLTIPLES FLUJOS DE KINGDON

Henrico Hernandes Nunes dos Santos¹
Osvaldo de Freitas Fogatti²
Eduardo Meireles³

Resumo: Avalia como o diálogo competitivo em licitações pode contribuir para aprimorar a produção tecnológica nacional. Desenvolveu-se estudo com aplicação do modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon (problemas, soluções e política). Por meio de metodologia exploratória e qualitativa, analisaram-se materiais disponíveis no repositório *Science Direct*, após critérios objetivos amparados na métrica *CitiScore* desenvolvida pela *Scopus*. Os resultados indicaram a possibilidade de estímulo à inovação, com colaboração dos interessados, sustentabilidade, eficiência, mitigação da percepção de riscos e compensação de deficiências administrativas. Detectaram-se questionamentos com relação à eficiência e à eficácia da modalidade licitatória. O estudo foi parcialmente suficiente para identificação dos limites do diálogo competitivo como mecanismo de estímulo à inovação.

Palavra-chave: Diálogo competitivo; Inovação tecnológica; Licitação pública.

Abstract: The objective is to evaluate how the competitive in government procurement dialogue can contribute to improving national technological production. A study was developed with the application of the Kingdon multiple streams model (problems, solutions and policy). Through exploratory and qualitative methodology, materials available in the Science Direct repository were analyzed, after objective criteria based on the CitiScore metric developed by Scopus. The results indicated the possibility of stimulating innovation, with the collaboration of stakeholders, sustainability, efficiency, mitigating the perception of risks and compensating for administrative deficiencies. Questions were detected regarding the efficiency and effectiveness of the bidding modality. The study was partially sufficient to identify the limits of competitive dialogue as a mechanism to stimulate innovation.

Keywords: Competitive dialogue; Government procurement; Technological innovation.

Resumen: El objetivo es evaluar cómo el diálogo competitivo en licitaciones puede contribuir a mejorar la producción tecnológica nacional. Se desarrolló un estudio con la aplicación del modelo de flujos múltiples de Kingdon (problemas, soluciones y política). Mediante metodología exploratoria y cualitativa, se

¹ Mestrando em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para a Inovação (PROFNIT), Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9327-3184>. Email: henrico.br@gmail.com.

² Mestrando em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para a Inovação (PROFNIT), Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5147-2935>. Email: fogatti@gmail.com.

³ Doutor em Engenharia Urbana pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR), coordenador e professor do Mestrado em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para a Inovação (PROFNIT), Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6711-6572>. Email: eduardo.meireles@uemg.br.

analizaron los materiales disponibles en el repositorio de Science Direct, siguiendo criterios objetivos respaldados por la métrica CitiScore desarrollada por Scopus. Los resultados indicaron la posibilidad de estimular la innovación, con la colaboración de los grupos de interés, la sostenibilidad, la eficiencia, mitigar la percepción de riesgos y compensar las deficiencias administrativas. Se detectaron dudas sobre la eficiencia y efectividad de la modalidad de licitación. El estudio fue parcialmente suficiente para identificar los límites del diálogo competitivo como mecanismo para estimular la innovación.

Palabras clave: Diálogo competitivo; Innovación tecnológica; Licitación.

1 Introdução

O desenvolvimento tecnológico brasileiro é questão prioritária em um cenário no qual a economia, o emprego, as comunicações, a gestão urbana e mesmo as relações sociais são cada vez mais dependentes da inovação tecnológica. No entanto, variados entraves fazem com que o Brasil apresente tendência de inovação pouco expressiva, ainda que seja a nona economia do mundo (WORLD BANK, 2019).

Nesse aspecto, má-governança, instabilidade macroeconômica, exígua cooperação entre o mercado e os polos produtores de pesquisa científica, insuficientes indicadores de educação, inaplicabilidade das políticas públicas existentes para fomento à inovação e à tecnologia, excesso de burocracia e dificuldades para defesa da propriedade intelectual são os embargos mais comumente citados (UNESCO, 2015; EMERGE BRASIL, 2020; TADEU; SANTOS, 2016; IBGE, 2017; CABRAL; SOUSA; CANÊDO-PINHEIRO, 2020; CARVALHO *et al.*, 2017; FORTEC, 2016).

A agenda de capacitação tecnológica torna-se ainda mais premente no atual cenário de desindustrialização e reprimarização da matriz produtiva brasileira, pautado pela retração do papel da indústria na economia e sua substituição pelo mercado de *commodities* (OREIRO; FEIJÓ, 2010; CANO, 2012; MARCONI, 2015; MAIA, 2020). Somam-se a isso os sinais de desadensamento (ou esgarçamento) produtivo em setores fulcrais para o desenvolvimento tecnológico, como o de informática e eletrônicos, o farmacêutico, o químico e o de produção de veículos que não automóbiles, como motocicletas, aeronaves, embarcações navais e equipamentos ferroviários (SARTI; HIRATUKA, 2017; MORCEIRO; GUILHOTO, 2020).

Além dos fatores internos, existem evidências globais no sentido de retorno das cadeias de produção dos países em desenvolvimento para os países de origem, fenômeno conhecido como *reshoring*, que pode agravar a tendência de desindustrialização nacional (JOHNSON, 2002).

Esse cenário convive com o atual momento de mudança estrutural no eixo tecnológico e produtivo, que se convencionou chamar de Quarta Revolução Industrial ou Indústria 4.0, e cuja força motriz é composta por transformações tecnológicas dos meios de produção da revolução digital e da inteligência artificial (WANG *et al.*, 2020).

Nesse sentido, dificuldades adicionais são postas para a adaptação do setor produtivo brasileiro, porquanto a pesquisa e desenvolvimento de produtos e serviços ligados às tecnologias mais promissoras – internet das coisas e robótica – dependem de infraestrutura adequada,

insuficiente no Brasil (POPKOVA; RAGULINA, BOGOVIZ, 2019; SCHWAB, 2019).

Determinados ramos da Indústria 4.0 representam janelas de oportunidades para que o Brasil realize processo de *catching up*, isto é, alcance patamar de riqueza equivalente ao das nações consideradas desenvolvidas (ZAGATO, 2019).

Para caminharem em sentido convergente acerca dos termos econômicos e tecnológicos com as nações desenvolvidas, na linha de estudos sobre o modelo Schumpeteriano de *catching up*, Lee (2019) argumenta que os países em desenvolvimento devem buscar desvios (ou atalhos – *detours*) em relação aos caminhos tradicionais, ao citar estratégias para criação de capacitação tecnológica ligadas à inovação.

No caso brasileiro, o ordenamento jurídico impõe condicionantes para a celebração de contratos entre o Poder Público e a iniciativa privada. Ainda que propiciem a seleção de ofertas mais economicamente vantajosas para a Administração Pública, as normas licitatórias nem sempre oferecerão ao gestor a oportunidade de contratar produtos e serviços que estimulem a pesquisa, o desenvolvimento ou a transferência de tecnologia para o país, o que, de certo modo, engessa a adoção das estratégias de *catching up* e *leapfrogging* propostas por Lee (2019).

O uso estratégico da aquisição de produtos e serviços como medida de incentivo ao desenvolvimento tecnológico encontra considerável eco na comunidade europeia, sob o nome de *Public Procurement for Innovation* (PPI), um conjunto de soluções vocacionado a estimular o mercado a produzir inovação por meio do poder de compra estatal (EUROPEAN COMMISSION, 2021).

Dentre os instrumentos de PPI já incorporados no âmbito normativo da União Europeia está o diálogo competitivo, modalidade licitatória na qual todos os aspectos técnicos mais relevantes dos produtos e serviços a serem contratados são previamente discutidos com as empresas potencialmente interessadas. Por um lado, o instrumento torna a fase pré-licitatória mais produtiva, transparente e participativa e, por outro, permite que o Estado utilize as informações técnicas advindas dos diálogos prévios como insumo para a formação de editais que busquem a contratação de soluções inovadoras (FEDERAL MINISTRY FOR ECONOMIC AFFAIRS AND ENERGY, 2017).

A Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021, também referida como Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, introduziu o diálogo competitivo ao ordenamento jurídico brasileiro, com aplicação, dentre outras hipóteses, às contratações que versem sobre inovação tecnológica ou técnica (BRASIL, 2021a).

Tendo em conta a inclusão do diálogo competitivo no rol de modalidades licitatórias no Brasil, as seguintes indagações direcionam a presente análise: o diálogo competitivo poderia contribuir para o fomento à produção tecnológica nacional? Quais seriam os resultados esperados e quais seriam seus limites?

Para responder às questões, estruturou-se o trabalho de maneira que a próxima seção

tratará dos aspectos metodológicos da pesquisa. Em seguida, os referenciais teóricos serão apresentados por meio da demonstração dos aspectos principais de estudos anteriores que tratam da temática abordada. Ao final, se discutirá a implementação do diálogo competitivo como política pública de estímulo à inovação tecnológica, sob a ótica do modelo de múltiplos fluxos de Kingdon (2014), e a correlação de cada fluxo (problemas, soluções e político) com o instrumento licitatório em estudo. Em seguida, serão apresentadas as conclusões e sugestões para futuros estudos.

2 Procedimentos metodológicos

Com base em metodologia de pesquisa essencialmente exploratória e qualitativa, elaborou-se referencial teórico para subsidiar a análise e discussão do tema sob o método dos múltiplos fluxos de Kingdon (2014). Para tanto, realizaram-se pesquisas no repositório *Science Direct*, entre os dias 9 e 16 de fevereiro de 2021, com os termos em língua inglesa “*competitive dialogue*” (diálogo competitivo) e “*innovation*” (inovação), e recorte temporal circunscrito aos últimos vinte anos. Em seguida, os artigos foram classificados segundo o fator de impacto do periódico, com base na métrica *CitiScore*, desenvolvida pelo banco de dados *Scopus*, e as 35 primeiras publicações foram analisadas. A partir da análise e filtragem dos artigos que não tinham relação com a temática de desenvolvimento tecnológico, elaborou-se tabela com os estudos pertinentes e seus principais apontamentos em relação ao instrumento do diálogo competitivo.

Em seguida, o diálogo competitivo foi analisado sob a ótica do modelo de múltiplos fluxos de Kingdon (2014), teoria desenvolvida em 1984 por John Kingdon, que compreende a formação de agendas de políticas públicas com base na interação de três fluxos de atores e processos: problemas, soluções (ou alternativas) e fluxo político (SABATIER, 2007; MORAN; REIN; GOODIN, 2008; DUNN; 2018; GOTTEMS *et al.*, 2013).

O fluxo de problemas se ocupa de situações que geram mais debates entre as autoridades. Seus vetores são indicadores, eventos-foco e *feedbacks* (SABATIER, 2007; GOTTEMS *et al.*, 2013). Por sua vez, o fluxo de soluções representa as propostas em discussão para solução de problemas, e sua apreciação no cenário político depende das viabilidades técnicas, da aceitação pela sociedade (ou comunidade) e da tolerância dos custos (KINGDON, 2014; GOTTEMS *et al.*, 2013). E o fluxo político trata dos atores mais relevantes na análise das políticas públicas, e se desdobra na análise do clima nacional, das forças políticas organizadas e das mudanças no governo (KINGDON, 2014; GOTTEMS *et al.*, 2013).

Para subsunção da realidade brasileira aos variados critérios de análise do ferramental teórico proposto, recorreu-se à análise de artigos advindos de diversos bancos de dados (*Scielo*, *Science Direct*, *Web of Science* e *Google Scholar*), da legislação federal brasileira, de normas internacionais, incluídas normas comunitárias da União Europeia, de manuais e de documentos técnicos de órgãos públicos brasileiros e estrangeiros, todos referenciados ao final.

3 Referencial teórico e revisão bibliográfica

Diante dos critérios estabelecidos no tópico anterior, os resultados obtidos foram 57 artigos. Após identificação dos 35 principais artigos, a partir da métrica CitiScore, seguida da análise qualitativa de cada publicação, 13 documentos foram excluídos, por não se enquadrarem no escopo do trabalho (RAMOS *et al.*, 2021; WILLEMS *et al.*, 2020; COLLINS, 2020; VELTER *et al.*, 2020; TAMMI; SAASTAMOINEN; REIJONEN, 2019; SLOOT; HEUTINK; VOORDIJK, 2019; CHEN; ARDILA-GOMEZ; FRAME, 2017; PACHECO-BLANCO; BASTANTE-CECA, 2016; ERNST *et al.*, 2016; KOPPENJAN, 2015; NEČASKÝ *et al.*, 2014; EDITORS-JACCSD, 2013; WINCH, 2013).

Os 22 artigos remanescentes, reputados relevantes segundo os critérios propostos, são apresentados na Tabela 1:

Tabela 1 – Descrição dos artigos mais relevantes e respectivas contribuições

Autor(es)	Artigo	Ano	CitiScore
SERGEEVA; ZANELLO	Championing and promoting innovation in UK megaprojects	2018	13
BUSER; KOCH	Emerging metagovernance e as an institutional framework for public private partnership networks in Denmark	2006	13
LIU; WANG; WILKINSON	Identifying critical factors affecting the effectiveness and efficiency of tendering processes in Public–Private Partnerships (PPPs): A comparative analysis of Australia and China	2016	13
LENFERINK; TILLEMA; ARTS	Towards sustainable infrastructure development through integrated contracts: Experiences with inclusiveness in Dutch infrastructure projects	2013	13
WALKER; DAVIS; STEVENSON	Coping with uncertainty and ambiguity through team collaboration in infrastructure projects	2017	13
CUI <i>et al.</i>	Review of studies on the public–private partnerships (PPP) for infrastructure projects	2018	13
CLERCK; DEMEULEMEE STER	An ex ante bidding model to assess the incentive creation capability of a public–private partnership pipeline	2016	13
UYARRA <i>et al.</i>	Barriers to innovation through public procurement: A supplier perspective	2014	11.5
UTTAM; ROOS	Competitive dialogue procedure for sustainable public procurement	2014	10.9
HUFEN; DE BRUIJN	Getting the incentives right. Energy performance contracts as a tool for property management by local government	2016	10.9

SÖNNICHSEN; CLEMENT	Review of green and sustainable public procurement: Towards circular public procurement	2020	10.9
POT	The governance challenge of implementing long-term sustainability objectives with present-day investment decisions	2021	10.9
BRUNO <i>et al.</i>	The promise of Best Value Procurement: governance and (in)stability of specifications within an innovative biogas project	2018	10.9
GOEL; GANESH; KAUR	Sustainability integration in the management of construction projects: A morphological analysis of over two decades' research literature	2019	10.9
UYARRA <i>et al.</i>	Public procurement, innovation and industrial policy: Rationales, roles, capabilities and implementation	2020	10.4
EDLER; GEORGHIOU	Public procurement and innovation—Resurrecting the demand side	2007	10.4
BARLOW; KÖBERLE- GAISER	The private finance initiative, project form and design innovation. The UK's hospitals programme.	2008	10.4
SOE; DRECHSLER	Agile local governments: Experimentation before implementation	2018	10.3
KRUCOFF <i>et al.</i>	Medical Device Innovation: Prospective Solutions for an Ecosystem in Crisis: Adding a Professional Society Perspective	2012	9.4
GEORGHIOU <i>et al.</i>	Policy instruments for public procurement of innovation: Choice, design and assessment	2014	8.7
O'BRIEN; HOPE	Localism and energy: Negotiating approaches to embedding resilience in energy systems	2010	8.7
BROCK <i>et al.</i>	Light the way for smart cities: Lessons from Philips Lighting	2019	8.7

Fonte: Elaborada pelos autores.

No aspecto metodológico, 12 artigos foram embasados precipuamente em estudos de caso, ao passo que os demais se valeram da análise documental e de revisão bibliográfica. Pôde-se perceber que os debates sobre o diálogo envolviam cinco temáticas ou eixos específicos, apesar de correlacionados, quais sejam: (i) PPPs e concessões (BUSER; KOCH, 2006; LIU; WANG; WILKINSON, 2016; LENFERINK; TILLEMA; ARTS, 2013; CUI *et al.*, 2018; CLERCK; DEMEULEMEESTER, 2016); (ii) gerenciamento de riscos contratuais (GOEL; GANESH; KAUR, 2019); (iii) sustentabilidade (UTTAM; ROSS, 2014; HUFEN; DE BRUIJN, 2016; BRUNO *et al.*, 2018; GOEL; GANESH; KAUR, 2019; POT, 2021; O'BRIEN; HOPE, 2010); (iv) cooperação ou colaboração entre as partes contratantes (SOE; DRECHSLER, 2018; SERGEEVA; ZANELLO, 2018; KRUCOFF *et al.*, 2012; SÖNNICHSEN; CLEMENT, 2020) e (v) fomento à inovação (BARLOW; KÖBERLE-GAISER, 2008; EDLER; GEORGHIOU, 2007;

UYARRA *et al.*, 2020; UYARRA *et al.*, 2014; BROCK *et al.*, 2019; GEORGHIOU *et al.*, 2014).

Um dos artigos sinalizou que o diálogo competitivo foi relevante para a celebração de parcerias público-privadas (PPP) na Dinamarca (BUSER; KOCH, 2006), o que vai ao encontro das conclusões do trabalho de Liu, Wang e Wilkinson (2016), que, ao analisar diversos modelos de licitação utilizados em âmbito global, elencou o diálogo competitivo como uma das espécies de licitações competitivas realizadas em múltiplos estágios, destacando ainda que licitações em múltiplos estágios são mais vantajosas em termos de inovação.

Validando o trabalho de Buser e Koch (2006), Lenferink, Tillema e Arts (2013) apontaram que o diálogo competitivo constitui espécie de licitação que canaliza as demandas dos contratos denominados *Design-Build-Finance-Maintain* (DBFM), utilizados nos Países Baixos, similares aos contratos de concessão do direito brasileiro. Em síntese, esses três estudos sinalizam para a tendência de utilização do diálogo competitivo em licitações envolvendo concessões e PPPs, contratos cujo objeto é mais complexo ou envolve valores vultosos.

Ainda na temática das PPPs, Cui *et al.* (2018) identificaram que o diálogo competitivo foi um fator relevante para maior morosidade nessa espécie de contrato, ao passo que Clerck e Demeulemeester (2016) ressaltaram a escassez de trabalhos acadêmicos sobre licitações na modalidade diálogo competitivo envolvendo PPPs.

Quatro estudos salientaram o papel do diálogo competitivo para estimular a cooperação entre a Administração Pública e os licitantes (SOE; DRECHSLER, 2018; SERGEEVA; ZANELLO, 2018; KRUCOFF *et al.*, 2012; SÖNNICHSEN; CLEMENT, 2020). Destaca-se que estudo de Krucoff *et al.* (2012) assinalou que os diálogos prévios entre as partes podem contribuir para redução de determinadas barreiras, como a falta de recursos, e que associações profissionais estão bem posicionadas para intermediar e auxiliar as partes interessadas na realização de diálogos competitivos. Soe e Drechsler (2018), ao estudarem o projeto de construção de projeto integrado de tráfego urbano entre Helsinki, na Finlândia, e Tallin, na Estônia, citaram a utilização do diálogo competitivo como ferramenta de execução da fase piloto do certame, na qual motoristas, especialistas em tráfego e autoridades foram ouvidos pela Administração Pública.

Dos trabalhos analisados, seis deles dão enfoque à sustentabilidade (UTTAM; ROSS, 2014; HUFEN; DE BRUIJN, 2016; BRUNO *et al.*, 2018; GOEL; GANESH; KAUR, 2019; POT, 2021; O'BRIEN; HOPE, 2010). Nessa seara, Uttam e Ross (2014), a partir de estudo de caso relativo ao uso de procedimento de diálogo competitivo para a construção da ponte *Kvarnholmen link*, em Estocolmo, Suécia, concluíram que o diálogo competitivo pode funcionar como mecanismo de inclusão da sustentabilidade nas contratações públicas, e recomendaram que a Administração Pública utilize objetos provisórios de contratação (*provisionally preferred solution* - PPS) para estimular os licitantes a aderirem aos padrões de sustentabilidade desejados.

A correlação entre diálogo competitivo e licitações verdes foi também abordada por Hufen e De Bruijn (2016), que, em estudo de caso sobre contratos de produtos e serviços de

conservação de energia na cidade holandesa de Roterdã, concluíram que o diálogo competitivo, associado à formação de parceria público-privada e à celebração de contrato de gestão (*management and performance contract* – MPC), apresentou melhorias em relação ao contrato anterior celebrado por Roterdã relativo à infraestrutura de conservação de energia. Por fim, outros dois trabalhos analisados se referem ao diálogo competitivo como exemplo de instrumento para licitações sustentáveis (BRUNO *et al.*, 2018; GOEL; GANESH; KAUR, 2019).

Não obstante, um dos artigos analisados refuta as conclusões dos citados trabalhos, com base nas premissas de que o conceito de sustentabilidade é ambíguo, o que dificulta sua implementação por meio de aquisições públicas. Conclui também que restrições orçamentárias impostas a nível político também estimulam o gestor a buscar produtos ou serviços não sustentáveis (POT, 2021).

A partir de estudo de caso relativo ao uso de contrato *Private Finance Initiative* – PFI, similar ao contrato brasileiro de concessão, com o objetivo de construir ou reformar moradias para idosos no nordeste da Inglaterra, O’Brien e Hope (2010) observaram que o diálogo competitivo começou a atrair a atenção de alguns dos desenvolvedores de inovação no mercado energético e, no caso estudado, permitiu que os gestores explicassem aos licitantes as razões pelas quais os projetos exigiam a utilização de energia limpa e oferecessem a eles informações específicas sobre a realidade local e sobre os recursos disponíveis.

Sob o prisma do fomento à inovação, Barlow e Köberle-Gaiser (2008), embasados em estudo de caso relativo à construção de seis hospitais no Reino Unido, em parcerias firmadas pela Administração Pública com empresas privadas, concluíram que o uso do poder de compra do Estado para estímulo à inovação – que pode ser feito por intermédio do diálogo competitivo – não provê benefícios automáticos, tanto em inovação quanto em eficiência. É importante salientar que esse estudo não descarta o papel do diálogo competitivo no fomento à inovação, mas sugere que a importância das PPIs, em geral, deve ser contextualizada com outros aspectos contratuais que limitam a inovação, especialmente as cláusulas de redução de riscos.

Edler e Georghiou (2007), em estudo sobre as Diretivas 2004/17 e 18/2004 da Comunidade Europeia, elencaram o diálogo competitivo como instrumento que possibilita debates prévios entre a Administração Pública e os fornecedores sobre aspectos técnicos e competitivos do objeto do certame, constituindo instrumento de fomento à inovação. A seu turno, Uyarra *et al.* (2020) estudaram os diversos papéis desempenhados pelas aquisições de produtos e serviços pela Administração Pública, dentre eles o estímulo à inovação, e citaram o diálogo competitivo como exemplo de forma de relacionamento precoce com o mercado, para incentivo ao desenvolvimento de soluções inovadoras.

O trabalho de Brock *et al.* (2019), embasado em estudo de caso da implementação de soluções tecnológicas para cidades inteligentes em quatro municípios holandeses, reportou que a cidade de Eindhoven, ciente da dificuldade em definir todos os requisitos necessários para uma

cidade inteligente nas propostas iniciais da licitação, utilizou procedimento de diálogo competitivo que se mostrou exitoso, e permitiu a contratação de consórcio que foi capaz de implementar sistema de iluminação que permanece aberto para que outros fornecedores façam melhorias incrementais. Em sentido contrário, estudo de Georghiou *et al.* (2014), respaldado na análise dos instrumentos utilizados pela OCDE para incentivo à inovação, e também da análise de pesquisa com 800 fornecedores do setor público do Reino Unido, concluiu que políticas de incentivo à inovação, dentre elas a utilização de licitações na modalidade diálogo competitivo, não foram suficientes para remover as barreiras existentes.

Sob a premissa de que o diálogo competitivo constitui instrumento adequado ao fomento da inovação, trabalho de Uyarra *et al.* (2014) explorou dados colhidos em pesquisa com fornecedores da Administração Pública no Reino Unido para expressar a correlação entre a falta de capacitação e o uso dessa modalidade licitatória.

Acerca da temática da percepção de riscos, três dos artigos analisados respaldam a conclusão de que o diálogo competitivo pode contribuir para a percepção e gerenciamento de entraves nos contratos públicos, por conta da comunicação estabelecida entre as partes (GOEL; GANESH; KAUR, 2019; SÖNNICHSEN; CLEMENT, 2020). Porém, um dos estudos observados refutou essa conclusão, dando ênfase em outros instrumentos para essa finalidade, como a conformidade com o orçamento e a necessidade de imposição de metas (POT, 2021).

Dentre outras tópicos debatidos nos estudos analisados, Sergeeva e Zanello (2018), a partir de avaliação de megaprojetos no Reino Unido, no caso, o Bank Station Capacity Upgrade, citaram que o diálogo competitivo permitiu a exploração, desde do início, de novas ideias para a melhor estratégia de entrega da obra e maximização de seus benefícios, além de prover o tempo necessário para obtenção da colaboração de fornecedores na *supply chain*. Por sua vez, Sönnichsen e Clement (2020) destacaram que procedimentos pré-comerciais, parcerias público-privadas e diálogo competitivo são instrumentos que facilitam a seleção não discriminatória de fornecedores em licitações de projetos complexos e de grande vulto, avaliando ainda que o diálogo competitivo deve ser utilizado em contratos particularmente complexos nos aspectos técnicos, físicos, financeiros e jurídicos, nos quais pode ampliar a assertividade do gestor ao permitir a criação de relacionamentos produtivos com os possíveis fornecedores, além de mitigar a percepção do risco e indicar as soluções mais inovadoras. Um dos trabalhos analisados identificou o diálogo competitivo como exemplo de adaptação do modelo de gestão de projetos Integrated Project Delivery (IPD), caracterizado pelo alto nível de colaboração entre as partes envolvidas (WALKER; DAVIS; STEVENSON, 2017).

4 Análise e discussão dos resultados

4.1 Fluxo dos problemas

O fluxo ou corrente dos problemas baseia-se na premissa de que nem todas as questões socialmente relevantes chamam a atenção das pessoas responsáveis pela gestão da agenda governamental, a depender, segundo Kingdon (2014), de indicadores governamentais, de crises e do *feedback* das ações de governo.

Diversos indicadores apontam para a necessidade de adoção de políticas públicas de incentivo à inovação no Brasil. A última Pesquisa de Inovação (PINTEC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), referente ao período 2015-2017, revela redução de 36% para 33,6% na taxa de inovação relativa à pesquisa anterior, de 2012-2014 (IBGE, 2017; DE NEGRI *et al.*, 2020). De Negri *et al.* (2020) apontam que relevantes indicadores da PINTEC denotam queda no cenário de inovação, como investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) em relação ao produto interno bruto (PIB), e investimentos em P&D em relação à receita líquida de vendas (RLV). Com base nos dados divulgados em 2017 pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), Koeller (2020) salientou a significativa redução de investimentos governamentais em P&D, com diminuição dos aportes disponibilizados para o orçamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

A recessão econômica ocorrida no Brasil, advinda das crises política e fiscal experimentadas no país a partir de 2014, constitui relevante evento para estímulo à uma agenda de inovação tecnológica, pois há evidente correlação entre desenvolvimento tecnológico e crescimento dos índices de produtividade (VELOSO, 2017).

Hodiernamente, a crise sanitária mundial decorrente da pandemia de Covid-19 impõe o estímulo governamental à pesquisa de vacinas, remédios, testes diagnósticos e equipamentos médicos, como respiradores e equipamentos de proteção (DE NEGRI; KOELLER, 2020).

Esses eventos foram capazes de influenciar o debate político no sentido da adoção de reformas no âmbito das aquisições públicas e, de certo modo, podem justificar a rápida tramitação do Projeto de Lei (PL) n. 4.253/2020 da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2020), que deu origem à vigente Lei n. 14.133/2021, salientando-se que a novel legislação passou a elencar o incentivo à inovação tecnológica e ao desenvolvimento socioeconômico como objetivos do procedimento licitatório (BRASIL, 2021a).

Acerca do *feedback* das ações governamentais, variados estudos discorrem sobre a necessidade de modernização da antiga Lei de Licitações e Contratos - Lei n. 8.666/1993 (BRASIL, 1993), para melhoria das normas de integridade (DIAS, 2020; SANTOS; SOUZA, 2016), flexibilização em determinadas situações (JUSTEN FILHO, 2020), redução de formalismos ou ritos ineficientes (FIUZA; MEDEIROS, 2013) e exploração de funções atípicas das licitações, como seu papel regulatório (OLIVEIRA, 2012; FERRAZ, 2009).

4.2 Fluxo das soluções

Ao tratar do fluxo de soluções, Kingdon (2014) menciona o conjunto de ideias ou propostas aventadas por agentes estatais, acadêmicos, grupos de interesse, para solução de problemas. Esse aspecto é regido por movimentos caóticos de surgimento, modificação e recombinação, à vista das contingências e peculiaridades do debate público, de modo que algumas ideias são descartadas e outras são alçadas ao patamar da política. A viabilidade técnica, a aceitação pela comunidade e os custos toleráveis são fatores que, no entanto, auxiliam a explicar o debacle ou sucesso de determinadas soluções.

No campo da viabilidade técnica, pode-se afirmar que o diálogo competitivo encontra respaldo jurídico, econômico e social, tratando-se de instrumento apto para utilização no país. Na seara jurídica, constata-se que há compatibilidade material entre a Constituição Federal e os dispositivos da Lei n. 14.133/2021 que incluíram o diálogo competitivo no ordenamento, na medida em que a própria Constituição determina a adoção de procedimentos licitatórios para realização de contratações públicas e possui extenso corpo de normas programáticas de incentivo à ciência, tecnologia e inovação. Sob as perspectivas jurídica, econômica e social, tanto o PLS n. 559/2013 do Senado Federal (SF), como o projeto no qual foi apensado ao chegar à Câmara dos Deputados – PL n. 1.292/1995, receberam pareceres favoráveis como resultado dos trabalhos conjuntos das Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ/SF), de Assuntos Econômicos (CAE/SF) e de Serviços e Infraestrutura (CI/SF) do Senado Federal (BRASIL, 2013b), e da Comissão Especial da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2018).

A literatura jurídica brasileira apresenta comentários favoráveis ao instituto, como a legitimação de práticas que já ocorriam informalmente (NIEBUHR *et al.*, 2020; LOUREIRO, 2019), os ganhos em versatilidade e margem de atuação para os gestores (NOHARA, 2018; OLIVEIRA, 2017; ROCHA, 2017; VAZ, 2020), a possibilidade de solução de demandas administrativas específicas ou complexas (SILVA, 2020; ROCHA, 2017; ZAGO; RODRIGUES, 2019; LOUREIRO, 2019; ROSILHO, 2021), a efetiva implementação de mecanismo de discussão e disputa entre os próprios licitantes (JUSTEN FILHO, 2015). Crítica pertinente foi ventilada por Rosilho (2021), para o qual a opinião de órgãos de controle, prevista no artigo 32, § 1º, XII, do PL n. 4.253/2020, acabaria adquirindo caráter vinculante e engessaria as contratações, implicando sequestro da atividade administrativa pela fiscalizatória. Tal crítica foi parcialmente encampada pela Presidência da República, que vetou o dispositivo sob o argumento de que a propositura feria a distribuição de competências prevista no artigo 71 da Constituição Federal, além de violar o princípio da separação de poderes (BRASIL, 2021b).

Acerca do critério de aceitação pela comunidade, pode-se argumentar que a própria atividade legiferante é um indicativo de que a sociedade, por meio de seus representantes democraticamente eleitos, anuiu ao instituto debatido. Além disso, a espécie licitatória em comento é aplicada na Comunidade Europeia, onde encontra previsão legal desde 2004, ano em

que o Parlamento Europeu adotou a Diretiva n. 2004/2018.

Ademais, o diálogo competitivo tem custos toleráveis, na medida em que se trata de política pública essencialmente instrumental, que não impõe despesas de vulto, a exceção de gastos associados à burocracia para realização e registro dos debates prévios, pré-seleção dos licitantes e eventual contratação de profissionais para assessoramento técnico da comissão de contratação (art. 32, § 1º, VI e XI, da Lei n. 14.133/2021) (BRASIL, 2021a). Estudos citados na sistematização da literatura indicam que o diálogo competitivo pode ampliar a assertividade do gestor (SÖNNICHSEN; CLEMENT, 2020; GOEL; GANESH; KAUR, 2019), promover a eficiência (KRUCOFF *et al.*, 2012) e propiciar adjudicações sustentáveis (UTTAM; ROOS, 2014; HUFEN; DE BRUIJN, 2016; BRUNO *et al.*, 2018), de onde se conclui, por desdobramento lógico, provável redução dos gastos públicos inerentes aos contratos celebrados por meio do diálogo competitivo.

4.3 Fluxo político

O fluxo político trata das dinâmicas próprias do poder, ou seja, do variado plexo de forças políticas organizadas ou eventos que influenciam congressistas e governantes (KINGDON, 2014; CAPELLA, 2005). Sua sistematização no modelo de múltiplos fluxos ocorre mediante estudo (i) do humor nacional (*national mood*), algo como o senso ou sentimento da sociedade civil, vale dizer, da opinião pública, (ii) da atuação das forças políticas organizadas, que compreendem a atuação de grupos de pressão, a mobilização e o comportamento político das elites, (iii) e das mudanças no governo, componente complexo, que engloba desde alterações no quadro de gestores/legisladores até a forma de atuação de órgãos, agências ou comitês estatais (KINGDON, 2014; GOTTEMS *et al.*, 2013).

Demandas da sociedade, de elites políticas e de grupos de pressão por reformulações na revogada Lei n. 8.666/1993 remontam ao início de sua vigência. Entre 1993 a 1995, a Lei foi objeto de 28 propostas legislativas de alteração e, no período total de vigência (vinte oito anos), 648 propostas. Para fins de comparação, o Código dos Contratos Públicos de Portugal teve 16 modificações promovidas por espécies normativas diversas desde sua entrada em vigor (29/1/2008), enquanto a Lei n. 8.666/1993, no mesmo período, foi objeto de 47 alterações (PORTUGAL, 2008; BRASIL, 1993).

Isso exigiu mudanças na Lei de Licitações que convergissem com os estímulos estatais à inovação tecnológica, o que propiciou a edição de expressivo conjunto de normas, notadamente as Leis n. 9.648/1998, 10.973/2004, 11.107/2005, 11.196/2005, 12.715/2012, 12.873/2013, 13.204/2015 e 13.243/2016 (BRASIL, 1998; BRASIL, 2004; BRASIL, 2005a; BRASIL, 2005b; BRASIL, 2012; BRASIL, 2013a; BRASIL, 2015; BRASIL, 2016), e a Medida Provisória n. 495/2010, convertida na Lei n. 12.349/2010 (BRASIL, 2010a; BRASIL, 2010b).

A dinâmica política também pode ser explicada pela percepção dos congressistas de que

a Lei de Licitações anterior constituía entrave à inovação. Essa conclusão, corroborada por juristas (JUSTEN FILHO, 2010; OLIVEIRA, 2012; FERRAZ, 2009; RAINHO, 2018), ecoou nos debates realizados ao longo dos trabalhos parlamentares que culminaram na aprovação e subsequente promulgação da Lei n. 14.133/2021, conforme abaixo:

Também estamos agora com uma nova modalidade, que é o diálogo competitivo. Esse diálogo competitivo vem se somar às outras modalidades já existentes. Vai facilitar a contratação de empresas que tenham propostas que venham a resolver problemas identificados pelos entes federativos. É muito boa, é um avanço muito grande. Isso já é praticado em outros países do Primeiro Mundo. (ROCHA, 2019, p. 59)

Por último, o que para mim é o mais importante, vamos, de uma vez por todas, tornar o Estado brasileiro capaz de comprar inovação. Através de dispositivos de diálogo competitivo e de procedimentos de manifestação de interesse, nós vamos conseguir contratar startups, contratar soluções para problemas cuja solução não conhecemos ainda. Isso vai tornar muito mais fácil conseguir que a inteligência coletiva da sociedade brasileira ajude o Governo a resolver os seus próprios problemas. Nós estamos, como eu disse, há 24 anos tentando modificar essa lei. Então, eu peço a todos aqui que, sim, discutamos essa matéria, mas que a votemos em breve, porque ela é muito importante. O Brasil inteiro está esperando por uma nova Lei de Licitações e um novo sistema de compras públicas. (RIGONI, 2019a, p. 242).

E, para mim, o mais importante de tudo: o Estado brasileiro até então era incapaz de comprar inovação, por conta da Lei nº 8.666. Com essa nova Lei de Licitações, através do diálogo competitivo e da proposta de manifestação de interesse, que são dois dispositivos muito importantes que trazemos e que são inovações, teremos a possibilidade de contratar inovação. E vai ser muito mais fácil para o Prefeito, para o Governador e, obviamente, para todos os gestores públicos contratarem inovação e serem mais eficientes. (RIGONI, 2019b, p. 257).

O empenho político e social para a modernização da legislação licitatória, associado aos reclames no sentido de que o diálogo competitivo poderia conferir a flexibilidade necessária para a promoção de políticas de incentivo à inovação, explica a rápida tramitação, nos anos de 2019 e 2020, do PL 4.253/2020, que foi sancionado em abril deste ano, com 17 vetos, pelo Presidente da República.

5 Conclusão

O presente estudo buscou analisar o instituto do diálogo competitivo em licitações como medida de fomento à inovação tecnológica no Brasil, ao perquirir os resultados esperados e os limites à aplicação desse instrumento para tal finalidade. A partir de revisão sistemática da literatura, concluiu-se que o diálogo competitivo poderá estimular a inovação, a colaboração entre as partes envolvidas no certame, a sustentabilidade, a seleção não discriminatória dos concorrentes e a eficiência, além de ampliar a assertividade e mitigar a percepção de risco pelos gestores, bem como compensar deficiências administrativas.

No âmbito do recorte metodológico adotado, alguns estudos questionaram a eficácia ou

eficiência do diálogo competitivo como instrumento capaz de fomentar a inovação e a sustentabilidade, ou de reduzir a percepção de riscos pelos gestores. Essa percepção merece destaque para demonstrar que não há unanimidade ou consenso sobre o tema, de maneira que o aprimoramento das discussões dá margem a debates e estudos futuros em relação às conclusões destes trabalhos.

Dessa forma, identificou-se que vetores nos três fluxos teóricos propostos contribuíram para a adoção legislativa do diálogo competitivo, no Brasil, como medida de estímulo à inovação. No fluxo dos problemas, baixos indicadores de inovação no Brasil, associados à recessão econômica enfrentada pelo país desde 2014, à crise sanitária derivada da pandemia Covid-19, e ao *feedback* de especialistas na área de contratações públicas acerca da necessidade de modernização da revogada Lei de Licitações se uniram para a formação da agenda em torno da adoção de instrumentos administrativos mais adequados ao mercado de inovação.

Sobre o fluxo das soluções, averiguou-se, com base na análise legislativa, em documentos públicos relativos à tramitação e debates legislativos do PL 4.253/2020, que o diálogo competitivo encontra amparos jurídico, econômico e social para implementação no país, é socialmente tolerado e apresenta perspectiva de redução de custos para a Administração Pública.

Acerca do fluxo político, a dinâmica de considerável rejeição da sociedade, de elites políticas e de grupos de pressão à sistemática da Lei n. 8.666/1993, bem como a busca, por esses mesmos grupos, de soluções legislativas de incentivo à inovação, contribuiu para explicar a célere aprovação, nos últimos dois anos, do PL 4.253/2020.

A revisão sistemática de literatura e a análise do tema pela teoria dos múltiplos fluxos de Kingdon foram parcialmente suficientes para identificação dos limites do diálogo competitivo como ferramenta de estímulo à inovação. Dessa forma, aponta-se a possibilidade de elaboração de estudos de caso com enfoque na análise das eventuais limitações do instrumento em tela.

Referências

BARLOW, James; KÖBERLE-GAISER, Martina. The private finance initiative, project form and design innovation: The UK's hospitals programme. **Research Policy**, v. 37, n. 8, p. 1392-1402, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.respol.2008.04.027>. Acesso em: 18 fev. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial. **Parecer da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei n. 1292, de 1995**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2188308>. Acesso em: 24 maio 2021.

BRASIL. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1993/lei-8666-21-junho-1993-322221-norma-pl.html>. Acesso em: 17 fev. 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.648, de 27 de maio de 1998**. Altera dispositivos das Leis n. 3.890-A, de 25 de abril de 1961, n. 8.666, de 21 de junho de 1993, n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, n. 9.074, de 7 de julho de 1995, n. 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e autoriza o Poder Executivo a promover a reestruturação das Centrais Elétricas Brasileiras - ELETROBRÁS e de suas subsidiárias e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9648cons.htm. Acesso em: 17 fev. 2021.

BRASIL. **Lei n. 10.973, de 2 de dezembro de 2004**. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm. Acesso em: 17 fev. 2021.

BRASIL. **Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm. Acesso em: 17 fev. 2021.

BRASIL. **Lei n. 11.196, de 21 de novembro de 2005**. Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - REPES, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras - RECAP e o Programa de Inclusão Digital; dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica, dentre outras disposições. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111196.htm. Acesso em: 17 fev. 2021.

BRASIL. **Lei n. 12.349, de 15 de dezembro de 2010**. Altera as Leis n. 8.666, de 21 de junho de 1993, n. 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e n. 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei n. 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm. Acesso em: 17 fev. 2021.

BRASIL. **Lei n. 12.715, de 17 de setembro de 2012**. Altera a alíquota das contribuições previdenciárias sobre a folha de salários devidas pelas empresas que especifica; institui o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores, o Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga para Implantação de Redes de Telecomunicações, o Regime Especial de Incentivo a Computadores para Uso Educacional, o Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica e o Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência; restabelece o Programa Um Computador por Aluno; altera o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores, instituído pela Lei n. 11.484, de 31 de maio de 2007; dentre outras disposições. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112715.htm. Acesso em: 17 fev. 2021.

BRASIL. **Lei n. 12.873, de 24 de outubro de 2013**. Autoriza a Companhia Nacional de Abastecimento a utilizar o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, instituído pela Lei n. 12.462, de 4 de agosto de 2011, para a contratação de todas as ações relacionadas à reforma, modernização, ampliação ou construção de unidades armazenadoras próprias destinadas às atividades de guarda e conservação de produtos agropecuários em ambiente natural; dentre outras disposições. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112873.htm. Acesso em: 17 fev. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.204, de 14 de dezembro de 2015**. Altera a Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014, “que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse

público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; dentre outras disposições. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113204.htm. Acesso em: 17 fev. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.243, de 11 de janeiro de 2016**. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação; dentre outras disposições. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113243.htm. Acesso em: 17 fev. 2021.

BRASIL. **Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Senado Federal, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 23 abr. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória n. 495, de 19 de julho de 2010**. Altera as Leis n. 8.666, de 21 de junho de 1993, n. 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e n. 10.973, de 2 de dezembro de 2004, e revoga o § 1º do art. 2º da Lei n. 11.273, de 6 de fevereiro de 2010. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/mpv/495.htm. Acesso em: 17 fev. 2021.

BRASIL. **Mensagem n. 118, de 1º de abril de 2021**. Comunica ao Presidente do Senado Federal os vetos presidenciais ao Projeto de Lei n. 4.253/2020 da Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Msg/VEP/VEP-118.htm. Acesso em: 23 abr. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado n. 559, de 2013**. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2013. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/115926>. Acesso em: 17 fev. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 4.253, de 2020**. Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; altera as Leis n. 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e o Decreto Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e revoga dispositivos da Lei n. 12.462, de 4 de agosto de 2011, e as Leis n. 8.666, de 21 de junho de 1993, e n. 10.520, de 17 de julho de 2002. Brasília, DF: Senado Federal, 2020. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8879045&ts=1611621651945&disposition=inline>. Acesso em: 17 fev. 2021.

BROCK, Kati *et al.* Light the way for smart cities: Lessons from Philips Lighting. **Technological Forecasting and Social Change**, v. 142, p. 194-209, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2018.07.021>. Acesso em: 18 fev. 2021.

BRUNO, Teo *et al.* The promise of Best Value Procurement: Governance and (in) stability of specifications within an innovative biogas project. **Journal of Cleaner Production**, v. 172, p. 1465-1475, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.10.251>. Acesso em: 18 fev. 2021.

BUSER, Martine; KOCH, Christian. Emerging metagovernance as an institutional framework for public private partnership networks in Denmark. **International Journal of Project Management**, v. 24, n. 7, p. 548-556, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2006.07.001>. Acesso em: 18 fev. 2021.

CABRAL, Bernardo Pereira; SOUSA, Filipe Lage; CANÊDO-PINHEIRO, Mauricio. Assessing

the impacts of innovation barriers: a qualitative analysis of Brazil's natural resources industry. **Resources Policy**, v. 68, p. 101-136, 2020. Disponível em:

<https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2020.101736>. Acesso em: 08 fev. 2021.

CANO, Wilson. A desindustrialização no Brasil. **Economia e sociedade**, v. 21, n. esp., p. 831-851, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-06182012000400006>. Acesso em: 9 fev. 2021.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Formação da agenda governamental: perspectivas teóricas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 23., Caxambu. **Anais [...]**. Caxambu: ANPOCS, 2005, p. 1-35. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-29-encontro/gt-25/gt19-21/3789-acapella-formacao/file>. Acesso em: 19 fev. 2021.

CARVALHO, Rodrigo Baroni *et al.* Panorama da inovação no Brasil: análise baseada na perspectiva da competitividade global. **Revista Gestão & Tecnologia**, v. 17, n. 4, p. 129-151, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.20397/2177-6652/2017.v17i4.1276>. Acesso em: 19 fev. 2021.

