



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

V. 2 N. 3 2º semestre de 2009

DOI: <https://doi.org/10.51206/e-legis.v3i3>

## Sumário

### *Editorial*



#### [Editorial](#)

Rildo Cosson, 3  
Roberto Miranda

### *Expediente*

#### [Expediente](#)

4

### *Artigos*

[ANÁLISE DA ATIVIDADE  
LEGISLATIVA DA COMISSÃO DE  
SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA  
DE ACORDO COM AS VERTENTES  
DISTRIBUTIVISTA E  
INFORMACIONAL](#) 6-22

Nara Lúcia de Lima

[COESÃO, MIGRAÇÃO E  
POSICIONAMENTO PARTIDÁRIO](#)

NA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
DO ESTADO DE SÃO PAULO NA  
LEGISLATURA 1999 A 2003 23-45

Humberto Dantas

ABORTO EM DEBATE:  
RADICALISMOS E BANDEIRAS  
POLÍTICAS VERSUS POLÍTICAS  
PÚBLICAS 46-61

Ricardo de João Braga

BREVES ANOTAÇÕES SOBRE O  
PRESIDENCIALISMO DE  
COALIZÃO NO BRASIL 62-72

Mauricio Matos Mendes

EDUCAÇÃO LEGISLATIVA: AS  
ESCOLAS DO LEGISLATIVO E A  
FUNÇÃO EDUCATIVA DO  
PARLAMENTO 73-86

Alaôr Messias Marques Júnior

SELEÇÃO DE INFORMAÇÕES NA  
BIBLIOTECA DA CÂMARA DOS  
DEPUTADOS 87-107

Stephania Maria de Souza

A COBERTURA JORNALÍSTICA NA  
CÂMARA DOS DEPUTADOS 108-  
Candyce Rocha 116



Se toda marcha de mil milhas começa com o primeiro passo, segundo o aforisma chinês atribuído a Mao Tsé Tung, a **E-legis** – Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, neste terceiro número, dá mais alguns passos em seu processo de divulgação do saber legislativo. Inserida agora no contexto das revistas científicas certificadas pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia – Ibict, vem com roupagem nova e conjunto de artigos que laboram a atividade legislativa desde de questões relacionadas ao processo legislativo até o suporte informacional e da divulgação jornalística dos aspectos legislativos, passando por aspectos da representação política e da educação legislativa.

Em **Análise da atividade legislativa da Comissão de Seguridade Social e Família de acordo com as vertentes distributivista e informacional**, Nara Lima avalia o trabalho da Comissão no período compreendido entre 2003 a 2006, apontando a pouca interferência do Poder Executivo e do Plenário e a insuficiência de uma das vertentes para explicar os trabalhos realizados. Humberto Dantas, por sua vez, demonstra, por meio do sociograma dos deputados, que a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo “é uma arena de disputas entre situação e oposição”, instigando a leitura do artigo **Coesão, migração e posicionamento partidário na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo** na legislatura 1999 a 2003. Contrapondo a essa visão equilibrada da disputa parlamentar, o leitor é levado a avaliar um ponto polêmico em **Aborto em questão: radicalismos e bandeiras políticas versus políticas públicas**, que Ricardo Braga discute concluindo ter sido o tema “encaminhado não como política pública dentro do parlamento, mas sim como bandeira ideológica, de valores, por ambos os lados”. Da polêmica em torno da legislação sobre o aborto, passa-se para a questão do presidencialismo de coalização, o qual conforme Maurício Mendes, em **Breves anotações sobre o presidencialismo de coalização no Brasil**, merece uma reflexão sobre sua variáveis, sob o risco de se tornar apenas um rótulo cômodo para uma realidade bem mais complexa.

Na sequência e avaliando o papel das escolas do Legislativo, Alaôr Marques Júnior trata das possibilidades e das responsabilidades da educação legislativa como instrumento para a construção de capacidades e competências por parte dos agentes políticos e sociais para o adequado funcionamento da democracia em **Educação Legislativa: as Escolas do Legislativo e a função educativa do Parlamento**. Analisando o acervo da biblioteca da Câmara dos Deputados, Stephania Souza, em **Seleção de informações na biblioteca da Câmara dos Deputados**, indica as dificuldades e propõe alternativas para que seja montado um acervo com maior equilíbrio quantitativo entre classes, subclasses e áreas. Finalmente, a importância do amadurecimento dos canais de comunicação, sobretudo o jornalístico, para o cidadão comum e os desafios desta nova comunicação pública são os aspectos abordados no artigo assinado por Candyce Rocha, **A cobertura jornalística da Câmara dos Deputados**.

Boa leitura!