CHEN, Yang; ARDILA-GOMEZ, Arturo; FRAME, Gladys. Achieving energy savings by intelligent transportation systems investments in the context of smart cities. **Transportation Research Part D: Transport and Environment**, v. 54, p. 381-396, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.trd.2017.06.008>. Acesso em: 23 abr. 2021.

CLERCK, Dennis; DEMEULEMEESTER, Erik. An ex ante bidding model to assess the incentive creation capability of a public-private partnership pipeline. **International Journal of Project Management**, v. 34, n. 1, p. 117-131, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2015.10.007>. Acesso em: 18 fev. 2021.

COLLINS, Beck. "It's not talked about": The risk of failure in practice in sustainability experiments. **Environmental Innovation and Societal Transitions**, v. 35, p. 77-87, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.eist.2020.02.008>. Acesso em: 18 fev. 2021.

CUI, Caiyun *et al.* Review of studies on the public-private partnerships (PPP) for infrastructure projects. **International Journal of Project Management**, v. 36, n. 5, p. 773-794, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2018.03.004>. Acesso em: 18 fev. 2021.

DE NEGRI, Fernanda *et al.* **Redução drástica na inovação e no investimento em P&D no Brasil: o que dizem os indicadores da pesquisa de inovação 2017**. Brasília, DF: Ministério da Economia, Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura, 2020.

DE NEGRI, Fernanda; KOELLER, Priscila. **Políticas públicas para pesquisa e inovação em face da crise da Covid-19**. Brasília, DF: Ministério da Economia, Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura, 2020.

DIAS, Lidiane Dutra. Projeto da Nova Lei de Licitações: uma análise dos principais avanços e críticas. **Revista Vertentes do Direito**, v. 7, n. 2, p. 50-80, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v7n2.p50-80>. Acesso em: 17 fev. 2021.

DUNN, William N. **Public policy analysis: An Integrated Approach**. Routledge, New York: [S.n.], 2018.

EDLER, Jakob; GEORGHIOU, Luke. Public procurement and innovation - Resurrecting the demand side. **Research policy**, v. 36, n. 7, p. 949-963, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.respol.2007.03.003>. Acesso em: 18 fev. 2021.

EDITORS - JACCSD. A Review of JACC Articles on the Topic of Heart Rhythm Disorders: 2011-2012. **Journal of the American College of Cardiology**, v. 62, n. 21, 451-519, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jacc.2013.09.026>. Acesso em: 18 fev. 2021.

EMERGE BRASIL. **Horizonte Inovação & Ciência: O perfil da inovação de base científica**. 2021. Disponível em: <https://emergebrasil.in/horizonte/>. Acesso em: 17 fev. 2021.

ERNST, L. *et al.* Sustainable urban transformation and sustainability transitions; conceptual framework and case study. **Journal of Cleaner Production**, v. 112, p. 2988-2999, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2015.10.136>. Acesso em: 18 fev. 2021.

EUROPEAN COMMISSION. **Public Procurement of Innovative Solutions**. 2021. Disponível em: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/public-procurement-innovative-solutions>. Acesso em: 19 fev. 2021.

FEDERAL MINISTRY FOR ECONOMIC AFFAIRS AND ENERGY. **Public procurement of innovation**. 2nd ed. Berlin: Federal Ministry for Economic Affairs and Energy (BMWi), 2017. Disponível em: https://procure2innovate.eu/fileadmin/user_upload/Documents/KOINNO_PublicProcurementofInnovation.pdf. Acesso em: 19 fev. 2021.

FERRAZ, Luciano. Função regulatória da licitação. **A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 9, n. 37, p. 133-142, 2009. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.21056/aec.v9i37>. Acesso em: 17 fev. 2021.

FIUZA; Eduardo Pedral Sampaio; MEDEIROS, Bernardo Abreu. **A reforma da Lei 8.666/93 e do arcabouço legal de compras públicas no Brasil**: contribuições do Ipea à Consulta Pública do Senado. Brasília, DF: Ministério da Economia, Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura, 2013.

FÓRUM NACIONAL DE GESTORES DE INOVAÇÃO E TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA - FORTEC. **Relatório anual da Pesquisa FORTEC de Inovação – Ano Base 2016**. Pesquisa FORTEC de inovação. Disponível em: <http://fortec.org.br/documentos/relatorios/>. Acesso em: 19 fev. 2021.

GEORGHIOU, Luke *et al.* Policy instruments for public procurement of innovation: Choice, design and assessment. **Technological Forecasting and Social Change**, v. 86, p. 1-12, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2013.09.018>. Acesso em: 18 fev. 2021.

GOEL, Ashish; GANESH, L. S.; KAUR, Arshinder. Sustainability integration in the management of construction projects: A morphological analysis of over two decades' research literature. **Journal of Cleaner Production**, v. 236, p. 117676, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.117676>. Acesso em: 18 fev. 2021.

GOTTEMS, Leila Bernarda Donato *et al.* O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 511-520. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-12902013000200020>. Acesso em: 15 fev. 2021.

HUFEN, Hans; DE BRUIJN, Hans. Getting the incentives right. Energy performance contracts as a tool for property management by local government. **Journal of Cleaner Production**, v. 112, p. 2717-2729, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2015.10.036>. Acesso em: 18 fev. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **PINTEC - Pesquisa de Inovação 2017**. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101706_notas_tecnicas.pdf. Acesso em: 18 fev. 2021.

JOHNSON, Christopher H. De-industrialization and Globalization. **International Review of Social History**, v. 47, n. S10, p. 3-33, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0020859002000767>. Acesso em: 9 fev. 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 14 ed. São Paulo: Dialética, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. Mas temos muito ainda a falar sobre licitação. **Gazeta do Povo**, Direito e Justiça, , 2015. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/justica-e-direito/columnistas/marcal-justen-filho/mas-temos-muito-ainda-a-falar-sobre->

licitacao-0k320vk5ryh9zn8tdrguqlrzm/. Acesso em: 17 fev. 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. Um novo modelo de licitações e contratações administrativas? A MP 926 pode funcionar como experimento para a reforma das licitações. *In: JUSTEN FILHO et al. Covid 19 e o direito brasileiro*. São Paulo: Justen, Pereira, Oliveira & Talamini, 2020. p. 21-33.

LOUREIRO, Caio de Souza. **Nova lei de licitações**: o que esperar quando se está esperando? Consultor Jurídico, Opinião. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-out-28/caio-souza-loureiro-esperar-lei-licitacoes>. Acesso em: 17 fev. 2021.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2 ed. Essex: Pearson Education Limited, 2014.

KOELLER, Priscila. **Investimentos Federais em Pesquisa e Desenvolvimento**: Estimativas para o Período 2000-2020. Brasília, DF: Ministério da Economia, Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura, 2020.

KOPPENJAN, Joop FM. Public-private partnerships for green infrastructures. Tensions and challenges. **Current Opinion in Environmental Sustainability**, v. 12, p. 30-34, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2014.08.010>. Acesso em: 18 fev. 2021.

KRUCOFF, Mitchell W. *et al.* Medical device innovation: prospective solutions for an ecosystem in crisis: adding a professional society perspective. **JACC: Cardiovascular Interventions**, v. 5, n. 7, p. 790-796, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jcin.2012.03.023>. Acesso em: 18 fev. 2021.

LEE, Keun. **The art of economic catch-up**: Barriers, detours and leapfrogging in innovation systems. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

LENFERINK, Sander; TILLEMA, Taede; ARTS, Jos. Towards sustainable infrastructure development through integrated contracts: Experiences with inclusiveness in Dutch infrastructure projects. **International journal of project management**, v. 31, n. 4, p. 615-627, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2012.09.014>. Acesso em: 18 fev. 2021.

LIU, Tingting; WANG, Yan; WILKINSON, Suzanne. Identifying critical factors affecting the effectiveness and efficiency of tendering processes in Public-Private Partnerships (PPPs): A comparative analysis of Australia and China. **International Journal of project management**, v. 34, n. 4, p. 701-716, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2016.01.004>. Acesso em: 18 fev. 2021.

MAIA, Bento Antunes de Andrade. Há desindustrialização no Brasil? Um estudo da abordagem clássica e de análises alternativas entre 1998 e 2014. **Economia e Sociedade**, v. 29, n. 2, p. 549-579, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2020v29n2art08>. Acesso em: 9 fev. 2021.

MARCONI, Nelson; Estrutura Produtiva e Desenvolvimento Econômico. *In: MARCONI, Nelson et al. (org.). Indústria e Desenvolvimento Produtivo no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015. p. 32-49.

MORCEIRO, Paulo César; GUILHOTO, Joaquim José Martins. Adensamento produtivo e esgarçamento do tecido industrial brasileiro. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 3, p. 835-860. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2020v29n3art07>. Acesso em: 9 fev. 2021.

MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. **The Oxford handbook of public policy**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

NEČASKÝ, Martin *et al.* Linked data support for filing public contracts. **Computers in Industry**, v. 65, n. 5, p. 862-877, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.compind.2013.12.006>. Acesso em: 18 fev. 2021.

NIEBUHR, Joel de Menezes *et al.* **Nova lei de licitações e contratos**. Florianópolis: Zênite

Editora, 2020. Disponível em: <https://www.zenite.blog.br/wp-content/uploads/2020/12/Nova-Lei-de-Licitac%CC%A7o%CC%83es-e-Contratos-Administrativos.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2021.

NOHARA, Irene. Diálogo competitivo. **Direito Administrativo**, 2018. Disponível em: https://direitoadm.com.br/dialogo-competitivo/#_. Acesso em: 17 fev. 2021.

O'BRIEN, Geoff; HOPE, Alex. Localism and energy: Negotiating approaches to embedding resilience in energy systems. **Energy policy**, v. 38, n. 12, p. 7550-7558, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2010.03.033>. Acesso em: 18 fev. 2021.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e contratos administrativos: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Método, 2012.

OLIVEIRA, Rafael Sérgio de. **O diálogo competitivo do projeto de lei de licitação e contrato brasileiro**. Portal Licitação e Contrato. 2017. Disponível em: http://licitacaoecontrato.com.br/assets/artigos/artigo_download_2.pdf. Acesso em: 17 fev. 2021.

OREIRO, José Luis; FEIJO, Carmem A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Brazilian Journal of Political Economy**, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 219-232. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-31572010000200003>. Acesso em: 9 fev. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **Relatório de Ciência da UNESCO: rumo a 2030 - visão geral e cenário brasileiro**. Paris: UNESCO, 2015. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000235407_por.page=40. Acesso em: 18 fev. 2021.

PACHECO-BLANCO, Bélgica; BASTANTE-CECA, María José. Green public procurement as an initiative for sustainable consumption. An exploratory study of Spanish public universities. **Journal of Cleaner Production**, v. 133, p. 648-656, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.05.056>. Acesso em: 18 fev. 2021.

POPKOVA, Elena G.; RAGULINA, Yulia V.; BOGOVIZ, Aleksei V. **Industry 4.0: Industrial revolution of the 21st century**. Cham: Springer, 2019.

PORTUGAL. **Decreto-Lei n. 18, de 29 de janeiro de 2008**. Aprova o Código dos Contratos Públicos. Lisboa: Assembleia da República, 2008. Disponível em: <https://dre.pt/legislacao-consolidada/-/lc/34455475/view>. Acesso em: 17 fev. 2021.

POT, Wieke D. The governance challenge of implementing long-term sustainability objectives with present-day investment decisions. **Journal of Cleaner Production**, v. 280, p. 124-135, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2020.124475>. Acesso em: 18 fev. 2021.

RAINHO, Renata Vaz Marques Costa. Entraves legais e normativos para licitação e contratação em ciência, tecnologia e inovação. In: CONGRESSO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO: POLÍTICAS E LEIS, 1., Belo Horizonte. **Anais [...]**. Belo Horizonte: 2018. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/observalei/131565-entraves-legais-e-normativos-para-licitacao-e-contratacao-em-ciencia-tecnologia-e-inovacao/>. Acesso em: 24 maio 2021.

RAMOS, Victor *et al.* Legal framework of marine renewable energy: A review for the Atlantic region of Europe. **Renewable and Sustainable Energy Reviews**, v. 137, p. 110608, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.rser.2020.110608>. Acesso em: 18 fev. 2021.

RIGONI, Felipe. Discurso. **Diário da Câmara dos Deputados**, v. 74, 15 de maio de 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=101.2019&nuQuarto=118250&nuOrador=5&nuInsercao=5&dtHorarioQuarto=20:24&sgFaseSessao=OD&Data=14/05/2019&txApelido=FELIPE%20RIGONI,%20PSB-ES&txFaseSessao=Ordem%20do%20Dia&txTipoSessao=Deliberativa%20Extraordin%C3%A1ria%20-%20CD&dtHoraQuarto=20:24&txEtapa=5>. Acesso em: 24 maio 2021.

RIGONI, Felipe. **Diário da Câmara dos Deputados**, v. 74, 4 de junho de 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=136.2019&nuQuarto=130580&nuOrador=4&nuInsercao=4&dtHorarioQuarto=20:48&sgFaseSessao=OD&Data=04/06/2019&txApelido=FELIPE%20RIGONI,%20PSB-ES&txFaseSessao=Ordem%20do%20Dia&txTipoSessao=Deliberativa%20Extraordin%C3%A1ria%20-%20CD&dtHoraQuarto=20:48&txEtapa=>. Acesso em: 24 maio 2021.

ROCHA, Hildo. **Diário da Câmara dos Deputados**, 74, 26 de junho de 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=170.2019&nuQuarto=142488&nuOrador=7&nuInsercao=7&dtHorarioQuarto=15:08&sgFaseSessao=PE&Data=26/06/2019>. Acesso em: 24 maio 2021.

ROCHA, Marcelo Dantas. Anotações sobre o PLC 6.814/2017: principais aspectos da proposta da nova Lei Geral de Licitações. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, v. 16, n. 190. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/25389>. Acesso em: 19 fev. 2021.

ROSILHO, André. TCU e o diálogo competitivo na nova Lei de Licitações. **JOTA**, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/control-publico/tcu-e-o-dialogo-competitivo-na-nova-lei-de-licitacoes-17022021>. Acesso em: 24 maio 2021.

SABATIER, Paul. **Theories of the Policy Process**. Cambridge: Westview Press, 2007.

SANTOS, Franklin Brasil; SOUZA, Kleberon Roberto de. **Como combater a corrupção em licitações: detecção e prevenção de fraudes**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SARTI, Fernando; HIRATUKA, Célio. Desempenho recente da indústria brasileira no contexto de mudanças estruturais domésticas e globais. **Texto para discussão**: Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, n. 290, p. 1-38, 2017. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3510&tp=a>. Acesso em: 19 fev. 2021.

SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. São Paulo: Edipro, 2019.

SERGEEVA, Natalya; ZANELLO, Chiara. Championing and promoting innovation in UK megaprojects. **International Journal of Project Management**, v. 36, n. 8, p. 1068-1081, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2018.09.002>. Acesso em: 18 fev. 2021.

SILVA, Pablo Francesco Rodrigues da. Análise luso-brasileira dos contratos administrativos-principais pontos de convergência e de divergência entre os ordenamentos. **Revista da Advocacia Pública Federal**, v. 4, n. 1, 2020. Disponível em: <https://seer.anafenacional.org.br/index.php/revista/article/view/118>. Acesso em: 17 fev. 2021.

SLOOT, R. N. F.; HEUTINK, A.; VOORDIJK, J. T. Assessing usefulness of 4D BIM tools in risk mitigation strategies. **Automation in construction**, v. 106, p. 102881, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.autcon.2019.102881>. Acesso em: 18 fev. 2021.

SOE, Ralf-Martin; DRECHSLER, Wolfgang. Agile local governments: Experimentation before implementation. **Government Information Quarterly**, v. 35, n. 2, p. 323-335, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2017.11.010>. Acesso em: 18 fev. 2021.

SÖNNICHSEN, Sönnich Dahl; CLEMENT, Jesper. Review of green and sustainable public procurement: Towards circular public procurement. **Journal of Cleaner Production**, v. 245, p. 118901, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.118901>. Acesso em: 18 fev. 2021.

TADEU, Hugo Ferreira Braga; SANTOS, Eduardo Stock dos. O que seria a Indústria 4.0? **Boletim da Fundação Dom Cabral**, 2016. Disponível em: <http://acervo.ci.fdc.org.br/AcervoDigital/Relat%C3%B3rios%20de%20Pesquisa/Relat%C3%B3rios%20de%20Pesquisa%202016/O%20que%20seria%20a%20ind%C3%BAstria%204.0-%20fev%202016.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2021.

TAMMI, Timo; SAASTAMOINEN, Jani; REIJONEN, Helen. Public procurement as a vehicle

of innovation—What does the inverted-U relationship between competition and innovativeness tell us? **Technological Forecasting and Social Change**, v. 153, p. 119922, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2020.119922>. Acesso em: 18 fev. 2021.

UTTAM, Kedar; ROOS, Caroline Le Lann. Competitive dialogue procedure for sustainable public procurement. **Journal of Cleaner Production**, v. 86, p. 403-416, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2014.08.031>. Acesso em: 18 fev. 2021.

UYARRA, Elvira *et al.* Public procurement, innovation and industrial policy: Rationales, roles, capabilities and implementation. **Research Policy**, v. 49, n. 1, p. 103844, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.respol.2019.103844>. Acesso em: 18 fev. 2021.

UYARRA, Elvira *et al.* Barriers to innovation through public procurement: A supplier perspective. **Technovation**, v. 34, n. 10, p. 631-645, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.technovation.2014.04.003>. Acesso em: 18 fev. 2021.

VAZ, Tania Patricia de Lara. Os incentivos em contratos públicos de obras e serviços: a perspectiva da Law and Economics. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, v. 6, n. 1, 1319-1387, 2020. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2020/1/2020_01_1319_1387.pdf. Acesso em: 17 fev. 2021.

VELOSO, Fernando. Lenta recuperação e agenda de reformas. In: VELLOSO, Raul *et al.* **Recessão, crise estadual e da infraestrutura: para onde vai a economia brasileira?** Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Altos Estudos – INAE, 2017.

VELTER, M. G. E. *et al.* Sustainable business model innovation: The role of boundary work for multi-stakeholder alignment. **Journal of Cleaner Production**, v. 247, p. 119497, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.119497>. Acesso em: 18 fev. 2021.

WALKER, Derek H. T.; DAVIS, Peter R.; STEVENSON, Andrew. Coping with uncertainty and ambiguity through team collaboration in infrastructure projects. **International Journal of Project Management**, v. 35, n. 2, p. 180-190, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2016.11.001>. Acesso em: 18 fev. 2021.

WANG, Lu *et al.* What nurtures fourth industrial revolution? An investigation of economic and social determinants of technological innovation in advanced economies. **Technological Forecasting and Social Change**, v. 161, p. 120305, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2020.120305>. Acesso em: 11 fev. 2021.

WILLEMS, Thijs *et al.* Practices of isolation: The shaping of project autonomy in innovation projects. **International journal of project management**, v. 38, n. 4, p. 215-228, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2020.03.004>. Acesso em: 18 fev. 2021.

WINCH, Graham M. Three domains of project organising. **International journal of project management**, v. 32, n. 5, p. 721-731, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2013.10.012>. Acesso em: 18 fev. 2021.

WORLD BANK. **GDP (current US\$)**: World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files. 2021. Disponível em: https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?most_recent_value_desc=true. Acesso em: 19 fev. 2021.

ZAGATO, Ligia. Ainda é possível que os países em desenvolvimento façam seu catching up no século XXI? **Brazilian Journal of Political Economy**, São Paulo, v. 39, n. 3, p. 527-543. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0101-35172019-2849>. Acesso em: 19 fev. 2021.

ZAGO, Marina; RODRIGUES, Fernanda. O que o diálogo competitivo agrega às contratações públicas? **Consultor Jurídico**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-nov-11/opiniao-dialogo-competitivo-agrega-contratacoes-publicas>. Acesso em: 17 fev. 2021.

Artigo submetido em: 2021-04-29; reapresentado em: 2021-05-24, aceito em: 2021-05-28



GOVERNO TEMER: A PONTE ENTRE OS GOVERNOS PETISTAS E A ASCENSÃO DE BOLSONARO

TEMER GOVERNMENT: THE BRIDGE BETWEEN PT GOVERNMENTS AND THE RISE OF BOLSONARO

GOBIERNO TEMER: EL PUENTE ENTRE GOBIERNOS DEL PT Y EL ASCENSO DE BOLSONARO

Vera Lucia Michalany Chaia¹
Carolina Maria Fernandes Guerra²

Resumo: O artigo elenca os principais aspectos do mandato de Temer que contribuíram para mudar o direcionamento da política brasileira para uma orientação mais à direita, e com um programa diferente das diretrizes da chapa anteriormente formada com a presidente Dilma Rousseff, formando a “ponte” que levou o Brasil a eleger Bolsonaro. Já nos primeiros meses de mandato, o presidente Temer anunciou medidas de austeridade de grande impacto - como a reforma trabalhista e o teto dos gastos, que não constavam no programa de governo de sua antecessora. Os planos de Temer possivelmente teriam ido mais além, com uma eventual aprovação da reforma da previdência, caso não tivesse sido implicado em diversas investigações de corrupção. Temer, no entanto, com um governo de forte orientação pró-mercado, acabou sendo um governo de transição entre os governos petistas e o governo de Bolsonaro.

Palavra-chave: Temer; Petismo; Bolsonaro, Presidencialismo de Coalizão, Congresso.

Abstract: The article lists the main aspects of Temer's mandate that contributed to changing the direction of Brazilian politics to a more right-wing orientation, and with a program different from the guidelines of the slate previously formed with President Dilma Rousseff, forming the “bridge” that led Brazil to elect Bolsonaro. In the first months of his term, President Temer announced austerity measures of great impact - such as labor reform and the spending cap, which were not part of his predecessor's government program. Temer's plans would possibly have gone further, with a possible approval of the pension reform, had he not been implicated in several corruption investigations. Fearing, however, with a government with a strong pro-market orientation, ended up being a transitional government between the PT governments and the Bolsonaro government.

Keywords: Temer; PT; Bolsonaro; Coalitional Presidencialism; Congress.

Resumen: El artículo enumera los principales aspectos del mandato de Temer que contribuyeron a cambiar el rumbo de la política brasileña hacia una orientación más derechista, y con un programa diferente a los lineamientos de la presidenta Dilma Rousseff, formando el “puente” que llevó a Brasil a elegir a Bolsonaro. En los primeros meses de su mandato, el presidente Temer anunció medidas de austeridad de gran impacto, como la reforma laboral y el tope de gasto, que no formaban parte del programa de gobierno de su predecesor. Los planes de Temer posiblemente hubieran ido más lejos, con una posible aprobación de la reforma de las pensiones, si no hubiera estado implicado en varias investigaciones de corrupción. Temiendo, sin embargo, con un gobierno con una fuerte orientación pro mercado, terminó siendo un

¹ Doutora em Ciência Política pela USP e Livre-docente pela PUC-SP; professora associada da PUC-SP; é coordenadora e pesquisadora do Neamp (Núcleo de Estudos em Arte, Mídia e Política), do CNPq e da FAPESP. E-mail: vmchaia@puccsp.br ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5089-6720>

² Jornalista formada pela Universidade Mackenzie e mestre em Ciências Sociais pela PUC-SP. E-mail: falacarol@gmail.com ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6477-8159>

gobierno de transición entre los gobiernos del PT y el gobierno de Bolsonaro.

Palabras clave: Temer; PT, Bolsonaro, Presidencialismo de Coalición; Congreso

1 Introdução

As eleições de 2014 resultaram no aumento da polarização entre direita e esquerda no Brasil, com um Congresso ainda mais conservador na comparação com a configuração anterior, referente ao pleito de 2010, e um cenário de crise estabelecido, que afetou os campos político, econômico e social. Contou para a desestabilização daquela gestão uma série de manifestações ocorridas em 2013 – conhecidas como *jornadas de junho* –, que teve como gatilho no país o anúncio do aumento das tarifas de ônibus na cidade de São Paulo. Como consequência, ao final daquele mês, a popularidade da presidente Dilma caía 24 pontos com os protestos, de 54% para 30% (MENDONÇA, 2013). Ainda assim, em outubro, Dilma se reelege, vencendo no 2º turno Aécio Neves, do PSDB, com 51,6% dos votos válidos.

O início do segundo governo Dilma fora marcado por uma crise política severa, com o governo perdendo a base de apoio no Congresso, e o então presidente da Câmara, Eduardo Cunha (inimigo declarado da presidente), apesar de envolvido em diversos escândalos de corrupção, atuando ativamente para sua derrubada.

Outra fonte de crise para o governo foi a deflagração da operação Lava Jato, em março de 2014, que afetou diretamente o partido de Dilma, o PT, além do forte aumento das discussões políticas pela internet, especialmente pelo *Facebook* e presença maciça em protestos nas ruas, organizado por diversos movimentos cívicos.

Em tal contexto, efetivou-se um forte aumento do conservadorismo e do discurso de ódio ao PT, além do crescimento do número de parlamentares ligados a setores conservadores. O governo Dilma enfrentou sérias dificuldades de sustentação.

Em abril de 2016, a Câmara aprovou a abertura do processo de *impeachment* contra Dilma, por 367 votos a favor e 137, contra. Em 11 de maio o Senado decidiu pela instalação do processo, que levou ao imediato afastamento da presidente. No dia seguinte, Temer assumia de forma interina, sendo que, em 31 de agosto, portanto 100 dias depois, o processo era aprovado no Senado e Dilma, afastada em definitivo.

Ao chegar à presidência, Temer já tinha um plano de governo elaborado, cujas principais diretrizes consistiram em reformas abrangentes, entre elas a trabalhista, a da previdência e o teto dos gastos - sendo que precisava angariar os votos necessários para a aprovação das mesmas. Para esse fim, compartilhou o comando das pastas entre os partidos da coalizão em uma proporção equilibrada.

A primeira decisão de Temer, editada em 12 de maio de 2016, seu primeiro dia no governo, como medida provisória, a MP 726, reduziu de 39 pastas para 24 o número de ministérios (Medida Provisória nº 726, de 2016 convertida na Lei nº 13.341 de 29/09/2016). A

ação decretou o fim dos ministérios da Previdência Social, do Desenvolvimento Agrário, da Ciência e Tecnologia e das Comunicações, e assim suas atribuições foram incorporadas ao então novo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. O Ministério da Cultura, que seria extinto, posteriormente seria recriado após pressão de artistas e produtores culturais (Medida Provisória nº 729, de 2016, que revoga dispositivos da MP 726 e restabelece dispositivos da Lei nº 10.683 de 28/05/2003). A Controladoria Geral da União (CGU) também acabou extinta para dar lugar ao novo Ministério da Transparência. A medida previu ainda a perda do *status* de ministro para o advogado-geral da União e para o presidente do Banco Central, e vinculou a Previdência Social ao Ministério da Fazenda.

No mesmo 12 de maio de 2016, Temer editou uma segunda MP, criando um Programa de Parcerias e Investimentos (PPI), dedicado a tornar mais ágeis as concessões públicas e viabilizar a interação entre Estado e iniciativa privada para gerar investimentos em infraestrutura no Brasil. Essa medida promoveu, ainda, modificações na Lei de Concessões (lei 8.987, de 1995) para a preparação de projetos. Levantamento do portal *GI* feito posteriormente, em janeiro de 2019 (ALVARENGA, 2019), aponta que o programa até então havia resultado em 69 projetos de privatização em andamento, incluindo a Eletrobras, a Casa da Moeda, a venda da participação da Infraero no aeroporto de Guarulhos, Brasília e Confins, além de outras dezenas de empreendimentos em rodovias, ferrovias e terminais portuários.

Em 15 de dezembro de 2016, o governo Temer conseguiu a aprovação do teto dos gastos pelo Senado, que limitou as despesas públicas por 20 anos. Apesar do avanço das medidas de austeridade, que garantiu a Temer o apoio ao menos temporário do mercado financeiro, no aspecto político, denúncias de corrupção complicaram a situação do presidente.

O começo de 2017 marca a deflagração da operação “Carne Fraca”, da Polícia Federal (PF), em março, e posteriormente, em maio, a divulgação das conversas gravadas por Joesley Batista, na qual o executivo afirma ao presidente que estava pagando propina para Eduardo Cunha na cadeia. Logo em seguida, o ex-assessor especial de Temer, Rodrigo Rocha Loures, é gravado pela PF saindo de uma pizzaria com uma mala de dinheiro, criando suspeita de que seria intermediário de Temer. A partir daí, os protestos *Fora Temer* - encabeçados pela esquerda - foram intensificados, com alto grau de repressão violenta em diversas capitais brasileiras.

O presidente inicia, nesse período, um longo processo político em sua própria defesa. Em junho, Temer é absolvido no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) no processo de cassação da chapa com Dilma para as eleições de 2014, porém, no mês seguinte, acaba denunciado por Janot pelo crime de corrupção passiva. Ainda assim, sanciona o projeto de lei da reforma trabalhista – de cunho fortemente neoliberal, promovendo medidas mais austeras aos trabalhadores e mais facilidades aos empregadores.

Em agosto de 2017, o plenário da Câmara aprova o arquivamento da denúncia no caso JBS. Em outubro, o de outra denúncia de Janot, em que o presidente era acusado de obstrução de

justiça e participação de organização criminosa – o presidente seria o líder do esquema envolvendo Petrobras, Caixa e Furnas. Sua popularidade no período vai a 5%.

Ainda em uma tentativa de melhorar sua imagem, o ano de 2018 marca uma guinada do governo Temer para a pauta da segurança. Em 16 de fevereiro, o presidente assina o decreto de intervenção federal na segurança pública do Rio de Janeiro. A medida, prevista para durar até 31 de dezembro do mesmo ano, impediu a votação de emendas constitucionais, incluindo a da reforma da previdência. Foi durante esse mesmo período, ou mais precisamente no dia 14 de março de 2018, que a vereadora do PSOL na capital e ativista de direitos humanos Marielle Franco e seu motorista, Anderson Gomes, foram brutalmente assassinados – um atentado no qual o carro que a transportava fora alvejado por um atirador desconhecido até o momento. Acredita-se que os assassinos estejam ligados a milícias do Rio de Janeiro, embora a autoria e o mando permaneçam desconhecidos (MORI, 2018).

Em maio e junho de 2018 ocorre a greve dos caminhoneiros, que aprofunda a crise política no país e faz com que o governo aprove medidas para beneficiar a categoria. Nesse período, Temer desiste definitivamente da ideia de candidatar-se à reeleição.

Os últimos meses de seu governo são marcados por um fim melancólico: a PF concluiu um inquérito sobre propina no setor portuário, indiciando o presidente por corrupção passiva e lavagem de dinheiro. A denúncia, oficializada pela procuradora-geral Raquel Dodge no começo de dezembro, resultaria em sua prisão preventiva durante alguns dias em março de 2019. O ex-presidente ainda responde a diversos processos resultantes de investigações desta época (TEMER É ABSOLVIDO EM ACUSAÇÃO DE CORRUPÇÃO NO CASO DOS PORTOS, 2021).

2 Governo Temer enquanto “ponte” entre governos petistas e o bolsonarismo

Em 29 de outubro de 2015, ainda antes de romper publicamente com o governo Dilma e com o PT, o PMDB lançou o documento “Uma Ponte para o futuro”, no qual apresentava supostas saídas para a crise do Brasil, diagnosticando problemas dos cenários econômico e sociopolítico, e propunha diretrizes para sua resolução.

O conteúdo programático pretendia “[...] preservar a economia brasileira e tornar viável o seu desenvolvimento, devolvendo ao Estado a capacidade de executar políticas sociais que combatam efetivamente a pobreza e criem oportunidades para todos (UMA PONTE PARA O FUTURO, 2015, p.2)”. No entanto, o que saltava aos olhos e já constava do documento era um evidente prenúncio de golpe (UMA PONTE PARA O FUTURO, 2015, p.2):

Nesta hora da verdade, em que o que está em jogo é nada menos que o futuro da nação, impõe-se a formação de uma maioria política, mesmo que transitória ou circunstancial, capaz, de num prazo curto, produzir todas estas decisões na sociedade e no Congresso Nacional. Não temos outro caminho a não ser procurar o entendimento e a cooperação. A nação já mostrou que é capaz de enfrentar e vencer grandes desafios. Vamos submetê-la a um novo e decisivo teste.

E o partido de Temer continuava sua *declaração de intenções* (UMA PONTE PARA O FUTURO, 2015, p.2):

Para ser funcional ele deve distribuir os incentivos corretos para a iniciativa privada e administrar de modo racional e equilibrado os conflitos distributivos que proliferam no interior de qualquer sociedade.

[...]

Ainda que mudássemos completamente o modo de governar o dia a dia, com comedimento e responsabilidade, mesmo assim o problema fiscal persistiria. Para enfrentá-lo teremos que mudar leis e até mesmo normas constitucionais, sem o que a crise fiscal voltará sempre, e cada vez mais intratável, até chegarmos finalmente a uma espécie de colapso.

O primeiro ponto abordado manifesta a intenção de não aumentar tributos, pois “[...] qualquer ajuste de longo prazo deveria, em princípio, evitar aumento de impostos, salvo em situação de extrema emergência e com amplo consentimento social (UMA PONTE PARA O FUTURO, 2015, p.6)”.

E, mesmo ainda compondo a base do governo, o PMDB tecia graves críticas ao comando político, quando menciona que, no Relatório Global de Competitividade 2015-2016, do Fórum Econômico Mundial,

[...] o Brasil ficou em 75º lugar, entre 140 países, perdendo 18 posições em relação ao relatório anterior, de 2014, sendo ultrapassado pelos emergentes – Rússia, África do Sul, Índia e México, o que mostra que algo muito errado está acontecendo com o nosso país nestes últimos anos (UMA PONTE PARA O FUTURO, 2015, p.6).

Ainda no mesmo documento, é mencionada a necessidade de decomposição dos fatores que compõem o índice relativo aos impostos e à complexidade tributária. Na visão dos autores, tais parâmetros combinados respondem por 25% – o maior fator – dos problemas para realizar negócios no país. O segundo *entrave* seriam as leis trabalhistas (sic), com 14% de responsabilidade; seguido do ônus da corrupção, com 12% na hierarquia das causas impeditivas.

Sobre a previdência, o documento afirma que “[...] diferentemente de quase todos os demais países do mundo, nós tornamos norma constitucional a maioria das regras de acesso e gozo dos benefícios previdenciários, tornando muito difícil a sua adaptação às mudanças demográficas (UMA PONTE PARA O FUTURO, 2015, p.7)”.

O texto também prenunciava os futuros cortes profundos na saúde e educação com a chegada de Temer e do partido à presidência, de forma interina, a partir de maio de 2016. De acordo com o *Uma ponte para o futuro*, se fazia necessário

[...] acabar com as vinculações constitucionais estabelecidas, como no caso dos gastos com saúde e com educação, em razão do receio de que o Executivo pudesse contingenciar, ou mesmo cortar esses gastos em caso de necessidade. [...] porque no Brasil o orçamento não é impositivo e o Poder Executivo pode ou não executar a despesa orçada (UMA PONTE PARA O FUTURO, 2015, p.9).

No âmbito social, o programa propunha *orçamento com base zero*, o que significa avaliar a cada ano todos os programas estatais por meio de um comitê independente, com autonomia para sugerir a continuação ou o fim de cada medida, de acordo com os seus custos e benefícios. A justificativa: “Hoje os programas e projetos tendem a se eternizar, mesmo quando há uma mudança completa das condições. De qualquer modo, o Congresso será sempre soberano e dará a palavra final sobre a continuação ou fim de cada programa ou projeto (UMA PONTE PARA O FUTURO, 2015, p.10).”

Segundo o documento, os gastos do PIB brasileiro com a previdência a níveis próximos de 12% eram insustentáveis, pois o país tinha outras questões como “jovens para atender, [...] problemas de assistência de saúde, de educação, de segurança (UMA PONTE PARA O FUTURO, 2015, p.12).” Outro argumento compara os valores daqui com os de países que têm gastos parecidos e *populações muito mais velhas do que a nossa*, como Alemanha e França, e países que gastam a metade do que o Brasil gasta, como EUA, Japão e China.

Ainda em relação à economia, o programa criticava os juros altos do país, indicando que a inflação estava muito acima da meta de 4,5% e já ameaçava sair do controle, pois “[...] qualquer voluntarismo na questão dos juros é o caminho certo para o desastre (UMA PONTE PARA O FUTURO, 2015, p.14)”. A fórmula sugerida pelo documento aliava reforma do orçamento, adaptação da previdência às mudanças demográficas e redução da dívida pública, o que resultaria em mais previsibilidade no ambiente econômico, normalização da atividade produtiva e recuperação da capacidade de investimento público.

O documento também acenou para mais abertura às privatizações ao citar entre seus objetivos o de

[...] executar uma política de desenvolvimento centrada na iniciativa privada, por meio de transferências de ativos que se fizerem necessárias, concessões amplas em todas as áreas de logística e infraestrutura, parcerias para complementar a oferta de serviços públicos (UMA PONTE PARA O FUTURO, 2015, p.18).

Em relação à Petrobras, o plano era o retorno ao regime anterior de concessões na área de petróleo, mesmo que dando à empresa o direito de preferência.

Para o comércio internacional, propunha-se “[...] maior abertura comercial e busca de acordos regionais de comércio em todas as áreas econômicas relevantes – Estados Unidos, União Europeia e Ásia – com ou sem a companhia do Mercosul, embora preferencialmente com eles (UMA PONTE PARA O FUTURO, 2015, p.18)”.

Este documento ainda incluiu a promessa de obedecer às instituições democráticas, apesar de falar em *reconstituição do Estado*:

Faremos esse programa em nome da paz, da harmonia e da esperança, que ainda resta entre nós. Obedecendo as instituições do Estado democrático, seguindo estritamente as leis e resguardando a ordem, sem a qual o progresso

é impossível.

O país precisa de todos os brasileiros. Nossa promessa é reconstituir um estado moderno, próspero, democrático e justo (UMA PONTE PARA O FUTURO, 2015, p.19).

Após a saída de Dilma Rousseff, a ascensão de Temer ao poder, seguindo em grande parte as premissas do “Uma ponte para o futuro”, significou uma guinada do direcionamento da política brasileira para a direita. O presidente promoveu reformas que não estavam no plano de governo original da presidente Dilma Rousseff - que foi o programa eleito em 2010 - visando assim contar com o apoio do setor privado brasileiro. Temer, no entanto, não previu que esta guinada 1- não o faria popular e 2- causaria em parte da população brasileira uma busca por um candidato mais extremista, que sanasse os anseios de combate à corrupção que prevalecia naquele momento. E assim, o Brasil que elegeu Dilma em 2014, escolheria Bolsonaro no pleito seguinte. Mas qual a conjuntura que levou a uma guinada tão abrupta na política brasileira? A resposta não é simples e inclui diversos fatores. Em primeiro lugar, a crise econômica que abatia o governo Dilma, tanto aumentou o nível de endividamento da população - e consequentemente o poder de compra, como houve aumento no desemprego. A taxa de desocupação passou de 8,1% entre março e maio de 2015 para 11,2% entre março e maio de 2016 - o período que coincide com o golpe, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). No segundo trimestre de 2014 o índice estava em 7%, sendo que o índice atingiu um pico de piora em 2017, no primeiro trimestre, a 13,7%.

Além disso, ainda no campo econômico, a presidente sofria severas críticas pela alta do dólar, que começou o ano a R\$ 2,65 e terminou em R\$ 3,94 (DOLAR SOBE EM TODOS 5 ANOS DE DILMA E SALTA 137%, DE R\$ 1,666 A R\$ 3,948, 2015), causando grande descontentamento na população. Neste período, a aprovação do governo Dilma oscilou entre 11% e 12%, segundo o Datafolha (64% REPROVAM GOVERNO DILMA, 2016). Temer, no entanto, não conseguiria índices melhores de aprovação, ficando conhecido como o presidente mais impopular da história. Ao entrar no governo, Temer iniciou com uma aprovação similar à de Dilma, com 14%, terminando seu governo em 2018 com um índice de baixa recorde a 7% (MAIS IMPOPULAR DESDE COLLOR, TEMER FECHA COM REPROVAÇÃO EM BAIXA, 2019), especialmente após os escândalos de corrupção.

Neste final de mandato, Temer já representava a insatisfação de grande parte da população que apoiou o golpe de 2016. Nunca houve, no entanto, nenhuma grande ruptura da administração com os setores que representam o mercado financeiro e a indústria. O político, de alguma forma, sempre se manteve representante dos interesses do capital, e mesmo não conseguindo aprovar a previdência, seguiu defendendo a bandeira das privatizações e do corte de gastos. Não por acaso, Temer não levou adiante questões como a taxação de grandes fortunas e de remessas enviadas ao exterior. O presidente chegou a propor um projeto tímido neste sentido, que não foi votado pelo Congresso (PIERRY, 2017) ao final de 2017 e nem retornaria à pauta até

o fim do mandato de Temer.

O apoio do mercado esteve diretamente ligado à promessa das reformas, que por sua vez, lhe garantiu o apoio de diversos veículos de informação. O dono do SBT, Silvio Santos, chegou a receber Temer em um de seus programas dominicais de fim de noite. Em tom jocoso, no dia 28 de janeiro de 2018, o presidente compareceu ao programa para explicar a reforma, que também foi defendida pelo apresentador, e ao final, Temer simula uma "premiação" à Silvio com uma nota de R\$50 pela defesa da previdência (PROGRAMA SILVIO SANTOS, 2018). O governo chegou a gastar R\$110 milhões entre janeiro de 2017 e fevereiro de 2018 em publicidade para a reforma - que acabou fracassando durante a gestão Temer (MACEDO, 2018).

O governo de Bolsonaro usaria da mesma tática em 2019 ao destinar verba pública da Secretaria Especial de Comunicação (Secom) para veicular propagandas da reforma em rádios, TVs, jornais e na internet, incluindo canais de *YouTube* para crianças (MACIEL; FONSECA, RUDNITZKI; SCOFIELD; CORREIA, 2020).

Outra característica que em um primeiro momento sustentou Temer e depois acabou lhe custando caro foi designar cargos a partidos da base de apoio em um desenho parecido com a composição da base do governo. Para esse fim, compartilhou o comando das pastas entre os partidos da coalizão em uma proporção equilibrada. Como observa o levantamento da Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getulio Vargas (GRAÇA, 2016) à época,

[...] apenas 9,4% dos recursos autorizados (ou R\$ 106,56 bilhões) e 11,6% dos recursos discricionários (R\$ 15,39 bilhões) do total destinado aos ministérios são gerenciados pelo PMDB. No número de pastas, o partido concentra sete, porém, em termos orçamentários, compartilha com os partidos aliados o comando dos ministérios com maiores recursos [...].

O estudo segue suas observações (GRAÇA, 2016):

Em termos de gestão do orçamento total autorizado (incluindo valores de caráter obrigatório e discricionário) o PSD lidera, com R\$ 547,94 bilhões. Isso porque o Ministério da Previdência (agora integrado ao da Fazenda), que teve Henrique Meirelles, filiado ao PSD em 2011, como ministro, obteve o maior orçamento de todos, com a maior parte destinada a gastos obrigatórios. Seguido do PP, em pastas que totalizam R\$ 131,16 bilhões de recursos e do próprio PMDB, que administra R\$ 106,56 bilhões.

Cabe destacar que, no segundo governo Dilma, o PT era responsável pelo maior orçamento autorizado, com R\$ 772,3 bilhões disponíveis, seguido pelo PROS, com R\$ 109,6 bilhões; enquanto o PMDB ficou com “apenas” R\$ 26,5 bilhões. O jurista Paulo Ricardo Schier, na obra *Presidencialismo de Coalizão*, aponta a lógica implícita na distribuição do bolo:

Cargos que representam o acesso a parcelas mais substanciais do orçamento em regra são os mais cobiçados, tal como sucede o Ministério da Saúde, por onde transita grande parte dos recursos orçamentários brasileiros [...]. A lógica da distribuição destes cargos e funções não é aleatória. Partidos políticos que obtiveram a maior taxa de sucesso no pleito parlamentar em regra terão acesso

aos cargos e funções mais relevantes, tanto pelo critério econômico financeiro quanto pelo critério da importância política. Serão esses partidos os garantidores da governabilidade, da estabilidade e, portanto, das vitórias do presidente no parlamento (SCHIER, p. 115).

Importante apontar que o Congresso eleito com Dilma em 2014 havia se tornado mais conservador na comparação com o pleito anterior. Segundo levantamento do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (RADIOGRAFIA DO NOVO CONGRESSO: LEGISLATURA 2015-2019, 2014), 257 dos 513 deputados eleitos em 2014 tiveram suas campanhas financiadas pelo agronegócio, outros 55 estavam ligados à polícia, e 82 deputados eram representantes de igrejas, formando uma significativa bancada evangélica. No mesmo pleito, deputados defensores de causas sociais caíram de 83 para 46. Jair Bolsonaro foi o deputado mais votado no Rio, com 464.572 votos. Como observaram Brugnago e Chaia (2014, p.101):

Com a derrota de Aécio Neves, a militância da direita entrou em desespero. Os valores democráticos foram jogados de lado e, imediatamente, começaram a se discutir soluções para se verem livres do PT. As soluções passaram por ondas de separatismo para a desconexão do Nordeste, imediato desejo de *impeachment* e até de um golpe militar.

Em 2014, a configuração da Câmara após as eleições resultou em aumento no número de partidos representados – de 28 partidos ante 22 partidos na disputa de 2010, o que tende a tornar o diálogo mais complexo. Do total de eleitos, 238 eram novos parlamentares, enquanto 275 foram reeleitos. O PT conquistou a maior bancada, com 70 deputados, mas perdeu 18 *cadeiras* na comparação com o pleito anterior (MARTINS, 2015). O PMDB elegeu a segunda maior bancada, porém encolheu cinco *cadeiras* na comparação com a gestão anterior, ficando com 66 deputados. O PSDB elegeu a terceira maior bancada, com 54 deputados. Ainda assim, a presença feminina permaneceu sub-representada, com 51 deputadas eleitas, ante 47 em 2010.