**Conselho Editorial**

Antônio José Barbosa - Senado Federal  
Benjamim Lima Júnior - Tribunal de Contas da União  
Casimiro Pedro da Silva Neto - Câmara dos Deputados  
Rildo Cosson - Câmara dos Deputados  
Rogério Ventura Teixeira - Câmara dos Deputados  
Ruth Schmitz de Castro - Assembléia Legislativa de Minas Gerais  
Sinara Porto Fajardo - Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul

**Comissão Editorial**

Márcia Xavier Bandeira - Câmara dos Deputados  
Roberto Campos da Rocha Miranda - Câmara dos Deputados  
Vanessa Navarro Garcia Polydoro - Câmara dos Deputados

**Colaboradores deste Número**

Ana Lucia Henrique Teixeira Gomes - Câmara dos Deputados  
Antonio Barros - Câmara dos Deputados  
Geraldo Lucchesi - Câmara dos Deputados  
Jairo Brod - Câmara dos Deputados  
Nivaldo Adão Ferreira Jr - Câmara dos Deputados  
Ricardo de João Braga - Câmara dos Deputados  
Rildo Cosson - Câmara dos Deputados  
Roberto Campos da Rocha Miranda - Câmara dos Deputados

**Projeto Gráfico**

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



**ANÁLISE DA ATIVIDADE LEGISLATIVA DA COMISSÃO DE  
SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA DE ACORDO COM AS VERTENTES  
DISTRIBUTIVISTA E INFORMACIONAL**

Nara Lúcia de Lima\*

**Resumo:** Este artigo apresenta estudo da atividade legislativa da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados – CSSF – no período compreendido entre 2003 a 2006, correspondente à 52ª Legislatura e sua relação com as perspectivas informacional e distributivista, pertencentes à teoria do Novo Institucionalismo. Por meio de análise quantitativa, verificou-se que a comissão estudada desempenha relevante papel legislativo e possui poder de agenda, sofrendo pouca interferência do Poder Executivo e do Plenário. Os dados sugerem uma predominância da vertente distributivista nas atividades da Comissão e que a teoria escolhida não é suficiente para explicar o funcionamento da Comissão e do sistema de comissões da Câmara dos Deputados.

**Palavras-chave:** Comissões, Câmara dos Deputados, Atividade Legislativa, Teoria informacional, Teoria Distributivista, Novo Institucionalismo.

**Abstract:** This paper introduces a study of the legislative activity of the Commission on Social Security and Family of the Câmara dos Deputados – CSSF – from 2003 to 2006, and its relations to the informational and distributivist perspectives, which belong to the New Institutionalism. Performing a quantitative analysis, we could note the agenda power and the importance of the referred committee, and how it plays a relevant legislative role, having little influence from the Executive and Plenary. The data suggest a distributivist predominance on the Committee's activities and also inform that the chosen theory is not enough to explain the work of the Committee as well as the committee system from the Câmara dos Deputados.

**Keywords:** Committees, House of Representatives, Legislative Activity, Informational Theory, Distributivist Theory, New Institutionalism

---

\* Graduada em Filosofia pela Universidade Católica de Brasília (1998); Especialista em Processo Legislativo pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (2007); Técnico Legislativo da Câmara dos Deputados (desde 2005), com atuação na área de assessoria técnica-legislativa em Lideranças partidárias, atualmente Assessora de Plenário da Liderança do PMN ([nara.lima@camara.gov.br](mailto:nara.lima@camara.gov.br))

## 1 Introdução

A Constituição Federal de 1988 fortaleceu o legislativo brasileiro por meio da recuperação de poderes que lhe foram subtraídos por reformas anteriores promovidas, sobretudo, pelo regime militar. Dentre as conquistas do Congresso Nacional, encontram-se maior participação no processo orçamentário e no controle das finanças públicas, a possibilidade de derrubada do veto presidencial e a definição das áreas que lhe foi reservada competência exclusiva para legislar (Figueiredo e Limongi, 2001).

Uma das principais mudanças adotadas com o fim de modernizar o legislativo foi dotar as comissões permanentes, em casos predeterminados, de poder para aprovar projeto de lei em caráter definitivo, sem submeter à deliberação do plenário, o chamado poder conclusivo.

Com esse poder, esperava-se tornar o Congresso mais eficiente e produtivo, uma vez que, ao constituírem-se em grupos menores de trabalho, diminuiriam os custos das decisões e abrir-se-ia espaço para a participação mais ativa dos membros do Congresso (Ricci e Lemos, 2004). Essa mudança de cenário favoreceu os estudos do legislativo brasileiro, notadamente sobre a produção e processo legislativos, todavia, embora a literatura produzida seja considerável, a produção acadêmica norte-americana ainda é largamente utilizada como referência.

Dentre a vasta literatura existente sobre o Congresso americano, o Novo Institucionalismo apresenta três modelos explicativos: o distributivista, protagonizado por Shepsle e Weingast (1987), o informacional, concebido por Krehbiel (1991), e o partidário, elaborado por Cox e McCubbins (1994), (Pereira e Muller, 2000).