A coligação da chapa que levou Dilma à vitória e a seu segundo mandato contou com nove partidos: PT, PMDB, PSD, PP, PR, PRB, PDT, Pros e PCdoB – somando um total de 304 deputados (REIS; ARAGÃO, 2014).

Já no Senado, cuja eleição renovou um terço da Casa, o PMDB se confirmou como a maior bancada no mesmo pleito, totalizando 19 parlamentares. O PT emplacou a segunda, com 12 senadores, seguido do PSDB, com 10 senadores. Havia um total de 15 partidos representados.

A presidência da Câmara esteve com o deputado Eduardo Cunha (MDB), que havia se tornado inimigo declarado de Dilma, entre 1º de fevereiro de 2015 e 5 de maio de 2016 – quando teve de deixar o mandato por decisão do STF, quando uma liminar assinada por Teori Zavascki considerou que o parlamentar estava atrapalhando as investigações da operação Lava Jato. Dias antes, em 17 de abril, Cunha havia comandado o processo de votação de *impeachment*. Seu sucessor foi Waldir Maranhão, do Partido Progressista (PP) – desde 2017 Progressistas –, que assumiu de forma interina até 14 de julho de 2016. No mesmo mês, para o lugar de Cunha, a Casa

elegeu Rodrigo Maia (DEM), que permaneceu no posto até o final do governo Temer, sendo reeleito já no governo Bolsonaro, em 2019. Nesse mesmo intervalo, o Senado teve a presidência de Renan Calheiros (PMDB), que ficou de 2013 a 2016, seguido de seu companheiro de partido Eunício Oliveira para o biênio 2017-2018. Chaia (2018, p. 23) viu essa composição e a conjuntura da seguinte forma:

Uma nova onda conservadora tomou conta do cenário político brasileiro. Evangélicos e católicos, de matrizes conservadoras, têm ingressado na esfera político-partidária e consolidado suas forças no cenário nacional. Os representantes da indústria armamentista estão entre os parlamentares mais votados no congresso mais conservador pós-1985. Atualmente, esses são atores políticos relevantes que possuem poder para interferir nas decisões do parlamento, não sendo mais possível ignorar sua presença no espaço público. Além disso, movimentos sociais conservadores no aspecto moral e liberal no aspecto econômico ganharam simpatia por parte da população brasileira. Os movimentos “Movimento Brasil livre”, “Vem pra rua”, “Revoltados online”, “Movimento endireita Brasil”, dentre outros, conseguiram mobilizar, por meio das redes sociais, grandes manifestações anti-PT e articularam-se na defesa de pautas morais, também trabalhando para o crescimento da representação parlamentar conservadora na Câmara dos Deputados.

Sérgio Abranches (1988, p.20) cunhou o termo presidencialismo de coalizão como a “[...] necessidade, mais ou menos frequente, de recurso à coalizão interpartidária para a formação do Executivo (gabinete)”. Suas observações sobre o tema vão além:

A frequência de coalizões reflete a fragmentação partidário-eleitoral, por sua vez ancorada nas diferenciações socioculturais; é improvável a emergência sistemática de governos sustentados por um só partido majoritário. Essa correlação entre fragmentação partidária, diversidade social e maior probabilidade de grandes coalizões beira o truísmo. É nas sociedades mais divididas e mais conflitivas que a governabilidade e a estabilidade institucional requerem a formação de alianças e maior capacidade de negociação (ABRANCHES, 1988, p. 20).

Abranches aponta ainda que o Brasil é o único país a combinar proporcionalidade, multipartidarismo e *presidencialismo imperial*, além de organizar o ministério com base em grandes coalizões. O país, como entende o mesmo autor, no conjunto das nações democráticas, é o único caso de presidencialismo de coalizão.

A lógica de formação das coalizões tem, portanto, dois eixos, o partidário e o regional (estadual). E assim, o cálculo relativo à base de sustentação política do governo não é apenas partidário-parlamentar, mas também regional. Por isso, Abranches aponta que “[...] torna-se necessário que o governo procure controlar pelo menos a maioria qualificada que lhe permita bloquear ou promover mudanças constitucionais” (ABRANCHES, 1988, p.22).

O sistema presidencialista brasileiro conta com características como natureza fragmentada do sistema partidário e representação proporcional de lista aberta, em que cada partido receberá a quantidade de cadeiras proporcionais ao número de votos conseguidos nas eleições em que o voto no partido determina o número de cadeiras que terá na câmara e o voto no

candidato indicará a posição dele na lista de preferências³.

De acordo com Santos (2002), a combinação dos mesmos fatores leva o presidente a distribuir pastas ministeriais entre os membros dos principais partidos e, assim, tentar obter apoio do Congresso na implementação de sua agenda de políticas públicas.

Um freio legal importante é que a Constituição de 1988 impõe monopólio do Executivo sobre a execução orçamentária, gerando um cenário que pode ser forte incentivo para que deputados federais se organizem em partidos que votam com disciplina e de forma mais previsível.

Por outro lado, o Executivo é a única fonte distribuidora de benefícios, o que lhe garante um grande poder de barganha. Parlamentares recebem, em contrapartida ao seu apoio, benefícios para serem mostrados em seus redutos eleitorais.

Limongi (2006, n.p.), por outro lado, entende que nada autoriza tratar o sistema político brasileiro como singular. O autor aponta que coalizões obedecem e são regidas pelo princípio partidário – características próprias do Brasil como federalismo, o poder dos governadores e a diversidade e heterogeneidade da sociedade brasileira tornam as coalizões *imperiosas*. A formação da base parlamentar de apoio ao presidente, portanto, não pode ser estritamente partidária. O autor esmiúça a questão:

O fato é que o presidente brasileiro é poderoso do ponto de vista legislativo não porque usurpe o poder legislativo, mas porque a Constituição de 1988 assim o estabeleceu. O presidente tem a prerrogativa exclusiva de iniciar legislação nas principais áreas de política: tributação, orçamento e fixação dos quadros do funcionalismo, para citar as áreas fundamentais. Logo, o presidente não é um legislador qualquer (LIMONGI, 2006).

Neste sentido, Temer prezou pela negociação com o Congresso durante todo o período que esteve na presidência. Não fosse seu envolvimento em casos de corrupção, o presidente teria se beneficiado da configuração do Congresso pós-*impeachment* e, possivelmente, na onda de apoio que o fez conseguir aprovar as reformas trabalhistas e o teto dos gastos, ambos via MPs, também teria passado a reforma da previdência. Lembrando que boa parte dos congressistas que apoiaram o *impeachment* da presidente Dilma formaram a base do governo Temer. O próprio político defendeu o elo entre o Congresso e o Senado, em artigo de 2010, afirmando que “[...] o presidencialismo de coalizão é o que mais se aproxima do parlamentarismo, sinalização extremamente democrática” (TEMER, 2010).

As acusações de corrupção envolvendo Temer, no entanto, mudaram o cenário de relativa facilidade que ele encontrara para aprovar seu projeto de reformas. Também a aproximação do pleito seguinte, em 2018, pois muitos parlamentares não quiseram se associar a medidas de austeridade que poderiam impactar seus resultados eleitorais.

³ O sistema se contrapõe ao de lista fechada, em que os eleitores votam apenas no partido, e não nos candidatos.

Sobre as pautas de seu governo, é importante frisar que a aprovação da reforma trabalhista, em 2017, não diminuiu significativamente o problema do desemprego. O Brasil terminou 2018 com uma taxa de desemprego de 11,6%, comparado a 12,7%, em 2017 – ano da aprovação da reforma trabalhista, segundo dados do IBGE. A principal mudança observada refere-se a acordos entre empregados e empregadores, que passaram a prevalecer (apesar de garantidos férias e 13º salário), além da contribuição sindical, que deixou de ser obrigatória. Inclusive, segundo especialistas, essas medidas trouxeram grande desequilíbrio às negociações trabalhistas, somadas a um cenário de aumento da informalidade (LESSA, 2019). Em relação às jornadas de trabalho, antes limitadas a oito horas por dia, passou a se aceitar o regime de 12 horas de trabalho, seguidas de 36 horas de descanso, o que possibilitou o trabalho intermitente, cuja prestação de serviços ocorre de forma não contínua (APROVADA EM 2017, REFORMA TRABALHISTA ALTEROU REGRAS PARA FLEXIBILIZAR MERCADO DE TRABALHO, 2019).

Em relação ao teto dos gastos, já no começo de 2019, membros do governo iniciaram discussões a fim de flexibilizar a medida, alegando dificuldades para sustentar a regra. Em setembro de 2019, os economistas Fabio Giambiagi e Guilherme Tinoco, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDES, publicaram o artigo “O teto de gasto público – mudar para preservar” (2019), já prevendo que a dinâmica de despesas tornará impossível cumprir o valor estabelecido. O documento aponta:

Uma coisa era ter uma regra de teto estável, com a perspectiva de que a reforma previdenciária fosse aprovada em 2017 para ter vigência a partir de 2018 e a economia retomasse um crescimento moderado entre 2,5% e 3% já a partir de 2017, o que ajudaria a alavancar a receita e conduziria a uma rápida reversão do déficit primário. Outra muito diferente é não ter se aprovado a reforma até agora, com a despesa previdenciária tendo continuado a crescer continuamente esses anos e a economia indo para o terceiro ano consecutivo com um patamar de crescimento de escasso 1% ao ano (a.a.). Nesse ambiente macroeconômico deprimido, o achatamento de diversas rubricas de despesa está começando a afetar seriamente políticas do governo que dependem da existência de verbas adequadas. É essa realidade que motiva a necessidade de reflexão na procura de alternativas que mantenham o compromisso com a sustentabilidade fiscal (GIAMBIAGI; TINOCO, 2019, p. 9).

A proposta aprovada no governo Temer previa evitar qualquer crescimento real das despesas públicas de 2017 a 2026, com uma possibilidade de alterar a regra por lei complementar para o período de 2027 a 2036. Porém, a pandemia do coronavírus (covid-19), deflagrada no começo de 2020, também deverá pressionar as discussões para a revisão do limite.

Por fim, salienta-se que a reforma da previdência fora aprovada, em novembro de 2019, já na gestão de Bolsonaro, que manteve a agenda neoliberal na economia e a política de redução de direitos.

Somados estes fatores, Temer falhou em atender os anseios de uma população que foi às ruas pelo impeachment, tanto em busca de respostas perante os esquemas de corrupção, quanto

por uma economia mais próspera - mesmo que isso significasse uma guinada às políticas de orientação neoliberal. Em outras palavras, o presidente não se tornou uma potência simbólica capaz de livrar o Brasil da corrupção e tirar o país da crise.

Enquanto isso, um forte clima de polarização tomava o país, e no pleito de 2018, candidatos de partidos mais tradicionais, como Geraldo Alckmin do PSDB, não conseguiram atender a estas demandas. Assim, a conjuntura que levou Bolsonaro ao poder continha um cerce de ruptura com a política tradicional. E mesmo Bolsonaro tendo sido deputado por diversos mandatos, sua figura conseguiu representar a demanda por uma mudança radical.

O campo da esquerda, neste mesmo pleito, vivenciou um vácuo de poder causado pela prisão de Lula, em abril de 2018, que demorou a ser preenchido por seu sucessor na eleição, Fernando Haddad. Outros candidatos como Ciro Gomes (PDT) e Marina Silva (Rede), tentaram sem sucesso emplacar uma terceira via, e não chegaram ao segundo turno. A eleição de 2018 foi atípica em diversos sentidos. Além da substituição de Lula, que era o então líder nas pesquisas, por Haddad, em setembro daquele ano, Bolsonaro sofreria um atentado - a facada de Adélio Bispo durante comício em Juiz de Fora (MG), e assim ele não participou dos principais debates televisivos. Esta ausência, no entanto, não o prejudicou, posto que sua campanha foi em grande parte construída nas redes sociais.

Bolsonaro construiu um sistema de comunicação que não passava pelas mídias tradicionais - fenômeno que não foi percebido pelos estudiosos de eleições. Ao aderir à pauta conservadora, Bolsonaro conseguiu o apoio dos evangélicos, que já representa parcela significativa tanto dos votos, como do Congresso.

A força final que faltava a Bolsonaro foram as elites - que, com a chegada do neoliberal Paulo Guedes para a formação da equipe econômica, garantiu o apoio de diversos setores da economia, tanto no campo financeiro, como na indústria.

3 Conclusão

O período em que Michel Temer chefiou o Estado brasileiro representou a ponte que mudou as diretrizes da política brasileira do petismo para o bolsonarismo. O próprio documento *Uma ponte para o futuro*, lançado por seu partido, o (ainda) PMDB, em outubro de 2015, já anunciava as premissas de um projeto nacional de orientação neoliberal – mesmo que, naquela época, a sigla ainda fizesse parte da base de apoio da presidente Dilma Rousseff. Esse foi um dos primeiros grandes sinais, do lado de fora dos bastidores, de que havia uma articulação em curso com o objetivo de abandonar a ala governista, deixando os “petistas” lidarem com a crise política sozinhos. Assim, ao desembarcar do governo, o PMDB conseguiu que Temer assumisse após o golpe.

A chegada de Temer ao poder, em maio de 2016, veio acompanhada de um novo conteúdo programático, baseado em uma série de reformas econômicas austeras, em especial a do teto dos

gastos e a reforma trabalhista, que foram aprovadas ainda naquele ano pelo Congresso, e a reforma da previdência, que emplacou apenas no mandato seguinte, de Jair Bolsonaro.

Apesar do bom trânsito político, Temer, especialmente após se envolver em escândalos de corrupção, não atendeu os anseios de uma população que clamava por mudanças. A partir de seu governo, foram iniciadas reformas econômicas que chamaram a atenção dos neoliberais, que por sua vez, desejavam uma guinada mais profunda em termos de privatizações e redução do tamanho do Estado. O mercado personificou este desejo de mais políticas de austeridade em Paulo Guedes.

No campo social, Bolsonaro conseguiu preencher de maneira simbólica os anseios de uma população que desejava o fim da corrupção, além de estabelecer diálogo com líderes da bancada evangélica.

Estas forças se aliaram a Bolsonaro e contribuíram massivamente para sua vitória, mesmo na ausência de um plano de governo com propostas concretas. O plano de governo apresentado por Bolsonaro era composto basicamente por uma apresentação de *powerpoint* de pouca elaboração, sem muitos dados e nem profundidade. Esta mesma falta de plano e de preparo para governar refletiu, por exemplo, na ausência de uma política efetiva para o combate à pandemia do Covid-19, que levou o Brasil a figurar entre os países com o maior número de vítimas ao lado de Estados Unidos e Índia (ALONSO, 2021), para citar apenas uma das mazelas.

Referências

ALONSO, Lucas. Índia se torna 3º país com mais mortos por Covid em meio a caos sanitário e derrota política de Modi. **Folha Online**. Bauru, 03/05/2021. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/05/india-se-torna-3o-pais-com-mais-mortos-por-covid-em-meio-a-caos-sanitario-e-derrota-politica-de-modi.shtml> Acesso em 9 jun. 2021.

ALVARENGA, Darlan. Bolsonaro herda 69 projetos do PPI de Temer e quer ampliar privatizações. **G1**. São Paulo, 21/01/2019. Disponível em:

<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/01/21/bolsonaro-herda-69-projetos-do-ppi-de-temer-e-quer-ampliar-privatizacoes.ghtml> Acesso em 7 jun. 2021.

AMORIM NETO, Otavio; TAFNER, Paulo. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 5-38, 2002.

APROVADA EM 2017, REFORMA TRABALHISTA ALTEROU REGRAS PARA FLEXIBILIZAR MERCADO DE TRABALHO. **Agência do Senado**. Brasília, 02/05/2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/05/02/aprovada-em-2017-reforma-trabalhista-alterou-regras-para-flexibilizar-o-mercado-de-trabalho> Acesso em 8 jun. 2021.

AZEVEDO, Fernando Antonio Farias de. **A grande imprensa brasileira**. Paralelismo político e antipetismo (1989-2014). 2016. 172f. Tese (Professor Titular). Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.

AZEVEDO, Fernando Antonio; CHAIA, Vera Lucia Michalany. O Senado nos editoriais dos jornais paulistas (2003 - 2004). **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 173-204, jun. 2008.

BARROS FILHO, Clóvis. **Ética na comunicação**: da informação ao receptor. São Paulo:

Moderna, 1995.

BOBBIO Norberto. **Teoria das formas de governo**. 9. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

BOLSONARO, Jair. **O caminho da prosperidade**: Proposta de plano de governo. Tribunal Superior Eleitoral, 2017. Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf Acesso em 9 jun. 2021.

BRASIL. Lei 10.683, de 2016. Revoga dispositivos da Medida Provisória no 726, de 12 de maio de 2016, restabelece dispositivos da Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, e cria as Secretarias Especiais dos Direitos da Pessoa com Deficiência e do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

BRASIL. Lei 13.341, de 2016. Altera as leis n.ºs 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a medida provisória n.º 717, de 16 de março de 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Empresariado industrial, democracia e poder político. **Textos para discussão**, Escola de economia, FGV, São Paulo, n. 192, jun. 2009. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2664/TD%20192%20-20Luiz%20Carlos%20Bresser%20Pereira.pdf?sequence=1>. Acesso em: 20 abr. 2020.

BRUGNAGO, Fabricio; CHAIA, Vera. A nova polarização política nas eleições de 2014: radicalização ideológica da direita no mundo contemporâneo do Facebook. **Aurora**: revista de arte, mídia e política, São Paulo, v. 7, n. 21, p. 99-129, out. 2014-jan. 2015.

CHAIA, Vera. O conservadorismo e a ascensão da Nova Direita. DIAS, L. A.; SEGURADO, R. (org.). **O golpe de 2016**: Razões, atores e consequências. São Paulo: Intermeios, 2018.

DIAS, Luiz Antonio; SEGURADO, Rosemary (org.). **O golpe de 2016**: razões, atores e consequências. São Paulo: Intermeios; PUC-SP-PIPEq, 2018.

DOLAR SOBE EM TODOS 5 ANOS DE DILMA E SALTA 137%, DE R\$ 1,666 A R\$ 3,948. **Uol**. São Paulo, 30/12/2015. Disponível em:

<https://economia.uol.com.br/cotacoes/noticias/redacao/2015/12/30/dolar-sobe-em-todos-5-anos-de-dilma-e-salta-137-de-r-1666-a-r-3948.htm> Acesso em 8 jun. 2021.

FREITAS, Andréa. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

GIAMBIAGI, Fabio; HORTA, Guilherme Tinoco de Lima. **O teto do gasto público**: mudar para preservar. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2019. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/18620/1/PRFol_Teto%20do%20gasto%20publico_BD.pdf Acesso em 8 jun. 2021.

GRAÇA, Luís Felipe da. **Governo Temer distribui mais de 80% do Orçamento Federal entre partidos da coalizão**. Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getulio Vargas (FGV DAPP). São Paulo, 2016. Disponível em: <http://dapp.fgv.br/governo-temer-distribui-mais-de-80-do-orcamento-federal-entre-os-partidos-da-coalizacao/> Acesso em 8 jun. 2021.

LESSA, Claudio. Reforma trabalhista recebe críticas dois anos após entrar em vigor. **Agência Câmara de Notícias**. Brasília, 20/11/2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/615470-reforma-trabalhista-recebe-criticas-dois-anos-apos-entrar-em-vigor> Acesso em 8 jun. 2021.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estudos, Cebrap**, São Paulo, n. 76, p. 17-41, nov. 2006. Disponível em:

- www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000300002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 28 nov. 2020.
- LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. As reformas (des)necessárias. **Revista São Paulo em Perspectiva**, Fundação Seade, São Paulo, v. 10, n. 4, out./dez. 1996.
- MACEDO, Isabella. Governo Temer gastou R\$ 110 milhões em propaganda de reforma da Previdência fracassada. **Congresso em Foco**. São Paulo, 27/04/2018. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/reforma-da-previdencia-fracassada-no-congresso-custou-r-110-milhoes-em-14-meses/> Acesso em 6 jun. 2021.
- MACIEL, Alice. FONSECA, Bruno. RUDNITZKI, Ethel. SCOFIELD, Laura. CORREIA, Mariama. Governo patrocinou propaganda da Previdência para canais infantis, religiosos e investigados pela Justiça. **Agência Pública**, São Paulo, 07/07/2020. Disponível em: <https://apublica.org/2020/07/governo-patrocinou-propaganda-da-previdencia-para-canais-infantis-religiosos-e-investigados-pela-justica/> Acesso em 8 jun. 2021.
- MAINWARING, Scott. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 21-74, abr. 1993. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 jan. 2020.
- MAIS IMPOPULAR DESDE COLLOR, TEMER FECHA COM REPROVAÇÃO EM BAIXA. **Datafolha**. São Paulo, 03/01/2019. Disponível em: <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2019/01/1985723-mais-impopular-desde-collor-temer-fecha-com-reprovacao-em-baixa.shtml> Acesso em 9 jun. 2021
- MARTINS, Renata. Eleições 2014: saiba como ficou a nova composição da Câmara dos Deputados por partido. **Portal EBC**. Brasília, 05/01/2015. Disponível em: <https://memoria.ebc.com.br/noticias/eleicoes-2014/2014/10/confira-como-ficou-a-nova-composicao-da-camara-dos-deputados-por> Acesso em 9 jun. 2021.
- MENDONÇA, Ricardo. Popularidade de Dilma cai 27 pontos após protestos. **Folha Online**, São Paulo, 29/06/2013. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/06/1303541-popularidade-de-dilma-cai-27-pontos-apos-protestos.shtml> Acesso em 8 jun. 2021.
- MORI, Letícia. Investigadas pela morte de Marielle, milícias podem ser um problema maior que o tráfico no Rio. **BBC Brasil**. São Paulo, 17/04/2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-43438332> Acesso em 8 jun. 2021.
- NUNES, Edison. Fragmentação de interesses e morosidade no parlamento brasileiro. MOISÉS, José Álvaro (org.). **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.
- PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS CONTÍNUA - PNAD CONTÍNUA. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Séries históricas
Taxa de desocupação, jan-fev-mar 2012 - jan-fev-mar 2021. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=desemprego Acesso em 9 jun. 2021.
- PIERRY, Flávia. Governo fez força. Mas Congresso não votou o imposto sobre grandes fortunas. **Gazeta do Povo**. Brasília, 19/12/2017. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/governo-fez-forca-mas-congresso-nao-votou-o-imposto-sobre-grandes-fortunas-bl8bs70qvjeaopieey6bp4gnb/> Acesso em 8 jun. 2021.
- PROGRAMA SILVIO SANTOS. Participação Presidente Michel Temer (28/01/2018). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=NP5ZuzH0wEk> Acesso em 9 jun. 2021.
- REIS, Thiago; ARAGÃO, Leo. Eleições 2014: Nova Composição da Câmara. **Portal G1**. São

Paulo, 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/nova-composicao-da-camara.html> Acesso em 8 jun. 2021.

SANTOS, Fabiano. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000200003 Acesso em: 8 jun. 2021.

SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo de coalizão**: contexto, formação e elementos na democracia brasileira. Curitiba: Juruá, 2017.

SEGURADO, Rosemary; CHAIA, Vera; ESTRAMANHO, Rodrigo (org.). **Política e liderança**: (recurso eletrônico) teorias e práticas. São Paulo: Ed. PUC-SP, 2018.

64% REPROVAM GOVERNO DILMA. **Datafolha**. São Paulo, 29/02/2016. Disponível em: <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2016/02/1744564-64-reprovam-governo-dilma.shtml> Acesso em 8 jun. 2021.

SINGER, André. Do sonho rooseveltiano ao pesadelo golpista. Rio de Janeiro: **Revista Piauí**, edição 140. Disponível em <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/do-sonho-rooseveltiano-ao-pesadelo-golpista/>. Acesso em 20 nov 2020.

SINGER, André. **O lulismo em crise**: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016). São Paulo: Cia. das Letras, 2018.

TEMER, Michel. Um regime de coalizão. Câmara dos Deputados. Brasília, 2010. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/ Mesa/presidencia/galeria-presidentes/michel-temer-2009-2010/artigos/um-regime-de-coalizao> Acesso em 8 jun. 2021.

TEMER É ABSOLVIDO EM ACUSAÇÃO DE CORRUPÇÃO NO CASO DOS PORTOS. **DW Brasil**. Berlim, 19/03/2021. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/temer-%C3%A9-absolvido-de-acusa%C3%A7%C3%A3o-de-corrup%C3%A7%C3%A3o-no-caso-dos-portos/a-56933658> Acesso em 8 jun. 2021.

UMA PONTE PARA O FUTURO. Fundação Ulisses Guimarães. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www.fundacaoulisses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf> Acesso em 29 de abril de 2021.

Artigo recebido em: 2021-04-29

Artigo reapresentado em: 2021-06-16

Artigo aceito em: 2021-06-30



O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NA ITÁLIA

JUDICIAL REVIEW IN ITALY

EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN ITALIA

Eduardo Meira Zauli¹
Guilherme Sales Meira Zauli²

Resumo: Este artigo aborda o tema do controle de constitucionalidade italiano. Procede-se a uma caracterização institucional da Corte Constitucional italiana instituída pela Constituição de 1948; são tratadas as modalidades incidental e concentrada do controle de constitucionalidade na Itália e apontadas as tendências evolutivas do sistema italiano no sentido de uma conjugação de elementos institucionais provenientes dos modelos americano e europeu kelseniano de controle de constitucionalidade.

Palavras-chave: Controle de constitucionalidade; Itália; Corte Constitucional.

Abstract: This article addresses the issue of Italian judicial review. An institutional characterization of the Italian Constitutional Court instituted by the Constitution of 1948 is carried out; the incidental and concentrated modalities of judicial review in Italy are dealt with and the evolutionary tendencies of the Italian system are pointed out in the sense of a combination of institutional elements from the American and European Kelsenian models of constitutionality control.

Keywords: Judicial Review; Italy; Constitutional Court.

Resumen: Este artículo aborda la cuestión del control de constitucionalidad italiano. Se lleva a cabo una caracterización institucional del Tribunal Constitucional italiano instituida por la Constitución de 1948; se abordan las modalidades incidentales y concentradas de control de constitucionalidad en Italia y se señalan las tendencias evolutivas del sistema italiano en el sentido de una combinación de elementos institucionales de los modelos de control de constitucionalidad americano y europeo kelseniano.

Palabras clave: Control de Constitucionalidad; Italia; Corte Constitucional.

1. A CORTE CONSTITUCIONAL

Órgão de garantia constitucional previsto na Constituição Italiana de 1948 e instalada em 1956 com a prerrogativa de concentrar o exercício do controle de constitucionalidade na República Italiana, a *Corte Costituzionale* é o órgão encarregado de decidir as controvérsias acerca da legitimidade constitucional das leis e dos atos com força de lei do Estado e das Regiões; sobre os conflitos de atribuição entre os poderes do Estado e sobre aqueles entre o Estado e as

¹ Prof. Departamento Ciência Política da UFMG. Pós-Doutor em Ciência Política pela Universtà di Bologna. E-mail: emzauli@gmail.com

² Bacharel em Direito e Especialista em Direito Tributário pela PUCMG. E-mail: guilhermezauli@zauliadvocacia.com

Regiões, e entre as Regiões.

Artigo 134 - O Tribunal Constitucional julga: as controvérsias relativas à legitimidade constitucional de leis e atos com força de lei, do Estado e das Regiões; os conflitos de atribuições entre os poderes do Estado e entre o Estado e as Regiões e entre as Regiões; as acusações contra o Presidente da República, de acordo com a Constituição. (ITALIA, COSTITUZIONE, 1948, tradução dos autores).

Segundo Gianfranco Pasquino, a Corte Constitucional

Desempenha, portanto, ao mesmo tempo, o papel de árbitro entre os poderes do Estado, de juiz que decide sobre as leis e de garantidor da democracia com relação aos crimes cometidos por ministros e pelo presidente da República. (PASQUINO, 2011, p. 110, tradução dos autores).

Instalada em Roma, a Corte está sediada no Palazzo della Consulta, vizinho ao Palazzo del Quirinale (residência oficial do Chefe de Estado). Até mesmo sua localização geográfica e sua vizinhança têm sido lembradas como indicativos da posição ocupada pela Corte Constitucional no sistema político italiano:

Uma escolha feliz, esta da sede, não só porque o edifício do século XVIII é uma obra arquitetônica de grande beleza, mas também porque a sua localização expressa bem, simbolicamente, a posição da Corte constitucional: na colina "mais alta" de Roma, face a face com o Palazzo del Quirinale, sede do Presidente da República, a mais alta instituição representativa e, por sua vez, principalmente - como a Corte - com funções de garantia; relativamente longe, no entanto, dos palácios da Roma "política" (Montecitorio e Palazzo Madama, sedes das duas Câmaras, Palazzo Chigi, sede da Presidência do Conselho de Ministros, que é o topo do Governo, os vários ministérios) e da Roma "Judicial" (por exemplo, o "Palazzaccio", sede do Tribunal de Cassação, ou seja, a cúpula da magistratura). (CORTE COSTITUZIONALE, 2016, p. 16, tradução dos autores).

É composta por 15 juízes que cumprem um mandato de 9 anos: 5 eleitos pelo Parlamento; 5 escolhidos pelo Chefe de Estado; e 5 elegidos pela suprema magistratura ordinária e administrativa, sendo que destes últimos, 3 são provenientes da Corte Suprema di cassazione (Corte Suprema de Cassação), 1 do Consiglio di Stato (Conselho de Estado) e 1 da Corte dei conti (Corte de Contas), conforme depreende-se do artigo 135 da Constituição da República italiana conjugado com a Lei 11 de março de 1953, n. 87, e a Lei Constitucional 22 de novembro de 1967, n. 2.

Introduzida no ordenamento constitucional do Estado italiano na transição da ditadura fascista para a democracia ao final da 2ª Guerra Mundial, a Corte Constitucional não encontra paralelo em nenhuma instituição italiana anterior à Constituição de 1948.

Antes da entrada em vigor da Constituição de 1948 vigorava na Itália o Estatuto do Reino, denominado Estatuto Fundamental da Monarquia de Savoia, de 04 de março de 1848, conhecido como Estatuto Albertino (Statuto Albertino) – por ter sido promulgado por Carlo Alberto di Savoia, Rei da Sardenha. O Estatuto Albertino definia uma forma de governo consubstanciada

em uma monarquia constitucional, sendo caracterizado por ter sido uma Constituição flexível, passível de modificações através de leis ordinárias. Além disso, o Estatuto Albertino não previa um controle de legitimidade constitucional de leis e atos normativos, de maneira que um tribunal não podia recusar-se a aplicar uma lei por considerá-la inconstitucional, o que seria interpretado como uma violação do princípio da separação dos poderes.

Segundo Carlo Guarnieri,

Tradicionalmente a Itália, como de resto os países da Europa continental, não conhecia um controle judicial de constitucionalidade. De fato, de acordo com o Estatuto Albertino, a Constituição em vigor em nosso país antes de 1948, um tribunal não poderia se recusar a aplicar uma lei porque que tenha sido considerada inconstitucional, em contraste com a Constituição, nem declará-la como tal e portanto cancelá-la do âmbito das normas jurídicas. Uma tentativa desse tipo teria sido interpretada como uma violação grave do princípio da separação dos poderes. (GUARNIERI, 2011, p. 28, tradução dos autores).

É importante considerar, em qualquer tentativa de compreender as razões que levaram a criação da Corte Constitucional na Itália, certas características do Poder Judiciário italiano à época da introdução do controle concentrado de constitucionalidade. Segundo Carlo Guarnieri, diferentemente do que ocorre nos países de *common law*, os tribunais italianos não eram – e não são – obrigados a respeitar os precedentes jurisprudenciais e então, pelo menos em teoria, poderiam verificar-se diferenças de orientações entre a Corte de Cassação - órgão de cúpula do Poder Judiciário italiano- e os tribunais inferiores; diferenças que poderiam ter consequências fortemente negativas. Além disso, os tribunais italianos não possuíam nem mesmo a autoridade moral e o prestígio dos tribunais de *common law*, em particular da magistratura federal americana. Além disso, uma vez que os juízes da época foram educados, recrutados e até mesmo promovidos durante o período fascista, era pouco provável que pudessem interpretar a Constituição antifascista com o espírito dos pais fundadores. E ainda, confiando-se a prerrogativa de declarar a inconstitucionalidade de uma lei a uma Corte separada, esperava-se obter da magistratura ordinária a tradicional subordinação às leis. (GUARNIERI, 2011, p. 29).

Não por acaso, outros países europeus adotaram ao final da 2ª Guerra Mundial soluções constitucionais semelhantes mediante a criação de cortes de inspiração kelseniana em seus ordenamentos jurídicos, como a Alemanha (1949) e a França (1958). Aquilo de que se tratava era a mudança de um arranjo institucional fundado no princípio da supremacia do parlamento em direção a outro modelo institucional fundado no princípio da supremacia da Constituição. Isso ocorre em um contexto marcado por uma visão pessimista acerca da possibilidade de se atribuir exclusivamente ao Poder Legislativo a competência para decidir sobre a constitucionalidade leis. Tal solução tende cada vez mais a ser vista como não satisfatória, já que como o próprio fascismo demonstrou, um poder legislativo desprovido de controle, mesmo seguindo procedimentos formalmente legais, pode facilmente levar à contorção do regime democrático.

O caráter relativamente tardio da introdução e difusão do controle de constitucionalidade

na Europa decorreu em parte de uma associação entre a noção de soberania popular e supremacia do parlamento que se afirma a partir da Revolução Francesa de 1789. Daí uma hostilidade com relação a qualquer tipo de controle, especialmente de constitucionalidade, exercido por um órgão extraparlamentar.

O atraso europeu em relação ao sistema norte-americano pode estar ligado à influência que a doutrina revolucionária francesa teve sobre os arranjos políticos de muitos sistemas continentais, alimentando sua tendência de concentrar o poder ao invés de dividi-lo (...). A ênfase que a ideologia jacobina coloca na soberania popular e nas instituições que a expressam leva a afirmar a supremacia das assembleias e, em última instância, da regra da maioria. (...) O que está consolidado no continente é um arranjo piramidal que formalmente afirma o primado do parlamento (...) e o sustenta também ao subordinar o juiz à sua vontade, ou melhor, à vontade da lei. (PEDERZOLI, 2008, p. 21-22, tradução dos autores).

A atual Constituição, ao contrário do Estatuto Albertino, é considerada uma Constituição rígida, quer dizer, modificável apenas através de um procedimento relativamente complexo, sendo que algumas de suas disposições não podem ser objeto de revisão constitucional, tal como prescreve o artigo 139, *ipsis litteris*: “A forma republicana não pode ser objeto de revisão constitucional”. Além do mais, a doutrina quase unanimemente entende que nem a natureza democrática da Constituição, expressa nos direitos de liberdade dos cidadãos, possa ser afetada e transformada por revisão constitucional.

A complexidade do procedimento de revisão da Constituição delineado no artigo 138 destina-se a assegurar que o Parlamento se expresse de uma forma ponderada, não sob urgências emocionais ou adquiridas, e que também seja possível a intervenção de uma pluralidade de atores (PASQUINO, 2011, p. 111). Segundo o artigo 138 da Constituição italiana

As leis de revisão da Constituição e as outras leis constitucionais são adotadas por cada Câmara com duas deliberações sucessivas com intervalo não inferior a três meses, e são aprovadas pela maioria absoluta dos membros de cada Câmara na segunda votação.

As próprias leis estão sujeitas a um referendo popular quando, no prazo de três meses de sua publicação, um quinto dos membros de uma Câmara ou quinhentos mil eleitores ou cinco Conselhos Regionais o solicitarem. A lei submetida a referendo não é promulgada se não for aprovada pela maioria dos votos válidos. Nenhum referendo é realizado se a lei foi aprovada na segunda votação de cada uma das Câmaras por uma maioria de dois terços de seus membros (ITALIA, COSTITUZIONE, 1948, tradução dos autores).

2. O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Quais são os atores legitimados no ordenamento jurídico italiano a acionar a jurisdição da Corte? Quais são as vias de acesso à Corte? Em que momento é realizado o controle de constitucionalidade? Tais questões encontram resposta tanto no texto da Constituição quanto na legislação infraconstitucional italianas.

Na Itália, o controle jurisdicional de legitimidade constitucional de leis e atos normativos

é caracterizado como concentrado na Corte Constitucional e de caráter repressivo (posterior), ou preventivo (prévio) conforme o momento em que é realizado, se antes ou após a entrada em vigor das leis ou dos atos normativos sujeitos a controle.

2.1 O controle em via incidental

O controle de constitucionalidade incidenter tantum é sempre repressivo (posterior). É disciplinado pelo art. 1 da Lei Constitucional 9 de fevereiro de 1948, n.1, que determina que será remetida à Corte Constitucional a questão de legitimidade constitucional detectada de ofício ou levantada por uma das partes no curso de um processo judicial, desde que não entendida pelo juiz como manifestamente infundada. Com efeito, dispõe o referido artigo:

Art. 1º - A questão de legitimidade constitucional de uma lei ou de um ato com força de lei da República, suscitada de ofício ou apresentada por uma das partes no decorrer do processo e não considerada pelo juiz como manifestamente infundada, é remetida à Corte constitucional para a sua decisão. (ITALIA, LEGGE COSTITUZIONALE N.1, 1948, Tradução dos autores).

Além disso, o artigo 23 da Lei 11 de março de 1953, n. 87, permite que, além das partes, o Ministério Público apresente à autoridade jurisdicional a questão de legitimidade constitucional por meio de um pedido específico que deve indicar as disposições da Constituição ou da lei constitucional que supostamente foram violadas.

Art. 23 - No curso de um julgamento perante uma autoridade jurisdicional uma das partes ou o Ministério Público podem apresentar uma questão de legitimidade constitucional por meio de um pedido específico indicando:
(...)
b) as disposições da Constituição ou das leis constitucionais, que se presume terem sido violadas. (...) (ITALIA, 1953, n.87, tradução dos autores).

Note-se que o Ministério Público, do ponto de vista da proposição das questões incidentais, não é assimilado ao juiz, mas às partes. Com isso, a sua iniciativa no processo incidental não é direta, mas deve passar necessariamente pelo controle do juiz perante o qual se desenvolve o processo (ZAGREBELSKY e MARCENÒ, 2012, p. 281).

Uma vez arguida pelas partes a questão de legitimidade constitucional de uma lei ou ato normativo, compete ao juiz, de acordo com o art.1 da Lei Constitucional n.1 de 1948, analisar se a questão suscitada não é manifestamente infundada, para só então remetê-la à Corte Constitucional. Ou seja, o magistrado realiza uma espécie de juízo de admissibilidade da questão de constitucionalidade.

Ao juiz compete, portanto, impedir o prosseguimento da iniciativa da parte nos casos em que a questão seja irrelevante ou manifestamente infundada, ou, no caso contrário, abrir a estrada de acesso à Corte Constitucional (ZAGREBELSKY e MARCENÒ, 2012, p. 295).

Na caracterização feita do sistema italiano por Pasquale Pasquino:

No sistema constitucional italiano, o envio para a corte constitucional é quase monopolizado por tribunais comuns. Os juízes enviam casos que têm que decidir a Roma, ao órgão especializado chamado Corte Costituzionale, sempre que tiverem uma "dúvida razoável" [non manifesta infondatezza] sobre a constitucionalidade da lei que eles - os juízes comuns - devem aplicar. Mais exatamente, quando pensam que aplicar a lei produzirá algum tipo de injustiça (não apenas uma contradição entre normas superiores e inferiores, para falar como os teóricos legais Kelsenianos). (PASQUINO, 2001, p. 3, tradução dos autores).

Nas palavras de Patrizia Pederzoli:

O controle em via incidental impõe restrições estritas ao indivíduo, que só pode contestar a lei apenas por meios judiciais, desde que seja parte de um processo (...). As dúvidas de constitucionalidade que podem ser apresentadas aqui devem então ter algum fundamento, não ser, por exemplo, pretestuosas, e empregar apenas disposições legislativas úteis para resolver a disputa. É o juiz comum que avalia estes dois requisitos, a "não manifesta falta de fundamento" e a "relevância". Se persuadido, ele deverá suspender o processo e motivá-los no ato de envio com o qual ele ativa a Corte. De sua decisão discricionária depende, portanto, a oportunidade de os indivíduos obterem um julgamento sobre a lei a ser aplicada à disputa. Mais importante, o juiz pode promover uma questão de legitimidade constitucional de ofício, sem ser solicitado pelas partes explicando sua relevância e fundamento. Se no primeiro caso ele seleciona as questões que chegarão à Corte, exercitando na prática um poder de veto e, em qualquer caso, filtrando os argumentos apresentados em juízo, no segundo se coloca como um ator que promove sua intervenção com plena autonomia e iniciativa própria. Por isso, é uma função de particular importância, que o leva a definir a agenda da justiça constitucional e ser seu "porteiro" (...) pelo menos no âmbito desse procedimento. (PEDERZOLI, 2008, p. 52-53, tradução dos autores).

A relevância da questão de legitimidade constitucional apta a ser remetida à Corte exprime uma conexão objetiva entre a questão e o processo a quo. Essa relação diz respeito ao fato de que a questão deve estar diretamente ligada ao caso concreto, isto é, a resolução do mesmo deve depender do julgamento da legitimidade da questão constitucional que foi detectada pelo juiz ou arguida pela parte.

Observa-se que a decisão que denega a exceção de ilegitimidade constitucional por entendê-la manifestamente irrelevante ou infundada, deve ser devidamente motivada, e a exceção pode ser proposta novamente em cada grau posterior de jurisdição, de acordo com o artigo 24 da Lei Constitucional 11 de março de 1953, n.87:

Art. 24 - O ato que rejeitar a exceção de ilegitimidade constitucional por manifesta irrelevância ou falta de fundamento deve ser adequadamente motivado. A exceção pode ser proposta novamente no início de cada grau posterior do processo. (ITALIA, LEGGE COSTITUZIONALE 11 marzo 1953, n.87, tradução dos autores).

No procedimento de instauração do juízo de constitucionalidade na via incidental ou de exceção, a questão de constitucionalidade não se coloca por si mesma, mas na verdade como um incidente ou exceção processual no curso de um processo judicial; o procedimento é concreto, porque a lei é considerada no momento e em sua aplicação; é geral, podendo-se considerar todas

as leis no momento de suas aplicações; e por último, é indisponível, já que o juiz, quando cumpridas as condições, é obrigado a promovê-lo (ZAGREBELSKY; MARCENÒ, 2012, p. 268).

Relativamente à iniciativa incidental de instauração de um juízo de controle de constitucionalidade, observa-se, primeiramente, que a questão de constitucionalidade deve surgir no curso de um processo que tramita perante uma autoridade judiciária (art.1 da Lei Constitucional n.1 de 1948 e art. 23 da Lei n. 87 de 1953), cabendo às partes levantá-la ao juiz ou a este detectá-la de ofício.

Entre as duas iniciativas há uma diferença fundamental: o poder das partes é indireto, e o do juiz é direto. As partes do processo, na verdade, apenas levantam a questão frente ao juiz da causa, e este, verificando que a questão não é manifestamente infundada, a transmite à Corte Constitucional; o juiz, ao contrário, ao ver-se diante de uma questão de legitimidade constitucional, a promove diretamente frente à Corte (ZAGREBELSKY e MARCENÒ, 2012).

É justamente em razão da impossibilidade de as partes recorrerem diretamente à Corte que se costuma dizer que a iniciativa no procedimento incidental é sempre e somente do juiz da causa, de ofício ou provocado pelas partes.

Gustavo Zagrebelsky e Valeria Marcenò (2012, p. 279, 280) afirmam que esta perspectiva é válida apenas quando a instauração do juízo de constitucionalidade é analisada por um ângulo externo à iniciativa do juízo a quo: do ponto de vista da Corte, o ato de impulso do juízo de constitucionalidade é do juiz, e somente deste. Se, no entanto, os eventos do processo forem examinados dall'interno, é evidente que as duas iniciativas (das partes e do juiz) não podem ser confundidas. A dupla legitimação corresponde a uma *dúplice ratio*:

a) para as partes, a questão se configura como instrumento de defesa de direitos e interesses constitucionalmente protegidos, conforme o direito de ação previsto no artigo 24 da Constituição italiana. Tal direito de ação é direto em relação ao juiz a quo e indireto (através deste) perante a Corte Constitucional. Com a questão de constitucionalidade, as partes buscam a tutela dos próprios *iura*, contra a *lex* (considerada) inconstitucional;

b) para o juiz, não estão em discussão suas considerações subjetivas; ele está interessado em defender a sua posição institucional, a posição de intermediariedade entre lei e Constituição. Apresentando de ofício a questão de constitucionalidade o juiz não só se preocupa com uma abstrata coerência do ordenamento jurídico, mas defende uma posição que lhe é garantida, não como executor burocrático da lei, mas de intérprete e garantidor de um mais profundo significado do direito, em um estado regido por uma Constituição rígida.

A separação das legitimações é necessária, conforme argumentam Zagrebelsky e Marcenò (2012, p. 80), porque não seria admissível a defesa judiciária dos direitos individuais confiada paternalisticamente a sujeitos diversos, embora operando em vista de exigências institucionais objetivas: o direito de ação é garantido pelo art. 24 da Constituição como um direito a exercício pessoal e direto.

Art. 24 - Todos podem agir em juízo para a tutela de seus próprios direitos e interesses legítimos.

A defesa é um direito inviolável em todas as fases e graus do procedimento. Os meios para agir e defender-se diante de qualquer jurisdição são assegurados aos necessitados, com institutos apropriados.