Este trabalho<sup>1</sup> analisa a Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados – CSSF – à luz das teorias informacional e distributivista. O estudo de caso foi o método utilizado para a análise. Este método supõe que se pode adquirir conhecimento do fenômeno estudado a partir da exploração intensa de um único caso.

O interesse pelo estudo deveu-se, principalmente, pela experiência desta autora no trabalho de assessoramento nas comissões para lideranças partidárias. Função que permitiu conhecer de perto o trabalho desempenhado pelos parlamentares no âmbito das comissões.

O objetivo geral é estudar a forma como se dá o processo legislativo na CSSF, especificamente para compreender pontos chave das teorias aqui trabalhadas. Para tanto, foram formuladas as seguintes perguntas:

1. Qual a importância da Comissão de Seguridade Social e Família e que papel desempenha na arena legislativa como um todo?
2. Que ator predomina na relação entre a comissão e o plenário?

---

<sup>1</sup>Monografia apresentada para aprovação no curso de Especialização em Processo Legislativo do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, sob orientação do Prof. Ricardo de João Braga.

Para responder as perguntas, foram tabulados dados relativos às proposições apreciadas pela comissão nas quatro sessões legislativas ordinárias da 52ª legislatura (2003-2006). Em seguida, foi feita análise quantitativa dos dados tabulados com o intuito de obter mais informações sobre a relação Comissão-Plenário e quem a domina. Foram analisados: o tempo de permanência dos deputados na comissão, os assuntos mais recorrentes nas propostas de iniciativa dos deputados e do Poder Executivo e, ainda, a relação entre plenário-comissão e comissão permanente-comissão especial.

As características da produção legislativa da CSSF encontradas na análise dos dados contribuem para a identificação dos modelos da teoria neo-institucionalista que se aplicam à realidade brasileira.

## **2 As teorias do Novo Institucionalismo e o Sistema de Comissões da Câmara dos Deputados.**

O propósito aqui é expor a linha de argumentação dos três modelos teóricos do novo institucionalismo: distributivista, informacional e partidário<sup>2</sup> cada qual enfatizando um ator central do processo legislativo, a saber: comissões, plenário e partidos.

Os estudos sobre o funcionamento das comissões nos E.U.A. baseiam-se no modelo agente-principal. Neste modelo, um principal delega tarefas para um agente em um ambiente de informação não simétrica, sendo que essa relação depende da criação de uma estrutura de incentivos que alinhe os interesses de ambas as partes (Pereira e Mueller, 2000).

Então, na literatura americana, as comissões são os agentes, porém o principal varia de acordo com cada teoria: na distributiva, as comissões servem aos propósitos de seus próprios membros; na informacional, o principal é a câmara ou plenário como um todo; e na teoria partidária, o partido majoritário é visto como o principal (Pereira e Mueller, 2000).

No Brasil, a literatura recente vem elaborando análises mais abrangentes com orientações diferentes e não excludentes para os modelos distributivista, informacional e partidário. Tem-se evitado visões estilizadas sobre a forma de agir do legislativo e aquelas que optam por um único modelo teórico como solução para o entendimento do legislativo brasileiro (Oliveria, 2004). Ao estudar a teoria informacional, por exemplo, percebe-se que há alguns princípios compartilhados com a teoria distributivista, porém há perspectivas empíricas diferentes quanto à atribuição e composição das comissões, quanto às conseqüências e correlações de regras restritivas e quanto ao comprometimento com a regra da maioria e o poder das comissões (Krehbiel, 1991).

A teoria distributivista é estruturada a partir de um sistema de comissões que viabiliza o trabalho legislativo e atende aos interesses mais comuns dos legisladores: o atendimento das demandas de seus distritos eleitorais. Dessa forma, o Legislativo irá aparecer, na ótica

---

<sup>2</sup>Esta vertente não foi objeto de estudo neste trabalho

distributiva, para atender aos interesses de reeleição dos congressistas que, para isso, precisam contentar suas clientelas (Oliveira, 2004). O mecanismo de funcionamento são as “trocas de votos” e a distribuição de direitos de propriedade exclusivos sobre temas entre as comissões.

A versão distributivista gera políticas públicas excessivas, pois os membros da comissão desejam mais atuação pública e visibilidade política na sua área temática do que deseja o Plenário como um todo. Nesse modelo, as comissões monopolizam as discussões sobre as matérias para as quais têm o mérito e obtêm do plenário a garantia de interferência mínima na tramitação. A autoneomeação garante comissões homogêneas compostas por parlamentares dotados de interesses intensos e afinidades ideológicas (Machado, 2005). Aqui, o plenário tem uma atitude passiva, permitindo que o parlamentar, enquanto membro da comissão de seu interesse, aprove as políticas das quais precisa para sua sobrevivência eleitoral (Limongi, 1994).

Convém observar que os estudos sobre o novo institucionalismo se referem ao modelo organizacional americano e que este possui certas características que fomentam os ganhos de troca, como a existência de distritos uninominais cujos representantes são eleitos por votação majoritária, o que torna mais nítida a conexão entre o comportamento do parlamentar e a reação dos eleitores (Machado, 2005). Por outro lado, alguns aspectos que facilitam a especialização tornam propícia a discussão que aponta para a teoria informacional.

A teoria informacional, concebida por Keith Krehbiel, sustenta que o papel fundamental da instituição legislativa é garantir que as decisões sejam tomadas utilizando-se a maior quantidade possível de informação, a fim de se produzir uma “boa” política pública, e não o de assegurar os ganhos de troca possíveis de serem obtidos. A lógica que preside essa asserção é que, quanto maior for o nível de informação, menor serão as incertezas quanto aos resultados da política adotada e, por conseguinte, a diminuição dos riscos a que os legisladores estão normalmente expostos (Krehbiel, 1991).

O processo legislativo fornece às comissões oportunidade de se especializarem, mas a especialização só será benéfica para a legislatura, se os membros das comissões não reservarem para si os ganhos oriundos desta especialização, mas partilharem seus conhecimentos com o plenário (Machado, 2005).

Ricci e Lemos (2004) analisaram o processo legislativo na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural no período compreendido entre 1991 a 2003, com respeito ao tempo de tramitação, tipo de parecer, partidos proponentes e conteúdo das propostas e concluíram que os parlamentares não provêm de municípios rurais e que a tese informacional explica melhor a lógica de nomeação dos membros do que a tese distributiva.

No modelo informacional, as comissões não são compostas apenas de indivíduos altamente interessados nas questões sob sua jurisdição, mas também de especialistas dispostos a melhorar o grau de informação do Plenário (Oliveira, 2004). Na visão distributiva, as comissões são agentes de distribuição, pois diminuem os custos das transações e aumentam os ganhos de

troca, já na perspectiva informacional elas aparecem como fatores especializados de produção chamando a atenção para a dimensão produtiva das comissões (Carvalho, 2003).

As comissões técnicas na Câmara dos Deputados são a primeira instância de deliberação da maior parte das espécies de proposições que chegam à Casa. A composição parlamentar destes colegiados é renovada a cada sessão legislativa<sup>3</sup> e definida pelo critério da proporcionalidade partidária, sendo assegurada uma vaga de titular a cada deputado em, pelo menos, uma comissão permanente.

Na tramitação ordinária (regime normal de tramitação das proposições), o Presidente da Câmara dos Deputados, no uso de suas atribuições, distribui as matérias às comissões permanentes, de acordo com suas respectivas áreas de atuação, para que essas possam receber parecer que será apreciado pela própria comissão passando, depois de votado, a constituir a posição do colegiado sobre a matéria analisada.

Quando a proposta é rejeitada na(s) comissão(ões) encarregada(s) da análise de mérito, ou quando finda a legislatura e a matéria não teve concluída sua apreciação, fica esta sujeita ao arquivamento, salvo se interposto recurso<sup>4</sup> previsto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). As proposições arquivadas pelo fim da legislatura podem ser desarquivadas pelo autor no prazo de 180 dias contados do início da 1ª Sessão Legislativa Ordinária (SLO) da legislatura subsequente.

Em caso de aprovação das proposições nas comissões, estas seguem seu curso dependendo do regime de tramitação em que estiverem investidas. Em caso de tramitação conclusiva – na qual fica dispensada a apreciação do plenário – e expirado o prazo recursal<sup>5</sup>, a matéria seguirá para o Senado Federal para revisão ou para a sanção do Presidente da República, conforme o caso. Quando a matéria não é conclusiva, segue para a apreciação do Plenário.

O Prazo ordinário que têm as comissões para apreciação das proposições é de 40 (quarenta) sessões. Dez sessões para tramitação prioritária e cinco sessões para tramitação com rito de urgência. As sessões são contadas em relação ao Plenário, instância maior de deliberação.

Estudos recentes sobre o trabalho desempenhado pelas comissões alegam que estas vêm

sofrendo um significativo esvaziamento enquanto rota obrigatória de passagem de propostas legislativas, diminuindo sensivelmente os incentivos para uma participação mais efetiva nas comissões, o que enfraquece seu papel de instância especializada de apreciação legislativa (Oliveira, 2004, p. 16).

Esse enfraquecimento é proporcionado principalmente por instrumentos institucionais que estenderam os poderes legislativos do Poder Executivo brasileiro, tais como: o poder de

---

<sup>3</sup>Período que compreende o ano legislativo ordinário: de 02 de fev. a 17 de jul. e de 1º de ago. a 22 de dez.