A lei determina as condições e métodos para a reparação de erros judiciais. (ITALIA, COSTITUZIONE, 1948, tradução dos autores)

Enfim, no controle realizado através da via incidental, o procedimento constitucional é instaurado no momento em que a ordem de remessa (art. 23 da Lei n. 87 de 1953) chega à Corte e, após ser submetida a um controle preliminar de regularidade realizado por seu Presidente, aí se desenvolve integralmente sem qualquer intromissão do juízo a quo. A relação processual originária não se coloca de frente do juízo de constitucionalidade, tratando-se de juízos profundamente diversos em seus objetos, caracteres e sujeitos. Como já mencionado, o procedimento perante a Corte é de direito objetivo, onde se predomina o princípio da oficialidade e se prescinde da necessidade da constituição de uma relação processual entre parte e juiz. Observa-se, todavia, que aberto o incidente de inconstitucionalidade, pode-se realizar um contraditório com o reconhecimento de direitos processuais a sujeitos que, em várias qualidades, intervenham na causa.

2.2 O controle em via principal

Tal procedimento de controle de constitucionalidade, previsto diretamente na Constituição italiana, é promovido em via principal ou de ação, já que a questão de constitucionalidade é posta como um processo ad hoc; é abstrato, já que as leis ou atos impugnados são considerados pelo que prescrevem, independentemente de suas aplicações concretas; é específico, sendo que o controle operante não incide sobre a inconstitucionalidade de leis e atos em geral, mas sobre a incompetência dos entes responsáveis pela edição dos mesmos; e, por fim, é disponível, já que os entes envolvidos podem (é uma faculdade) ou não fazer o uso de seus poderes de recurso à Corte.

Muito do que foi dito, no que diz respeito à eficácia ou objeto do juízo, também se aplica ao controle abstrato ou em via principal, assim definido porque pedido por determinadas autoridades, sem ser mediada pelo juiz comum e, portanto, referido a regras ainda não contestadas em um processo. (PEDERZOLI, 2008, p. 61, tradução dos autores).

No sistema de controle de constitucionalidade italiano estão previstas três hipóteses de controle de constitucionalidade que são exercitados em via principal, ou de ação.

A primeira é aquela inserida no ordenamento jurídico italiano através da Lei Constitucional 22 de novembro de 1999, n.1, que alterou o artigo 123 da Constituição italiana e possibilitou ao Governo da República a arguição, perante a Corte Constitucional, de ilegitimidade constitucional de estatuto regional (que determina a forma de governo e os princípios fundamentais de organização e funcionamento de cada região) dentro do prazo de trinta dias após

sua publicação. O caráter preventivo foi entendido como tal pela própria Corte Constitucional ao prolatar a sentença n. 304 de 2002. Quanto ao exposto, sustenta o artigo 123 da Constituição italiana:

Art. 123 - Cada Região tem um estatuto que, em harmonia com a Constituição, sua forma de governo e seus princípios fundamentais de organização e funcionamento.

O estatuto regula o exercício do direito de iniciativa e o referendo sobre as leis e disposições administrativas da Região e a publicação de leis e regulamentos regionais.

O estatuto é aprovado e modificado pelo Conselho Regional com lei aprovada pela maioria absoluta de seus membros, com duas deliberações sucessivas adotadas em intervalos não inferiores a dois meses.

Para esta lei, não é necessário apor o visto pelo Comissário do Governo.

O Governo da República pode promover a questão de legitimidade constitucional sobre os estatutos regionais perante a Corte Constitucional no prazo de trinta dias após a sua publicação.

O estatuto é submetido a um referendo popular quando, no prazo de três meses de sua publicação, o requeiram um cinquentésimo dos eleitores da Região ou um quinto dos membros do Conselho Regional o solicitarem. A lei submetida a referendo não é promulgada se não for aprovada pela maioria dos votos válidos. (...) (ITALIA, 1948, tradução dos autores).

Em meio à controvérsia acerca do caráter repressivo ou preventivo do controle de constitucionalidade sancionado pelo art. 123 da Constituição italiana, afirmam Gustavo Zagrebelsky e Valeria Marcenò (2012, p.334-335):

Desde a entrada em vigor da nova disposição constitucional, colocou-se a questão sobre o caráter preventivo ou subsequente do controle sobre os estatutos regionais. Isso porque o art. 123 da Constituição faz decorrer o prazo para a apresentação do recurso do governo "da publicação" dos estatutos. Qual "publicação"? A questão não era trivial, envolvendo a relação entre o procedimento agravado para a formação da lei estatutária e o procedimento de controle de sua legitimidade constitucional. Ambos os procedimentos referem-se a termos que ocorrem "desde a publicação" do ato (dentro de três meses da publicação, um referendo popular pode ser solicitado, e dentro de trinta dias da publicação, um recurso do governo pode ser apresentado). No primeiro caso, no entanto, até mesmo por analogia com o processo previsto para a formação de leis constitucionais (Art. 138 Const.), trata-se certamente de uma publicação "noticial", que é feita antes da consumação do procedimento, para permitir a iniciativa do referendo; no segundo caso, no entanto, nada é explicitamente dito. A consequência é que, referindo-se à publicação-notícia, o controle da constitucionalidade na lei estatutária antecede a realização do referendo (e, portanto, seu desfecho não corre o risco de colidir com uma possível vontade contrária expressa pelos cidadãos); Referindo-se ao vigor da publicação, o controle da constitucionalidade torna-se sucessivo ao referendo, com a possibilidade de contradição entre os resultados de um e do outro. (...)

A questão interpretativa (...) foi resolvida pela Corte (...). Essa afirmou que "o prazo para promover o controle da legitimidade constitucional começa a partir da publicidade "noticial" da deliberação estatutária e não daquela sucessiva à promulgação, que é condição para entrada em vigor "(...) O controle é, portanto, preventivo: antecede o eventual referendo (tradução dos autores).

A segunda hipótese de controle de constitucionalidade em via principal pela Corte Constitucional é de tipo repressivo (posterior) e está prevista no artigo 127 da Constituição

italiana, que trata da possibilidade de que o Governo, quando entender que uma lei regional excedeu a competência da Região, possa promover uma questão de legitimidade constitucional perante a Corte Constitucional dentro do prazo de 60 dias após sua publicação; e que as regiões também podem, quando entenderem que uma lei ou um ato normativo do Estado ou de outra Região interfere em sua esfera de competência, promover uma questão de legitimidade constitucional perante a Corte Constitucional no mesmo prazo de 60 dias após a publicação da lei ou do ato:

Art. 127 - O Governo, quando considerar que uma lei regional excede a competência da Região, pode promover a questão da legitimidade constitucional perante a Corte Constitucional no prazo de sessenta dias de sua publicação.

A Região, quando considera que uma lei ou ato que tenha força de lei do Estado ou de outra Região ofende sua esfera de competência, pode promover a questão da legitimidade constitucional perante a Corte Constitucional dentro de sessenta dias da publicação da lei ou do ato com força de lei. (ITALIA, 1948, tradução dos autores).

A propósito dos recursos constitucionais do Estado contra as Regiões e das Regiões contra o Estado, afirmam Gustavo Zagrebelsky e Valeria Marcenò (2012, p. 321):

O controle que se instaura em seguida ao recurso é, como é claramente deduzido a partir da formulação da disposição constitucional, um controle posterior, que é realizado em leis, estatais ou regionais, depois que tenham entrado em vigor.

Por sua vez, o juízo de constitucionalidade exercido em via principal considera-se instaurado no momento em que o recurso é depositado na secretaria da Corte Constitucional e supera o controle preliminar de regularidade, nos termos do art. 23 das Normas Integrativas para os Julgamentos perante a Corte Constitucional, de 16 de março de 1956.

A Corte, ao decidir o mérito da questão de legitimidade constitucional, pode adotar duas posturas: a rejeição, (*rigetto*) ou o acolhimento, através da denominada *sentenza de accoglimento*. No primeiro caso, nada muda e a lei continua vigente, mas no segundo, a lei é eliminada. A sentença que declara a inconstitucionalidade da lei pode ser considerada como uma decisão que constata e remove um estado de dúvida, sancionando definitivamente e oficialmente um vício pré-existente.

O efeito da decisão que declara a ilegitimidade constitucional de uma lei ou um ato normativo está estabelecido no artigo 136 da Constituição da República italiana, segundo o qual a declaração de inconstitucionalidade causa a perda de eficácia da lei ou do ato contrários à Constituição.

Art. 136. Quando a Corte declara a ilegitimidade constitucional de uma lei ou ato com força de lei, a lei deixa de ter efeito a partir do dia seguinte à publicação da decisão.

A decisão da Corte é publicada e comunicada às Câmaras e Conselhos

regionais interessados, para que, quando julgarem necessário, procedam de acordo com as formas constitucionais. (ITALIA 1948, tradução dos autores).

Não se espera que a Corte disponha acerca das consequências da declaração de inconstitucionalidade: a Corte se ocupa da declaração de ilegitimidade de um dispositivo, mas não pode gerir os efeitos resultantes desta declaração (ZAGREBELSKY; MARCENÒ, 2012, p. 346).

A lei ou o ato declarado inconstitucional perde sua eficácia a partir do dia seguinte ao da publicação da decisão que declarou sua inconstitucionalidade, e nenhum evento sucessivo à publicação é idôneo a conferir novamente eficácia à lei declarada inconstitucional (art. 136 da Constituição italiana), o que sugere um efeito geral pro futuro, ou seja, *ex nunc*, já que a declaração de inconstitucionalidade influi nas situações e relações jurídicas posteriores à publicação da decisão, mas não sobre as que surgiram anteriormente. Esta foi certamente e inequivocamente a intenção do constituinte (ZAGREBELSKY e MARCENÒ, 2012, p. 346).

Ocorre que, analisando o efeito previsto no artigo 136 da Constituição italiana sob o aspecto do juízo a *quo*, percebe-se que no controle de constitucionalidade exercido em via incidental, se a decisão de inconstitucionalidade só pudesse surtir efeitos após sua publicação, certamente ninguém, nem o juiz e nem as partes, teria interesse em promover a questão de constitucionalidade, já que independentemente da decisão proferida pela Corte Constitucional, o juízo a quo teria de aplicar ao caso a lei vigente ao momento de seu julgamento.

Esta incongruência foi levada em conta pelo artigo 30 da Lei n. 87 de 1953, que estabeleceu que, a partir do dia seguinte à publicação, a lei declarada inconstitucional não pode ter aplicação.

Como asseveram Gustavo Zagrebelsky e Valeria Marcenò (2012, p. 350, 351), as duas fórmulas (cessação de eficácia e não-aplicação da lei declarada inconstitucional) não são equivalentes; de fato, são expressões de dois entendimentos diversos: com o artigo 136 o Constituinte objetivava limitar o efeito da declaração de inconstitucionalidade às situações posteriores à decisão da Corte; e com o artigo 30 o legislador procurou evitar, no que foi possível, a aplicação da lei reconhecida como inconstitucional. Apesar de não serem equivalentes, as duas normas não são contraditórias. Há uma relação de integração entre elas. O art. 136 – com a expressão “cessação de eficácia” – disciplina os efeitos futuros e abstratos da decisão de inconstitucionalidade sobre a vigência da lei em geral; o artigo 30 – com a expressão “desaplicação” – disciplina os efeitos sobre as relações passadas e concretas, nos julgamentos particulares que lhe dizem respeito.

O efeito da decisão da Corte Constitucional é então, para o futuro, um efeito substancial análogo à ab-rogação; e para o passado, um efeito processual que se reflete naturalmente sobre o plano das relações substanciais em curso. Este reflexo abre a estrada para a considerada retroatividade dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade no controle de

constitucionalidade italiano.

Observa-se, no entanto, que apesar de os efeitos retroativos da decisão de inconstitucionalidade operarem, por regra, sobre as relações processuais em curso, isto é, pendentes, o artigo 30 da Lei n. 87 de 1953 abre uma exceção que permite que estes efeitos retroativos atinjam relações jurídicas exauridas, que é a retroatividade em matéria penal. Com isso, as sentenças condenatórias, mesmo que transitadas em julgado, cessam sua execução e produção de efeitos quando a lei que ensejou o decreto condenatório foi declarada inconstitucional.

Eis o que dispõe o artigo 30 da Lei n. 87 de 1953:

Art. 30. A sentença que declara a ilegitimidade constitucional de uma lei ou de um ato com força de lei do Estado ou de uma Região, no prazo de dois dias de seu depósito na Secretaria, é transmitida, de ofício, ao Ministro de Justiça ou ao Presidente do Conselho regional de modo a que se proceda imediatamente e, no máximo em dez dias, a publicação do dispositivo na mesma forma estabelecida para a publicação do ato declarado inconstitucional.

A sentença, no prazo de dois dias a contar da data do depósito, é também comunicada às Câmaras e Conselhos regionais interessados, para que, quando julgarem necessário, adotem as medidas de sua competência.

As regras declaradas inconstitucionais não podem ser aplicadas a partir do dia seguinte à publicação da decisão.

Quando uma sentença de condenação irrevogável tenha sido proferida nos termos da disposição declarada inconstitucional, cessam sua execução e todos os seus efeitos penais. (ITALIA 1953, tradução dos autores).

Por último, uma terceira modalidade distinta de controle pela via principal ocorre com relação ao controle de constitucionalidade exercido, preventivamente, em se tratando da hipótese prevista no artigo 75 da Constituição italiana e disciplinada pela Lei Constitucional 11 de março de 1953, n.1; e pela Lei 25 de maio de 1970, n. 352, relativamente à figura do referendium revogativo (*referendum abrogativo*).

Segundo os dispositivos legais, far-se-á um referendo popular para deliberar acerca da ab-rogação total ou parcial de uma lei ou de um ato normativo, quando solicitado por quinhentos mil eleitores ou cinco Conselhos regionais, sendo que compete à Corte Constitucional (após comunicação proveniente do órgão competente da *Corte di cassazione* sobre a legitimidade do pedido de referendo, isto é, que este cumpre os requisitos legais e procedimentais elencados na Lei 25 de maio de 1970, n. 352) decidir se o pedido *de referendum* revogativo é admissível perante o segundo comando do art. 75 da Constituição, que veda este tipo de referendo para leis tributárias e de balanço, de anistia e de indulto, e de autorização a ratificar tratados internacionais.

Artigo 75 - O plebiscito popular é realizado para deliberar sobre a revogação, no todo ou em parte, de uma lei ou de um ato que tenha força de lei, quando quinhentos mil eleitores ou cinco Conselhos Regionais o solicitarem.

Não é admitido o referendo sobre leis tributárias e orçamentárias, anistia e indulto, e de autorização para ratificar tratados internacionais. Têm direito de participar do referendo todos os cidadãos chamados a eleger a Câmara dos Deputados. (ITALIA, 1948, tradução dos autores).

Por sua vez, a Lei Constitucional nº 1 de 11 de março de 1953 dispõe que

Art. 2º - Compete à Corte Constitucional julgar se os pedidos de plebiscito submetidos nos termos do art. 75 da Constituição são admissíveis nos termos do segundo parágrafo do mesmo artigo. As modalidades deste julgamento serão estabelecidas pela lei que rege a realização do referendo popular. (ITALIA 1953, tradução dos autores).

Percebe-se, portanto, que o peculiar controle de legitimidade constitucional de *referendum* revogativo é realizado em via principal e de forma preventiva já que nessa hipótese cabe à Corte Constitucional analisar a admissibilidade do instrumento de soberania popular, que deve estar em conformidade com o artigo 75 da Constituição italiana.

3. ITÁLIA: UMA CORTE CONSTITUCIONAL DE TIPO KELSENIANO?

Quando se examina em perspectiva comparada os diferentes sistemas democráticos contemporâneos, uma das variações institucionais mais importantes que se percebe diz respeito à distinção entre, de um lado aqueles sistemas fundados no princípio da soberania do parlamento; e de outro lado aqueles sistemas baseados no princípio da soberania da Constituição. Nos primeiros, o parlamento é soberano em suas decisões, enquanto que nos últimos soberana é a Constituição (SWEET, 2008; MENDES; BRANCO, 2012).

O que se observa é a existência de diferentes modelos constitucionais, sendo que os sistemas fundados no princípio da soberania da Constituição apresentam restrições substanciais ao exercício da autoridade pública - na forma de direitos constitucionais - e estabelecem um meio judicial independente de fazer cumprir direitos, mesmo contra o legislativo. A soberania legislativa é expressamente rejeitada.

Nos sistemas fundados na supremacia da Constituição, diante de uma antinomia de normas jurídicas que oponha a Constituição a outra norma qualquer, deve-se sempre solucionar o conflito em favor da prevalência de norma constitucional hierarquicamente superior. Nisso consiste o chamado controle de constitucionalidade. Resta saber qual instituição, e em que condições, será investida de tal prerrogativa.

Em resposta a essa indagação, é recorrente e amplamente conhecida a contraposição bipolar sistema americano x sistema europeu-kelseniano de controle de constitucionalidade. Nos termos da contraposição, o sistema americano é caracterizado como sendo difuso, incidental, com efeitos *inter-partes* e declarativo (*ex tunc*). Já o sistema europeu-kelseniano é concentrado, em via principal, com efeitos *erga omnes* e constitutivo (*ex nunc*).

Não obstante seu caráter didático, enquanto facilitador do mapeamento da diversidade institucional que caracteriza o fenômeno do controle de constitucionalidade nos diversos sistemas políticos em que se faz presente, a dicotomia sistema americano x sistema europeu-kelseniano vem sendo questionada à luz da conformação evolutiva dos diferentes órgãos responsáveis pela

jurisdição constitucional naqueles sistemas fundados no princípio da supremacia da Constituição.

Com efeito, na Europa observa-se uma tendência convergente entre os órgãos de controle de constitucionalidade de diferentes países no sentido da conjugação de elementos que eram parte constitutiva da concepção original de um ou de outro daqueles dois sistemas (americano e europeu-kelseniano) de controle de constitucionalidade. Na síntese de Segado

La enorme expansión de la justicia constitucional ha propiciado una mixtura e hibridación de modelos, que se ha unido al proceso preexistente de progresiva convergencia entre los elementos, supuestamente contrapuestos antaño, de los dos tradicionales sistemas de control de la constitucionalidad de los actos del poder.

La resultante de todo ello es la pérdida de gran parte de su utilidad analítica de la tan generalmente asumida bipolaridad “modelo americano versus modelo europeo-kelseniano”. Como dice Rubio Llorente, hablar hoy de un sistema europeo carece de sentido porque hay más diferencias entre los sistemas de justicia constitucional existentes en Europa que entre algunos de ellos y el norteamericano. (SEGADO, 2003, p. 58).

Também no Brasil observa-se algo semelhante ao longo da evolução do nosso controle de constitucionalidade. A Constituição de 1891 consagra a adoção do modelo difuso e incidental importado dos Estados Unidos que se manterá até os dias de hoje, ao passo que o controle concentrado por via principal (modelo europeu kelseniano) só será incorporado ao nosso sistema de controle de constitucionalidade com Emenda Constitucional n. 16/65 à Constituição de 1946.

Embora tenha mantido tal sistema híbrido, a Constituição de 1988 trouxe importantes inovações em nosso sistema de controle de constitucionalidade que permitem identificar uma nítida tendência evolutiva no sentido do alargamento da jurisdição constitucional abstrata e concentrada exercitada pelo Supremo Tribunal Federal. De fato, constata-se que algumas das inovações contidas na Constituição de 1988 aumentaram a centralidade e promoveram especialmente a ampliação das prerrogativas do Supremo Tribunal Federal, tais como a ampliação do rol dos legitimados para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade (art. 103); a introdução de mecanismos de controle da inconstitucionalidade por omissão (art. 103, § 2º e art. 5º, LXXI); a previsão de um mecanismo de arguição de descumprimento de preceito fundamental (art. 102, §1º); e conferiu-se ao Supremo Tribunal Federal a possibilidade de produzir súmulas vinculantes (art.103-A) que fortalecem a autoridade das decisões do Tribunal frente às instâncias inferiores do Poder Judiciário (BARROSO, 2012; MENDES; BRANCO, 2014). Nesse sentido

A Constituição de 1988 conferiu ênfase, portanto, não mais ao sistema difuso ou incidente, mas ao modelo concentrado, uma vez que, praticamente, todas as controvérsias constitucionais relevantes passaram a ser submetidas ao Supremo Tribunal Federal, mediante processo de controle abstrato de normas. A ampla legitimação, a presteza e a celeridade desse modelo processual, dotado inclusive da possibilidade de suspender imediatamente a eficácia do ato normativo questionado, mediante pedido de cautelar, constituem elemento explicativo de tal tendência. (MENDES E BRANCO, 2014, p. 995).

I - No caso italiano, uma primeira característica institucional que afasta sua jurisdição constitucional do modelo proposto por Kelsen sem, contudo, equipará-la ao modelo americano diz respeito à mitigação do monopólio do exercício do controle concentrado de constitucionalidade pela Corte Constitucional. De fato, depois da Áustria (1929), Itália (1948) e Alemanha (1949) no pós-segunda guerra e Espanha (1978) evoluíram no sentido da atenuação da contraposição entre sistema americano e sistema europeu-kelseniano de controle de constitucionalidade (SEGADO, 2003; FAVOREAU, 2004).

Tal fenômeno é fruto de uma combinação entre a técnica de controle incidental (sistema americano) com a técnica de controle concentrado (sistema europeu-kelseniano) mediante o instituto da *pregiudizialità*. Segundo Cappelletti:

É evidente que, deste modo, nos sistemas italiano e alemão se veio a por em prática, sob o aspecto “modal” que estamos aqui examinando, uma notável aproximação ao sistema “americano” da judicial review, porque, embora na Itália e n Alemanha não aconteça que todos os juízes sejam (como nos Estados Unidos) competentes para efetuar o controle de constitucionalidade, todos, porém, são, pelo menos, legitimados a requerer tal controle à Corte Constitucional, por ocasião dos casos concretos que eles estejam obrigados a julgar. (CAPPELLETTI, 1992, p. 110-111).

No caso italiano isso ocorre, como visto anteriormente, em virtude do controle de constitucionalidade *incidenter tantum*. Na hipótese, a questão de legitimidade constitucional detectada de ofício ou levantada por uma das partes ou pelo Ministério Público no curso de um processo judicial, desde que não entendida pelo juiz como manifestamente infundada, é remetida à Corte Constitucional para decisão. Segundo Groppi:

Por lo tanto, también en los sistemas de justicia constitucional concentrada como los europeos, los jueces comunes están desvinculados de la obligación de aplicar siempre y en todo caso la ley cuando la consideren inconstitucional: cierto, no pueden desaplicarla, como sucede en los sistemas de control difuso, pero se establece una tercera vía, intermedia entre la obligación de aplicarla y la posibilidad de no aplicarla, que permite al juez suspender el proceso y remitir la cuestión de inconstitucionalidad, en vía incidental, al juez especial. (GROPPI, 2005).

É importante notar que os sistemas europeus não acolhem o caráter difuso do exercício da jurisdição constitucional característica da experiência norte-americana. Em nome do “privilégio do legislador”, o juiz comum não pode deixar de aplicar a lei, que é um produto do Parlamento sujeito a um juiz especial.

Más allá de las clasificaciones, siempre opinables, debe subrayarse que el modelo europeo de justicia constitucional, a pesar de la presencia en él de elementos propios del modelo estadounidense a causa de la introducción del control concreto, continúa negando a los jueces comunes la posibilidad de desaplicar las leyes contrarias a la Constitución: en otros términos, continúa existiendo un sistema “de privilegio del legislador”. Lo que se introduce con la experiencia alemana e italiana, mediante el control concreto, es la posibilidad, para los jueces comunes, de “rebelarse” contra las leyes

inconstitucionales, dirigiéndose al juez especial del legislador. Esta posibilidad hoy está presente, con la única excepción de Francia, en todos los sistemas europeos y puede por tanto ser considerada justamente una característica del modelo europeo de justicia constitucional. (GROPPI, 2005).

Nesse caso, a questão de legitimidade constitucional implica sempre em um duplo juízo de constitucionalidade: um provisório e negativo formulado pelo juízo que encaminha a questão à Corte Constitucional, e outro definitivo, formulado pela Corte Constitucional, que pode coincidir ou não com aquele primeiro juízo. Assim, tem-se a introdução de um componente difuso no controle de constitucionalidade italiano estranho à formulação original kelseniana.

Nos termos postos por Gustavo Zagrebelsky e Valeria Marcenò:

[...] a escolha a favor da instauração do juízo incidental sobre as leis colocou em crise, em alguns aspectos importantes, a "pureza", por assim dizer, dos caracteres do sistema concentrado, podendo o juízo ser promovido por iniciativas "difusas" provenientes de juízos pendentes diante de juízes comuns. Esse enxerto fez com que algumas características do modelo concentrado abstratamente considerado não fossem mais sustentáveis e inseriu nele alguns aspectos do controle difuso (...)

Esses aspectos do sistema adotado na Itália certamente encurtaram as distâncias entre o sistema "concentrado" conforme originalmente concebido e o sistema difuso, mas não as eliminaram completamente. (ZAGREBELSKY e MARCENÒ, 2012, p. 264, tradução dos autores).

II – Como consequência da mitigação do controle concentrado de constitucionalidade pela Corte Constitucional, um segundo aspecto do controle de constitucionalidade italiano que o coloca a meio caminho entre o modelo americano e a formulação kelseniana original relaciona-se com o caráter incidental ou principal do controle de constitucionalidade por parte da Corte Constitucional.

Nesse caso, o instituto da *pregiudizialità* no sistema de controle constitucional italiano introduz um elemento incidental que contraria as formulações de Kelsen relativas às diferenças entre o sistema americano e o novo modelo de cuja formulação ele, Kelsen, se tornaria o principal artífice.

(...) a instauração do juízo constitucional e, portanto, a implementação de um mecanismo objetivo de garantia, com sentido geral (o controle da legitimidade constitucional da lei enquanto tal), estão subordinados a uma condição particular, que coincide com a utilidade da questão para a resolução de um litígio específico (a garantia de posições jurídicas subjetivas, discutidas em juízo) Nisto se manifesta a matriz concreta da questão (ou seja, sua origem em uma controvérsia singular) e também seu, por assim dizer, propósito específico (ou seja, sua destinação à resolução daquela controvérsia) (...) (ZAGREBELSKY; MARCENÒ, 2012, p. 283-284, tradução dos autores).

Como mencionado anteriormente, no âmbito de um caso concreto o juiz a quo controla a possibilidade de acesso à Corte Constitucional na medida em que cabe a ele a decisão acerca da formulação e envio da questão de constitucionalidade à Corte Constitucional. Com isso, tem-se algo que pode ser qualificado como um processo de concretização do controle de

constitucionalidade na medida em que a Corte Constitucional é chamada a decidir questões prejudiciais suscitadas no âmbito de casos concretos, o que faz com que tais questões prejudiciais, na forma como são formuladas pelos juízes ordinários, repercutam nas decisões do juízo da Corte (GROPPI, 2010).

Na avaliação de Pizzorusso:

Se se olha para a evolução que o controle constitucional recebeu na Itália desde a sua introdução até hoje, parece indiscutível que a taxa de "concretude" que ele assumiu concretamente resultou globalmente maior do que o que se poderia esperar com base o trabalho preparatório da Constituição e das leis que implementaram a justiça constitucional. E isso, não apenas pela clara prevalência que o juízo incidental na prática assumiu em relação ao juízo principal (que é limitado às controvérsias Estado-Regiões), mas também pela conformação que a Corte deu à sentença incidental (e, surpreendentemente, até mesmo para os julgamentos sobre conflitos de atribuições). Na verdade, ainda que a Corte constitucional tenha por vezes oscilado entre uma concepção rigorosa da "relevância" da questão no que diz respeito ao juízo a quo (em qualquer caso claramente prevalecente, tanto na jurisprudência como na doutrina) e uma concepção mais aberta, a sua configuração como condição de admissibilidade da questão proposta à Corte fez - em minha opinião, corretamente - do juízo incidental um juízo concentrado, mas concreto. (PIZZORUSSO, 2006, p. 8, tradução dos autores).

III – Também a natureza dos efeitos das decisões da Corte Constitucional italiana remete a um afastamento relativo da experiência italiana do modelo de justiça constitucional kelseniano. No ordenamento jurídico italiano, assim como ocorre em muitos outros países como Alemanha, Espanha e Portugal, ao invés de uma adesão absoluta à teoria da anulabilidade de caráter constitutivo e com efeitos *ex nunc* da norma considerada inconstitucional (modelo kelseniano), admite-se a nulidade de caráter declaratório e com efeitos *ex tunc* da norma inconstitucional (modelo americano).

La introducción del juicio concreto en sistemas concentrados determina relevantes efectos también sobre las sentencias de inconstitucionalidad, que adquieren carácter anulativo, manteniendo eficacia erga omnes, pero retroactiva. Elementos del sistema difuso, por tanto (el carácter concreto del proceso, los efectos retroactivos de las sentencias), penetran en los sistemas concentrados, obligando a la doctrina a hablar de una superación de la distinción entre sistemas con control difuso/sistemas con control concentrado para clasificar los sistemas en sistemas concretos/abstractos de justicia constitucional. (GROPPI, 2005).

Conforme mencionado, as sentenças de acolhimento, que são aquelas com as quais a Corte Constitucional declara a inconstitucionalidade da norma impugnada, produzem efeitos *ex nunc* nos termos do art. 136 da Constituição italiana. Tal entendimento, contudo, implicaria em negar que as sentenças da Corte Constitucional produzissem qualquer efeito com relação ao incidente de constitucionalidade suscitado no juízo ordinário responsável pelo envio da questão prejudicial à Corte Constitucional. Se assim fosse, as sentenças da Corte Constitucional não alcançariam as relações e situações jurídicas ainda pendentes que deveriam continuar sendo

disciplinadas pela norma declarada constitucionalmente ilegítima:

Daí que a Corte tenha decidido, por interpretação sistemática mediante a combinação do referido art. 136 com o art.1 da Lei Constitucional n.1/48, que a ineficácia da lei declarada ilegítima retroage ao momento da remessa da questão de legitimidade à Corte Constitucional. De maneira que a lei impugnada não poderá ser aplicada nos processos em curso já que ao declarar a inconstitucionalidade da norma a Corte Constitucional promove uma interferência processual no âmbito dos processos em curso que desautoriza sua utilização pelo juiz *a quo*.

A não aplicação da lei declarada inconstitucional nos juízos comuns, relativamente a situações anteriores à decisão da Corte, permite configurar uma forma de retroatividade dos efeitos das decisões de inconstitucionalidade: retroatividade que é o reflexo indireto de situações processuais nas quais os juizes estão proibidos de aplicar leis inconstitucionais em relação a situações substanciais preexistentes. Nesta proibição consiste, portanto, a "retroatividade": não na emanação de uma nova regra referente a relações anteriores, mas, por assim dizer, na "interferência processual" decorrente de novas normas utilizáveis pelos juizes para definir julgamentos antigos. Em suma, não existe qualquer qualificação legislativa, no momento, de situações e relações anteriores regidas por outra norma substantiva. As consequências "retroativas" são apenas indiretas. Falando de retroatividade, é necessário esclarecer que se trata, portanto, de um caso particular, em que não há sucessão de normas: há a consequência no processo da certificação da nulidade da norma com base na qual, caso contrário (em ausência da declaração relativa), teria sido definido. (ZAGREBELSKY; MARCENÒ, 2012, p. 351, tradução dos autores).

Em regra, a retroatividade das sentenças da Corte Constitucional alcança aquelas situações e relações anteriores à pronúncia da Corte ainda não exauridas, ainda não reguladas de forma definitiva. De maneira que permanecem fora do alcance da norma impugnada a coisa julgada, os atos administrativos definitivos e as situações afetadas pelo decurso do tempo (prescrição, decadência e preclusão).

Em geral, são limites à retroatividade todas as vedações que – com o objetivo de consolidar as situações jurídicas e assim garantir a sua segurança – o ordenamento dispõe acerca da contestação de determinadas situações jurídicas. (ZAGREBELSKY; MARCENÒ, 2012, p. 352, tradução dos autores).

Importante notar que os limites da retroatividade das sentenças da Corte Constitucional são dados não pelo texto constitucional, mas sim pelas normas legislativas que configuram o esgotamento de situações jurídicas. Não se trata de uma questão de direito processual constitucional, mas sim dos limites previstos na legislação acerca da possibilidade de revisão de situações e relações jurídicas.

Já em matéria penal, extinguem-se a execução e os efeitos da sentença condenatória irrecorrível decorrente da aplicação da norma impugnada.

Quando pronunciada sentença de condenação irrevogável com base na aplicação de norma declarada inconstitucional, cessam sua execução e todos os efeitos penais. (ITALIA 1953, tradução dos autores).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Introduzida no ordenamento institucional da República italiana pela Constituição de 1948, a Corte Constitucional italiana tem sua normação constitucional definida nos arts. 134 a 137 em Título próprio (Título VI – Garantias Constitucionais) diverso daquele dedicado ao Poder Judiciário (Título V – A Magistratura). Assim, é nítido o enquadramento constitucional da Corte constitucional como instituição não pertencente ao Poder Judiciário italiano cujo órgão de cúpula é a Corte Suprema de cassação (ITALIA, 1941, art. 65). Isso é o que faz com que muitos identifiquem a Corte constitucional como uma corte de tipo kelseniano, uma vez que uma instituição externa ao Poder Judiciário concentra o exercício do controle de constitucionalidade na Itália.

Contudo, as observações anteriores conduzem à avaliação de que o caso italiano situa-se em algum ponto entre os modelos americano e kelseniano de controle de constitucionalidade. Como visto, o sistema de controle de constitucionalidade existente caracteriza-se por uma modalidade de combinação de controle concentrado e controle difuso; de controle concreto e abstrato; e por sentenças constitucionais que em geral têm efeitos *ex nunc*, mas que também produzem efeitos retroativos (*ex tunc*) na esfera penal e naquelas situações juridicamente pendentes. Tais características, se não fazem da Corte Constitucional um exemplar do modelo de controle de constitucionalidade americano, tampouco permitem uma identificação absoluta com as formulações kelsenianas para a justiça constitucional.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luis Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. 6ª ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2012.

CAPPELLETTI, Mauro. **O Controle Judicial de Constitucionalidade das Leis no Direito Comparado**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1992.

FAVOREAU, Louis. **As Cortes Constitucionais**. São Paulo: Lady Editora, 2004.

GROPPI, Tania. The Italian Constitutional Court: towards a ‘multilevel system’ of constitutional review? **Indian Journal of Constitutional Law**, 1. 2010. Disponível em: http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Ital/Italy-constitutional-Court-JCL_T_Groppi.pdf. Acesso em: 15 dez. 2020.

GROPPI, Tania. ¿Existe um Modelo Europeu de Justicia Constitucional? **Revista de Derecho Político**, n.62 2005. Disponível em: <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/8952/8545> Acesso em: 15 dez. 2020.

ITALIA. **Regio decreto del 30 gennaio 1941, n. 12**. Disponível em: 48c38166-4aff-47f1-be15-4abe982b3c12 (consigliozionaleforense.it). Acesso em: 15 dez. 2020.

ITALIA. **Costituzione Della Repubblica Italiana**. 1948. Disponível em: La Costituzione della Repubblica Italiana - con note (cortecostituzionale.it). Acesso em: 15 dez. 2020.

ITALIA. **Legge Costituzionale**. 9 febbraio 1948, n.1. Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d’indipendenza della Corte costituzionale. Disponível em: [CC_SS_fonti_lc_09021948_n_1_rev.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/CC_SS_fonti_lc_09021948_n_1_rev.pdf) (cortecostituzionale.it). Acesso em: 15 dez. 2020.

ITALIA. **Legge 11 marzo 1953, n. 87.** Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale. Disponível em: [LEGGE_11_marzo_1953.pdf](#) (cortecostituzionale.it). Acesso em: 15 dez. 2020.

KELSEN, Hans. A Garantia Jurisdicional da Constituição (A Justiça Constitucional). **Revista Direito Público**, v.1, n.1, 2003. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1401/869>. Acesso em: 15 dez. 2020.

MENDES, Gilmar e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2014.

PIZZORUSSO, Alessandro. La giustizia costituzionale fra modello “difuso” e modello “concreto”. **Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional**, n. 4, 2006. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2060304>. Acesso em: 15 dez. 2020.

SEGADO, Francisco Fernández. La Obsolescencia de la Bipolaridad Tradicional (Modelo Americano – Modelo Europeo-Kelseniano) de los Sistemas de Justicia Constitucionnal. **Revista Direito Público**, n.2, 2003. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1394/862>. Acesso em: 10 set. 2020.

SWEET, Alec Stone. Constitutions and judicial Power. *In*: CARAMANI, D. (ed.). **Comparative Politics**, Oxford: Oxford University Press, 2008.

WEBER, Albrecht. La Jurisdicción Constitucional en Europa Occidental: una comparación. **Revista Española de Derecho Constitucional**, v. 6, n. 17, 1986. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/8050>. Acesso em: 10 set. 2020.

ZAGREBELSKY, Gustavo; MARCENÒ, Valeria. **Giustizia Costituzionale**. Bologna: Il Mulino, 2012.

Artigo recebido em: 2021-03-26

Artigo reapresentado em: 2021-04-12

Artigo aceito em: 2021-04-12



**A UTILIZAÇÃO DO REGIME DE URGÊNCIA NO PROCESSO DE
CRIMINALIZAÇÃO: UMA ANÁLISE DOS PROJETOS DE LEI QUE INCLUÍRAM
NOVOS TIPOS AO CÓDIGO PENAL ENTRE 2010 E 2019**

**THE USE OF FAST-TRACKING IN THE CRIMINALIZATION PROCESS: AN
ANALYSIS OF THE BILLS THAT INCLUDED NEW CRIMES IN THE BRAZILIAN
PENAL CODE BETWEEN 2010 AND 2019**

**LA UTILIZACIÓN DEL RÉGIMEN DE URGENCIA EN EL PROCESO DE
CRIMINALIZACIÓN: UNA ANÁLISE DE LOS PROYECTOS DE LEY QUE
INCLUIRÁN NUEVOS TIPOS PENALES AL CÓDIGO PENAL BRASILEÑO ENTRE
LOS AÑOS DE 2010 Y 2019**

Glexandre de Souza Calixto¹
Iara Maria Machado Lopes²

Resumo: Ao tratar do regime de urgência no processo legislativo brasileiro, o trabalho busca interpretá-lo, identificando os efeitos do procedimento para além da previsão regimental. Assim, se objetiva discutir a utilização deste regime na tramitação de Projetos de Lei que acrescentaram nova tipificação ao Código Penal entre 2010 e 2019. Se pretendeu levantar quantitativamente os Projetos que caminharam sob urgência; nos casos afirmativos, analisar se os requerimentos para tal foram justificados e o teor das fundamentações. Por fim, sugeriram-se proposições de aprimoramento. Além da revisão bibliográfica, foram feitas consultas aos *sites* da Câmara e do Senado, bem como a análise documental dos projetos de leis. Pôde-se notar a ausência de robustas justificações para pedir e manter a urgência, demonstrando, dentre outras coisas, a transigente aplicação do instituto na prática parlamentar. É premente, assim, a necessidade do pensamento acadêmico se voltar a aperfeiçoar o procedimento, especialmente na área criminal.

Palavra-chave: Processo Legislativo; Regime de Urgência; Código Penal; Criminalização.

Abstract: Dealing with the fast-tracking in the Brazilian legislative process, the paper seeks to interpret it and identify the effects of the procedure beyond the regulatory provision. In this sense, the research aims to discuss the use of fast-tracking in the processing of bills that added a new crime to the Penal Code between 2010 and 2019. If it was intended to raise quantitatively the bills that went under fast-tracking procedure; in affirmative cases, analyze whether the requirements for this were justified and the ground basis. Finally, proposals for improvement were suggested. In addition to the bibliographic review, consultations were made to the House and Senate websites, as well as the documentary analysis of the bills. It was possible to notice the absence of robust justifications for requesting and maintaining fast-tracking, demonstrating, among other things, the not so rigorous application of the procedure in congress practice. Thus, there is an urgent need for academics to improve the procedure, especially in the criminal area.

¹ Graduando em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Pesquisador Voluntário de Iniciação Científica da UFSC. Membro do Grupo de Criminologia Vera Andrade e dos Grupos de Pesquisas *Cautio Criminalis* e Poder, Controle e Dano Social. E-mail: glexandre@hotmail.com.

² Graduada em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Residente (estagiária de pós-graduação) na Defensoria Pública de Santa Catarina. Coordenadora Adjunta do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCrim) em SC. Pós-graduanda *lato sensu* em Direito e Processo Penal pela Academia Brasileira de Direito Constitucional (ABDConst). Autora do livro "O sistema penal brasileiro em tempos de lavajatismo". Colunista semanal pela Emais Editora. Membro do corpo editorial da Revista Avant, do Grupo de Estudos e Pesquisas *Cautio Criminalis* e do Grupo de Estudos e Extensão Legisla UFSC. E-mail: mmlopesiara@gmail.com

Keywords: Legislative Process; Fast-tracking; Brazilian Penal Code; Criminalization.

Resumen: Al abordar el régimen de urgencia en el proceso legislativo brasileño, el trabajo busca interpretarlo, identificando los efectos del procedimiento más allá de la descripción del regimiento interno. Así, el objetivo es discutir la utilización de este régimen en la tramitación de Proyectos de Ley que agregaron nuevos crímenes al Código Penal brasileño entre 2010 y 2019. Si se pretendía seleccionar los Proyectos que pasaron en urgencia; en caso afirmativo, analizar si los requisitos para ello estaban justificados y el contenido de las razones. Además de la revisión bibliográfica, se realizaron consultas a los sitios web de la Cámara y el Senado, así como el análisis documental de los PLs. Se pudo notar la ausencia de justificaciones sólidas para solicitar y mantener la urgencia, demostrando, la aplicación comprometedora del instituto en la práctica parlamentaria. Por lo tanto, existe una necesidad urgente del pensamiento académico se centrará en perfeccionar el procedimiento, especialmente en el área penal.

Palabras clave: Proceso Legislativo; Régimen de Urgencia; Código Penal brasileño; Criminalización.

1 Introdução

O processo legislativo brasileiro a partir da complexidade que lhe é inerente conta com uma série de mecanismos de ordem formal e informal para o manuseio de seus ritos e suas dinâmicas. Dentre eles, encontra-se a previsão constitucional e regimental pela pluralidade de regimes de tramitação. As iniciativas normativas em tramitação no Congresso Nacional, assim, podem seguir sob o rito ordinário, especial ou, nos que o tornam mais célere, prioritário ou urgente. É quanto a última das espécies que concentra o trabalho.

A delimitação do tema da pesquisa buscou analisar este que é um dos institutos do processo legislativo federal: o regime de urgência, mais especificamente dentro de produções na seara criminal (relação ainda pouco explorada na literatura nacional). Dentro desse cenário, o problema central do trabalho pretende averiguar se a necessidade dos Projetos de Leis (PLs) que incluíram novos tipos ao Código Penal (CP) entre 2010 e 2019 tramitarem em regime de urgência foi justificada em algum momento do processo legislativo. Em caso de assertiva, identificar a tônica da fundamentação.

Parte-se do pressuposto de que a justificação pela imprescindibilidade da urgência é essencial à marcha legislativa e igualmente fundamental em iniciativas de disciplina penal. Isso, pois, evidencia como determinada matéria supostamente exige do Parlamento maior celeridade na apresentação de respostas aos problemas públicos. De igual forma, a fundamentação é crucial para justificar o abandono do processo de tramitação ordinário, que naturalmente comporta mais espaço e mais tempo à discussão do projeto.

A metodologia adotada opera sob o método indutivo. Para tal, como procedimento instrumental, o trabalho baseia-se na análise legislativa dos PLs promulgados entre 2010 e 2019 que tipificaram nova conduta no Código Penal. Além do mais, de maneira a ponderar a análise e suas conclusões, utilizou-se também de revisão bibliográfica.

Irá se fazer uma breve revisão do que prevê o ordenamento brasileiro — na Constituição e nos Regimentos Internos da Câmara e do Senado — quanto ao regime de urgência. Por conseguinte, através da análise legislativa dos PLs que incluíram novos tipos ao CP entre 2010 e

2019, se levantará quantos tramitaram em urgência, quais são as outras informações que podem ser extraídas da investigação e como foram veiculadas as justificativas pela urgência da tramitação e da matéria. Ao final, serão sugeridas singelas proposições com o intuito de sofisticar o instituto.

Diante do exposto, mostra-se como relevante estudar o instituto sob essas inquirições. Retrospectivamente, é preciso investigar a maneira pela qual foi utilizado e, prospectivamente, identificar melhores e racionais maneiras dele ser manuseado dentro do processo legislativo criminal.

2 O regime de urgência no processo legiferante brasileiro: entre as previsões constitucionais e regimentais

Conforme mencionado, as proposições legislativas no Congresso podem tramitar sob o rito ordinário, especial, prioritário ou urgente (simples e urgentíssima). Os ritos ditam a maneira e o tempo pelos quais serão encaminhadas as iniciativas. O regime de urgência, em exame, possui como precípua característica a celeridade que imputa ao processo legislativo, uma vez que dispensa prazos e formalidades regimentais inevitáveis aos outros ritos (com a exceção dos pareceres, quórum para deliberação e a distribuição de cópias das principais).

Podem ser identificadas duas espécies de regime de urgência, no geral diferenciadas pelo postulante: o constitucional, solicitado apenas pelo(a) Presidente da República em projetos de sua iniciativa; e o estritamente regimental, requerido pelos(as) parlamentares no curso da tramitação.

Na hipótese constitucional, a Câmara e o Senado deverão se manifestar sobre a proposição presidencial em até quarenta e cinco dias, sucessivamente. Sendo o prazo expirado sem posicionamento, a Constituição orienta que as demais deliberações legislativas das Casas sobrestarão até a votação, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado³.