<sup>4</sup>Ver arts. 133, 54 ou 164 c/c 58, parágrafo 4º do RICD.

<sup>5</sup>Ver art. 58, parágrafo 1º do RICD

iniciar legislação, retirar proposição das comissões por meio do pedido de urgência<sup>6</sup>, o poder de vetar parcial ou totalmente leis aprovadas pelo parlamento, a influência na escolha dos presidentes das comissões, dos relatores e na constituição das comissões especiais. (Pereira e Mueller, 2000). Esses mesmos autores concluem que: “... uma consequência direta dessa extrema preponderância do Executivo é a fragilidade de nossas comissões parlamentares, em contraste marcante com as comissões do congresso dos EUA.”(idem, 2000, p. 61)

Outra consequência desta predominância executiva no legislativo são as altas taxas de aprovação dos projetos do Executivo e raríssimas rejeições dos mesmos. O contrário acontecendo com as propostas do Legislativo, com taxa de rejeição alta e aprovação baixa (Figueiredo e Limongi, 2001).

### **3 A Comissão de Seguridade Social e Família.**

A Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) é uma comissão permanente que, segundo o artigo 32 do RICD, tem como atribuição discutir propostas nas seguintes áreas ou assuntos: assistência social, saúde, previdência social, direito de idosos, crianças etc.

A proposta deste estudo focaliza a CSSF por tratar-se de comissão atuante e que, conforme visto acima, formula políticas em assuntos que afetam diretamente a população em direitos básicos. Temas polêmicos e de grande repercussão na vida do cidadão estão presentes na comissão que tem se mostrado um espaço de amplo debate entre correntes contrárias e favoráveis, como no caso do Projeto de lei que descriminaliza a prática do aborto e que tramitou na comissão por mais de uma década.

A CSSF destaca-se também pela intensa atividade que desempenha. Em comparação às demais, está em 3º lugar em número de reuniões realizadas mensalmente<sup>7</sup>.

No período aqui analisado, foram realizadas 99 reuniões de audiência pública, seminários e simpósios, conforme dados da Tabela 1, que trataram dos variados temas da área de atuação da CSSF, bem como discutiram a pertinência de Projetos de lei apreciados pela comissão. Isso demonstra preocupação do colegiado em ouvir segmentos da sociedade civil organizada, técnicos e especialistas sobre as políticas em discussão na comissão.

---

<sup>6</sup>Ver art. 64, parágrafos 1º e 2º da CF e art. 152 do RICD.

<sup>7</sup>Ver anuário estatístico de 2005 no endereço: <http://www2.camara.gov.br/legislacao/producao/anuario-estatistico-do-processo-legislativo> – p. 35 - acessado em nov/2007.

Tabela 1 :Reuniões da Comissão de Seguridade Social e Família na 52ª Legislatura

Reuniões	1ª SLO	2ª SLO	3ª SLO	4ª SLO	Total
	2003	2004	2005	2006	
Deliberativas Ordinárias	31	24	34	21	110
Audiência Pública	33	19	24	11	87
Subcomissões	11	4	-	-	15
Seminários	4	1	2	3	10
Simpósios	-	-	2	-	2
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>48</b>	<b>62</b>	<b>35</b>	<b>224</b>

Fonte: Elaboração própria com dados dos relatórios anuais da CSSF constantes no endereço: <http://www2.camara.gov.br/comissoes/cssf/relatorio.html> - acesso em nov/2007

As reuniões deliberativas ordinárias, que necessitam do *quorum* da maioria absoluta dos membros da comissão presentes para deliberação, são destinadas a discussão e votação das proposições distribuídas à Comissão. Nessas reuniões, a pauta, elaborada pelo presidente da comissão, contém as matérias com seus respectivos pareceres oferecidos pelos relatores. Cada parecer é submetido a voto e será considerado aprovado se obtiver a maioria dos votos dos presentes. O número de reuniões deliberativas no período estudado pode ser conferido na Tabela 1.

#### 4 Resultados

A análise de caráter quantitativo teve como base dados constantes dos relatórios anuais da CSSF encontrados no endereço [www.camara.gov.br/comissoes/cssf/relatorio.html](http://www.camara.gov.br/comissoes/cssf/relatorio.html) e também no sistema de acompanhamento de proposições encontrado no endereço [www.camara.gov.br/proposicoes](http://www.camara.gov.br/proposicoes), e apontaram que, no período escolhido para a análise, 551 proposições foram apreciadas pela comissão. Nesta pesquisa, no entanto, o universo da análise limitou-se a 229 proposições, conforme será explicitado posteriormente.

As proposições apreciadas pelo colegiado foram classificadas em grupos que serão descritos e discutidos a seguir.

Tabela 2: 1º Resultado Pesquisa Quantitativa

Proposições apreciadas pela CSSF	1ª Sessão Legislativa - 2003	2ª Sessão Legislativa - 2004	3ª Sessão Legislativa - 2005	4ª Sessão Legislativa - 2006	Total
<b>1. Tramitando em outras Comissões</b>	35	32	45	28	140
<b>2. Arquivadas pelo fim da Legislatura (art. 105 RICD)</b>	30	32	49	71	182
<b>3. Arquivadas por terem sido rejeitadas no mérito e por parecer terminativo (arts. 133, 54, 164 c/c 58, 4º do RICD)</b>	33	37	50	29	149

Proposições apreciadas pela CSSF	1ª Sessão Legislativa - 2003	2ª Sessão Legislativa - 2004	3ª Sessão Legislativa - 2005	4ª Sessão Legislativa - 2006	Total
4. Prontas para pauta em Plenário	7	3	4	3	17
5. Prontas para pauta em Plenário (com solicitação de urgência)	0	1	1	0	2
6. Votadas pelo plenário sem alterações	3	1	1	0	5
7. Alteradas/rejeitadas pelo Plenário	2	2	2	0	6
8. Encaminhadas ao Senado Federal (com poder conclusivo)	13	8	10	6	37
9. Transformadas em norma jurídica em tramitação conclusiva	3	0	0	0	3
10. Proposições vetadas totalmente (conclusiva e não-conclusiva)	1	0	0	0	1
11. Aguardando apreciação de Recurso contra Poder conclusivo	2	3	3	1	9
<b>TOTAL DE PROPOSIÇÕES APRECIADAS NA CSSF</b>	<b>129</b>	<b>119</b>	<b>165</b>	<b>138</b>	<b>551</b>

Fonte: Elaboração própria com dados dos relatórios anuais da CSSF constantes no endereço: <http://www2.camara.gov.br/comissoes/cssf/relatorio.html> - acesso em nov/2007

A Tabela 2 mostra o universo de proposições que tramitaram na CSSF na 52ª legislatura. Foram 551 proposições, divididas primeiramente em 11 categorias.

Esta tabela foi modificada para a Tabela 3.

Tabela 3 : 2º Resultado Pesquisa Quantitativa

Proposições apreciadas pela CSSF	1ª Sessão Legislativa Ordinária 2003	2ª Sessão Legislativa Ordinária 2004	3ª Sessão Legislativa Ordinária 2005	4ª Sessão Legislativa Ordinária 2006	Total
3 - Arquivadas por terem sido rejeitadas no mérito e por parecer terminativo (arts. 133, 54, 164 c/c 58, 4º do RICD)	33	37	50	29	149 (65,0%)
4 - Prontas para pauta em Plenário	7	3	4	3	17 (7,42%)
5 - Prontas para pauta em Plenário (com solicitação de urgência)	0	1	1	0	2 (0,9%)
6 - Votadas pelo plenário sem alterações	3	1	1	0	5 (2,2%)
7 - Alteradas/rejeitadas pelo Plenário	2	2	2	0	6 (2,6%)
8 - Encaminhadas ao Senado Federal (com poder conclusivo)	13	8	10	6	37 (16,2%)
9 - Transformadas em norma jurídica em tramitação conclusiva	3	0	0	0	3 (1,3%)
10 - Proposições vetadas	1	0	0	0	1 (0,4%)

Proposições apreciadas pela CSSF	1ª Sessão Legislativa Ordinária 2003	2ª Sessão Legislativa Ordinária 2004	3ª Sessão Legislativa Ordinária 2005	4ª Sessão Legislativa Ordinária 2006	Total
<b>totalmente (conclusiva e não-conclusiva)</b>					
<b>11 - Aguardando apreciação de Recurso contra Poder conclusivo</b>	2	3	3	1	9 (4,0%)
<b>TOTAL DE PROPOSIÇÕES</b>	64	55	71	39	<b>229 (100%)</b>

Fonte: Elaboração própria com dados dos relatórios anuais da CSSF constantes no endereço: <http://www2.camara.gov.br/comissoes/cssf/relatorio.html> - acesso em nov/2007

Duas categorias foram retiradas da Tabela 2 por não serem consideradas relevantes para o objeto de estudo dessa pesquisa, a saber:

- Item 1: proposições que foram apreciadas pela CSSF e que ainda tramitam em outras comissões. Não serve para analisar a relação comissão-plenário porque o que está tramitando pode ainda sofrer alterações.
- Item 2: as proposições arquivadas pelo fim da legislatura o são em caráter definitivo, uma vez que o autor não solicitou seu desarquivamento dentro do prazo estipulado pelo RICD.