Quanto à urgência requerida pelos(as) congressistas, como dito, é no Regimento Interno (RI) de cada Casa que se encontra amparada, tanto no Regimento Interno do Senado Federal (RISF)⁴ quanto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD)⁵. Poderão propor urgência as comissões, uma percentagem da Mesa ou dos membros totais da Casa, a depender da matéria e do contexto.

³ Art. 64. [...] § 2º Se, no caso do § 1º, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação (BRASIL, 1988, n.p.).

⁴ Art. 338. A urgência pode ser proposta: I - no caso do art. 336, I, pela Mesa, pela maioria dos membros do Senado ou líderes que representem esse número; II - no caso do art. 336, II, por dois terços da composição do Senado ou líderes que representem esse número; III - no caso do art. 336, III, por um quarto da composição do Senado ou líderes que representem esse número; IV - por comissão, nos casos do art. 336, II e III; V - pela Comissão de Assuntos Econômicos, quando se tratar de pedido de autorização para realizar operações de crédito previstas nos arts. 28 e 33 da Resolução nº 43, de 2001 (BRASIL, 1970, n.p.).

⁵ Art. 154. O requerimento de urgência somente poderá ser submetido à deliberação do Plenário se for apresentado por: I - dois terços dos membros da Mesa, quando se tratar de matéria da competência desta; II - um terço dos membros da Câmara, ou Líderes que representem esse número; III - dois terços dos membros de Comissão competente para opinar sobre o mérito da proposição (BRASIL, 1989, n.p.).

Um dos pontos cruciais para compreender o emprego do regime de urgência é revisar quais são as hipóteses que em tese justificam o seu requerimento. Pelo RISF (BRASIL, 1970, n.p.), é possível em matérias que envolvam perigo para a segurança nacional ou para atender calamidade pública; se pretenda apreciar na segunda sessão deliberativa ordinária subsequente; pendentes de parecer que se queira incluir na Ordem do Dia. Já no RICD (BRASIL, 1989, n.p.) para matérias que: envolvam a defesa da sociedade democrática e das liberdades fundamentais; para atender calamidade pública; visem prorrogar prazos legais ou alterar/adotar leis que se aplicarão em época certa e próxima; se pretenda apreciar na mesma sessão.

Relevante destacar a chamada **urgência urgentíssima**, prevista do art. 155 do RICD⁶. O instituto acelera ainda mais o processo legislativo na Câmara, afinal, ao ser requerido, poderá ser incluído automaticamente na Ordem do Dia para ser discutido e votado de forma imediata. Nos termos do Regimento, só poderá ser aprovada a urgência urgentíssima se a proposição versar sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional.

Apesar desses requisitos de fato constarem nos regimentos internos, devido ao caráter técnico de suas redações abertas, autorizam um uso pouco justificado da urgência pelos(as) parlamentares. Isso, porque, para que se possa solicitar o rito urgente (simples ou urgentíssima) o requerimento se baseia ou em hipóteses excessivamente abstratas — como o perigo à segurança nacional ou relevante e inadiável interesse nacional — ou em outras que morrem sendo apenas a vontade inexplicada do(a) congressista em transferir para data mais próxima a análise da proposição — como quando o requisito se fundamenta unicamente na pretensão de apreciá-la na mesma sessão.

Dessa forma, à exceção da previsão no RICD para projetos que visem prorrogar prazos legais ou alterar/adotar leis que se aplicarão em época certa e próxima, inexistem critérios racionais que tentem extrair com mais rigor a verdadeira intenção do(a) congressista em agilizar o trâmite legislativo.

Importa exemplificar alguns dos efeitos práticos da utilização do regime de urgência na tramitação. Para isso, cabe referenciar Simone Mendes (2002, p. 25-27, grifos nossos) que enumera alguns deles — ainda que seja um rol a partir do RICD muito se reproduz no RISF:

Pode ser dispensado, por exemplo, o segundo turno de apreciação dos projetos de lei complementar, cuja urgência tenha sido aprovada. Da mesma forma, não é necessária a antecedência de três dias para comunicar ao autor de proposição urgente que sua matéria está na Ordem do Dia das Comissões (art. 57, VIII). Algumas características da apreciação de matéria urgente: **a)** proposições urgentes não se submetem à apreciação conclusiva das Comissões. Significa que sempre vão ao Plenário da Câmara; **b)** o relator de matéria urgente não

⁶ Art. 155. Poderá ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem esse número, aprovado pela maioria absoluta dos Deputados, sem a restrição contida no § 2º do artigo antecedente (BRASIL, 1989, n.p.).

pode ter seu prazo prorrogado; **c)** não pode ser aceito pedido de vista de proposição urgente; **d)** não há interstício para proposições em regime de urgência; **e)** Conflito de competência de duas ou mais Comissões sobre matéria urgente deve ser resolvido imediatamente pelo Presidente da Câmara. Nos demais casos, o Presidente tem prazo de duas sessões; **f)** As proposições urgentes gozam de preferência para inclusão na Ordem do Dia; **g)** Em discussão e no encaminhamento da votação de matéria urgente, os oradores falam pela metade do prazo concedido nas matérias em regime ordinário ou em prioridade; **h)** As Comissões têm prazo conjunto de uma sessão para emitir parecer sobre as emendas à matéria urgente apresentadas em Plenário; **i)** a matéria será distribuída simultaneamente (o contrário da regra normal de tramitação sucessiva) para as Comissões envolvidas. Aqui ocorre a possibilidade de que, em função da análise concomitante mas não conjunta, uma determinada Comissão proponha certa modificação flagrantemente inconstitucional à matéria, alterando o texto original, de forma que somente o Plenário da Casa poderá sanar tal incorreção quando os diferentes pareceres das diferentes Comissões forem a ele remetidos, e se algum parlamentar vier a levantar questão de ordem sobre o fato; **j)** As proposições urgentes só podem receber emendas de Comissão, ou emendas apresentadas por 1/5 dos membros da Câmara ou Líderes que representem esse número. Diferente das proposições em regime de urgência, os projetos de iniciativa do Presidente da República para os quais haja sido solicitada urgência, o § 12, inc. 111 do Ato da Mesa nº 177/89 estabelece que antes do envio da matéria às comissões, o Presidente da Câmara abrirá prazo de cinco sessões para apresentação de emendas em plenário. Decorrido esse prazo, o projeto e as emendas serão distribuídos às comissões competentes para opinar sobre a matéria; **k)** Se o projeto não tiver sido apreciado definitivamente pelo Plenário da Casa em até 45 dias após o pedido de urgência, será ele incluído na ordem do dia, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos, para que se ultime a votação; **l)** Decidido o assunto versado no projeto, no âmbito da Câmara, deve ele ser enviado ao Senado Federal, que deverá apreciá-lo em 45 dias. Há a hipótese de o Senado apresentar emendas à proposição, que nesse caso deverá retomar à Câmara no prazo de 10 dias, findo o qual será sobrestada a deliberação quanto aos demais assuntos, a fim de que ultime a sua votação.

Mesmo não esgotando todas as hipóteses regimentais, o quadro trazido é de extrema importância, haja vista evidenciar como a adoção do regime de urgência provoca uma série de mudanças que reduzem interstícios, agilizam procedimentos e, em última análise, comprimem o espaço de deliberação e exame da matéria. Em função disso, especificamente por potencializar a redução da arena de discussão das proposições, é que se mostra crucial fortalecer as justificativas para optar pelo regime urgente, e não pelo ordinário.

3 O uso do regime urgente dentre os PLs que incluíram novos tipos ao Código Penal de 2010 a 2019

Neste item será analisado propriamente o emprego do regime de urgência dentro dos PLs promulgados entre 2010 e 2019 que tipificaram nova conduta no Código Penal, seja pela inclusão formal de novo tipo com preceitos primários e secundários próprios⁷, seja pela criação de

⁷ Cabe pontuar a opção em incluir o Projeto de Lei nº 643/2011 (número dado ao PL na Câmara) que, apesar de não criar do zero os delitos de descaminho e contrabando, os separa em dois artigos distintos e modifica em significância suas redações. Por esses motivos foi objeto de análise. Há ainda o caso da Lei nº 13.968/2019 que incluiu novas condutas elementares e substanciais ao crime do art. 122 do CP.

qualificadora ou causa de aumento com titulação própria, como no caso do feminicídio e do estelionato contra idoso.

Portanto, serão compartilhados as diretrizes e a metodologia da pesquisa, alguns dos seus resultados preliminares, bem como uma análise de como são manuseados os fundamentos de urgência — tanto dela como regime de tramitação como ferramenta discursiva para a premência e importância da matéria para a sociedade.

3.1 Diretrizes e metodologia

A análise dos processos legislativos se deu sob a seara de construção formal da política (RABELO; QUEIROZ, 2019), afinal se objetivou com as análises averiguar como os(as) legisladores(as) utilizaram o mecanismo da tramitação em urgência na área criminal, estabelecendo como recorte a análise dos projetos de lei que posteriormente criaram novas tipificações no Código Penal, no período de 2010 a 2019.

A opção em filtrar os PLs dentre aqueles específicos de inclusão de novas espécies de tipificação no CP deriva-se: primeiro, da modéstia em escolher apenas uma postura normativa de um único diploma legal; segundo, porque se mostra interessante observar os Projetos de Lei que chegaram a ser promulgados de fato, pela potencialidade de produzirem efeitos reais na vida social, além da possibilidade de analisar como o projeto tramitou em ambas as casas legislativa; terceiro, da percepção *a priori* de que é nítido compreender os discursos de **urgência** e **emergência** nos movimentos que buscam criminalizar novas condutas.

A escolha por delimitar a análise a esse período temporal, qual seja o de 2010 a 2019, se baseou em pelo menos três razões: em primeiro lugar, por dever de honestidade com o objeto de pesquisa, não mostrou ser viável expandir ainda mais o intervalo e, assim, comprometer a análise; em segundo, pela proximidade temporal com o período de realização da pesquisa; por fim, por ser o momento de maior disseminação do uso da *internet* para, dentre outros, como espaço de reivindicação por pautas criminalizadoras.

Para realizar o filtro de pesquisa, foi utilizado como referência a data de promulgação das leis que criaram tipificações, nos padrões acima referenciados, disponíveis no Código Penal virtual consolidado no site do Planalto (BRASIL, 1940), dentro da delimitação temporal proposta. Por consequência, foi nos *sites* da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que foi possível acompanhar com detalhamento a tramitação dos PLs selecionados.

Como metodologia de análise, se catalogou os Projetos de Lei e a eles (e a seus trâmites) se fez as seguintes perguntas: **(1)** Qual a ementa e o conteúdo da norma?; **(2)** Criminaliza uma nova conduta? Qual?; **(3)** Qual foi a Casa Iniciadora, e consequentemente, qual a Revisora?; **(4)** De quem é a autoria do PL?; **(5)** O Projeto de Lei tramitou em regime de urgência? Se não, em qual?; **(6)** Qual foi a justificativa apresentada para a proposição legislativa? Nela existe alguma referência a necessidade de urgência da matéria ou a casos de grande repercussão?; **(7)** O(A)

Parlamentar proponente citou em algum momento da tramitação algum caso midiático da sociedade civil acerca do conteúdo do Projeto?; **(8)** Existiu alguma fundamentação para o requerimento, e para sua conseqüente votação, da tramitação em urgência?; **(9)** Nos debates nas Comissões Parlamentares e em Plenário há menção ou defesa da urgência da matéria? Se sim, como se procedeu?; **(10)** Qual foi o tempo médio de tramitação?

3.2 Resultados preliminares

Inicialmente, anuncia-se que de 2010 a 2019, 13 (treze) foram os PLs, promulgados ao final, que incluíram novos tipos ao Código Penal, resultando nas seguintes leis (Tabela 1):

Tabela 1 – PLs que incluíram novos tipos ao Código Penal entre 2010 e 2019

Número da Lei	Ano de promulgação	Autoria	Ementa
12.550	2011	Poder Executivo (1º Governo Dilma)	Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSEH; acrescenta dispositivos ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal; e dá outras providências.
12.653	2012	Poder Executivo (1º Governo Dilma)	Acresce o art. 135-A ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para tipificar o crime de condicionar atendimento médico-hospitalar emergencial a qualquer garantia e dá outras providências.
12.720	2012	Deputado Luiz Couto - PT/PB	Dispõe sobre o crime de extermínio de seres humanos; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal; e dá outras providências.
12.737	2012	Deputados(as): Paulo Teixeira - PT/SP Luiza Erundina - PSB/SP Manuela D'ávila - PCdoB/RS João Arruda - PMDB/PR Brizola Neto - PDT/RJ Emiliano José - PT/BA	Dispõe sobre a tipificação criminal de delitos informáticos; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal; e dá outras providências
13.008	2014	Deputado Efraim Filho - DEM/PB	Dá nova redação ao art. 334 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal e acrescenta-lhe o art. 334-A.
13.104	2015	CPMI - Violência	Altera o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848,

		Contra a Mulher - 2012	de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos.
13.228	2015	Deputado Márcio Marinho - PRB/BA	Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para estabelecer causa de aumento de pena para o caso de estelionato cometido contra idoso.
13.330	2016	Deputado Afonso Hamm - PP/RS	Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tipificar, de forma mais gravosa, os crimes de furto e de receptação de semovente domesticável de produção, ainda que abatido ou dividido em partes.
13.344	2016	CPI/Senado Federal - Tráfico Nacional e Internacional de Pessoas no Brasil - 2011	Dispõe sobre prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas e sobre medidas de atenção às vítimas; altera a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal).
13.445	2017	Senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP)	Institui a Lei de Migração.
13.718	2018	Senadora Vanessa Granzziotin (PCdoB/AM)	Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tipificar os crimes de importunação sexual e de divulgação de cena de estupro, tornar pública incondicionada a natureza da ação penal dos crimes contra a liberdade sexual e dos crimes sexuais contra vulnerável, estabelecer causas de aumento de pena para esses crimes e definir como causas de aumento de pena o estupro coletivo e o estupro corretivo; e revoga dispositivo do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais).
13.772	2018	Deputado João Arruda - PMDB/PR	Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para reconhecer que a violação da intimidade da mulher configura violência doméstica e familiar e para criminalizar o registro não autorizado de conteúdo com cena de nudez ou ato sexual ou libidinoso de caráter íntimo e privado.

13.968	2019	Senador Ciro Nogueira (PP/PI)	Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para modificar o crime de incitação ao suicídio e incluir as condutas de induzir ou instigar a automutilação, bem como a de prestar auxílio a quem a pratique.
--------	------	-------------------------------	--

Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa legislativa nos portais das duas casas do Congresso, 2020.

A partir da tramitação de cada uma delas, algumas constatações foram possíveis de serem feitas.

3.2.1 Sobre a matéria e a tipificação dos PLs em análise

Num panorama geral, os Projetos de Lei que incluíram novos tipos ao Código Penal entre 2010 e 2019 se amotinaram em quatro prescrições distintas: acrescentaram do zero um novo tipo penal com preceitos primários e secundários próprios; criaram uma qualificadora ou causa de aumento com nova titulação; segregaram um tipo antigo em dois distintos, ou; acrescentaram novas condutas elementares a um tipo anterior.

A Lei de nº 12.550/2011 enquanto tramitou na Câmara esteve sob a numeração 1749/2011 e no Senado foi identificada como Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 79/2011. A proposição, de origem do Poder Executivo, não nasceu a princípio como uma norma de caráter criminal, afinal o seu conteúdo girou em torno da ementa de autorizar o Executivo a criar a empresa pública Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares S.A. (EBSERH). Contudo, dentre os seus tantos dispositivos de teor eminentemente administrativo, acabou tipificando o crime de **fraudes em certames de interesse público** como um daqueles praticados contra a fé pública.

A Lei nº 12.653/2012, sob identificação nº 3331/2012 na Câmara e PLC nº 34/2012 no Senado, também foi gestada por iniciativa do Poder Executivo e tipificou o crime de **condicionamento de atendimento médico-hospitalar emergencial** a qualquer garantia como um que dá causa a periclitación da vida e da saúde de alguém. Detalhamentos sobre a sua tramitação serão mencionados em item posterior.

Ao que se refere à Lei nº 12.720/2012 — nº 370/2007 na Câmara e PLC nº 137/2008 no Senado —, ela criminalizou a **constituição de milícia privada**. A Lei teve o intuito também de repreender os grupos de extermínio, motivo pelo qual tornou essa condição de pertencimento uma majorante dos crimes de homicídio e lesão corporal. Nesse contexto, a legislação foi resultado prático dos trabalhos da CPI do Extermínio no Nordeste na Câmara e foi também impactada pelo contexto internacional, se fundamentando na obrigatoriedade dada pela Resolução nº 44/162 da Assembleia Geral das Nações Unidas para que os países legislassem contra as execuções primárias. Na justificativa do projeto e em seus debates foi comum perceber a menção a eventos como os massacres de Carandiru, da Candelária e de Eldorado dos Carajás e a contextualização do fenômeno das milícias especialmente nos cenários fluminense e nordestino de forma genérica.

Identificada sob o nº 2793/2011 dentro da Câmara dos Deputados e PLC nº 35/2012 no Senado Federal, a Lei nº 12.737/2012 alterou o Código Penal para, dentre outras modificações, tipificar os crimes de **falsificação de cartão e invasão de dispositivo informático**. Conforme a própria ementa adverte, a tônica da legislação é a de regular mais afincos a previsão criminal dos chamados delitos informáticos, num contexto mais explícito de emergência da dita sociedade da informação.

A Lei nº 13.008/2014 — nº 643/2011 na Câmara e PLC nº 62/2012 no Senado — deu nova redação ao art. 334 do Código Penal, o desmembrando em dois ao acrescentar o art. 334-A ao diploma legal. Portanto, por rigor técnico, os crimes de **descaminho e contrabando** tornaram-se autônomos, realidade não vislumbrada antes da Lei onde eles em muito se confundiam. As penas foram aumentadas.

Quanto à mudança introduzida pela Lei nº 13.104/2015 — nº 292/2013 no Senado e nº 8.305/2014 na Câmara —, merece menção que se trata de uma das mais repercutidas inovações no universo normativo da última década. Isso porque foi ela que tornou a figura do **feminicídio** uma circunstância qualificadora do crime de homicídio (ainda incluiu o feminicídio no rol dos crimes hediondos). De origem dos trabalhos da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) de Violência Contra a Mulher, a mudança não introduziu do zero uma nova conduta penal, afinal permanece ainda como condição nuclear a existência do homicídio em si. Contudo, ela o qualifica por ser um tipo derivado autônomo, assim, especifica a conduta por ser contra a mulher pela condição do gênero feminino, introduz nova nomenclatura e torna a subsunção mais gravosa.

Na mesma toada do que ocorreu com o feminicídio, a Lei nº 13.228/2015, que tramitou sob o nº 6920/2010 na Câmara e PLC nº 23/2015 no Senado, não originou uma novíssima conduta criminosa; apenas criou e deu titulação própria ao **estelionato cometido contra idoso** como sendo uma causa de aumento de pena do crime de estelionato.

Com a identificação de nº 6999/2013 na Câmara e PLC nº 128/2015 no Senado, a Lei nº 13.330/2016 adicionou ao Código o art. 180-A para criminalizar a conduta de **receptação de animal**. Para compreensão melhor do tipo, oportuna a transcrição do seu preceito primário:

Adquirir, receber, transportar, conduzir, ocultar, ter em depósito ou vender, com a finalidade de produção ou de comercialização, semovente domesticável de produção, ainda que abatido ou dividido em partes, que deve saber ser produto de crime (BRASIL, 1940, n.p.).

A Lei nº 13.344/2016 — nº 479/2012 no Senado e nº 7370/2014 na Câmara — é consequência das atividades da CPI de Tráfico Nacional e Internacional de Pessoas no Brasil iniciada em 2011. A legislação dispôs sobre prevenção e repressão ao tráfico de pessoas e sobre medidas de atenção às vítimas, portanto, a orientação punitiva não é a sua principal característica. Contudo, dentre aquilo que prevê como mecanismo de repressão, tipificou o delito de **tráfico de pessoas**.

A Lei nº 13.445/2017 — nº 288/2013 no Senado e nº 2.516/2015 na Câmara — é a chamada Lei de Imigração. Fruto de diversos debates na sociedade, ela mudou consideravelmente a disposição das pessoas em imigração no Brasil, sendo vista por muitos como um avanço notável. Assim como a anterior, ela não figura como uma norma de caráter penal, porém acabou definindo uma nova conduta criminosa em seu texto. Diante disso, incluiu no Código Penal o crime de **promoção de migração ilegal**.

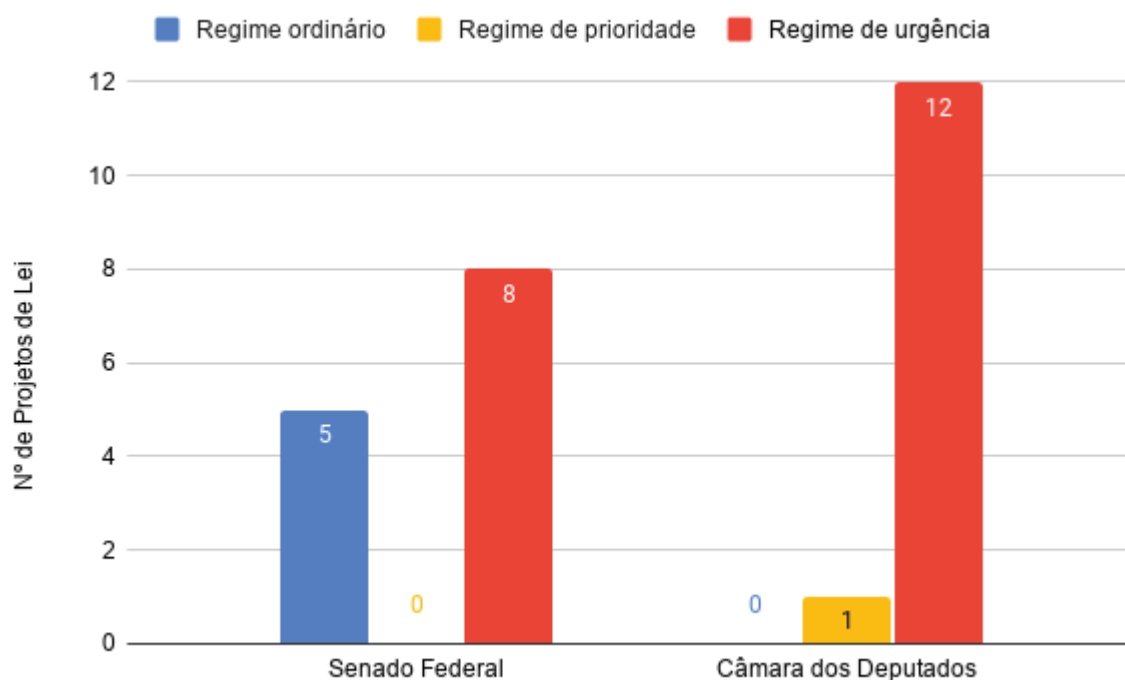
É pela Lei nº 13.718/2018 — nº 618/2015 no Senado e nº 5.452/2016 na Câmara — que foram introduzidos no Código os delitos de **importunação sexual e divulgação de cena de estupro ou de cena de estupro de vulnerável, de cena de sexo ou de pornografia**. Também se tornaram causas de aumento com titulação própria o **estupro coletivo** e o **estupro corretivo**. Inicialmente o PL previa apenas a hipótese do estupro coletivo, muito em função de eventos noticiados no Brasil à época; depois, no decorrer do trâmite, outras figuras e outros PLs foram sendo incorporados até que se chegasse ao texto promulgado, representando ao final uma série de mudanças atinentes aos crimes sexuais. Dentro ainda da matéria, a Lei nº 13.772/2018 — nº 5555/2013 quando na Câmara e PLC nº 18/2017 quando no Senado — criou no Código o Capítulo I-A no Título referente aos Crimes Contra A Dignidade Sexual e tipificou o crime de **exposição pública da intimidade sexual**.

Por fim, a Lei nº 13.968/2019 — nº 664/2015 no Senado e nº 8.833/2017 na Câmara —, modificou substancialmente o art. 122 do CP, a fim de que o crime de **induzimento, instigação ou auxílio a suicídio ou a automutilação** contemplasse especificamente as condutas de induzir ou instigar a automutilação. Para isso, o contexto dos parlamentares entusiastas do Projeto ao momento era o de referenciar o aumento de casos de indivíduos que buscariam influenciar crianças e adolescentes a se automutilarem.

3.2.2 Sobre as tramitações

Num primeiro momento, pela pesquisa, tornou-se perceptível a recorrência do uso de mecanismos aceleradores na tramitação dos PLs em exame. O gráfico abaixo (Figura 1) sintetiza as informações coletadas a respeito do regime de tramitação dos treze Projetos de Lei selecionados, conforme se vê:

Figura 1 – Regimes de tramitação dos PLs analisados quando na Câmara e no Senado



Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa legislativa nos portais das duas casas do Congresso, 2020.

Leia-se, portanto, que quando na Câmara, chama a atenção que dos treze PLs, 12 (doze) tramitaram em regime de urgência (urgentíssima) e 1 (um) em prioridade. Já no Senado, 8 (oito) em urgência e 5 (cinco) no regime ordinário. Logo, nenhum dos Projetos de Lei correu sob o regime ordinário na Câmara, e no Senado apenas aproximadamente 38% deles. O painel denota um interesse, ao menos inicial, de agilização do trâmite pelos(as) parlamentares.

Ressalta-se que na Câmara todos os PLs correram sob urgência urgentíssima. Como se constou no item 1, trata-se da espécie que mais apressura a tramitação e é a que tem apenas hipóteses abertas e subjetivas para poder ser requerida. Mesmo diante desse descompasso, foi o único mecanismo de aceleração utilizado na Câmara.

Curioso mencionar brevemente o caso da tramitação do PL que resultou na Lei 13.772/2018 e que tipificou o **registro não autorizado da intimidade sexual**. Nele, o pedido de urgência dentro da Câmara só foi feito depois dele agregar a criminalização em sua redação. Antes, quando era apenas uma mudança sem caráter punitivo na Lei Maria da Penha e estava nos moldes do texto original, tramitava em regime ordinário.

Em que pese a urgência ter sido amplamente utilizada nos PLs em análise, nota-se que inexistente um padrão temporal de promulgação deles, sendo que os projetos em média levaram 3 (três) anos, 1 (um) mês e 29 (vinte e nove) dias para serem aprovados. Dentre eles, a promulgação mais veloz ocorreu em 2 (dois) meses e 23 (vinte e três) dias e a mais morosa em 5 (cinco) anos,

9 (nove) meses e 16 (dezesesseis) dias, o que faz com que a diferença temporal entre os dois chegue a 5 (cinco) anos, 7 (sete) meses e 7 (sete) dias. Destarte, o cenário aponta para uma parca padronização dos efeitos do rito urgente, ainda que ele teoricamente dispense os mesmos procedimentos regimentais para todos os Projetos.

Dentro os PLs que caminharam em urgência, apenas em 1 (um)⁸ foi aquela denominada constitucional, ou seja, a requerida pelo(a) Presidente da República, mesmo que tenham sido 2 (dois) os Projetos de autoria do Executivo no período analisado⁹. Assim, todas as outras vezes que o rito urgente foi utilizado, foi requisitado com base exclusiva nos RIs, confirmando uma tendência já anunciada por Acir Almeida de diminuição da ingerência do Poder Executivo na aceleração da agenda legislativa.

Acir Almeida mostra que considerando os períodos de 1995-2002 e 2007-2014, a média anual de PLs do Executivo aprovados com urgência diminuiu de 28,7% para 13,8%, e a de aprovados conclusivamente nas comissões triplicou de 9,8% para 29,1%. Segundo ele, as informações levam a conclusão de que com uma agenda legislativa mais descentralizada:

[...] o *timing* de quantidade crescente de decisões legislativas passou a ser definido pelas várias comissões permanentes, e não mais pelo Executivo (via uso de MPV e urgência constitucional) e pelas lideranças partidárias (via urgência regimental e o controle da pauta do plenário) (ALMEIDA, 2015, p. 48).

Há de ser destacado também que a orientação política dos(as) parlamentares¹⁰ que apresentaram os PLs e que solicitaram urgência para eles é bem variável, sendo essas etapas protagonizadas por representantes do MDB, PT, PSDB, PCdoB, PP, DEM, entre outros partidos. Em síntese: tanto congressistas que no espectro político encontram-se mais alinhados à esquerda quanto os mais à direita requereram a urgência regimental no processo de criminalização em estudo. O fato remonta à pesquisa legislativa realizada por Gazoto (2009) em sua tese doutoral, em que afirmou que todos os lados têm tendências punitivistas a depender do contexto.

No mesmo sentido, no que toca o tema da orientação partidária, conforme coloca Mariana Batista (2020), outra questão que merece ser levada em conta é que ainda que os partidos construam algum vínculo temático entre o(a) parlamentar e a espécie de PL que ele(a) apresentará, no fim das contas, pelo menos a proposição legislativa ainda é ato da disposição individual do(a) representante - um dos únicos do processo legislativo, por sinal (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Para chegar a essa conclusão, a autora percebeu, ao analisar a saliência temática dos Projetos na Câmara entre 1995 e 2014, que a distribuição dessas preferências entre os partidos,

⁸ Na Câmara, o Projeto foi enumerado como PL 1749/2011; no Senado, PLC 79/2011. Resultou na Lei 12.550/2011. A Presidenta à época era Dilma Rousseff.

⁹ O outro foi o Projeto que originou a Lei 12.653/2012, de acordo com o colocado no item anterior.

¹⁰ Isso na premissa despretensiosa de considerarmos a filiação partidária um indicio legítimo, ainda que insuficiente, da orientação política dos(as) deputados(as) e senadores(as).

na verdade, é um tanto quanto uniforme e pouco distinta entre eles, “[...] o que indica que o processo de proposição está mais sujeito a incentivos individuais do que à coordenação partidária” (BATISTA, 2020, p. 16). Portanto, mesmo que o partido deva construir sólidas bases e axiomas temáticos vinculados a sua orientação ideológica, na prática, em alguma medida, o entusiasmo mais ou menos punitivo dos(as) parlamentares, no que se refere ao assunto do presente trabalho, ainda pode estar refém de seus estímulos individuais e, por isso, não representar por completo o partido a qual se vincula.

Ao que se viu, não há também correlação natural do autor da proposta original ser quem irá requerer o regime de urgência — inclusive, na imensa maioria das vezes não foi isso o que ocorreu.

3.3 Da ausência à carência de fundamentação para requerer o rito urgente e justificar a urgência da matéria

Ao que se constatou da análise dos PLs que estiveram em regime urgente em alguma etapa de sua tramitação, tanto ao momento de votação do requerimento pelo Plenário da Câmara e do Senado quanto nas discussões deliberativas a respeito das iniciativas (não sobre o requerimento em específico, mas sim sobre os Projetos), a necessidade de urgência não foi satisfatoriamente justificada pelos(as) parlamentares.

No primeiro dos dois momentos, se observou que em nenhuma das tramitações a votação do requerimento pela urgência preocupou-se em fundamentar a decisão. Todas as vezes em que o pedido foi formalizado ele foi sumariamente aprovado. Os RIs das duas Casas não exigem dos(as) parlamentares a justificação do pedido de urgência, sendo suficiente apenas a breve menção ao artigo de subsunção. Por outro lado, preveem sim espaço para argumentação ao momento da votação do requerimento¹¹. Acontece que essa possibilidade não foi explorada no trâmite de nenhum dos PLs examinados, tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal.

Um possível fator que permita contextualizar esse cenário é o do regime de urgência ser deliberado previamente no colégio de líderes, deste modo, quando chega ao Plenário a tendência é a da votação ser apenas simbólica, principalmente, pela falta de espaço para a deliberação, e como consequência, pela formação de entraves à participação dos demais parlamentares (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995).

¹¹ Art. 343. No encaminhamento da votação de requerimento de urgência, poderão usar da palavra, pelo prazo de cinco minutos, um dos signatários e um representante de cada partido ou de bloco parlamentar e, quando se tratar de requerimento de autoria de comissão, o seu Presidente e o relator da matéria para a qual foi a urgência requerida (BRASIL, 1970, n.p.).

Art. 154. O requerimento de urgência somente poderá ser submetido à deliberação do Plenário se for apresentado por: [...] § 1º O requerimento de urgência não tem discussão, mas a sua votação pode ser encaminhada pelo Autor e por um Líder, Relator ou Deputado que lhe seja contrário, um e outro com o prazo improrrogável de cinco minutos. Nos casos dos incisos I e III, o orador favorável será o membro da Mesa ou de Comissão designado pelo respectivo presidente (BRASIL, 1989, n.p.).

Já no segundo, na fase própria às discussões deliberativas nas Comissões e nos Plenários acerca das proposições, o que se viu, quando não ausente sequer a menção da necessidade da urgência, como se fosse inquestionável e natural, foi a delegação dessa necessidade a justificativas externas e insuficientes, respondendo a agendas que clamam pelo aumento das demandas punitivas.

Nos debates e nos relatórios, foram identificadas ao menos três tendências marcantes desta última postura dos(as) legisladores, a de para defender a aprovação do Projeto imputar um suposto dever de urgência da matéria¹²: (i) dispor o combate à impunidade como um estímulo premente; (ii) referenciar casos de grande repercussão midiática sobre a questão para fornecer ao problema a percepção indiscutível de que é recorrente, sólido e que clama por penalização; (iii) partir da premissa de que o caminho lógico para enfrentar o problema e esses casos é evocar a punição da conduta, como se fosse a única e esperada resposta que o Estado pode fornecer ao conflito.

Um exemplo a respeito da consignação de casos de grande repercussão para justificar a criminalização é o que se vê no trecho da Justificação do texto original do PL que originou a Lei 13.718/2018, assinada pela Senadora à época, Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM):

Somente no mês de maio deste ano, no Estado do Piauí, quatro adolescentes foram vítimas de “estupro coletivo”, sendo que uma delas morreu em razão das agressões sofridas. Já no Estado do Rio Grande do Norte, no mês de agosto, três casos de “estupro coletivo” foram amplamente noticiados pela mídia (BRASIL, 2015c, n.p.).

Ainda sobre essa tendência de mobilização de casos, se constatou também que alguns dos PLs foram apelidados com o nome de vítimas para fornecer sensibilização à demanda. É o caso da Lei 13.772/2018, de alcunha “Lei Rose Leonel”. Ou ainda da Lei nº 12.653/2012, chamada de “Lei Duvanier” em homenagem a Duvanier Paiva Ferreira, ex-Secretário de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento do governo Dilma. A Lei criminaliza a específica conduta de **condicionar atendimento médico-hospitalar emergencial a garantia** após, em 19/01/2012 (menos de dois meses antes da apresentação do PL), Duvanier ter falecido em episódio correspondente a conduta que foi posteriormente tipificada. Com o exemplo, não se vem a desmerecer a gravidade do evento, apenas a se questionar a oportunidade e a conveniência em tratá-lo como criminoso.

Ainda como oportuno, um fato curioso da Lei nº 12.653/2012 é que ela tramitou em apenas 6 (seis) dias no Senado, desde o protocolo até a aprovação em Plenário. Na Câmara, foram apenas 1 (um) mês e 27 (vinte e sete) dias, a contar apenas da apresentação até a primeira aprovação em Plenário (BRASIL, 2012a).

¹² Lembrando que, neste ponto, não se trata da menção à tramitação em regime de urgência. A postura a qual se menciona no parágrafo é aquela no âmbito discursivo de tratar a matéria (o tema do PL e sua criminalização), assim dito genericamente, como urgente e necessária para a sociedade.

As três tendências identificadas acabam por representar de modo mais evidente a agenda daquilo que se entende por direito penal de emergência¹³. Conforme Ana Elisa Bechara (2008), o fenômeno se caracteriza pelo aceleração da elaboração normativa, movida e a pedidos de uma opinião pública influenciada sobretudo pelas provocações midiáticas. Nesse sentido, a tendência ao maior rigor penal, ladeada na opinião de um senso comum que é abordado diariamente pela exposição exacerbada de selecionados delitos pelos meios de comunicação, a partir dos resultados desta pesquisa, se mantém inalterada desde a análise de Luís Gazoto (2010).

Ao que se nota quando o Congresso pauta problemas sociais, a intervenção penal sempre aparece como meio para a resolução, ainda que insuficiente, dessas demandas (SOUZA; FERRAZ, 2018). Abdicam, portanto, de soluções de outra natureza. Tal tendência se torna evidente, por exemplo, no procedimento legislativo que resultou na qualificadora do feminicídio, em especial, nos entraves enfrentados para aprovação do projeto. Inicialmente ele continha em sua redação inicial a referência a homicídios relacionados a questões de gênero - nomenclatura atualmente mais adequada e que dialoga com a construção de agendas feministas-, ao invés de referenciar expressamente a condição do sexo feminino, como consta no texto aprovado. A mudança de nomenclatura se deveu, dentre outras razões, à atuação comprometida do grupo parlamentar denominado popularmente como bancada da bíblia¹⁴ que possui como contumaz posicionamento barrar iniciativas que envolvam aquilo que entendem como *ideologia de gênero*, coibindo o desenvolvimento de qualquer política pública que de fato se centraria na resolução na raiz do problema (SOUZA; FERRAZ, 2018). Nesse sentido, fica consignada mais uma vez como não é rara a abdicação de se pensar estruturalmente os problemas públicos na agenda parlamentar, como acontece quando se delega à saída penal a única a ser investida.

Javier Quenta Fernández (2017) constrói o conceito de populismo penal como sendo um fenômeno originado nas demandas populares por punição. Nesse contexto, ao momento de construção da legislação criminal, as elites políticas percebem a potência do retorno em cumprir as expectativas (quase que sempre imediatas) desse(a) cidadão(ã) que opina e pensa a criminalidade, de tal forma que ante o crime a resposta é a de apenas criminalizar ainda mais a partir de justificativas que se apegam à gravidade e à indignação do fato, e não necessariamente em políticas públicas racionais. Ao cabo, o autor afirma:

É claro, então, que a função da pena no populismo punitivo não é outra senão satisfazer temporariamente as demandas sociais por maior segurança, por maior punição, para erradicar temporariamente os sentimentos de insegurança, vulnerabilidade e medo [...] (QUENTA FERNÁNDEZ, 2017, p. 140, tradução nossa).

A conceituação acima é importante para desenvolver a reflexão que se segue. Afinal,

¹³ Sobre o tema ver: Tavares (1997); Bechara (2008); Batista (2010).

¹⁴ Conhecida popularmente devido a ligação dos membros com as Igrejas de matriz cristã.

ainda que se conceba, com base no presente estudo, que o imediatismo na apresentação de respostas legislativas seja problema que acomete o Congresso brasileiro e que a demanda por punição não tenha necessariamente partido político, o cenário aponta para a percepção de que a mobilização da urgência como efeito desse dito populismo penal é feita apenas na esfera discursiva sobre o Projeto em si, quando é oportunizado aos(as) parlamentares o palanque para comentar a proposição e acessar o seu eleitorado. Diferentemente, nos espaços de defesa do rito de urgência como procedimento legislativo inexistem, ao menos nos PLs analisados e nos documentos formais indexados aos trâmites, indícios para identificar o instituto como um grande aliado do direito penal de emergência ou como uma crucial ferramenta manipulada por esse tipo de agenda.

4 Breves reflexões para o aprimoramento do instituto

Diante do cenário trazido, torna-se indispensável que o pensamento acadêmico se volte a aprimorar o processo legislativo, em especial, no que toca ao trabalho, a elaborar critérios mais sólidos para o emprego da tramitação em urgência. Isto para que o regime urgente saia da situação que hoje se encontra de transigente aplicação e para que, ao cabo, se possa garantir mais transparência ao processo legiferante brasileiro.

Conforme se sabe, o Parlamento pode ser identificado como espaço de divergências, em que a escuta e o diálogo são utilizados como mecanismos de formação de consensos, seja por meio da convergência de ideias seja pelo próprio convencimento (BARCELLOS, 2017). Assim sendo, apesar das influências externas, o exercício legislativo é ato democrático, e, ainda que o instituto da urgência seja um mecanismo político, acredita-se, em respeito aos preceitos constitucionais da publicidade e do acesso à informação, que merece lapidações, principalmente devido a limitação que produz na participação dos(as) parlamentares — explorada no tópico 1 — dentro do processo legiferante (BARCELLOS, 2017).

Como um primeiro passo, com *status* de mudança regimental, deveria tornar-se obrigatória a produção de justificativa mais robusta por parte dos legitimados dos arts. 338 e 154/155, respectivamente do RISF e RICD, para que determinado Projeto de Lei passe a tramitar em regime de urgência.

Para isso, como modestas sugestões e no movimento de conferir mais transparência ao caminho normativo sem que seja desrespeitada a autonomia legislativa dos representantes, elaboram-se as seguintes propostas: (1) reformular todas as hipóteses de requerimento, dos arts. 153 e 155 do RICD e art. 336 do RISF, que carreguem conjecturas abertas para solicitação como a defesa da sociedade democrática e das liberdades fundamentais, o perigo para a segurança nacional ou o relevante e inadiável interesse nacional; (2) modificar o art. 154, § 1º, do RICD (BRASIL, 1989) e o art. 343 do RISF (BRASIL, 1970) para tornar obrigatório o uso da palavra para a defesa do pedido de urgência pelo(a) parlamentar ou representante proponente no momento

anterior à votação pelo Plenário; (3) adicionar também ao procedimento de aprovação da urgência via colégio de líderes a obrigatoriedade da justificativa pelos votantes.

Outrossim, em decorrência da importância do colégio de líderes para a tomada de decisão legislativa, torna-se necessário a extensão desta publicidade constitucional para as atas deste colegiado, tanto para garantir o acesso à informação dos(as) cidadãos(ãs) sobre as motivações desse mecanismo de negociação política, quanto para os(as) próprios(as) parlamentares que não detêm posição de liderança partidária, terem subsídios para o questionamento da requisição, e assim, garantir a ampliação da participação no processo legislativo.

5 Conclusão

De antemão, salta aos olhos que a suposição feita *a priori* de que o emprego do regime de urgência poderia ser um mecanismo muito potente para demandas manipuladas por um direito penal de emergência restou vencida ao longo da pesquisa. O que surpreendeu, por sua vez, é que além dele não funcionar como essa ferramenta, a justificação e a utilização da tramitação urgente, mesmo em matéria criminal, pareceram ser tratadas com reduzida relevância na prática legiferante.

Chega-se a essa conclusão em função de, pelo menos, três razões. Primeiro, inexistem critérios formais robustos nos regimentos das Casas para a formulação do requerimento de urgência, bastando apenas os legitimados para isso o solicitarem de forma genérica. A lacuna evidencia que os(as) parlamentares não precisam esclarecer a opção pelo rito urgente e que, independentemente disso, o requerimento será aprovado. O pedido apenas é porque é.

Segundo, independentemente de ter havido ou não o assentimento para que o trâmite urgente prospere, não existe um padrão temporal de aprovação dos PLs analisados. A situação demonstra que subsistem dentro dos arranjos políticos do Congresso diversas outras razões, explícitas ou não, para além do rito urgente em si, que tornam um projeto elegível como mais ou menos prioritário.

Nesse ponto, a preocupação, contudo, não é a de simplesmente lamentar o pouco efeito do instituto. O que se pretende sustentar é que, mesmo não sendo o fator preponderante em ditar o ritmo da tramitação, ele ainda é capaz de dispensar diversas formalidades regimentais. No entanto, ainda que a escolha do regime seja importante e altere formalmente o rito legislativo, na prática, não se observa nenhum rigor para ser utilizado. Ao cabo, a preocupação primordial advém dele naturalmente encurtar o trâmite e, ao não ser acompanhado de argumentações aprofundadas sobre acabar sendo reduzido a uma maneira de limitar os debates legislativos.

Já a terceira razão deriva-se da constatação de que os espaços previstos regimentalmente como possíveis a produzir justificações pela urgência da tramitação e do Projeto encontram-se esvaziados ou prejudicados pelos(as) parlamentares. Tanto as votações do requerimento de urgência — para quando se trata do interesse próprio à tramitação — como os debates nas

Comissões e nos Plenários — para quando se trata do interesse próprio à relevância daquela matéria criminal para a sociedade — carecem de argumentos robustos em prol da necessidade da urgência.

Apesar disso, quando não completamente ausente essa justificação pela urgência da tramitação ou da matéria, o que se tem são alegações e subterfúgios que se resumem a discursos moralizantes, advindos do populismo penal do qual o(a) legislador(a) não raras vezes adota enquanto padrão. Isto, pois, além de se ter em vista a menção de casos com repercussão midiática e o uso sistemático do discurso contra a impunidade como impulso na grande maioria das justificativas analisadas, os(as) parlamentares resumem a necessidade do Estado intervir a partir da criminalização como sendo a sua única política pública.

A busca por um processo legislativo mais racional, especialmente dentro da disciplina penal já tão sujeita a influências apaixonadas, merece se colocar contra esse movimento de tornar diminuto o regime de urgência. É necessário compreender que a melhora de seu emprego não pode ser lida como artifício supérfluo de complicação ou prolongamento da tramitação. Ele é, na verdade, importante na promoção da ausência de vícios dentro do procedimento legiferante — motivo pelo qual se elencou sugestões de mudança no trabalho.

A situação merece ser aprimorada para, em especial, imputar mais transparência ao processo legislativo, com o intuito do Parlamento não apenas justificar o motivo de determinada matéria fazer jus a uma corrida mais veloz como também para esclarecer a razão das demais não o fazerem. Se o estabelecimento de critérios já é essencial em todo e qualquer procedimento, dentro da área criminal é especialmente vital já que é nela que o Estado opera a sua mais ofensiva agenda.

Referências

ALMEIDA, Acir. Processo legislativo: mudanças recentes e desafios. **Boletim de Análise Político-Institucional (Ipea)**, Brasília, n. 7, p. 45-50, jul. 2015. Notas de Pesquisa. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6788?locale=pt_BR. Acesso em: 15 ago. 2020.

ANÁLISE das justificativas para a produção de normas penais. **Série Pensando o Direito**. Brasília: Ministério da Justiça, v. 32, 2009. Disponível em: https://www.justica.gov.br/seus-direitos/elaboracao-legislativa/sispensas/anexos/32pensando_direito.pdf. Acesso em: 20 ago. 2020.

BARCELLOS, Ana Paula. **Direitos fundamentais e direito à justificativa**: devido procedimento na elaboração normativa. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

BATISTA, Mariana. Quais políticas importam? Usando ênfases na agenda legislativa para mensurar saliência. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.35, n.104, 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092020000300508&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 20 ago. 2020.

BATISTA, Nilo. A lei como pai. **Passagens - Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**, v. 2, n. 3, p. 20-38, 2010. Disponível em: <https://www.historia.uff.br/revistapassagens/artigos/v2n3a22010.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2020.

BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva. Discursos de emergência e política criminal: o futuro

do direito penal brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 103, p. 411-436, 2008. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67812>. Acesso em 14 ago. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei da Câmara nº 2793/2011, de 29 de maio de 2019**. Dispõe sobre a tipificação criminal de delitos informáticos; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal; e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=529011. Acesso em: 12 ago. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1749/2011, de 05 de julho de 2011**. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares S.A. - EBSEH e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=511029>. Acesso em: 12 ago. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3331/2012, de 06 de março de 2012**. Acresce o art. 135-A ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para tipificar o crime de condicionar atendimento médico-hospitalar emergencial a qualquer garantia e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=535948>. Acesso em: 12 ago. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 370/2007, de 08 de março de 2007**. Dispõe sobre o crime de extermínio de seres humanos, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=344218>. Acesso em: 12 ago. 2020

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 643/2011, de 02 de março de 2011**. Dá nova redação ao art. 334 do Código Penal e acrescenta o art. 334-A, também no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=494004>. Acesso em: 12 ago. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 6920/2010, de 09 de março de 2010**. Dispõe sobre estelionato cometido contra idosos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=468486>. Acesso em: 12 ago. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 6999/2013, de 18 de dezembro de 2013**. Dispõe sobre o crime de abigeato e sobre o comércio de carne e outros alimentos sem procedência legal, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=604844>. Acesso em: 12 ago. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 7370/2014, de 04 de abril de 2014**. Dispõe sobre prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas e sobre medidas de atenção às vítimas; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e as Leis nºs 6.815, de 19 de agosto de 1980, e 7.998, de 11 de janeiro de 1990; e revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal). Brasília: Câmara dos Deputados, 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=611445>. Acesso em: 12 ago. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 8305/2014, de 17 de dezembro de 2014a**.

Altera o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos.

Brasília: Câmara dos Deputados, 2014a. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=858860>. Acesso em: 12 ago. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 8833/2017, de 10 de outubro de 2017.**

Acrescenta o art. 244-C à Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para tipificar o crime de induzimento, instigação ou auxílio à automutilação de criança ou adolescente. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2155635>. Acesso em: 12 ago. 2020.

BRASIL. Câmara Dos Deputados. **Projeto de Lei nº PL 2916/2015, de 04 de agosto de 2015.**

Acrescenta os arts. 218-C e 225-A ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tipificar o crime de divulgação de cena de estupro e prever causa de aumento de pena para o crime de estupro cometido por duas ou mais pessoas. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1594910>. Acessado em: 12 ago. 2020.

BRASIL. Câmara Dos Deputados. **Projeto de Lei nº PL 5452/2016, de 01 de junho de 2016.**

Acrescenta os arts. 218-C e 225-A ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2086414>. Acessado em: 12 ago. 2020.

BRASIL. Câmara Dos Deputados. **Projeto de Lei nº PL 5555/2013, de 09 de maio de 2013.**

Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 - Lei Maria da Penha. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013a. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=576366>. Acessado em: 12 ago. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução da Câmara dos Deputados nº 17, de 1989:**

Regimento Interno da Câmara dos Deputados, atualizado até a Resolução nº 12/2019. Brasília: Câmara dos Deputados, 1989. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>. Acesso em 14 ago. 2020.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Código Penal.** Rio de Janeiro:

Presidência da República, 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 10 de ago. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei da Câmara nº 128, de 09 de setembro de 2015.**

Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para tipificar, de forma mais gravosa, os crimes de furto e receptação de semoventes domesticáveis de produção, ainda que abatidos, e a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, que define crimes contra as relações de consumo, para punir o comércio de carne ou outros alimentos sem procedência lícita. Brasília: Senado Federal, 2015a. Disponível em:

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123107>. Acesso em: 12 ago. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei da Câmara nº 137, de 04 de setembro de 2008.**

Dispõe sobre o crime de extermínio de seres humanos, altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2008.

Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/87259>. Acesso em: 12 ago. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei da Câmara nº 18, de 07 de março de 2017.** Inclui a comunicação no rol de direitos assegurados à mulher pela Lei Maria da Penha, bem como

reconhece que a violação da sua intimidade consiste em uma das formas de violência doméstica e familiar; tipifica a exposição pública da intimidade sexual; e altera a Lei nº 11.340 de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal). Brasília: Senado Federal, 2017a. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128223>. Acesso em: 12 ago. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei da Câmara nº 23, de 01 de abril de 2015**. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, para estabelecer causa de aumento de pena para o caso de estelionato cometido contra idoso. Brasília: Senado Federal, 2015b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120492#:~:text=Vota%C3%A7%C3%A3o%20nominal%20do%20PLC%2023%2F2015%20que%20altera%20o%20Decreto,de%20estelionato%20cometido%20contra%20idoso>. Acesso em: 12 ago. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei da Câmara nº 34, de 04 de maio de 2012**. Acresce o art. 135-A ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para tipificar o crime de condicionar atendimento médico-hospitalar emergencial a qualquer garantia e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2012a. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/105396>. Acesso em: 12 ago. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei da Câmara nº 35, de 17 de maio de 2012**. Dispõe sobre a tipificação criminal de delitos informáticos; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal; e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2012b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/105612>. Acesso em: 12 ago. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei da Câmara nº 62, de 21 de junho de 2012**. Dá nova redação ao art. 334 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal e acrescenta-lhe o art. 334-A. Brasília: Senado Federal, 2012c. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/106132>. Acesso em: 12 ago. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei da Câmara nº 79, de 21 de setembro de 2011**. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSEH; acrescenta dispositivos ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal; e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2011b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/102439>. Acesso em: 12 ago. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 288, de 19 de novembro de 2018**. Institui a Lei de Migração e regula entrada e estada de estrangeiros no Brasil. Brasília: Senado Federal, 2018. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113700>. Acesso em: 12 ago. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 292, de 15 de julho de 2013**. Altera o Código Penal, para inserir o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio. Brasília: Senado Federal, 2013b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113728>. Acesso em: 12 ago. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 479, de 20 de dezembro de 2012**. Dispõe sobre prevenção e punição ao tráfico interno e internacional de pessoas, bem como sobre medidas de proteção às vítimas. Brasília: Senado Federal, 2012d. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/110044>. Acesso em: 12 ago. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 618, de 16 de setembro de 2015**. Acrescenta o art. 225-A ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal,

para prever causa de aumento de pena para o crime de estupro cometido por duas ou mais pessoas. Brasília: Senado Federal, 2015c. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123183>. Acesso em: 12 ago. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 664, de 01 de outubro de 2015**. Inclui o art. 244-C na Lei nº. 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente, para tipificar o crime de induzimento, instigação ou auxílio à automutilação de criança ou adolescente. Brasília: Senado Federal, 2015d. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123447>. Acesso em: 12 ago. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução do Senado Federal nº 93 de 27 de novembro de 1970**: Regimento Interno do Senado Federal, atualizado até 24/09/2019. Brasília: Senado Federal, 1970. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>. Acesso em: 14 ago. 2020.

DÍEZ RIPOLLÈS, José Luis. **A racionalidade das leis penais**: Teoria e Prática. 2. ed. Florianópolis: Revista dos Tribunais, 2016.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. **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**, v. 10, n. 29, p. 175-200, 1995. Disponível em: https://www.academia.edu/download/34221297/FIGUEREDO_E_LIMONGI_-_artigo_-_Mudanca_constitucional_desempenho_do_Legislativo_e_consolidacao_institucional.pdf. Acesso em 13 ago. 2020.

GAZOTO, Luís Wanderley. **Justificativas do congresso nacional brasileiro ao rigor penal legislativo**: o estabelecimento do populismo penal no Brasil contemporâneo. 2010. 377 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2010. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/6661/3/2010_LuisWanderleyGazoto.pdf. Acesso em: 12 ago. 2020.

MARINA, Feferbaum; RABELO, Queiroz Rafael Mafei. **Metodologia da pesquisa em direito-técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses**: Técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MENDES, Simone Crema. **A urgência constitucional e o seu reflexo no processo legislativo**. 2002. 91 f. Monografia (Especialização) - Curso de Formação de Secretário de Comissão, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Universidade de Brasília (Unb) e Câmara dos Deputados, Brasília, 2002. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/2492>. Acesso em: 12 ago. 2020.

QUENTA FERNÁNDEZ, Javier. El Populismo del Derecho penal: La necesidad de racionalizar las leyes punitivas populares. **Revista Jurídica Derecho**, v. 5, n. 6, p. 133-154, 2017. Disponível em: http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2413-28102017000100009&lng=es&nrm=iso. Acesso em 21 ago. 2020.

SOUZA, Luciano Anderson; FERRAZ, Júlia Lambert Gomes. Desvios na construção de um Direito Penal de gênero: um problema chamado Poder Legislativo. **Revista brasileira de ciências criminais**, n. 147, p. 459-477, 2018.

TAVARES, Juarez. A crescente legislação penal e os discursos de emergência. **Discursos sediciosos**, n. 4, p. 48, 1997.

Artigo submetido em: 2021-03-18; reapresentado em: 2021-04-10; aceito em: 2021-04-23



ESTUDO EXPLORATÓRIO SOBRE O EFEITO DO FIM DAS COLIGAÇÕES NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS BRASILEIRAS DE 2020

EXPLORATORY STUDY ABOUT THE EFFECT OF THE EXCLUSION OF COALITIONS IN 2020 BRAZILIAN MUNICIPAL ELECTIONS

ESTUDIO EXPLORATORIO SOBRE EL EFECTO DE LA AUSENCIA DE COALICIONES EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES BRASILEÑAS DE 2020

Thiago Alexandre Melo Matheus¹

Resumo: Diversos estudos já discutiram as consequências que as coligações teriam para a fragmentação partidária e para a representatividade das candidaturas em eleições proporcionais no Brasil. O presente trabalho pretende resgatar essas discussões e analisar a dinâmica entre coligações e resultados eleitorais no contexto das eleições municipais de 2020. Esse estudo exploratório é realizado a partir de comparações entre os dados de 2016 e 2020, tentando identificar possíveis consequências que o fim das coligações nas eleições proporcionais pode ter provocado nos resultados dos pleitos municipais e a partir disso refletir sobre possíveis impactos nas eleições de 2022. As análises realizadas sugerem influência do fim das coligações no grau de fragmentação das bancadas municipais e também nas estratégias eleitorais dos partidos. Espera-se que os resultados alcançados possam contribuir para entender as dinâmicas que surgiram no sistema político brasileiro com o fim das coligações e também sugerir caminhos para pesquisas futuras.

Palavras-chave: Coligações Partidárias; Sistemas Eleitorais; Sistemas Partidários; Eleições Municipais.

Abstract: Several studies have already discussed the consequences that coalitions have for party fragmentation and representativity in Brazilian proportional elections. The present work intends to present these discussions and analyze the dynamics between coalitions and electoral results in the context of the 2020 Brazilian municipal elections. This exploratory study is based in comparisons between the data of 2016 and 2020 elections and tries to identify possible consequences that the end of the coalitions in the proportional elections may have provoked in the results of the municipal elections. From there, possible impacts in the national elections of 2022 are discussed. The analyzes suggest the influence of the end of the coalitions on the degree of fragmentation of the municipal benches and also on the electoral strategies of the parties. It is hoped that the results achieved will contribute to those who seek to understand the dynamics that arose in the Brazilian political system with the end of coalitions and also suggest paths for future research.

Keywords: Party Coalitions; Municipal Elections; Electoral Systems; Party Systems.

Resumen: Varios estudios ya han discutido las consecuencias que tendrían las coaliciones para la fragmentación y la representatividad de los partidos en las elecciones proporcionales brasileñas. El presente trabajo pretende presentar estas discusiones y analizar la dinámica entre coaliciones y resultados electorales en el contexto de las elecciones municipales brasileñas de 2020. Este estudio exploratorio se basa en comparaciones entre los datos de las elecciones municipales de 2016 y 2020 e intenta identificar las posibles consecuencias que el fin de las coaliciones en las elecciones proporcionales pudo haber provocado en los resultados de 2020. Los análisis sugieren la influencia del fin de las coaliciones sobre el grado de

¹ Aluno do Mestrado Profissional em Poder Legislativo do Centro de Formação da Câmara dos Deputados (CEFOP).
E-mail: thiagoamm@gmail.com

fragmentación de los escaños municipales y también sobre las estrategias electorales de los partidos. Entonces, a partir de los resultados alcanzados pretenden contribuir a quienes buscan comprender la dinámica que surgió en el sistema político brasileño con el fin de las coaliciones y también sugerir caminos para futuras investigaciones.

Palabras clave: Coaliciones de partidos; Sistemas electorales; Sistemas de partidos; Elecciones municipales.

1 Introdução

Diversos estudos já discutiram as consequências que das coligações para a fragmentação partidária e para a capacidade representativa das candidaturas em eleições proporcionais. O efeito das coligações no sistema político brasileiro é estudado por teóricos da Ciência Política desde a década de 1960 (SOARES, 1964), mas foi apenas nos últimos 30 anos que o tema se tornou mais presente nos debates legislativos sobre reforma eleitoral culminando em 2017 com a promulgação da Emenda Constitucional 97/2017 (BRASIL, 2017). Essa alteração retirou a possibilidade de realização de coligações para a eleição de membros dos legislativos municipais, estaduais e federal. Porém, foi estabelecido que essa regra valeria apenas a partir do pleito municipal de 2020.

Daí surge a grande importância de se estudar os resultados dessa eleição, pois ela se tornou uma espécie de balão de ensaio em que podem ser analisadas as possíveis consequências do fim das coligações para os resultados eleitorais e nas estratégias partidárias. Dessa forma, o presente trabalho realiza um estudo exploratório baseado em comparações dos dados das eleições municipais de 2016 e 2020, com intuito de analisar efeitos decorrentes do fim das coligações nas eleições proporcionais e sua influência nos resultados. A partir disso, busca-se explorar como esses efeitos podem impactar as eleições de 2022.

O presente trabalho foi estruturado a partir de uma breve revisão bibliográfica, que inclui um apanhado histórico sobre o estudo das coligações no sistema eleitoral brasileiro, e de uma pesquisa sobre as proposições legislativas apresentadas na Câmara dos Deputados que tinham como objetivo o fim das coligações, analisando as justificativas que os parlamentares apresentavam sobre quais consequências a alteração pretendida poderia provocar no sistema político brasileiro, em particular, na dinâmica das eleições proporcionais. Na sequência é apresentada a discussão sobre os resultados obtidos, contextualizando os dados das eleições de 2020 com as discussões presentes na bibliografia previamente apresentada. Na conclusão busca-se ressaltar os achados mais relevantes relacionados à nova dinâmica eleitoral que surgiu no sistema político brasileiro em decorrência do fim das coligações e são sugeridos alguns temas interessantes para próximas pesquisas.

2 Breve histórico das coligações no Sistema Eleitoral Brasileiro

Em 4 de outubro de 2017 foi promulgada a Emenda Constitucional 97/2017 (BRASIL,

1997)², que extinguiu a possibilidade de os partidos realizarem coligações nas eleições proporcionais. Esse instituto surgiu pela primeira vez no Direito brasileiro 85 anos antes, com o nome de “aliança de partidos”³. Tal novidade trazida pelo Código Eleitoral de 1932, rebatizada posteriormente como coligação partidária, foi utilizada desde então com exceção de eleições ocorridas durante os períodos do Estado Novo e do Regime Militar (1964 – 1985).

Segundo Miranda (2013), os debates sobre a consequência das coligações na eleição de membros do legislativo ganharam força na década de 60, quando surgiram estudos como os de Gláucio Ary Dillon Soares que tentavam analisar seus impactos nas estratégias eleitorais dos partidos e seus efeitos nos resultados das eleições. Os estudos de Soares (1964) tinham como objetivo analisar a natureza das coligações, até então chamadas de alianças, realizadas nas eleições proporcionais entre 1950 e 1962. Para esse autor, o comportamento coligacionista orientava-se por duas racionalidades: o esforço mínimo e a resistência ideológica.

A tese do esforço mínimo, ou economia de esforços, seria decorrente das alianças firmadas pelos partidos com intuito de maximizar os ganhos eleitorais. Soares (1964) apresentou em sua pesquisa três hipóteses a respeito da tese do esforço mínimo: a) os pequenos partidos são mais propícios à formação de alianças para facilitar que alcancem o quociente eleitoral; b) quanto maior o quociente eleitoral maior será o número de alianças; e c) alianças são mais frequentes nas eleições majoritárias do que nas proporcionais.

Já a tese da resistência ideológica, segundo o autor, se manifestaria quando o partido, visando alcançar o quociente eleitoral, realizava o cálculo das perdas e ganhos decorrentes de alianças com partidos de diferentes correntes ideológicas. Soares (1964) acreditava que nas pequenas cidades os partidos tendiam a ser menos ideológicos que nos maiores centros urbanos, fator que facilitaria a realização de coligações. Além disso, partidos com ideologia mais enraizada e com base social mais determinada estariam também menos propensos a realizar alianças.

Conforme Carreirão (2006), nas décadas seguintes além das discussões sobre as estratégias eleitorais relacionadas à realização de coligações, se intensificaram os estudos que abordavam seus possíveis impactos na estrutura do sistema político brasileiro, especialmente nas suas consequências para a representação na Câmara Federal. Com destaque para os trabalhos de Souza (1976), Nicolau (1996) e Tavares (1998), entre outros.

Porém, além do debate teórico, a discussão sobre a aplicação do instituto das coligações nas eleições proporcionais passou a ser tema recorrente também da pauta das reformas políticas

² A Emenda Constitucional 97/2017 decorrente da PEC 36/2016 apresentada no Senado Federal pelo senador Ricardo Ferraço (PSDB/ES) depois de aprovada foi enviada à Câmara dos Deputados sendo renumerada para PEC 282/2016. Após aprovação com alterações na Câmara dos Deputados voltou para o Senado Federal sendo renumerada como PEC 33/2017 sendo por fim aprovada sem alterações e promulgada pelo Congresso Nacional.

³ Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932 (Código Eleitoral).

Art. 58. Processa-se a representação proporcional nos termos seguintes.

1º É permitido a qualquer partido, aliança de partidos, ou grupo de cem eleitores, no mínimo, registrar, no Tribunal Regional, até cinco dias antes da eleição, a lista de seus candidatos, encimada por uma legenda.

no Congresso Nacional. Sua eventual relação com a eleição de deputados de pequenos partidos, que sozinhos não alcançariam o quociente eleitoral, e a conseqüente fragmentação partidária ocorrida nas casas legislativas no decorrer da década de 90 ocasionaram uma enxurrada de propostas de alteração do Código Eleitoral, visando à proibição das coligações. Essa movimentação dos congressistas se intensificou após o ano de 1999, com a apresentação na Câmara dos Deputados do Projeto de Lei 668/1999 pelo então deputado Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP). Cabe destacar partes da argumentação constantes na justificação do projeto:

Em resumo, o expediente das coligações tem desvirtuado o sistema proporcional no que ele tem de mais característico: o partido deixa de ser a referência principal do resultado eleitoral, podendo o eleitor votar em um partido e eleger candidato de outro. Com isto, as representações dos partidos políticos na Câmara dos Deputados e nas demais Casas preenchidas por eleições proporcionais não correspondem efetivamente à força eleitoral das agremiações partidárias.

A proibição de coligações em pleitos proporcionais tem sido muitas vezes incluída na pauta da reforma política como parte da discussão sobre as vantagens e desvantagens da participação de partidos pouco votados nos órgãos de representação. Ou seja, supõe-se que o fim das coligações seja defendido apenas pelos que consideram que um número menor de partidos políticos nas Casas legislativas teria conseqüências benéficas para os processos decisórios. Tal percepção é equivocada.

As coligações podem efetivamente facilitar a subsistência de partidos menos votados, mas não é exatamente por isto que devemos excluí-las do ordenamento jurídico. Devemos fazê-lo, de fato, porque distorcem a representação, permitindo que partidos sem votos suficientes para eleger representantes ocupem cadeiras nas casas legislativas pela via da coligação. (BRASIL, 1999, p. 132).

Apesar de mencionar que a eliminação das coligações nas eleições proporcionais poderia diminuir o número de partidos eleitos para a Câmara dos Deputados, o autor do projeto ainda não defendia explicitamente a existência de relação direta das coligações com a fragmentação partidária, que na época aumentava significativamente nas casas legislativas (PAIVA; ALVES; BENEDITO, 2013). O principal ponto do senador Sérgio Machado era o desvirtuamento do princípio da proporcionalidade das eleições em decorrência das coligações que era responsável pelos partidos não obterem um número de cadeiras proporcional à sua votação⁴ e possibilitava que o voto dado a um partido resultasse na eleição de um candidato de outra legenda. Mais frequentemente representantes de pequenos partidos.

Podem ser relacionados diversos projetos de lei que foram posteriormente apresentados com a mesma ideia do PLS 178/1999. Alguns exemplos são o PL 1336/1999 do deputado José Antônio Almeida (PSB/MA), PL 3367/2000 do deputado Ricardo Ferraço (PSDB/ES), PL 82/2003 do deputado Roberto Magalhães (PSDB/PE), PL 7048/2002 do deputado Coriolano Sales

⁴ Apesar de se saber que o fim das coligações nas eleições não representaria uma proporcionalidade absoluta em virtude da existência do quociente eleitoral e do Método D'Hondt para o cálculo das sobras.

(PMDB/BA), PL 551/2003 do deputado José Roberto Arruda (PFL/DF) e PL 1067/2003 do deputado Pompeo de Mattos (PDT/RS). Percebe-se, nessa lista de deputados de diferentes partidos, perfis ideológicos e unidades da federação. Tal convergência de pensamento entre os parlamentares proporcionou que no início da 52.^a Legislatura a Comissão Especial da Câmara dos Deputados destinada a efetuar estudo em relação à Reforma Política apresentasse o Projeto de Lei 2679/2003 que em seu conteúdo trazia a proposta do fim das coligações para eleição de parlamentares. Na justificativa desse projeto essa comissão de estudos da Câmara dos Deputados destacava de forma clara e objetiva a possível relação da aplicação das coligações nas eleições proporcionais e a crescente fragmentação partidária nas casas legislativas. Cabe citar o seguinte trecho da justificativa da proposta:

A mecânica mencionada é habitualmente ignorada pelo eleitor, que sufraga um candidato, sem saber que o voto que a ele confere pode, na verdade, vir a eleger candidato de outro partido. Não raro, um candidato da agremiação maior na coligação deixa de ser eleito, porque vem a ser preterido pelo da agremiação menor. Esta, sem a coligação, não teria alcançado o quociente.

A prática dilui as diferenças entre os partidos, parecendo servir apenas de expediente para burlar a barreira legal. Além disso, a não permanência da coligação após o pleito, no trabalho legislativo, acentua o caráter oportunista e episódico da aliança.
(...)

Não menos significativo em nossa vida política tem sido o problema da fragmentação do quadro partidário, já implicitamente mencionado quando falamos do tema das coligações nas eleições proporcionais. Diagnósticos de faz alguns anos viam como extremamente negativa a proliferação de legendas, propiciada por normas legais demasiado permissivas para a criação de partidos. (BRASIL, 2003, p. 15).

Mesmo não obtendo êxito na reforma política de 2003, a discussão sobre o fim das coligações nas eleições proporcionais não arrefeceu e se tornou recorrente em várias das tentativas subsequentes de reforma política – incluindo as que aconteceram em 2007, 2012 e 2015 – até a ideia obter sucesso 14 anos depois por meio da Emenda Constitucional 97/2017. Apesar de sua promulgação em 2017, a emenda constitucional estabelecia que somente a partir das eleições municipais de 2020 as coligações estariam extintas. Desta forma, embora a maioria dos estudos sobre o efeito das coligações foque em suas consequências para a Câmara dos Deputados ou Assembleias Legislativas, as eleições municipais de 2020 ganharam enorme relevância por servirem de laboratório para análises reais sobre os impactos que o fim das coligações pode realmente causar na representação dos partidos nas casas legislativas. Os resultados eleitorais das câmaras dos vereadores das principais capitais, em particular, guardam grande similaridade com o esperado para as eleições nacionais.

3 Consequências esperadas com o fim das coligações nas eleições proporcionais

Antes de imergir na análise dos dados das eleições de 2020 é interessante apresentar algumas discussões de cientistas políticos e também opiniões de congressistas sobre quais seriam

as consequências nas eleições para o Legislativo e suas possíveis implicações para o sistema político brasileiro se as coligações fossem extintas.

Para Nicolau (1996), a previsão da existência das coligações em eleições proporcionais tinha como principal função possibilitar que os pequenos partidos não tivessem a obrigação de individualmente terem que alcançar um alto quociente eleitoral. Segundo o autor, o sistema eleitoral brasileiro apresentava em seu funcionamento um certo grau de desproporcionalidade que tinha como característica a tendência de beneficiar os grandes partidos, gerando o que a literatura conhece como “efeito mecânico de Duverger”. Assim, a realização de coligações seria uma forma das pequenas siglas minimizarem esse fenômeno. No entanto, sua influência foi determinante para o crescimento da fragmentação no plano nacional, principalmente na composição da Câmara dos Deputados, segundo Jairo Nicolau (1996).

Já de acordo com Albuquerque (2017), existiriam duas consequências provocadas pelas coligações no sistema eleitoral brasileiro:

Em primeiro lugar, não são os partidos coligados que precisam ultrapassar o quociente eleitoral para aspirarem às vagas em disputa, mas sim as coligações. Isso permite que partidos pequenos — que se competissem sozinhos seriam limados da disputa — consigam efetivamente concorrer a uma das vagas. Essa disposição deturpa o viés majoritário da corrida eleitoral. Partidos que concorrem sozinhos e não alcançam o quociente eleitoral não conquistam nenhuma vaga; partidos coligados que também não alcançam o quociente eleitoral podem acabar conquistando cadeiras.

A segunda consequência reflete na estratégia de lançamento de candidaturas pelos partidos. Eles não precisam ter uma grande proporção de votos em relação ao resto da coligação para que tenham um candidato eleito, mas apenas posicionar seus candidatos entre os mais votados da lista partidária. Para isso, o partido pode concentrar seus votos em um ou dois aspirantes a uma vaga, contando que outros partidos façam o “trabalho sujo” de aumentar a quantidade de votos da coligação. (ALBUQUERQUE, 2017, p. 80).

Segundo Braga (2006), a necessidade de alcançar o quociente eleitoral no sistema brasileiro funcionava como cláusula de exclusão nas eleições visto que a maioria dos partidos não tem força eleitoral distribuída uniformemente no território nacional. Assim a realização de coligações seria uma alternativa para que esses partidos fossem competitivos. Para a autora, com a eliminação das coligações nas eleições proporcionais e manutenção da fórmula de distribuição de sobras eleitorais apenas para partidos que alcançassem o quociente partidário, os prejuízos aos pequenos partidos seriam enormes. Principalmente porque o possível “desperdício” de uma proporção considerável de votos ainda seria uma afronta ao princípio proporcional que a Constituição Federal consagra. Desta forma, Braga (2006) argumenta que uma alternativa para diminuir as desigualdades trazidas pelo fim das coligações seria a eliminação da exigência de os partidos alcançarem o quociente eleitoral para participar da distribuição das sobras eleitorais. Tal mudança permitiria uma distribuição de cadeiras que representaria mais fielmente a vontade do eleitor e evitaria um aumento da desproporcionalidade sistêmica produzida pela nova fórmula

eleitoral (MELO; SOARES, 2016).

Com conclusões similares às de Braga (2006), cabe destacar o estudo elaborado por Raphael Carvalho Silva, da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Em 2015, a partir de simulações com dados de eleições anteriores, o autor previu diversas consequências que a extinção das coligações poderia provocar, em particular, o possível aumento da desproporcionalidade da composição na Câmara dos Deputados, com o favorecimento dos maiores partidos em detrimento dos partidos médios e pequenos. De acordo com os cálculos apresentados por Silva (2015), o fim das coligações proporcionaria um crescimento médio de 39% para os partidos grandes, prejudicando os partidos médios (redução média de 15%) e pequenos (redução média de 41%), caso houvesse manutenção da regra de distribuição das sobras apenas para partidos que alcançassem o quociente eleitoral. Segundo Silva (2015), parte das distorções representativas seria decorrente de distritos de pequena magnitude em que apenas um partido superasse o quociente eleitoral, obtendo assim todas as vagas disputadas. Por exemplo, pelas simulações, nas eleições de 2014, essa situação ocorreria em sete Estados: Acre, Mato Grosso, Rio Grande do Norte, Roraima, Rondônia, Tocantins e Distrito Federal. Todos eles distritos eleitorais com baixa magnitude.

Comparativamente, Silva (2015) mostra que a proposta de fim das coligações combinada com nova regra de partilha das sobras a todos os partidos, poderia ser considerada mais equilibrada em termos de proporcionalidade, pois o crescimento dos partidos grandes seria menor (crescimento médio de 22,4%) e a redução da representação dos partidos médios (redução média de 8,3%) e pequenos (redução média de 15,9%) seria menos gravosa. Com a distribuição das sobras entre os diversos partidos, estaria eliminado o risco de um único partido conquistar todas as vagas em um Estado. Isso porque, mesmo nos casos em que só um partido atinja o quociente eleitoral, todos os demais partidos participariam do processo de alocação das sobras.

Essas ideias reverberaram nas discussões dos deputados sobre a PEC 282/2016⁵ que tratava do fim das coligações nas eleições proporcionais e aparecem explicitamente no parecer apresentado pelo deputado Betinho Gomes à CCJC da Câmara dos Deputados:

Apenas para fins de registro, uma vez que não é objeto do presente parecer o exame de matérias infraconstitucionais, entendemos conveniente anotar que se efetivada a extinção das coligações nas proporcionais, ter-se-á como consequência lógica dessa medida, para a preservação da proporcionalidade exigida pela Constituição, a revogação da regra contida no Código Eleitoral que exclui da distribuição das cadeiras os partidos que eventualmente não alcancem o quociente eleitoral (CE; art. 109, §2º). (BRASIL, 2017a, p. 4).

Tal proposta de alteração do Código Eleitoral que alterava a regras da distribuição das sobras eleitorais foi contemplada pelo projeto de lei 8612/2017⁶ apresentado pela Comissão

⁵ Originalmente PEC 36/2016 apresentada no Senado Federal pelo senador Ricardo Ferraço (PSDB/ES).

⁶ Após aprovação no Senado Federal como Projeto de Lei da Câmara n° 110/2017 virou a Lei 13.488/2017 de

Especial para Análise, Estudo e Formulação de Proposições Relacionadas à Reforma Política que estava funcionando na Câmara dos Deputados paralelamente à Comissão Especial de PEC 282/2016. Dessa forma, a mesma reforma eleitoral que determinou o fim das coligações contemplou também a possibilidade de que todos os partidos participantes das eleições pudessem concorrer às vagas restantes após o cálculo do quociente partidário. Essa foi a alternativa encontrada para tentar minimizar eventuais problemas na distribuição das cadeiras que ocasionassem monopólios de partidos nos distritos.

Com base na bibliografia e análises dos parlamentares apresentadas anteriormente pode-se sintetizar as seguintes consequências esperadas com o fim das coligações nas eleições proporcionais:

- maior sucesso eleitoral para os grandes partidos em detrimento dos médios e pequenos;
- redução da fragmentação partidária nas casas legislativas.

Essas previsões são decorrentes de análises em estudos que focam prioritariamente as consequências que seriam provocadas nas eleições para a Câmara dos Deputados. No entanto, os dados das eleições de 2020 mostraram que a realidade das eleições municipais é diferente daquela das eleições federais tanto pelo comportamento dos eleitores quanto dos partidos. Como Albuquerque (2017) bem destaca, parte da explicação disso se deve federalismo partidário. Enquanto os partidos grandes com sua capilaridade alcançam todos estados e boa parte dos municípios, diversos partidos pequenos são importantes apenas em locais específicos, geralmente os maiores centros urbanos. Isso acaba por gerar uma falta de paralelismo entre algumas das previsões apresentadas por boa parte dos estudos, que focam nas eleições federais, e os resultados observados nas eleições municipais. Existe uma lacuna na literatura de estudos sobre o comportamento das coligações nas esferas municipais e suas consequências e esse artigo procura ajudar a saná-las com as análises a seguir.

4 Metodologia

Todos os dados das eleições municipais de 2016 e 2020 empregados nas análises exploratórias do presente estudo foram obtidos no portal do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) na data de 10/12/2020. Em particular, foram utilizadas as seguintes bases: “votacao_candidato_munzona_BRASIL”, para dados de 2016 (BRASIL, 2020a), e “quociente_eleitoral_partidario”, para 2020 (BRASIL, 2020b). Apesar da tabela “quociente_eleitoral_partidario” da eleição de 2016 trazer de forma resumida a relação de municípios e o número de vagas obtidas por cada coligação, a informação não estava individualizada por partido. Logo foi desenvolvido um método para extrair esses dados da tabela

06/10/2017.

“votacao_candidato_munzona_2016_BRASIL”.

Como os dados de 2020 não estavam completos para todos os municípios, preferiu-se realizar comparações sobre a variação no número de partidos que participaram dos pleitos de 2016 e 2020 e do número de cadeiras nas câmaras municipais por partido eleito utilizando-se de valores médios. Foram realizadas também análises sobre a participação dos partidos nas duas eleições, inclusive contabilizando o número de municípios que cada um apresentou candidatos. Dois indicadores foram criados para auxiliar na interpretação dos dados: o “Índice de Sucesso de Campanhas”, que é dado pela razão em cada município do número de partidos que elegeram ao menos um candidato a vereador pelo número de partidos que realizaram campanha; e o “Índice de Sucesso Partidário”, que representa a fração de municípios em que os partidos conseguiram eleger candidatos em relação ao total.

Cabe destacar novamente que a data de extração dos dados do site do Tribunal Superior Eleitoral foi 10/12/2020. Essa informação é de extrema importância porque o tribunal atualiza seus dados constantemente devido aos resultados dos processos judiciais relacionados às candidaturas o que pode provocar novas totalizações de votos. Assim, quanto mais próximo das eleições os dados são consultados em seu site, maior será a chance de que sofram alguma revisão que os altere posteriormente. Com base nessa situação, nas análises realizadas neste trabalho foram considerados apenas os municípios que estavam com dados completos disponíveis. Isso pode gerar uma pequena divergência em comparações com estudos futuros que utilizem a mesma base de dados. No momento da extração dos dados – para o ano de 2016 – 99,95% do total de municípios brasileiros (5.567 municípios) estavam com dados disponíveis. Para 2020 a proporção era um pouco menor, 95,01% do total (5.292 municípios). Porém, essas pequenas divergências são normais em estudos comparativos e acredita-se que eventuais atualizações nos dados não serão significantes a ponto de provocar mudanças nas conclusões obtidas nesse estudo.

5 Resultados

Conforme anteriormente citado é possível resumir as consequências esperadas com o fim das coligações nas eleições proporcionais em dois pontos: maior sucesso eleitoral para os grandes partidos e redução da fragmentação partidária. Os dados das eleições de 2020 agrupados nesse trabalho mostram que a realidade das eleições municipais é diferente daquela das eleições federais, tanto pelo comportamento dos eleitores quanto dos partidos. Assim, apesar dos resultados esperados pelos estudos terem sido alcançados parcialmente, surgiram também questionamentos sobre fenômenos não tão discutidos, como a grande diminuição de partidos disputando as eleições em pequenos distritos e o impacto quase inexistente na fragmentação partidária das câmaras de vereadores das grandes cidades.

5.1 Variação do número de partidos disputando as eleições

Verifica-se pelos dados das eleições de 2020 que, assim como em 2016, quanto maior o número de cadeiras em disputa no município maior foi o número de partidos que lançaram candidatos. Existe um fator que contribui para isso, pois essas cidades maiores geralmente tem uma vida política mais intensa contando com maior número de representações partidárias. Além disso, como leciona Nicolau (1996), em distritos com alta magnitude o efeito mecânico de Duverger é menor, favorecendo as condições de disputa para os pequenos partidos e estimulando-os a participar do pleito. A tabela 1 mostra que em 2020 houve uma redução no número de partidos disputando as eleições, principalmente nos distritos de menor magnitude.

Tabela 1 – Média do número de partidos que participaram das eleições proporcionais em 2016 e 2020 por magnitude⁷ do distrito

	2016	2020	Variação
Baixa magnitude	12,2	6,2	-45,5%
Média magnitude	22,0	13,6	-38,6%
Alta magnitude	31,5	27,4	-13,0%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral, 2020.

Percebe-se que para as três faixas houve redução no número de partidos que participaram das eleições para vereador, sendo essa variação possivelmente influenciada pelo tamanho do distrito. Vale lembrar que quanto menor o distrito, maior é o quociente eleitoral proporcionalmente⁸. E embora atualmente os partidos não precisem mais alcançar o quociente eleitoral para a disputa das vagas das sobras eleitorais, os dados supõem que existe uma força que continua atuando em benefício dos grandes partidos nos menores municípios. Uma das possíveis explicações é que a expectativa dos dirigentes partidários de que ocorreria um aumento do efeito mecânico nas eleições de 2020 pode ter desencorajado o lançamento de candidaturas e conseqüentemente provocou uma redução no número de partidos nas eleições.

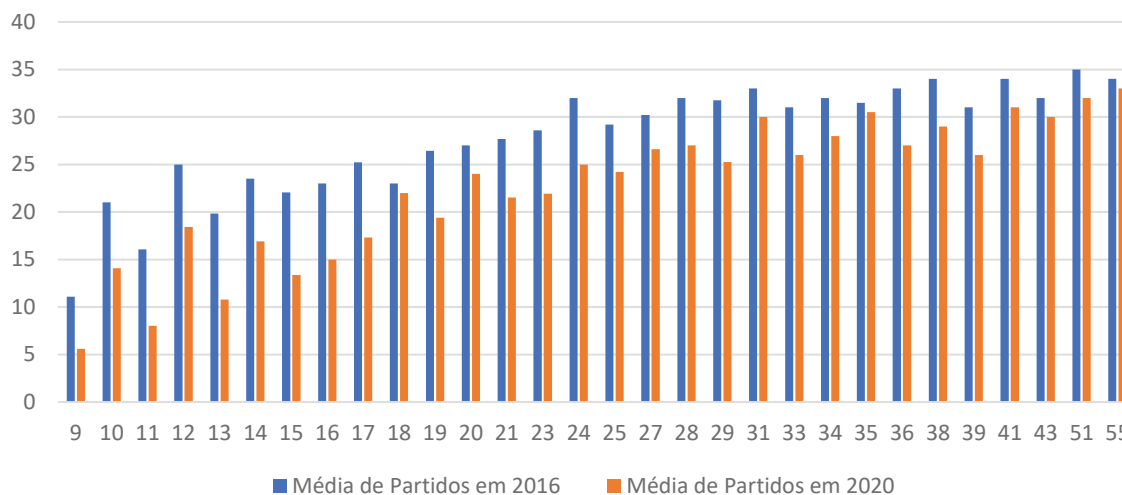
De acordo com Nicolau (1995), essa atitude teria como fundamento o efeito psicológico de Duverger. Segundo o autor, o efeito psicológico, além de influenciar os eleitores, também induz o comportamento dos dirigentes partidários na definição de suas estratégias de campanha eleitoral. Essas decisões seriam tomadas a partir da expectativa de como o efeito mecânico poderia impactar nas oportunidades eleitorais dos partidos. No gráfico seguinte é possível verificar que de forma consistente o número médio de partidos participantes diminuiu independentemente do

⁷ A magnitude dos distritos foi classificada, de acordo com Dalmoro e Fleischer (2005). Desta forma, são considerados de baixa magnitude os municípios que elegem de 8 a 15 vereadores, de média magnitude os que elegem entre 16 e 24 e de alta magnitude os que elegem mais de 25.

⁸ Por exemplo, em um distrito com oito vagas em disputa o quociente eleitoral será de 12,5% dos votos válidos, já para um distrito com 50 vagas em disputa será de apenas 2% dos votos.

número de vagas disputadas no município.

Gráfico 1 – Média do número de partidos que participaram das eleições proporcionais em 2016 e 2020 por número de cadeiras do distrito



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral, 2020.

O efeito redutor no número de partidos nas eleições com o fim das coligações foi grande nos municípios, mas essa não é uma garantia que acontecerá o mesmo para as eleições estaduais e federais. É importante levar em conta que a capilaridade dos partidos em pequenas cidades pode ter comprometido sua competitividade, fazendo com que eles selecionassem as cidades em que tivessem melhores chances eleitorais. Também é importante destacar possíveis efeitos que a pandemia de Coronavírus pode ter provocado em suas estratégias. Desta forma, provavelmente os melhores parâmetros para o que pode ocorrer em 2022 sejam os resultados fornecidos pelas capitais e municípios de alta magnitude que geralmente tem maior número de representações partidárias e onde a redução média foi bem menor (apenas 13%). Porém, uma pergunta interessante a ser feita é como essa redução no número de competidores impactou no número de partidos que conseguiram vagas nas Câmaras Municipais. Alguns dados que ajudam a elucidar esses questionamentos serão apresentados a seguir.

5.2 Variação do número de partidos que elegeram vereadores

Uma das preocupações dos legisladores ao eliminar a coligação nas eleições proporcionais do ordenamento jurídico brasileiro era reduzir a fragmentação dos partidos nas casas legislativas, porém, sem eliminar as chances de que as pequenas legendas pudessem estar lá representadas. Como vimos anteriormente, os dados das eleições de 2020 nos mostram que houve efetivamente uma redução no número de partidos que participaram das eleições. Mas será que houve também redução entre os que elegeram vereadores? Apesar de algumas distorções que

serão apresentadas mais a frente, a próxima tabela mostra que os valores médios de número de partidos nas câmaras municipais diminuíram para municípios de baixa, média e alta magnitude.

Tabela 2 – Média do número de partidos que elegeram vereadores em 2016 e 2020 por magnitude do distrito

	2016	2020	Variação
Baixa magnitude	6,2	4,5	-23,5%
Média magnitude	9,4	8,0	-13,8%
Alta magnitude	17,4	16,9	-2,2%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral, 2020.

De acordo com Nohlen (2006), quanto maior o tamanho do distrito mais fortemente o princípio proporcional se manifestará nele. Em outros termos, mais fraco será o efeito mecânico em suas eleições. Assim, esse fator de maior proporcionalidade da fórmula eleitoral quando aplicada em grandes distritos combinado com a nova regra para distribuição das sobras poderia explicar o fato da média de partidos eleitos para os distritos maiores ter tido uma redução inferior em relação aos de média e baixa magnitude. Além disso, o número de partidos concorrendo nesses distritos foi maior, algo que também contribuiu para que em termos absolutos o número deles que obteve sucesso fosse maior.

Na verdade, cabe destacar que, independentemente da magnitude dos distritos, a redução do número de partidos “vencedores” nas eleições de 2020 não acompanhou uma proporção parecida com a de partidos que participaram da eleição.

Tabela 3 – Comparação entre a variação do número médio de partidos que participou das eleições e os que obtiveram sucesso em 2016 e 2020 por magnitude do distrito

	Variação do número médio de partidos que participou das eleições	Variação do número médio de partidos com vereadores eleitos
Baixa magnitude	-45,5%	-23,5%
Média magnitude	-38,6%	-13,8%
Alta magnitude	-13,0%	-2,2%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral, 2020.

Ou seja, o efeito do fim das coligações nas eleições proporcionais parece ter provocado maior impacto no número de partidos concorrendo às vagas que no número de partidos que as obtiveram. Como já foi dito, esse não era exatamente o efeito esperado pelos parlamentares com a aprovação da Emenda Constitucional 97/2017. A intenção era a correção das distorções que as coligações provocavam na proporcionalidade da relação votos/vaga, sem inviabilizar a

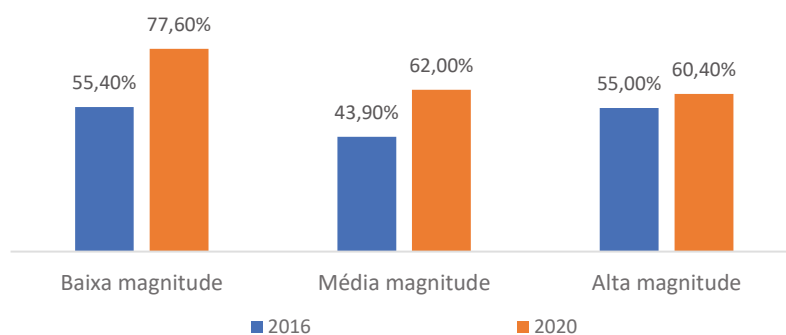
participação dos pequenos partidos. Esse ponto pode ser percebido no seguinte trecho do parecer da relatora da matéria no plenário da Câmara dos Deputados, a Deputada Shéridan:

Temos convicção de que o fim das coligações representará um grande avanço em nosso sistema político, pois proporcionará ao eleitor maior compreensão e transparência sobre as consequências de suas escolhas eleitorais e, ao mesmo tempo, garantirá maior governabilidade e estabilidade ao nosso sistema político. Ademais, tomamos todos os cuidados para que o fim das coligações não trouxesse consigo o efeito indesejado de inviabilizar a sobrevivência dos partidos pequenos que representam importantes interesses de minorias e que tanto contribuem para o debate político no Poder Legislativo. (BRASIL, 2017b, p. 7).