Então, conforme pode ser observado na Tabela 3, o número total de proposições cai para 229. Dados relevantes presentes nos diversos itens da Tabela 3 parecem apontar a confiança do plenário na posição da comissão, conforme discriminado abaixo:

- O item 3 trata das matérias arquivadas por rejeição do mérito pela comissão. O plenário, por via de recurso, poderia rever a decisão e, não o fazendo, deixa dúvidas sobre se este aceita incondicionalmente o que a CSSF faz, ou se a comissão só faz o que “sabe” que o plenário vai acatar. Também demonstra que a comissão funciona como uma espécie de filtro, que faz o controle prévio daquilo que é ou não assunto com pertinência para ser transformado em norma jurídica.
- O item 5 aponta para um inexpressivo número de solicitações de urgência durante o período de apreciação da comissão, somente duas para uma legislatura. Quando o pedido de urgência é feito, a comissão tem cinco sessões<sup>8</sup> para examiná-la, votá-la e encaminhá-la para o plenário. Se não houver parecer aprovado na comissão, esse será proferido em Plenário por relator lá designado. Conforme colocam Pereira e Mueller (2000), esse prazo é muito curto e as comissões dificilmente conseguem examinar e se posicionar em relação a uma proposta que tenha recebido pedido de urgência.
- Os itens 8 e 9 referem-se às matérias com poder conclusivo já encaminhadas ao Senado ou já transformadas em normas jurídicas, sem que o plenário tenha se

<sup>8</sup>Ver art. 52, inciso I, do RICD.

manifestado, somam 40/229, o que indica a força da comissão em aprovar proposições diretamente, uma vez que o Regimento interno prevê o chamado recurso contra o poder conclusivo e, para complementar, o item 11 traz um pequeno número desses recursos (9).

- O item 10 mostra que apenas uma proposição foi vetada durante a legislatura, mas como o universo de proposições que viraram lei (3), em tramitação conclusiva, também é muito pequeno, esse resultado não nos permitiu fazer inferências para este estudo, mas pode servir a reflexões futuras.

Como conclusão inicial, pode-se afirmar que os resultados acima apresentam certa consonância entre o plenário e comissão, pois há pouco conflito.

Para verificar o grau de especialização dos membros da CSSF, foi feita uma análise da permanência destes na comissão ao longo da legislatura, os dados estão na Tabela 4.

Tabela 4: Permanência dos Membros da CSSF

	<b>1ª Sessão Legislativa Ordinária 2003</b>	<b>2ª Sessão Legislativa Ordinária 2004</b>	<b>3ª Sessão Legislativa Ordinária 2005</b>	<b>4ª Sessão legislativa Ordinária 2006</b>
<b>N.º de membros titulares e suplentes da CSSF</b>	84	60	62	66
<b>N.º de Membros que permaneceram na CSSF desde a 1ª SLO</b>	-	44	40	39
<b>Índice de permanência na CSSF em relação à 1ª SLO</b>	-	73,3%	47,61%	46,42%
<b>Média de Permanência na 52ª Legislatura</b>	<b>65,5%</b>			

Fonte: Elaboração própria com dados dos relatórios anuais da CSSF constantes no endereço: <http://www2.camara.gov.br/comissoes/cssf/relatorio.html> - acesso em nov/2007

Conforme já discutido, a especialização de um parlamentar permite ampliar a produção legislativa, aumentando a capacidade e a qualidade de apreciação das matérias. (OLIVEIRA, 2004).

A tabela demonstra certo interesse do parlamentar em permanecer na comissão ao longo da legislatura. Observa-se que, mesmo com a diminuição do número de membros, que acontece na segunda sessão legislativa, ainda assim o percentual de permanência continua alto, sendo o percentual total da legislatura de 65,5%.

Outro dado síntese desse interesse de permanência é o contido no último ano da legislatura (2006), 39 de 66 membros estavam desde o início do quadriênio<sup>9</sup>.

Essa permanência pode evidenciar um grau de expertise, mas também pode demonstrar que o parlamentar pretenda ganho eleitoral e por isso permanece como membro na comissão.

<sup>9</sup>As comparações foram feitas com a composição inicial da 1ª SLO, vale ressaltar que pode haver parlamentares que ingressaram no colegiado na 2ª ou 3ª SLO e permaneceram até o fim da 4ª SLO. Estes, apesar de não entrarem no índice apresentado, também estão em processo de especialização.

Dessa forma, é importante analisar que tipos de proposições foram aprovadas pelos deputados na CSSF, em caráter conclusivo, dentro dos diversos assuntos tratados por esta comissão, como veremos na tabela a seguir.