A medida mencionada pela relatora foi a inclusão em seu parecer da figura da Federação Partidária⁹, que não prosperou após os debates parlamentares. Apesar disso, percebe-se pela tentativa que havia alguma preocupação por parte dos parlamentares de como o fim das coligações poderia prejudicar a existência das pequenas legendas.

Aparentemente sem a possibilidade de realizar coligações, a estratégia dos partidos foi de concentrar esforços em municípios com maior chance de conquistar vagas. Os dados mostram que obtiveram algum sucesso com isso. Acompanhando a redução no número de competidores, principalmente nos distritos de baixa magnitude, houve um aumento geral no Índice de Sucesso de Campanhas¹⁰ em 2020. O próximo gráfico apresenta a comparação da média do Índice de Sucesso das Campanhas em 2016 e 2020, agrupados por magnitude do distrito.

Gráfico 2 – Média do Índice de Sucesso das Campanhas em 2016 e 2020 por magnitude do distrito



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral, 2020.

No gráfico observa-se que a média do Índice de Sucesso das Campanhas aumentou para todos os tamanhos de distrito. Ou seja, em 2020, entre os partidos que realizaram campanha para

⁹ As Federações Partidárias seriam uma forma de aliança entre partidos que funcionaria como uma coligação durante o período eleitoral, mas que deveria ser mantida durante toda atuação parlamentar na legislatura seguinte.

¹⁰ O Índice de Sucesso de Campanhas é dado pela razão, em cada município, do número de partidos que elegeram ao menos um candidato a vereador e o número de partidos que realizaram campanha.

vereador, uma proporção maior conseguir alcançar sucesso elegendo ao menos um candidato quando comparado com 2016. Mas será que o Índice de Sucesso de Campanhas se relaciona com a fragmentação partidária? Sabe-se que podem acontecer casos em que existem vários partidos com bancadas minúsculas nas Câmaras Municipais e um ou dois com grande superioridade numérica. Nesse caso a multiplicidade de partidos talvez não representasse um problema para o funcionamento da casa legislativa. Por isso para ter um melhor parâmetro sobre a fragmentação partidária é importante analisar esse novo cenário de 2020 usando uma ferramenta que dê uma referência também sobre como está a distribuição das vagas entre os partidos, como, por exemplo, o número efetivo de partidos de Laakso e Taagepera (1979).

5.3 Número efetivo de partidos nas Câmaras Municipais

Antes de visualizar a situação da fragmentação partidária nas Câmaras Municipais através do número efetivo de partidos, pode-se tentar realizar análises através de um indicador mais simples, como o número médio de cadeiras por partido. A tabela seguinte demonstra que, principalmente nos distritos de menor magnitude, aparentemente ocorreu uma concentração maior de vagas entre os partidos e consequentemente o tamanho médio das bancadas aumentou.

Tabela 4 – Média do número de vagas por partido em 2016 e 2020 por magnitude do distrito

	2016	2020	Varição
Baixa magnitude	1,7	2,4	41,2%
Média magnitude	1,7	2,1	23,5%
Alta magnitude	1,9	2,0	5,3%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral, 2020.

Novamente verifica-se que o efeito do fim das coligações, ao influenciar na redução de partidos concorrendo para as câmaras municipais, pode ter gerado consequências mais perceptíveis para distritos de baixa magnitude que tiveram uma redução na concorrência pelas vagas. Esse fenômeno também se manifesta nos valores para o número efetivo de partidos¹¹.

Tabela 5 – Média do número efetivo de partidos em 2016 e 2020 por magnitude do distrito

	2016	2020	Varição
Baixa magnitude	5,2	3,7	-28,7%
Média magnitude	7,7	6,3	-18,3%
Alta magnitude	12,5	11,8	-6,0%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral, 2020.

¹¹ Foi usado o número de assentos conquistados por cada partido nas Câmaras de Vereadores para o cálculo do número efetivo de partidos de Laakso e Taagepera.

É possível que os parlamentares ao votar a PEC que extinguiu as coligações nas eleições proporcionais esperassem uma redução maior na fragmentação partidária que aquelas observadas na tabela acima, principalmente para os maiores distritos que são aqueles com eleições que se assemelham mais às estaduais e federais. Cabe destacar em relação a esse resultado o estudo de Borges, Silva e Ferreira (2020). A partir das novas regras eleitorais implementadas pela reforma política de 2017, os autores realizaram simulações com os dados das eleições municipais de 2016 ocorridas em São Paulo e Belo Horizonte. Eles chegaram à conclusão que o fim das coligações não causaria significativo impacto sobre a redução do número de partidos nas Câmaras Municipais. Apesar de se observar uma redução significativa do número efetivo de partidos nos pequenos distritos, para os grandes centros realmente o efeito foi compatível com a conclusão dos autores.

Porém, em relação a esse resultado é importante considerar dois fatores, o primeiro é que a mudança nas regras da distribuição das sobras eleitorais, sem grande diminuição no número de partidos nas eleições dos maiores municípios, pode ter contrabalanceado o efeito do fim das coligações. Outro aspecto é que talvez para um resultado mais conclusivo sobre as consequências das mudanças implementadas sejam necessárias eleições sucessivas com aplicação dessa regra para que ocorra uma consolidação nas estratégias eleitorais dos partidos e conseqüentemente também nos resultados.

5.4 Efeito do fim das coligações nas estratégias eleitorais dos partidos em 2020

Outro foco de análise das consequências com o fim das coligações nas eleições proporcionais é de como isso impactou nas estratégias dos partidos. Porém, antes de olhar os resultados para as eleições de 2020, seria interessante conhecer a realidade das eleições de 2016. A tabela a seguir mostra os números de municípios em que cada partido lançou candidatos a vereador e em quantos obteve sucesso.

Tabela 6 – Número de municípios que cada partido concorreu a vagas de vereador em 2016

	Municípios com candidatos	Municípios com candidatos eleitos	Percentual de aproveitamento
PMDB	5.067	3.734	73,7%
PSDB	4.610	3.091	67,0%
PSD	4.227	2.778	65,7%
PT	4.200	1.899	45,2%
PP	4.194	2.719	64,8%
PSB	3.996	2.291	57,3%
PDT	3.879	2.296	59,2%
DEM	3.633	1.921	52,9%

PR	3.604	2.012	55,8%
PTB	3.546	2.002	56,5%
PRB	3.020	1.229	40,7%
PPS	2.859	1.240	43,4%
PSC	2.756	1.159	42,1%
PV	2.564	1.094	42,7%
SD	2.491	1.110	44,6%
PC do B	2.245	743	33,1%
PROS	2.084	798	38,3%
PHS	1.968	685	34,8%
PSL	1.865	676	36,2%
PTN	1.723	612	35,5%
PEN	1.706	423	24,8%
PRP	1.453	467	32,1%
PTC	1.450	451	31,1%
PT do B	1.303	395	30,3%
PMN	1.238	415	33,5%
PSDC	1.191	329	27,6%
PRTB	1.142	321	28,1%
PMB	921	187	20,3%
REDE	712	158	22,2%
PSOL	584	34	5,8%
PPL	572	93	16,3%
PSTU	71	0	0,0%
PCB	46	1	2,2%
PCO	15	0	0,0%
NOVO	5	4	80,0%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral, 2020.

É importante para a análise incluir também dados sobre o comportamento coligacionista dos partidos. A tabela seguinte apresenta a quantidade de municípios em que cada partido aderiu a coligações nas eleições para vereador.

Tabela 7 – Número de municípios que cada partido concorreu a vagas de vereador em 2016 coligados e sem coligações

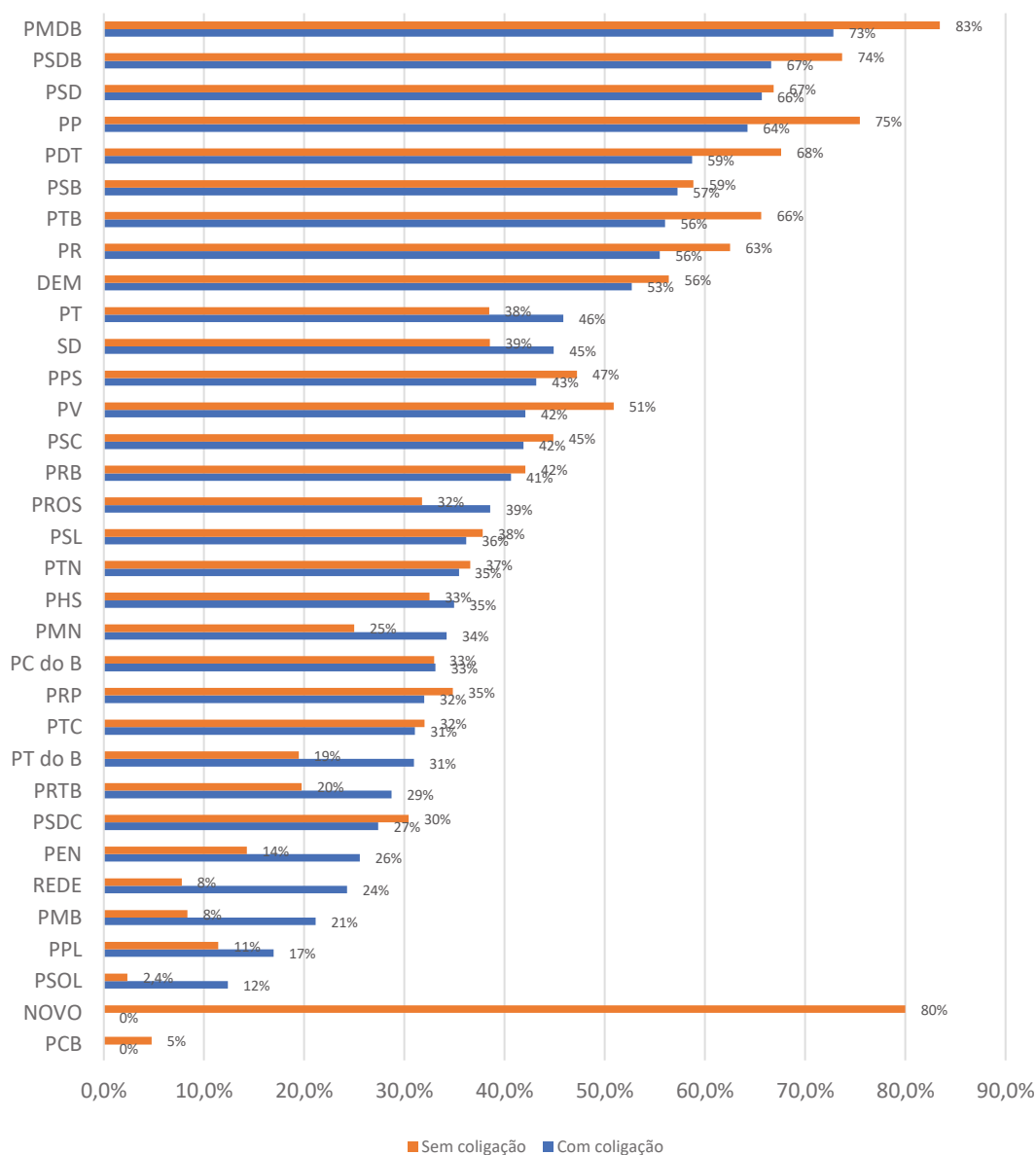
	Coligados	Sem Coligação	Percentual sem coligação
PMDB	4.644	423	8,3%
PSDB	4.325	285	6,2%
PSD	4.055	172	4,1%
PT	3.836	364	8,7%
PP	3.970	224	5,3%
PSB	3.804	192	4,8%
PDT	3.666	213	5,5%
DEM	3.461	172	4,7%
PR	3.436	168	4,7%
PTB	3.386	160	4,5%
PRB	2.875	145	4,8%
PPS	2.715	144	5,0%
PSC	2.600	156	5,7%
PV	2.393	171	6,7%
SD	2.356	135	5,4%
PC do B	2.157	88	3,9%
PROS	1.999	85	4,1%
PHS	1.848	120	6,1%
PSL	1.783	82	4,4%
PTN	1.641	82	4,8%
PEN	1.594	112	6,6%
PRP	1.364	89	6,1%
PTC	1.375	75	5,2%
PT do B	1.231	72	5,5%
PMN	1.146	92	7,4%
PSDC	1.099	92	7,7%
PRTB	1.066	76	6,7%
PMB	861	60	6,5%
REDE	622	90	12,6%
PSOL	202	382	65,4%
PPL	502	70	12,2%
PSTU	15	56	78,9%
PCB	25	21	45,7%
PCO	-	15	100,0%
NOVO	-	5	100,0%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral, 2020.

Cabe nesse ponto lembrar a teoria de Soares (1964) sobre o comportamento coligacionista

dos partidos. A racionalidade da resistência ideológica fica muito clara na tabela acima quando são analisados os números para os partidos mais ideológicos, aqueles que estão destacados em cinza. Particularmente, os partidos com ideologia mais enraizada como PCO e NOVO não realizaram nenhuma aliança nas eleições de 2016. Porém, ao contrário do que Soares (1964) apresentou em seu trabalho, os partidos que mais se coligaram nessas eleições municipais foram os grandes e médios. Mas será que a realização de coligações estava associada a resultados melhores para esses partidos? O próximo gráfico traz uma amostra de como concorrer participando de coligações afetou o desempenho dos partidos nas eleições de 2016.

Gráfico 3 – Índice de Sucesso dos Partidos¹² para eleição de vereador em 2016 com e sem coligações



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral, 2020.

¹² O Índice de Sucesso dos Partidos é obtido através da razão o número de municípios com vereadores eleitos pelo partido pelo número total de municípios com candidatos a vereador

Observa-se que já em 2016 a maioria dos partidos obteve resultados melhores quando concorreu sozinho do que aliado a outra legenda. É interessante destacar que dos 15 maiores partidos só dois tiveram desempenhos piores quando concorreram de forma independente – PT e Solidariedade –, no entanto, entre os 15 menores partidos, 10 tiveram desempenho melhor nas coligações. Cabe aqui resgatar passagem da justificativa do Projeto de Lei 2679/2003 apresentado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados Destinada a Efetuar Estudo em Relação à Reforma Política em 2003:

A mecânica mencionada é habitualmente ignorada pelo eleitor, que sufraga um candidato, sem saber que o voto que a ele confere pode, na verdade, vir a eleger candidato de outro partido. Não raro, um candidato da agremiação maior na coligação deixa de ser eleito, porque vem a ser preterido pelo da agremiação menor. Esta, sem a coligação, não teria alcançado o quociente.

Esse trecho destaca exatamente o efeito que as coligações parecem ter tido nos resultados eleitorais de 2016, e que gerava reclamações recorrentes dos parlamentares dos maiores partidos.

Essa visão geral dos resultados de 2016 auxilia na análise da influência que o fim das coligações nas eleições proporcionais teve nas estratégias dos partidos em 2020. Vários partidos médios e pequenos têm diretórios apenas nos maiores centros urbanos e verifica-se nos dados que, possivelmente com intuito de concentrar forças, eles reduziram o número de municípios com candidatos para vereador. Albuquerque (2017) já salientava em seu estudo que a capilaridade dos partidos no território brasileiro poderia ter esse tipo de influência nos resultados.

Tabela 8 – Número de municípios que cada partido concorreu a vagas de vereador em 2016 e 2020

	2016	2020 ¹³
PMDB	5.067	3.236
PSDB	4.610	2.375
PSD	4.227	2.764
PT	4.200	2.813
PP	4.194	2.778
PSB	3.996	1.944
PDT	3.879	2.066
DEM	3.633	2.322
PR/PL	3.604	2.018
PTB	3.546	1.734
PRB/REPUBLICANOS	3.020	1.925
PPS/CIDADANIA	2.859	1.206
PSC	2.756	1.194

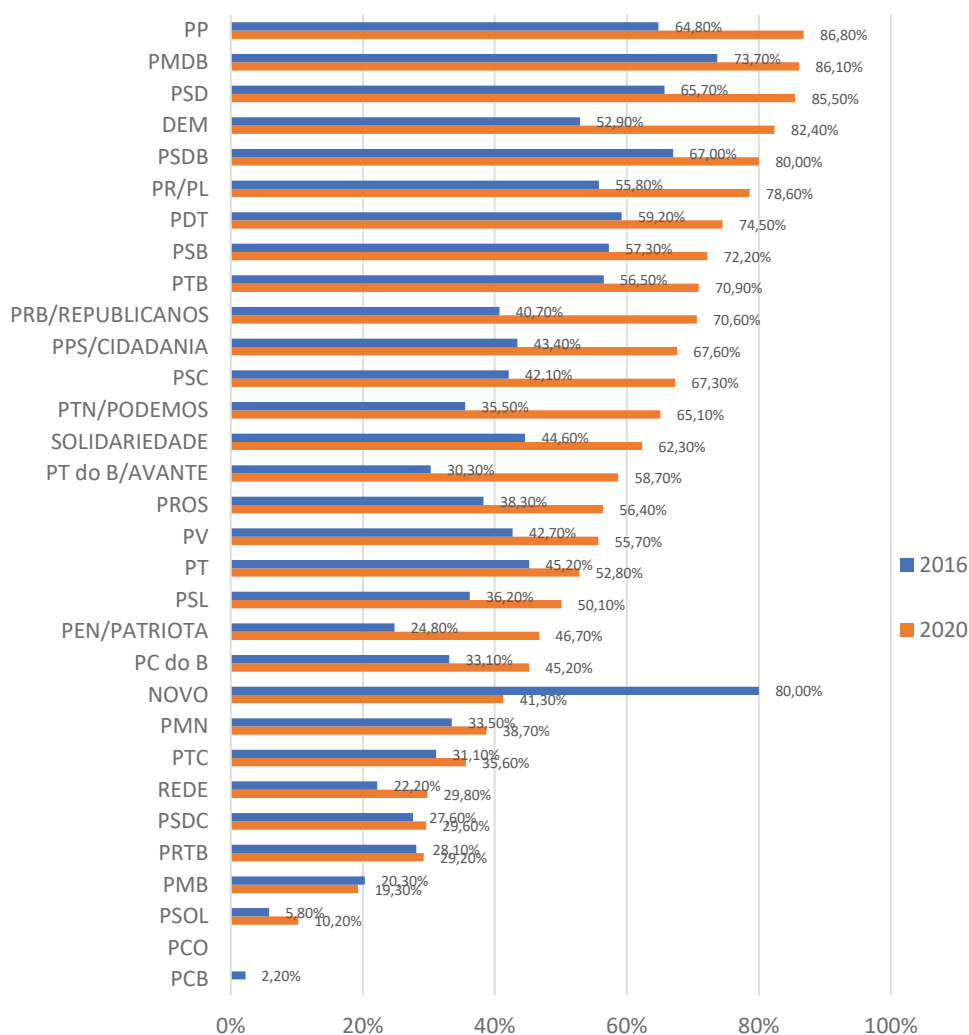
¹³ Na data de extração dos dados, 10 de dezembro de 2020, apenas 5226 municípios estavam com dados completos disponíveis no repositório de dados eleitorais do TSE.

PV	2.564	856
SOLIDARIEDADE	2.491	1.155
PC do B	2.245	777
PROS	2.084	792
PHS	1.968	Fundiu-se ao Podemos
PSL	1.865	1.555
PTN/PODEMOS	1.723	1.402
PEN/PATRIOTA	1.706	960
PRP	1.453	Fundiu-se ao Patriota
PTC	1.450	421
PT do B/AVANTE	1.303	981
PMN	1.238	318
PSDC	1.191	311
PRTB	1.142	534
PMB	921	166
REDE	712	339
PSOL	584	530
PPL	572	Fundiu-se ao PC do B
PSTU	71	45
PCB	46	24
PCO	15	23
NOVO	5	46

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral, 2020.

Como é possível observar na tabela, com exceção dos partidos NOVO e PCO, todos os demais reduziram o número de municípios em que lançaram candidatos a vereador. Apesar dessa redução, os dados revelam também que o percentual de sucesso dos partidos aumentou consistentemente.

Gráfico 4 – Índice de Sucesso dos Partidos nas eleições para vereador em 2016 e 2020



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral, 2020.

Apenas o partido NOVO e PMB tiveram índices inferiores aos obtidos em 2016. O primeiro teve uma queda explicada pelo fato de que em 2016 o partido recém-criado lançou candidatos a vereador em apenas cinco municípios e, em 2020, foram mais de 45 municípios com candidatos do partido. Então naturalmente haveria uma redução no seu índice de sucesso.

O resultado do segundo está ligado à perda de força política no decorrer desse período entre as eleições. Esses dados parecem transmitir a ideia de que, sem a possibilidade de realizar coligações, a estratégia geral dos partidos realmente foi alterada e a concentração de esforços em municípios com maior chance de conquistar vagas teve sucesso.

5.5 Distorções provocadas pelo fim das coligações

Como já era esperado e foi até apontado por estudiosos como Silva (2015) aconteceram algumas distorções eleitorais com o fim das coligações. Apesar da nova regra para distribuição das sobras eleitorais ter remediado parcialmente a situação, um dos fenômenos observados nas

eleições de 2020 foi o monopólio de partidos em alguns municípios. Enquanto em 2016 isso aconteceu apenas em um município, Nova América da Colina – PA, em 2020 ao menos¹⁴ 14 municípios elegeram vereadores de apenas um partido, gerando uma Câmara de Vereadores unipartidária, sendo 13 no Nordeste. A tabela seguinte traz a relação de municípios em que ocorreu tal fenômeno:

Tabela 9 – Relação de municípios com monopólio de partidos nas câmaras municipais

UF	Município	Partido dos Vereadores
MA	São Pedro dos Crentes	PSL
PI	Curral Novo do Piauí	MDB
PI	Belém do Piauí	MDB
RN	Frutuoso Gomes	MDB
RN	Viçosa	Republicanos
PB	Bom Sucesso	DEM
PB	Vista Serrana	MDB
PB	Monte Horebe	MDB
PB	Ouro Velho	DEM
PB	São José do Sabugi	DEM
AL	Cacimbinhas	MDB
SE	São Miguel do Aleixo	PSC
PE	Quixabá	Avante
RS	Barra do Rio Azul	PSD

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral, 2020.

É interessante destacar que apenas em São Miguel do Aleixo e em Barra do Rio Azul os prefeitos eleitos eram de partidos diferentes dos vereadores, PSD e PTB respectivamente, apesar de serem da mesma coligação na eleição majoritária. Em termos de funcionamento das instituições, essa situação pode criar uma distorção nas relações entre os poderes Executivo e Legislativo. Afinal, além de legislar, é papel dos vereadores fiscalizar a atuação do prefeito. Além desse aumento de monopólios partidários nas câmaras municipais, aconteceu um fenômeno inusitado e não verificado em 2016. Houve nas eleições de 2020 dois municípios em que só concorreram candidatos de um único partido, o MDB em Frutuoso Gomes e o PSD em Barra do Rio Azul.

O número de municípios que elegeram vereadores de apenas dois partidos também teve um grande crescimento, de 33 em 2016 para mais de 490 em 2020, sendo entre eles 6 de média magnitude. Ampliando essa análise para as Câmaras de Vereadores que terão no máximo 4

¹⁴ Utilizou-se o termo “ao menos” porque no momento que o trabalho foi escrito não estavam disponíveis para análise dados completos de 100% dos municípios.

partidos com representação, os dados mostram um aumento ainda mais expressivo: de 14,1% em 2016 para 47,2% em 2020. Como essas mudanças em sua grande maioria ocorreram nos menores municípios, fica o questionamento se a forma que foi implementada o fim das coligações poderia ser responsável por um efeito redutor do pluripartidarismo no interior do país no médio ou longo prazo.

Outro fenômeno não esperado que os dados demonstraram foi um aumento do número efetivo de partidos nas câmaras municipais de mais de 40% dos municípios classificados como de alta magnitude. Entre eles, Rio de Janeiro, Curitiba, Manaus, Fortaleza, Salvador, São Paulo e Porto Alegre. Destaque para esses dois últimos que tiveram aumento de 12% e 17%, respectivamente. Esse resultado, apesar de ser uma distorção quando se considera a expectativa que tinham os parlamentares que implementaram as mudanças eleitorais, não era totalmente inesperado. Conforme mencionado anteriormente, Borges, Silva e Ferreira (2020) em seu estudo já haviam chegado à conclusão de que o fim das coligações poderia não causar significativo impacto sobre a redução do número de partidos nas câmaras municipais. No entanto, agora com todos dados das eleições de 2020 disponíveis, esse resultado merece ser analisado com mais cuidado em estudos futuros, principalmente considerando que esses municípios são exatamente aqueles que apresentam dinâmica eleitoral mais próxima da que se espera para as eleições 2022.

Por fim, nenhuma dessas inconsistências apresentadas neste trabalho tem como finalidade questionar a validade do fim das coligações nas eleições proporcionais. O objetivo é simplesmente apontar esses efeitos que aconteceram nas eleições municipais de 2020 e não eram esperados com a adoção da medida. É muito importante salientar que para concluir se esses efeitos foram ocasionais ou serão recorrentes, talvez seja necessário um maior tempo de observação da implementação das novas regras com a realização de sucessivas eleições.

6 Conclusões

A ideia desse trabalho é ser um estudo exploratório e preliminar sobre as consequências que o fim das coligações nas eleições proporcionais pode ter causado nos resultados nos pleitos municipais de 2020. Exploratório por utilizar uma base de dados do Tribunal Superior Eleitoral que ainda está sofrendo constantes alterações ou revisões e também pelas análises serem de natureza mais qualitativa, não utilizando nenhuma técnica de inferência estatística. Preliminar porque pretende-se atualizar as tabelas e gráficos aqui apresentados quando os dados do TSE estiverem consolidados para todos os municípios. Apesar dessas restrições, as informações apresentadas são úteis para fornecer um panorama de como o fim das coligações pode ter alterado a dinâmica das eleições municipais, principalmente no que se refere às estratégias dos partidos. O estudo obteve resultados interessantes sobre como as coligações possivelmente se relacionam com a fragmentação partidária, porém mostrou que sua influência é afetada, por exemplo, pelo tamanho do distrito. Aprofundamentos sobre como essa dinâmica acontece regionalmente ou a

influência de características demográficas dos municípios seriam importantes para definição de um quadro mais completo e ficam como sugestões para estudos futuros.

Cabe destacar que tanto os trabalhos revisados quanto os debates dos parlamentares durante a tramitação da proposta não discutiam de forma intensa sobre uma redução tão significativa no número de partidos que participariam das eleições, como foi observado nos dados. O foco maior geralmente era no efeito redutor do número de partidos que obteriam sucesso eleitoral com as novas regras implementadas (ALBUQUERQUE, 2017). No entanto, como pôde ser percebido nos dados, a primeira redução foi bem mais significativa. Esse também se mostra ótimo campo para futuras pesquisas, pois cabe aqui uma análise mais detalhada sobre como se deu o comportamento dos partidos e quais efeitos isso pode ter na nacionalização das grandes legendas e concentração das pequenas nas maiores cidades. Deve-se lembrar de que com a implementação de cláusulas de desempenho mais rígidas, que acontecerão nas próximas eleições, e conseqüentemente a extinção ou fusão de algumas siglas, esse fenômeno deve se agravar em 2024.

Em relação às possíveis conseqüências para as eleições federais e estaduais de 2022, seria interessante realizar um estudo focado nos resultados das grandes cidades para o pleito municipal de 2020. Sabe-se que as eleições nos distritos de alta magnitude são as que mais se assemelham em perfil às eleições federais e estaduais devido ao número de candidatos e às estratégias eleitorais adotadas pelos partidos. Dessa forma, foi observada uma menor redução da fragmentação partidária nas Câmaras Municipais dessas cidades, como previamente apontada por Borges, Silva e Ferreira (2020) e observada pelo cálculo do número efetivo de partidos em 2020. É possível que devido à maior proporcionalidade que a fórmula eleitoral brasileira produz nos maiores distritos, uma redução mais significativa da fragmentação partidária nesses locais necessite da implementação de regras específicas para eles. Porém, para qualquer conclusão mais consistente, esse fenômeno deveria ser analisado de forma mais detalhada permitindo uma melhor compreensão, de preferência observando-se novas eleições com aplicação da mesma regra.

Sobre as estratégias partidárias adotadas pelos partidos, verificou-se que elas parecem ter funcionado, resultando em um aumento no Índice de Sucesso dos Partidos, principalmente para os maiores. Pesquisas futuras podem analisar se a diminuição do número de partidos nesses municípios foi acompanhada de uma redução no número de candidatos ou se simplesmente o que aconteceu foi uma migração local de candidatos para os maiores partidos. Os resultados mostram ainda que ideias apresentadas durante as discussões pelos parlamentares sobre as coligações prejudicarem os resultados eleitorais dos partidos médios e grandes estavam parcialmente corretas (BRASIL, 1999). Esses partidos efetivamente alcançaram resultados melhores nos municípios em que concorreram nas eleições municipais. No entanto, a impossibilidade de realizar alianças teve como conseqüência participação em uma quantidade menor de pleitos municipais. Logo o Índice de Sucesso Partidário aumentou, mas o número absoluto de municípios com representação nas

câmaras de vereadores foi menor para quase todos os partidos. Isso vai ao encontro do pensamento de Braga (2006) que acreditava que o recurso das coligações era essencial para as estratégias de sobrevivência dos partidos em cada um dos níveis de disputa da federação e conseqüentemente para um maior grau de nacionalização dos partidos.

Em relação às distorções observadas, como o monopólio de partidos em alguns municípios, elas dificilmente serão observadas nas eleições estaduais e federais devido ao número de partidos que participa desses pleitos – mesmo nos estados de baixa magnitude como Acre, Roraima e Distrito Federal. Porém, fica o questionamento se o fim das coligações que aparentemente reduziu o número de partidos com candidatos nos pequenos municípios, no médio prazo, pode ser responsável ao longo do tempo por um efeito redutor do pluripartidarismo no interior do país. Outro ponto observado, particularmente para os municípios em que houve monopólio de partidos, foi a relação entre as coligações dos prefeitos eleitos e as legendas que elegeram vereadores. Sobre esse aspecto seriam interessantes dois estudos: um que acompanhasse o funcionamento da política local desses municípios em que não haverá oposição formal; e outro mais aprofundado analisando como as eleições majoritárias influenciaram na participação dos partidos que concorreram a vagas nas câmaras municipais. Merece atenção também o aumento no número efetivo de partidos nas câmaras municipais de mais de 40% dos municípios de alta magnitude.

Enfim, a intenção é que esse estudo auxilie pesquisas futuras daqueles que procuram entender as conseqüências que esse fenômeno pode trazer para o sistema político brasileiro e também abra portas para novos questionamentos. Com certeza o debate sobre esse tema continuará intenso na literatura da ciência política até as eleições de 2022, e muito provavelmente se estenderá por bastante tempo depois disso.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Felipe de. Uma análise das coligações proporcionais de 2010 e 2014. **Revista Eletrônica de Ciência Política**. v. 8, n. 2, 2017. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/321175418_Uma_analise_das_coligacoes_proporcionais_de_2010_e_2014. Acesso em 10 de dez. 2020.

BORGES, Gabriel Augusto Mendes; SILVA, Adriana Campos; FERREIRA, Raphael Rodrigues. **Fim das Coligações para Vereadores... E agora?** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado. Set. 2020 (Texto para Discussão n. 285). Disponível em <https://www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em 10 de dez. 2020.

BRAGA, Maria do Socorro. Dinâmica de Coordenação Eleitoral em Regime Presidencialista e Federativo: Determinantes e Conseqüências das Coligações Partidárias no Brasil. *In*: SOARES, Gláucio Ary; RENNÓ, Lúcio (orgs.), **Reforma Política. Lições da História Recente**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 229-245.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 2.679 de 3 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre as pesquisas eleitorais, o voto de legenda em listas partidárias preordenadas, a instituição de federações partidárias, o funcionamento parlamentar, a propaganda eleitoral, o financiamento

de campanha e as coligações partidárias, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=147024>. Acesso em 10 de dez. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição n. 282/2016. **Parecer na CCJC**. Deputado Betinho Gomes. Brasília, 4 abr. 2017. Parecer do Relator, Dep. Betinho Gomes (PSDB-PE), pela admissibilidade desta, da PEC 22/2015 e da PEC 84/2011, apensadas. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2128031>. Acesso em 10 de dez. 2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n. 282/2016**. Parecer na Comissão Especial - PEC 282/16. Deputada Shéridan. Brasília, 22 ago. 2017. Parecer da Relatora, Dep. Shéridan (PSDB-RR), pela admissibilidade das emendas parlamentares números 1 a 12 e, no mérito, pela APROVAÇÃO da PEC nº 282/2016 e das emendas de número 3, 4, 7, 8 e 11 nos termos do substitutivo apresentado por esta Relatoria, e pela rejeição da PEC nº 84/2011, da PEC nº 22/2015 e das emendas 1, 2, 5, 6, 9, 10 e 12. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2148606>. Acesso em 10 de dez. 2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 669/1999**. Altera o art. 6º da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, impedindo a celebração de coligações para eleição proporcional. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/15716>. Acesso em 10 de dez. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932 (Código Eleitoral)**. Regula em todo o país o alistamento eleitoral e as eleições federais, estaduais e municipais. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1932. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/norma/440250/publicacao/15695060>. Acesso em 10 de dez. 2020.

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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm Acesso em 10 de dez. 2020.

BRASIL. **Lei n. 13.488 de 06 de outubro de 2017**. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13488.htm. Acesso em 10 de dez. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas Eleitorais**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>. Acesso em 10 de dez. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Estatísticas Eleitorais. **Repositório de Dado Eleitorais: Eleições Municipais 2020**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em 10 de dez. 2020.

CARREIRO, Yan de Souza. Ideologia e partidos políticos: um estudo sobre coligações em Santa Catarina. **Opinião Pública**, Campinas, v. 12, n. 1, p. 136-163, abr. 2006. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762006000100006>. Acesso em 10 de dez. 2020.

DALMORO, Jefferson; FLEISCHER, David. Eleição proporcional: os efeitos das coligações e o problema da proporcionalidade. In: KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogério (Org.), **Partidos e coligações eleitorais no Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung / São Paulo: Ed. UNESP, 2005, p. 85-113.

LAAKSO, M.; TAAGEPERA, R. “Effective” Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. **Comparative Political Studies**, v. 12, n. 1, p. 3–27, Apr. 1979. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/001041407901200101>. Acesso em 10 dez. 2020.

MELO, Clóvia A. Vieira de; SOARES, Kelly C. Costa. Coligações partidárias em eleições proporcionais municipais: fragmentação e sucesso de candidatos com baixa densidade eleitoral. **Análise Social**, n. 220, p. 684-719, set. 2016. Disponível em http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S000325732016000300007&lng=pt&t&nrm=iso. Acesso em 10 dez. 2020.

MIRANDA, Geralda Luiza. Coligações Eleitorais: Tendências e Racionalidades nas Eleições Federais e Majoritárias Estaduais (1990-2010). **Revista de Sociologia Política** v. 21, n. 47, p. 69-90, set. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n47/07.pdf>. Acesso em 10 de dez. 2020.

NICOLAU, Jairo Marconi. Breves comentários sobre as eleições de 1994 e o quadro partidário. **Cadernos de Conjuntura**, Rio de Janeiro, IUPERJ, n. 50, p.15-19, julho 1994.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-1994)**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

NICOLAU, Jairo Marconi; SCHMITT, Rogério Augusto. Sistema eleitoral e sistema partidário. **Lua Nova**, São Paulo, n. 36, p. 129-147, 1995. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0102-64451995000200008>. Acesso em 10 de dez. 2020.

NOHLEN, Dieter. **Os sistemas eleitorais: o contexto faz a diferença**. Lisboa: Livros Horizonte, 2006.

PAIVA, Denise; ALVES, Vinícius; BENEDITO, Sergio. As coligações proporcionais e os pequenos partidos nas eleições para a Câmara de Deputados 1998-2014. In: MIGUEL, Luis Felipe; KRAUSE, Silvana; MACHADO, Carlos Augusto Mello. **Coligações e Disputas Eleitorais na Nova República: Aportes teórico-metodológicos, tendências e estudos de caso**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer/São Paulo: Editora Unesp, p. 321-364, 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/315745579_As_coligacoes_proporcionais_e_os_pequenos_partidos_nas_eleicoes_para_a_Camara_de_Deputados_1998-2014. Acesso em 10 de dez. 2020.

SILVA, Raphael Carvalho da. **Análise dos possíveis impactos das propostas de fim das coligações proporcionais, para as eleições da Câmara dos Deputados, a partir dos resultados de 2014**. Brasília, Câmara dos Deputados: Consultoria Legislativa. 2015 (Estudo, maio 2015). Disponível em <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/22200>. Acesso em 10 de dez. 2020.

SOARES, Gláucio Dillon. Alianças e coligações eleitorais: notas para uma teoria. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 17, p. 95-112, 1964.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. **Estado e partidos políticos no Brasil**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

TAVARES, José Antônio Giusti. **Reforma política e retrocesso democrático**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1998.

Artigo submetido em: 2021-01-23; Artigo reapresentado em: 2021-03-06; Artigo aceito em: 2021-04-09



PASTOR NA URNA: O PERFIL DOS SACERDOTES EVANGÉLICOS EM DISPUTA À CÂMARA DOS DEPUTADOS (1998-2018)

PASTOR IN THE URN: THE PROFILE OF THE EVANGELICAL PRIESTS IN DISPUTE TO THE CHAMBER OF MEMBERS (1998-2018)

PASTOR EN LA URNA: EL PERFIL DE LOS SACERDOTES EVANGÉLICOS EN DISPUTA A LA CÁMARA DE MIEMBROS (1998-2018)

Erivelto Amarante¹

Resumo: O artigo analisa as candidaturas a deputado federal que utilizaram o título de pastor na urna eletrônica entre as eleições de 1998 e 2018. O objetivo é verificar o perfil social e a preferência partidária dos sacerdotes evangélicos. Trabalhamos com duas hipóteses. A primeira considera que a principal profissão declarada é o próprio sacerdócio e que a maior parte deles não tenha ensino superior. A segunda faz referência a defesa de valores morais conservadores feitas por grande parte desse segmento. Assim, acreditamos que a ideologia predominante seja de direita. Os resultados apontam que a maior parte dos pastores são homens, casados, sem formação superior e com ocupações profissionais alheias ao sacerdócio. A ideologia predominante é de direita, mas os grandes partidos estão perdendo espaço para as pequenas agremiações confessionais e fisiológicas.

Palavra-chave: Candidatos pastores; Evangélicos; Eleições; Nome de urna; Preferência partidária.

Abstract: The article analyzes the candidacies for federal deputy that used the title of pastor in the electronic voting machine between the elections of 1998 and 2018. The objective is to verify the social profile and the party preference of these evangelical priests. We work with two hypotheses. The first is that the main profession declared is the priesthood itself and that most of them do not have higher education. The second refers to the defense of conservative moral values made by a large part of this segment. Thus, we believe that the predominant ideology is that of the right. The results show that most of them are men, married, without higher education and with professional occupations outside the priesthood. The predominant ideology is right-wing, but the big parties are losing space to small confessional and physiological groups.

Keywords: Pastors candidates; Evangelicals; Elections; Urn name; Party preference.

Resumen: El artículo analiza las candidaturas a diputado federal que utilizaron el título de pastor en la máquina de votación electrónica entre las elecciones de 1998 y 2018. El objetivo es verificar el perfil social y la preferencia partidaria de estos sacerdotes evangélicos. Trabajamos con dos hipótesis. La primera es que la profesión principal declarada es el sacerdocio en sí y que la mayoría de ellos no tiene estudios superiores. El segundo se refiere a la defensa de los valores morales conservadores realizada por gran parte de este segmento. Así, creemos que la ideología predominante es la de derecha. Los resultados muestran que la mayoría son hombres, casados, sin estudios superiores y con ocupaciones profesionales fuera del sacerdocio. La ideología predominante es de derecha, pero los grandes partidos están perdiendo espacio frente a pequeños grupos confesionales y fisiológicos.

Palabras clave: Candidatos pastores; Evangélicos; Elecciones; Nombre de la urna; Preferencia de partido.

¹ Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), mestre em Comunicação pela UFPR. Bolsista Capes. E-mail: novo.eri@gmail.com. ORCID: 0000-0003-4158-3444

1. Introdução

Dados do IBGE revelam que 95% da população brasileira era católica em 1940. Em 1990, o percentual caiu para 83,3%; em 2000, para 73,9%; e, em 2010, para 64,6%. Enquanto isso, o número de evangélicos só cresceu, saltando nesse intervalo de 50 anos de 2,7% para 22,2%. Se o atual ritmo de transição religiosa continuar, as projeções indicam que até 2030 os católicos podem representar menos de 50% da população e serem ultrapassados pelos evangélicos até 2040 (ALVES *et al.*, 2017, p. 217). Contudo, a presença social desse segmento vai muito além das quatro paredes das igrejas. Sua participação na vida pública transcende os púlpitos e influi cada vez mais na mídia, na cultura e nas instituições políticas (FERNANDES, 1998).

Diversos estudos já abordaram a ascensão dos pentecostais e neopentecostais na política, especialmente no parlamento. Uma das vertentes dedica-se aos perfis das lideranças ocupantes de cargos representativos e da forma de organização das igrejas (ORO, 2003; BORGES, 2007; SILVA, 2016). Outra preocupação envolve os eleitores evangélicos, mapeando suas características sociais, culturais e econômicas (FREESTON, 2008; BOHN, 2004). Um terceiro foco de estudos destina-se a analisar o comportamento das bancadas evangélicas no Congresso (PRANDI; SANTOS, 2017; MACHADO, 2017; QUADROS; MADEIRA, 2018; SILVA, 2012). Também encontramos trabalhos envolvendo a oferta de candidatos (GERARDI, 2016; LACERDA, 2017), como propõe esta pesquisa. No entanto, não encontramos nenhum que analise especificamente o perfil social e a preferência partidária dos pastores, um fenômeno cada vez mais presente nas eleições.

Silva (2015) identificou na generalidade as principais nomenclaturas com referência religiosa utilizadas por candidatos a deputado federal e estadual e constatou que o título de pastor concentrou 61,2% dos casos em 2014. Esse movimento também é observado em outras disputas. Dados do TSE referentes à eleição municipal de 2020 somaram o registro de 8,7 mil concorrentes com títulos religiosos. Destes, 4,4 mil traziam o nome de pastor na urna, representando 51% do total. Diante desse contexto, este trabalho tem o objetivo de mapear o perfil social e a preferência partidária dos candidatos ao cargo de deputado federal que utilizaram o nome de pastor na urna entre 1998 e 2018.

Para a pesquisa empírica, trabalhamos com duas hipóteses. A primeira está relacionada com o perfil social dos candidatos. Neste caso, (H1) esperamos que a principal profissão declarada é o próprio sacerdócio e que a maior parte deles não tenha ensino superior, uma vez que o processo de formação de um pastor não requer graduação em algumas denominações. A segunda hipótese trata da preferência partidária. Conforme a literatura (GONÇALVES, 2011; MACHADO, 2017; SANTOS, 2020), o segmento evangélico tem por hábito a defesa de pautas morais conservadoras. Assim, (H2) acreditamos que a maioria dos pastores sejam recrutados por partidos de direita e que as candidaturas se pulverizem por diferentes legendas devido a fragmentação partidária e das denominações evangélicas.

Com o propósito de testar nossas hipóteses, utilizamos dados eleitorais do TSE aplicados ao modelo do Observatório das Elites Sociais e Políticas do Brasil (UFPR) e a tipologia dos partidos proposta por Codato, Berlatto e Bolognesi (2018). Antes, abordamos com mais detalhes a ascensão dos evangélicos na política, a relação dos partidos brasileiros com as instituições religiosas, especialmente as legendas confessionais comandadas pela Igreja Universal do Reino de Deus (IURD) e a Igreja Assembleia de Deus (IAD), e o uso do nome de urna para identificação dos candidatos. Por fim, apresentamos os dados e analisamos os resultados da pesquisa.

2. Entre Deus e a política

A presença dos evangélicos na política brasileira era residual até a segunda metade dos anos 1980. Os pentecostais conseguiram eleger seu primeiro representante no parlamento nacional em 1963 (CAMPOS, 2005). O pastor Levi Tavares, da Igreja Brasil para Cristo, ocupou uma cadeira de deputado federal por São Paulo, sendo eleito pelo Partido Social Democrático (PSD), extinto na ditadura militar. Contudo, Freston (1999) observa que a Assembleia Constituinte (AC), formada em 1987, marcou uma nova era para os evangélicos no poder político. Na ocasião, eles elegeram um total de 32 constituintes, 18 deles pentecostais. Esse grupo também era formado por alguns parlamentares de esquerda, como Benedita da Silva e Lysânias Dias Maciel. Mas é a partir da década de 1990 que os pentecostais ganham força.

Para Campos (2005), a ascensão evangélica na política foi possível graças ao contexto de alastramento da presença pentecostal e neopentecostal, que permitiu aos seus membros “saírem do território marginalizado em que se situavam, para assumir uma atuação mais sistemática e calculada no panorama político” (CAMPOS, 2005, p.7). Ele ressalta que uma das maiores evidências dessa expansão é a bancada evangélica. Em 2003, o grupo foi oficializado como Frente Parlamentar Evangélica (FPE) e é formado por representantes de diferentes partidos com o objetivo de atuar de forma organizada no Congresso.

Segundo Prandi e Santos (2017, p. 187), a FPE “não é política nem ideologicamente homogênea, mas é, de forma geral, conservadora”. Nesse sentido, a atuação da bancada “traz para a luta política demandas moralistas que são reivindicações reais dos setores populares, não habituados a separar as esferas da política e da moralidade privada” (PRANDI; SANTOS, 2017, p. 187). Já Gonçalves (2011) entende que “não existe uma bancada evangélica, ou seja, algo que oriente estes deputados a votarem em bloco” (GONÇALVES, 2011, p. 198). Fato é que o grupo começa a ganhar corpo em 1994, quando 32 deputados federais evangélicos foram eleitos. Em 1998, o número chegou a 49, e, em 2002, saltou para 68.

O crescimento do bloco foi freado após sucessivos escândalos de corrupção envolverem parlamentares evangélicos. Em 2005, o “Mensalão” atingiu a base de apoio do governo Lula na Câmara e teve grande repercussão na mídia. Entre os envolvidos estavam nomes da FPE, como os deputados Bispo Carlos Rodrigues (PL-RJ) e Wanderval Santos (PL-SP), ambos da IURD. Em

2006, a Polícia Federal deflagrou a Operação Sanguessuga, contra um esquema de fraudes em licitações na Saúde. Uma CPMI foi criada no Congresso e revelou o envolvimento de 72 deputados federais. Destes, 28 eram evangélicos. Por conta do desgaste, a bancada reduziu pela metade, com 30 nomes. Em 2010, a FPE se reergueu com a eleição de 63 parlamentares. Desde então, não parou mais de crescer. Em 2014, foram 74, e em 2018, 91.

A literatura vem tentando encontrar respostas desde a década de 1990 sobre o tipo e o grau de apoio que esse grupo obtém dos fiéis e como esse comportamento se materializa em votos. Alguns trabalhos apontam para a existência de relações clientelistas entre a igreja e seus membros. Para Machado (2015), os fiéis e eleitores da IURD fazem parte da sua “clientela política” (MACHADO, 2015, p. 95). Sousa (2009) acredita que os projetos assistenciais da Igreja Universal “propiciam um clientelismo de novo tipo – institucionalizado e religiosamente legitimado – servindo de trampolim político para lideranças emergentes da igreja” (SANTOS, 2009, p. 14).

3. Representação partidária

Malfatti (2017) identificou três condições necessárias para o surgimento dos partidos cristãos. A primeira delas é a própria democracia, ou seja, a existência de um regime representativo e de um parlamento. A segunda demanda que o Estado deve ser neutro do ponto de visto religioso, já que não faria sentido um partido cristão onde a Igreja já fizesse parte do aparato estatal. Por fim, a última condição é a de que os grupos religiosos constituam uma minoria politicamente ou que haja um partido que os discriminem. “Foi o que aconteceu no período, mormente no século XIX, em que os católicos, na Itália, haviam perdido espaço para os liberais e, por isso, era necessário reconquistar seu lugar” (MALFATTI, 2017, p. 3).

Panebianco (2005) propõe a análise dos partidos a partir da distribuição de poder. No seu entendimento, essas agremiações podem percorrer caminhos diferentes com o mesmo estágio institucional. Para ele, o que importa não é a estrutura hierárquica, como Duverger (1980), mas olhar para quem controla e o que controla no interior do partido. Um dos três fatores que constitui o modelo genético trata justamente do patrocínio do partido por uma instituição externa, como uma igreja. Esse apoio é o que define a sua legitimação. Nesse sentido, a Igreja Universal desempenha um papel central no processo eleitoral de seu partido, o Republicanos. Fonseca (1996) afirma que o Conselho de Bispos é o responsável por estipular a distribuição geográfica dos candidatos e fornecer estrutura midiática e assistencialista para promover seus nomes.

Segundo Oro (2003), o processo de organização política da IURD passa pela realização de recenseamentos de seus fiéis antes das eleições, tendo como objetivo saber com precisão o número de potenciais eleitores de que dispõe. Os dados são posteriormente encaminhados à liderança nacional para avaliar quantos candidatos deve lançar em cada região. Para Silva (2015), esse modelo busca evitar uma competição interna, para que “candidatos iurdianos” não tenham

que competir pelos mesmos votos, aumentando as chances de sucesso eleitoral (SILVA, 2015, p. 7).

O modelo bem-sucedido da Universal levou a Igreja Assembleia de Deus a adotar algumas de suas estratégias, como a indicação de candidaturas oficiais e o comando de um partido através do PEN (Partido Ecológico Nacional), rebatizado para Patriota em 2018. Contudo, a igreja aceita candidatos de diferentes partidos. Ao contrário da IURD, o processo de escolha é descentralizado e não está subordinado a uma única instância. O recrutamento da IAD permite a apresentação voluntária de nomes de qualquer membro da igreja. Após a triagem, os pré-candidatos são submetidos a votação no colégio eleitoral de pastores e obreiros, que então encaminha uma lista reduzida de nomes para as prévias.

Otto Kirchheimer (2012) estudou os sistemas partidários modernos e destaca que os partidos confessionais conseguiram preencher tanto a função de integração social na era industrial como a integração política no próprio sistema partidário. Contudo, ele ressalta que a “natureza confessional deu-lhes uma força de caráter que restringiu seriamente seu crescimento potencial” (KIRCHHEIMER, 2012, p. 360). No contexto brasileiro, esses partidos atuam como satélites de partidos maiores de direita ou são fisiológicos, compondo a base de apoio de governos de qualquer ideologia.

Coppedge (1997) propôs no final da década de 1990, uma nova ordenação dos sistemas de partidos latino-americanos a partir de uma análise que considera a atuação dos blocos ideológicos de forma mais completa e mais complexa. O modelo observa duas dimensões simultaneamente, sendo que a primeira foca na oposição entre “confessional” e “secular”, e a segunda na dimensão clássica “esquerda-direita”, incluindo subdivisões entre centro-direita, centro e centro-esquerda. A combinação das duas dimensões permite analisar uma série de categorias diferentes. Do ponto de vista religioso, transita da direita cristã até a esquerda secular tradicional.

Codato, Berlatto e Bolognesi (2018) aplicaram o conceito de Coppedge para definir uma tipologia para os partidos políticos brasileiros. Nessa classificação, os partidos confessionais de direita seriam os democratas-cristãos, definidos como aqueles que “baseiam a sua ideologia ou programa explicitamente em concepções religiosas e/ou estão ligados a igrejas e a movimentos com forte apelo conservador”, como “pró-vida” ou “pró-família” (CODATO *et al.* 2018, p. 879). Além do Republicanos, da IURD, e do Patriota, da Assembleia de Deus, também fazem parte desse grupo o Partido Social Cristão (PSC); o Partido Liberal (PL), conhecido por Partido da República (PR) até 2019; e o Democracia Cristã (DC), antigo Partido Social Democrata Cristão (PSDC).

4. Nome de urna

No Brasil, o nome de urna foi estabelecido pela Lei 9.504/1997, em seu Artigo 12, e, posteriormente, regulamentada pelo TSE na Resolução nº 23.455, de 15 de dezembro de 2015, que dispõe sobre a escolha e o registro dos candidatos nas eleições. O artigo 31 define que o nome indicado “terá no máximo trinta caracteres, incluindo-se o espaço entre os nomes, podendo ser o prenome, sobrenome, cognome, nome abreviado, apelido ou nome pelo qual o candidato é mais conhecido”. A condicionante é que “não se estabeleça dúvida quanto a sua identidade, não atente contra o pudor e não seja ridículo ou irreverente” (BRASIL, 2015, p. 10). Fora isso, os candidatos têm liberdade de escolha do nome de urna diferente do nome civil.

Os estudos sobre o nome de urna são escassos na literatura e normalmente são explorados pelo campo da linguística. Nessa perspectiva, autores como Amaral e Machado (2015) e Soares (2017) fazem uso de tipologias antroponímicas para entender o nome usado pelos candidatos. Contudo, Santos e Rocha (2020) buscam fazer uma aproximação da linguística com a Ciência Política ao analisar a relação entre os nomes e o voto. Elas concluíram que o título serve como uma “espécie de atalho cognitivo e que, de certa forma, compensaria a falta de conhecimento do eleitor sobre a política” (SANTOS; ROCHA, 2020, p. 15). Para Boas (2014) os nomes de urna agregam ideologias e categorias sociais e servem de mecanismo para associações por grupos e estereótipos.

Rocha e Santos (2019) ressaltam que nas eleições municipais de 2016 houve um crescimento de 25% no uso do título de “pastor” ou “pastora” nas urnas em relação a 2012. Além disso, também foram encontradas variações como “pastorzinho” e “pastorzão”. Elas afirmam que termos religiosos podem ser adicionados pelos candidatos com intuito de angariar votos entre cristãos, mas que ao contrário de outras insígnias, também podem dividir os eleitores. “Identificar-se como padre, por exemplo, pode contribuir para conseguir votos de católicos, mas não de evangélicos” (ROCHA; SANTOS, 2019, p. 76). Por sua vez, títulos como “médico” e “professor” são mais abrangentes e buscam associar um estereótipo positivo, como alguém inteligente, competente e que cuida das pessoas.

Gerardi (2016) pesquisou as designações eclesiais de candidatos a deputado federal entre as eleições de 1998 e 2014 e constatou que a insígnia de pastor concentra a maioria dos casos, perfazendo uma média de 64,6% no período. Em segundo lugar vem o título de irmão, com 17% dos registros. Em relação aos eleitos, a proporção de pastores é ainda maior, atingindo 70,4% do total (GERARDI, 2016, p. 14). Em 2018, o deputado federal que mais recebeu votos com o título de pastor na urna foi Marco Feliciano. Ligado à igreja Assembleia de Deus, ele foi reeleito por São Paulo com 234.281 votos, sendo o nono mais votado do país.

5. Métodos

Na literatura, encontramos pesquisas que fazem o levantamento dos títulos religiosos usados em candidaturas (GERARDI, 2016; SILVA, 2015). No entanto, nenhuma delas detalha especificamente o perfil social e a preferência partidária dos pastores. Este estudo tem o objetivo de suprir essa lacuna ao analisar a participação dos sacerdotes evangélicos nas eleições para a Câmara dos Deputados entre 1998 e 2018. A coleta faz uso dos bancos de dados eleitorais do TSE. Para a análise, aplicamos a codificação do Observatório das Elites Sociais e Políticas do Brasil (UFPR) e a tipificação proposta por Codato, Berlatto e Bolognesi (2018).

Santos (2020), ao citar a tipificação proposta pelos três autores, destaca a importância de subdividir os partidos como uma forma de verificar o crescimento da direita nas últimas eleições, especialmente na Câmara dos Deputados. Ao tratar dos políticos evangélicos, ela pondera que através dessas categorias é possível verificar qual vertente ideológica tem sustentado a ascensão dos pentecostais e neopentecostais no país. A autora também acredita que a classificação permite estimar a direção e entender o significado por trás do crescimento dos evangélicos na representação política brasileira.

A identificação dos pastores deu-se exclusivamente pelo título usado nos nomes de urna. Houve o cuidado para que não fossem incluídos na lista sobrenomes sem relação com a posição eclesiástica². Optamos por estudar aqui apenas o perfil dos candidatos que utilizaram a denominação de pastor para a identificação eleitoral. Com isso, nossa intenção é captar o fenômeno das candidaturas que associam o nome civil ao status evangélico e contribuir para as pesquisas que fazem uso do nome de urna como objeto de estudo. Isto posto, apresentamos a seguir os resultados.

6. Resultados

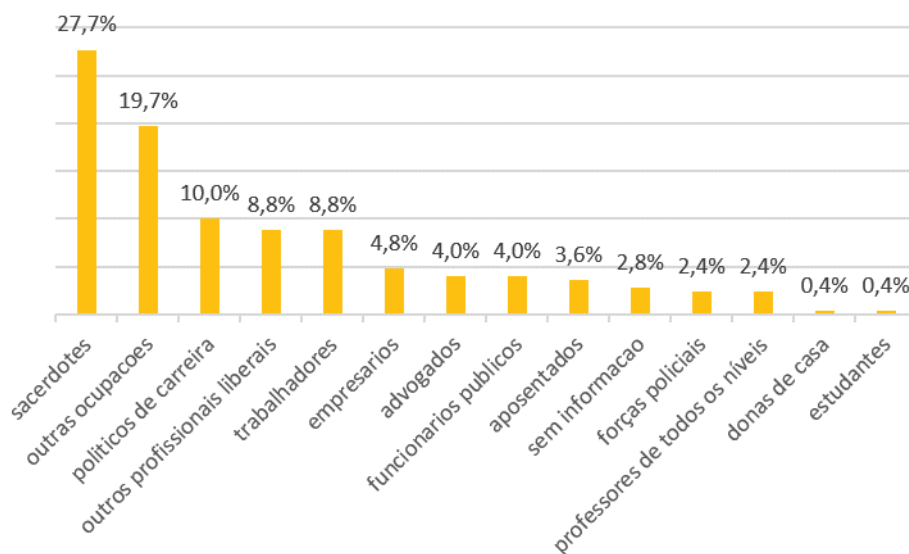
A primeira categoria traz dados gerais sobre o perfil dos candidatos analisados. A diferença de gênero chama atenção. Em 1998, nenhuma pastora foi candidata. Nas eleições seguintes, elas até apareceram, mas em proporção bem menor que os homens. Em 2018, ano do maior número de candidaturas femininas, as pastoras ocuparam 16% do total, com 15 nomes. Já os pastores somaram 84% do recorte, com 79 nomes. Defensores do modelo de família tradicional, ao olharmos as informações sobre o estado civil desses sacerdotes não encontramos nenhuma surpresa. Ao todo, 89,8% se declararam casados, contra 3,5% de divorciados e 1,2% de separados judicialmente. Os solteiros não passam de 3,2% e os viúvos, 1,2%.

Ao filtrar os pastores da nossa amostra pelo nome da urna e não pela profissão, podemos verificar quais outras ocupações eles desempenham. Conforme o **Gráfico 1**, embora a maior parte deles tenham declarado que o sacerdócio é o principal ofício, esse índice alcançou apenas 27,7%

² A codificação está disponível para consulta em: <https://bit.ly/CandPr>. Acesso em: 15 mai. 2021.

do corpus. Portanto, a maioria exerce outras atribuições ou depende de outras fontes de renda. Ao todo, 10% se declararam políticos profissionais. A proporção de trabalhadores assalariados foi de 8,8%, contra 4,8% de empresários. Os funcionários públicos somaram 4%, mesmo percentual dos advogados. Em nossa codificação, optamos por agrupar algumas profissões. Os demais profissionais liberais, que perfazem 8,8% do total, incluem funções como administrador, contador e jornalista.

Gráfico 1 – Candidatos pastores por profissão (1998-2018)

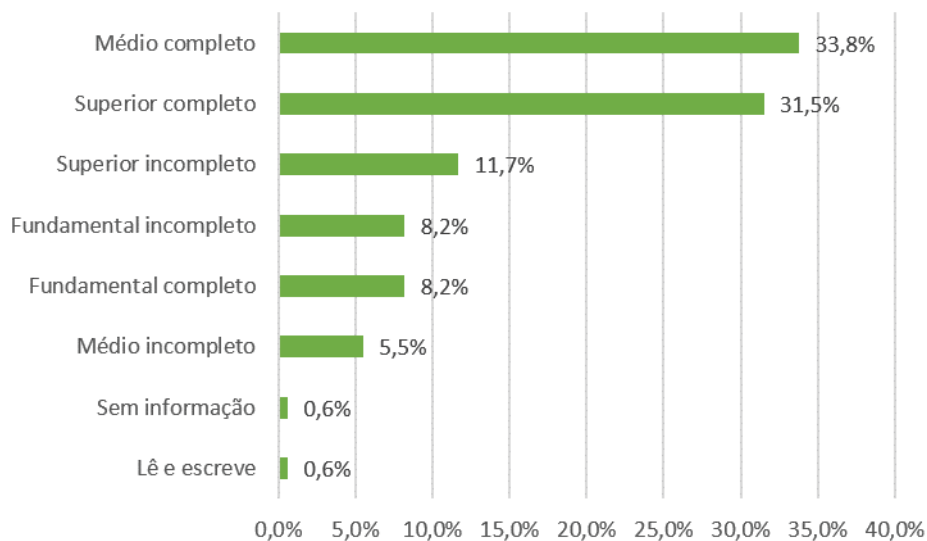


Fonte: Elaboração própria com base em dados do TSE.

Embora as forças policiais representem apenas 2,4% do total de ocupações, o grupo que inclui candidatos das forças repressivas do Estado é outro segmento que vem aumentando a cada eleição. Assim como os pastores, os militares costumam associar a insígnia funcional ao nome civil na urna eletrônica. Outra semelhança que comungam está relacionada com a defesa de pautas conservadoras em termos de costumes (BERLATTO; CODATO; BOLOGNESI, 2016). Alguns candidatos optaram por associar o título religioso e militar, como “Pastor Sargento Isidório” e “Pastor Juvenal Bombeiro”. Os professores registram o mesmo índice. Assim como os militares, também encontramos nomes de urna com os dois títulos profissionais, como “Professor Pastor Cordeiro”.

Um dos motivos para a perda de católicos é a escassez de padres. Uma das razões é o tempo de formação exigido. O processo demanda oito anos de estudo em período integral e inclui duas graduações (filosofia e teologia). Por sua vez, a formação de um pastor pode nem existir formalmente. As etapas variam conforme a denominação. Os neopentecostais, como Deus é Amor e IURD, seguem o discipulado hierárquico, onde os mais experientes transmitem o conhecimento aos que estão abaixo.

Gráfico 2 – Candidatos pastores por escolaridade (1998-2018)

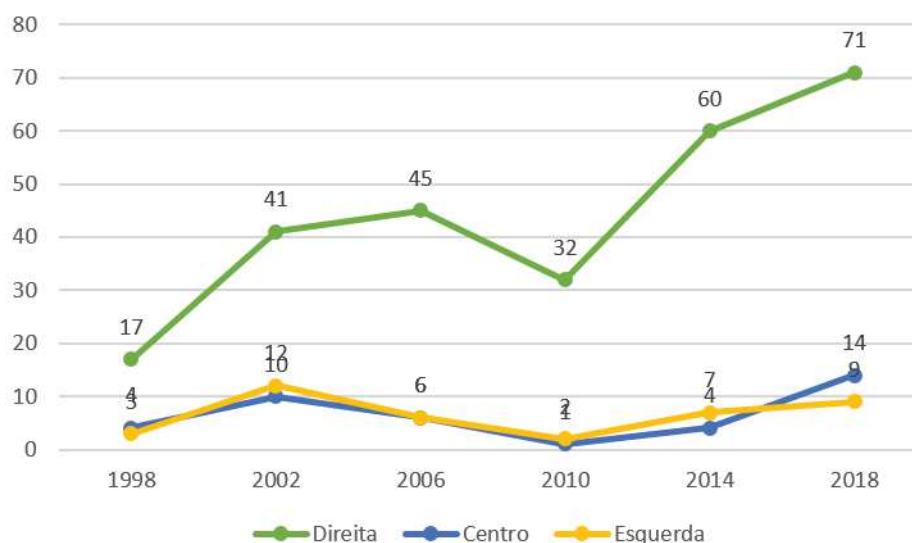


Fonte: Elaboração própria com base em dados do TSE.

Ao analisarmos a escolaridade dos candidatos autodenominados pastores na urna, constatamos que 31,5% deles concluíram o ensino superior. O **Gráfico 2** também mostra que outros 11,7%, não terminaram a graduação. Portanto, a maior parte deles têm apenas o ensino básico. O ensino médio completo lidera a lista, com 33,8%. Por outro lado, 5,5% disseram não ter concluído essa etapa. Já o ensino fundamental completo e incompleto registrou 8,2% cada. Contudo, 0,6% declarou que apenas lê e escreve.

Para testar a nossa segunda hipótese, analisamos o perfil partidário dos pastores que lançaram suas candidaturas para deputado federal entre 1998 e 2018. Quando verificamos a classificação por bloco ideológico, percebemos que a grande maioria desses sacerdotes evangélicos estão filiados em legendas à direita do espectro político, totalizando uma média de 77,3% nas seis eleições mencionadas. O total de inscritos em partidos de centro e esquerda somam os mesmos 11,3% cada.

Ao observamos no **Gráfico 3** a evolução nos últimos 20 anos, percebemos que os partidos de direita permaneceram muito à frente dos demais em todas as eleições. Apenas em 1998 essa diferença foi menor, mas por conta do pequeno número de concorrentes. Já os blocos reunindo os partidos de centro e esquerda pouco oscilaram na parte de baixo. Contudo, essa classificação é demasiada agregada e não revela muitas informações para além do protagonismo da direita. Existem outras variáveis institucionais e sociais envolvidas que precisam ser consideradas.

Gráfico 3 – Candidatos pastores por bloco ideológico (1998-2018)

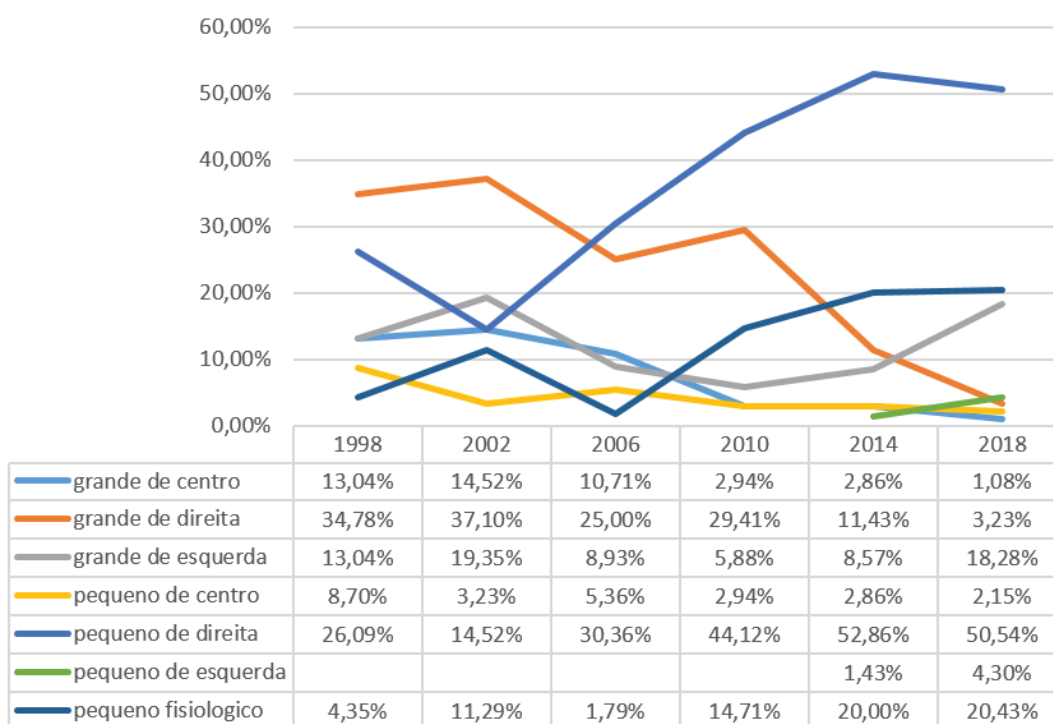
Fonte: Elaboração própria com base em dados do TSE.

Embora a maioria desses candidatos tenham procurado partidos de direita para concorrer a uma vaga de deputado federal, essa direita não se manteve estática ao longo do período. Pelo contrário, ela moveu-se conforme as circunstâncias políticas, o que alterou preferências, relevância e oportunidades eleitorais. Por isso, olhamos agora para o tamanho de cada partido e a sua ideologia.

Podemos ver no **Gráfico 4**, a ascendência dos pequenos partidos de direita entre as candidaturas de pastor. Nesse grupo estão incluídas legendas como o PSC e o PTC, que reúnem uma grande quantidade de sacerdotes. Também é nítido o declínio dos grandes de direita, como o PP e o PFL/DEM. Os pequenos fisiológicos ultrapassaram nas últimas duas eleições esse bloco. Até mesmo os grandes de esquerda, como PSB e PDT, superaram a direita tradicional. Portanto, observamos uma mudança no recrutamento, com os pastores migrando gradativamente para os pequenos partidos e legendas fisiológicas.

Também calculamos a posição ideológica dos partidos usando a ordenação de Coppedge (1997) para a América Latina. Adotamos aqui a categorização de Codato, Berlatto e Bolognesi (2018) que emprega seis das 13 possibilidades deste modelo. São elas: partidos confessionais de direita, baseados em doutrinas religiosas; partidos personalistas, que apelam ao carisma e autoridade de um líder; seculares de centro, com programas vagos e liberais na economia; seculares de centro-esquerda, que defendem políticas sociais; seculares de esquerda, de retórica marxista; e seculares de direita, conservador nos costumes.

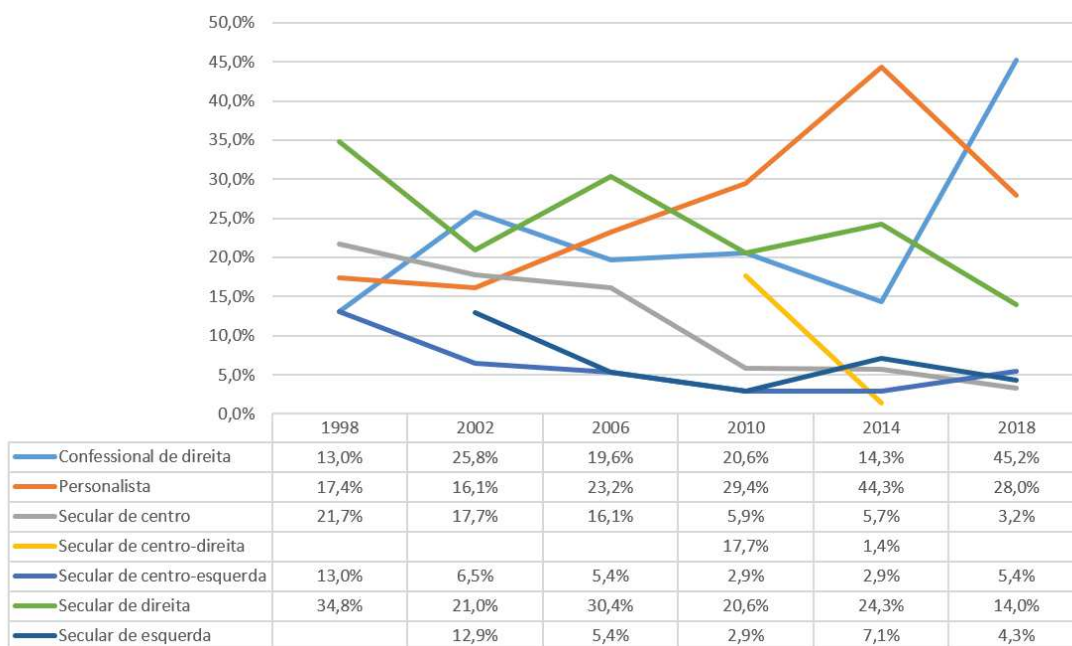
Gráfico 4 – Candidatos pastores por tamanho dos partidos (1998-2018)



Fonte: Elaboração própria com base Codato *et al.* (2018) e TSE.

Ao aplicarmos as variáveis acima, constatamos no **Gráfico 5** que os partidos confessionais assumiram a liderança na preferência dos candidatos pastores. Logo em seguida aparece os personalistas, que lideram a somatória de todas as eleições, com 28,9%. Esse conjunto reúne siglas que atuam em função de interesses pessoais e políticos dos seus dirigentes. Também nessa categoria, percebemos o declínio das legendas seculares de direita nos últimos pleitos. O mesmo ocorreu com as agremiações seculares de centro. Num patamar bem abaixo, complementam a lista os seculares de esquerda e de centro-esquerda, que pouco oscilaram na última década.

Em relação ao quadro geral de partidos. O PSC foi a legenda que mais lançou candidatos para deputado federal com o título de pastor na urna. Entre 1998 e 2018, acumulou 11,6% do total. A sigla é liderada pelo Pastor Everaldo Pereira, da Assembleia de Deus. Em seguida, aparece o PTB, com 7,3%; o PTC, com 5,5%; e o PHS (incorporado ao Podemos em 2019), com 4,7%. O PRB (atual Republicanos), da Igreja Universal, aparece em quinto lugar, com 4,7% de candidaturas. O PSB é o partido mais à esquerda do espectro político com o maior número de nomes, com 4,7%, uma posição acima do PL e do MDB, ambos com 4,1%. O PT lançou apenas dois nomes no período.

Gráfico 5 – Candidatos pastores por ideologia de Coppedge (1998-2018)

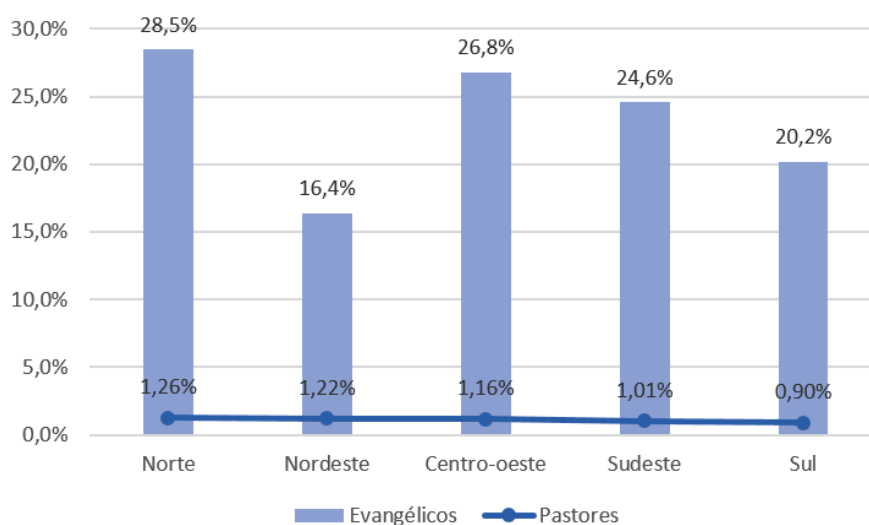
Fonte: Elaboração própria com base em Coppedge (1997), Codato *et al.* (2018) e TSE.

Os pastores do nosso recorte lançaram suas candidaturas a deputado federal por 45 siglas diferentes, resultado tanto da reconfiguração partidária (com mudanças de nomenclaturas e fusões de legendas) como da própria pulverização dos sacerdotes evangélicos pelas diversas agremiações em busca de votos. Apesar do grande número de legendas, o resultado mostrou que boa parte delas está concentrada em um mesmo núcleo ideológico, mais à direita, fisiológico e personalista. Partidos tradicionais de direita, como PFL/DEM e PP, receberam poucos nomes na média geral.

Também comparamos os dados eleitorais do TSE com as informações do Censo 2010 do IBGE sobre a distribuição dos evangélicos nas cinco regiões do país. Os números mostravam que a maior parte desse segmento estavam concentrados em três regiões: Norte, com 28,5%; Centro-Oeste, com 26,8%; e Sudeste, com 24,6%. Portanto, as regiões com a menor proporção de evangélicos no Brasil eram o Sul, com 20,2%, e o Nordeste, com 16,4%. Quanto aos candidatos, calculamos a porcentagem de pastores que usaram o status eclesiástico na urna em relação aos demais concorrentes.

Conforme o **Gráfico 6**, o resultado revelou que a região Norte além concentrar proporcionalmente a maior quantidade de evangélicos do país, também lidera em número de sacerdotes candidatos, com 1,2%. Por sua vez, o Nordeste, região com a menor taxa de fiéis, ficou em segundo lugar, com 1,2%. Em seguida aparecem Centro-Oeste, com 1,1%; Sudeste, com 1%; e Sul, com 0,9%. Também verificamos o total de pastores pelas regiões. Neste caso, o Sudeste concentra a maior quantidade de nomes, com 43,3%, bem à frente do Nordeste, com 24,7%. Em seguida, o Norte aparece com 11,6%, quase o mesmo índice que o Sul, com 11,1%. O Centro-Oeste ocupa o último lugar, com 9,3%.

Gráfico 6 – Candidatos pastores por região (1998-2018)



Fonte: Elaboração própria com base no Censo 2010/IBGE e TSE.

Embora São Paulo seja o estado com mais candidatos para o cargo de deputado federal, o Rio de Janeiro registrou a maior quantidade de concorrentes com o título de pastor na urna entre as seis eleições pesquisadas, com 16,8% ante 12,5%. Em terceiro, Minas Gerais registrou 10,1% das candidaturas, seguido por Pernambuco, com 5,5%; Bahia, com 5,2%; Paraná, com 4,9%; e Espírito Santo, com 3,8%. Mesmo sendo um dos estados menos populosos do país, Roraima ocupa a oitava posição da lista, com 3,5%, empatado com o Rio Grande do Sul, mas a frente de estados com mais vagas em disputa, como o Ceará, com 1,7%; e Goiás, com 0,9%.

Considerações finais

Este artigo buscou analisar o fenômeno das candidaturas evangélicas a partir do mapeamento dos pastores que utilizaram o título eclesiástico na urna eletrônica. Embora esse subgrupo represente 64,6% de todos os títulos religiosos usados e 70,4% dos eleitos (GERARDI, 2016), ele ainda não havia sido estudado em detalhes pela literatura. Procuramos preencher essa lacuna ao observar seis eleições consecutivas, entre 1998 e 2018, para o cargo de deputado federal. O resultado apontou que, apesar de oscilações entre 2006 e 2010, esse movimento cresceu 291,6% nas duas décadas, somando 344 candidaturas. Desde 2014, a curva é ascendente, saltado de 71 para 94 nomes em 2018, o maior patamar da série.

A nossa primeira hipótese contemplava o perfil social do segmento. O resultado esperado era de que o sacerdócio seria a principal ocupação declarada ao TSE e que os pastores não teriam ensino superior. Ao contrário do esperado, constatamos que 72,3% dos candidatos da nossa amostra exercem outras funções ou depende de outras fontes de renda. Um de cada 10 candidatos já ocupava algum cargo eletivo, o que reforça os achados de Gerardi (2016) de que possuir carreira política aumenta as chances de sucesso eleitoral desse grupo. Alguns deles também optaram por

associar uma segunda ocupação ao nome de urna, como professor e militar. Já a expectativa sobre o grau de instrução foi confirmada. Ao todo, 68,5% dos pastores não possuíam ensino superior completo e dois deles declararam apenas saber ler e escrever.

Os resultados indicam que o sacerdócio nem sempre é visto como uma profissão e que exercer o trabalho pastoral não exige diploma, uma vez que o acesso à hierarquia eclesiástica não é elitizado em algumas denominações. Em relação ao gênero, as mulheres representaram apenas 10% das candidaturas. Entre 1998 e 2018, foram 309 pastores e 35 pastoras. Contudo, verificamos uma leve tendência de alta nas últimas eleições, contrastando com a obrigatoriedade dos partidos de preencherem as cotas de candidaturas femininas nas eleições proporcionais. Todavia, embora as igrejas evangélicas permitam o sacerdócio de mulheres, as pastoras ainda ocupam pouco espaço nas listas partidárias para concorrer a uma vaga de deputada federal.

A nossa segunda hipótese contemplava a preferência partidária e esperava um predomínio das candidaturas de direita e a pulverização dos partidos, o que de fato se confirmou. Ao refinarmos a classificação, concluímos que o crescimento de pastores nas últimas eleições foi puxado principalmente pelos partidos confessionais, os pequenos de direita e os personalistas, que substituíram os grandes de direita e de centro. No grupo em declínio, as posições religiosas precisam se acomodar com a defesa de valores mais abstratos e liberais, o que tende a inibir os mais conservadores. Por sua vez, as pequenas legendas usam como estratégia lançar muitos candidatos para aumentar suas nominatas.

Os partidos de esquerda atraíram menos de 25% de pastores durante as duas décadas, mas com uma tendência de crescimento nas duas últimas eleições. Chama atenção o fato de o PT aparecer entre os últimos colocados da lista, com apenas 0,6% de nomes. O partido não atraiu sacerdotes mesmo durante o longo período em que governou o país. Entre as eleições de 2002 e 2010, quando estava eleitoralmente forte, nenhum sacerdote evangélico concorreu pela legenda usando o título religioso na urna.

Embora nosso foco tenha sido as candidaturas, também medimos o desempenho eleitoral. Apenas 8% dos autodeclarados pastores foram eleitos entre 1998 e 2018, totalizando 30 vagas. A melhor safra foi em 2002, ano em que Lula se elegeu pela primeira vez, com 13 eleitos. Após um declínio entre 2006 e 2010, seis sacerdotes saíram vitoriosos em 2018. A eleição que também deu a vitória a Bolsonaro registrou o segundo melhor resultado da série. Cabe a ressalva que o número de candidatos nessa eleição foi 49% maior que em 2002.

Acreditamos que uma das contribuições desta pesquisa foi explorar o nome de urna como um objeto de estudo da Ciência Política. Para Soares (2017), a escolha da identificação do candidato pode variar de acordo com os discursos que circulam na sociedade, atuando como um indicativo de mudanças do contexto social e do imaginário coletivo. Nesse sentido, o aumento do número de candidaturas com o título de pastor coincide com a ascensão dos evangélicos no Brasil nos mais variados estratos da sociedade. Na política, o crescimento da direita e do

conservadorismo, sacramentada com a eleição de Bolsonaro, potencializou as iniciativas desse grupo de ocupar mais espaços no parlamento e nas instituições do Estado (SANTOS, 2020).

Este estudo também apresentou algumas limitações. Outros cargos eletivos poderiam ter sido analisados, incluindo também as esferas municipal e estadual. Algumas categorias, como faixa etária e gastos de campanha, também ficaram de fora. Mas acreditamos que o essencial foi contemplado considerando nossos objetivos e hipóteses. Além disso, pesquisas futuras poderão incluir os demais títulos eclesiásticos e a identificação das igrejas e denominações a que pertencem. O recorte pelo nome de urna também pode ser útil para estudar outras ocupações e segmentos sociais, além de articular-se com diferentes teorias e abordagens metodológicas.

Referências

- ALVES, José Eustáquio *et al.* Distribuição espacial da transição religiosa no Brasil. **Tempo Social**, v. 29, n. 2, p. 215-242, 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20702017000200215&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso em: 15 mai. 2021.
- BERLATTO, Fábيا; CODATO, Adriano; BOLOGNESI, Bruno. Da polícia à política: explicando o perfil dos candidatos das forças repressivas de Estado à Câmara dos Deputados. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 21, p. 77-120, 2016.
- BOAS, Taylor C. Pastor Paulo vs. Doctor Carlos : Professional Titles as Voting Heuristics in Brazil. **Journal of Politics in Latin America**, v. 2, p. 39-72, 2014. Disponível em: http://people.bu.edu/tboas/pastor_paulo.pdf. Acesso em: 15 mai. 2021.
- BOHN, Simone R. Evangélicos no Brasil: perfil socioeconômico, afinidades ideológicas e determinantes do comportamento eleitoral. **Opinião Pública**, v. 10, n. 2, p. 288-338, 2004. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762004000200006&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 15 mai. 2021.
- BORGES, Tiago Daher Padovezi. **Representação partidária e a presença dos evangélicos na política brasileira**. 2007. Tese de Doutorado (Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.
- BRASIL. **Resolução nº. 23.455, de 15 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre a escolha e o registro dos candidatos nas eleições de 2016. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2015. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2015/resolucao-no-23-455-de-15-de-dezembro-de-2015>. Acesso em: 15 mai. 2021.
- CODATO, Adriano; BERLATTO, Fábيا; BOLOGNESI, Bruno. Tipologia dos políticos de direita no Brasil. **Análise Social**, v. 53, n. 229 (4), p. 870-897, 2018. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/26589933?seq=1>. Acesso em: 15 mai. 2021.
- CAMPOS, Leonildo Silveira. Os políticos de Cristo: uma análise do comportamento político de protestantes históricos e pentecostais no Brasil. *In*: BURITY, Joanildo; MACHADO, Maria das Dores (org.). **Os votos de Deus: evangélicos, política e eleições no Brasil**. Recife: Massangana, 2006, p. 29-89.
- COPPEDGE, Michael. **A classification of Latin American political parties**. Working Paper nº 244, Kellogg Institute, 1997.
- DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. Brasília: Editora UnB, 1980.
- FERNANDES, Rubem César. **Novo nascimento: Os evangélicos em casa, na igreja e na política**. Rio de Janeiro: Mauad Editora, 1998.

FONSECA, Alexandre Brasil. **Surge uma nova força política: A Igreja Universal do Reino de Deus nas eleições de 1994**. Rio de Janeiro, 1996. Mimeografado.

FRESTON, Paul. "Neo-pentecostalism" in Brazil: Problems of Definition and the Struggle for Hegemony. **Archives de sciences sociales des religions**, p. 145-162, 1999. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/30117006?seq=1>. Acesso em: 15 mai. 2021.

FRESTON, Paul. **Evangelical christianity and democracy in Latin America**. London: Oxford University Press, 2008.

GERARDI, Dirceu André. Parlamentares evangélicos no Brasil: perfil de candidatos e eleitos a deputado federal (1998-2014). **Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil**, v. 3, n. 14, p. 1-18, 2016. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Dirceu-Gerardi/publication/330397446>. Acesso em: 15 mai. 2021.

GONÇALVES, Rafael Bruno. **Bancada evangélica?: uma análise do discurso parlamentar evangélico durante a 52ª Legislatura da Câmara Federal**. 2011. Dissertação de Mestrado (Ciência Política). Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2011. Disponível em: <http://repositorio.ufpel.edu.br:8080/handle/123456789/1591>. Acesso em: 15 mai. 2021.

KIRCHHEIMER, Otto. A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 7, 2012, p. 349-385. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-33522012000100014&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso em: 15 mai. 2021.

LACERDA, Fabio. Evangelicals, pentecostals and political representation in Brazilian legislative elections (1998-2010). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 32, n. 93, 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092017000100508&script=sci_arttext. Acesso em: 15 mai. 2021.

MALFATTI, Selvino Antonio. A democracia cristã como opção aos totalitarismos europeus. **Revista Estudos Filosóficos**, n. 9, 2017. Disponível em: <http://www.seer.ufsj.edu.br/index.php/estudosfilosoficos/article/view/2205>. Acesso em: 15 mai. 2021.

MARIANO, Ricardo. Expansão pentecostal no Brasil: o caso da Igreja Universal. **Estudos avançados**, v. 18, n. 52, p. 121-138, 2004. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142004000300010&script=sci_arttext. Acesso em: 15 mai. 2021.

MACHADO, Maria das Dores Campos. Pentecostais, sexualidade e família no Congresso Nacional. **Horizontes Antropológicos**, n. 47, p. 351-380, 2017. Disponível em: <https://journals.openedition.org/horizontes/1529>. Acesso em: 15 mai. 2021.

ORO, Ari Pedro. A política da Igreja Universal e seus reflexos nos campos religioso e político brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 53, p. 53-69, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n53/18078>. Acesso em: 15 mai. 2021.

PANEBIANCO, Angelo. **Organização e poder nos partidos políticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PRANDI, Reginaldo; SANTOS, Renan William. Quem tem medo da bancada evangélica? Posições sobre moralidade e política no eleitorado brasileiro, no Congresso Nacional e na Frente Parlamentar Evangélica. **Tempo Social**, v. 29, n. 2, p. 187, 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702017000200187&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 15 mai. 2021.

QUADROS, Marcos Paulo dos Reis; MADEIRA, Rafael Machado. Fim da direita envergonhada? Atuação da bancada evangélica e da bancada da bala e os caminhos da representação do conservadorismo no Brasil. **Opinião Pública**, v. 24, n. 3, p. 486-522, 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762018000300486&script=sci_arttext. Acesso em: 15 mai. 2021.

SANTOS, Andreza Marcião; ROCHA, Shirlene Aparecida. Antroponímia e Ciência Política: uma possível relação entre os nomes de urna e o voto. **RE-UNIR** - Revista do Centro de Estudos da Linguagem da Fundação Universidade Federal de Rondônia, v. 6, n. 2, 2020.

SANTOS, Rayani Mariano. A mobilização de questões de gênero e sexualidade e o fortalecimento da direita no Brasil. **Agenda Política**, v. 8, n. 1, p. 50-77, 2020. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/308>. Acesso em: 15 mai. 2021.

SILVA, Fabio Lacerda. Apóstolos, Bispos e Pastores: as candidaturas evangélicas para o legislativo no Brasil (1998-2014). **V Seminário Discente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Política da USP**, São Paulo, SP, 2015.

SILVA, Héleron. Os novos atores “evangélicos” e a conquista do espaço público na América Latina. **Reflexão**, v. 43, n. 2, p. 243-263, 2019. Disponível em: <https://seer.sis.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/reflexao/article/view/4377>. Acesso em: 15 mai. 2021.

SILVA, Victor Augusto Araújo. Grupos suprapartidários no Congresso brasileiro: uma análise da Frente Parlamentar Evangélica. **Revista Três Pontos**, v. 9, n. 2, 2012, p. 27-36. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistatrespontos/article/view/3171>. Acesso em: 15 mai. 2021.

SOARES, Paola Santos Lima. O aumento da inclusão de postos e graduações militares em nomes de urna como um indicador de mudanças no imaginário social brasileiro. **Revista GTLex**, v. 3, n. 1, p. 169-182, 2017. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/GTLex/article/view/50758>. Acesso em: 15 mai. 2021.

Artigo recebido em: 2021-03-05

Artigo reapresentado em: 2021-04-06

Artigo aceito em: 2021-04-22