Tabela 5: Temas Abordados nas Proposições Apreciadas Conclusivamente pela CSSF na 52ª Legislatura (\*)

<b>TEMA</b>	<b>Nº DE PROJETOS</b>
Família (criança, mulher, adolescente e idoso)	11
Políticas de Saúde (incluindo planos de saúde)	7
Previdência Social	7
Medicamentos	5
Portador de Necessidades Especiais	3
Cigarro, Álcool e outras Drogas	2
Assistência Social	2
Profissionais de Saúde	2
Outros (datas e homenagens)	1
<b>TOTAL</b>	<b>40</b>

(\*) Proposições transformadas em normas jurídicas ou em fase de revisão pelo Senado Federal

Fonte: Elaboração própria com dados dos relatórios anuais da CSSF constantes no endereço: <http://www2.camara.gov.br/comissoes/cssf/relatorio.html> - acesso em nov/2007

A tabela anterior demonstra o interesse dos deputados na área de família, políticas de saúde e previdência social. Essas são áreas que comportam políticas de abrangência nacional, não comportando políticas paroquiais, o que enfraquece a idéia de políticas distributivistas, nos moldes entendidos para o caso americano, em que o congresso tem grande poder para focar os benefícios localmente para os distritos dos parlamentares.

Os dados da tabela apontam também que os parlamentares têm uma agenda social, o que parece corroborar com o que Figueiredo e Limongi (2001) concluíram, ou seja, que a agenda do Legislativo é social e que o Executivo, quando tem a iniciativa de leis na área social, geralmente o faz para complementar uma ação desenvolvida na área econômica.

Para tentar verificar o que foi colocado acima, foram analisadas as proposições de iniciativa do Poder Executivo, conforme tabela a seguir.

Tabela 6: Temas Abordados Nas Proposições Do Poder Executivo Apreciadas Pela CSSF

<b>TEMA</b>	<b>N.º DE PROJETOS</b>
Previdência Social	4
Assistência Social	3
Políticas de Saúde (incluindo planos de saúde)	2
Família (criança, mulher, adolescente e idoso)	1
Cigarro, Álcool e outras Drogas	1
<b>TOTAL</b>	<b>11</b>

Fonte: Elaboração própria com dados dos relatórios anuais da CSSF constantes no endereço: <http://www2.camara.gov.br/comissoes/cssf/relatorio.html> - acesso em nov/2007

Conforme mostra a Tabela 6, o Poder Executivo não se interessou muito, nesse período,

por legislar em política social, deixando ao legislativo essa tarefa.

Observa-se que das onze proposições apresentadas, apenas três foram transformadas em lei sem modificação pelas comissões, quatro sofreram alterações e um projeto foi rejeitado pela comissão.

Além disso, novamente percebe-se que o pedido de urgência foi pouco utilizado, apenas três proposições tiveram o pedido de urgência solicitado.

De acordo com Pereira e Muller (2000, p.48), o pedido de urgência na legislatura referente ao primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso foi amplamente utilizado, e alcançava 19,38% em temas sociais, o que pode indicar que na CSSF, nesse primeiro momento do governo de Luís Inácio Lula da Silva, este mecanismo da preponderância Executiva tem sido pouco utilizado.

A Tabela 7 aponta para a iniciativa das proposições apreciadas na CSSF demonstrando que, das 551 proposições, 533 foram de iniciativa dos parlamentares, o que reforça a chamada agenda social do legislativo e também aponta para a atuação expressiva dos deputados como atores legítimos e importantes para a CSSF.

Tabela 7: Autoria das 551 Proposições Apreciadas pela CSSF na 52ª Legislatura

AUTOR	1º SLO 2003	2º SLO 2004	3º SLO 2005	4º SLO 2006	TOTAL
<b>PARLAMENTAR</b>	119	117	162	135	533
<b>PODER EXECUTIVO</b>	5	1	2	3	11
<b>COMISSÃO</b>	3	1	1	-	5
<b>OUTROS (Mesa, Poder Judiciário, PGR)</b>	2	-	-	-	2

Fonte: Elaboração própria com dados encontrados no endereço: <http://www2.camara.gov.br/proposicoes> - acesso em nov/2007

Os dados do Quadro 1 demonstram a relação plenário/comissão. Primeiramente, observa-se o pouco número de matérias que foram apreciadas pelo plenário (6). Através da leitura dos Projetos de lei e das alterações propostas, percebe-se que, além de poucas alterações, o plenário, na maioria dos casos, acata sempre o substitutivo (que significa a aprovação do projeto pela comissão, mas com alterações) de alguma comissão.

Quadro 1: Propostas Alteradas/Rejeitadas pelo Plenário

Proposição	Resultado na CSSF	Resultado no Plenário
PL 2399/2003, do Poder Executivo, que autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia - HEMOBRÁS, e dá outras providências.	Pela aprovação com emendas.	Aprovação de Substitutivo de outra comissão (Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio - CDEIC)
*PL 6680/2002, do Sr. Eduardo Campos, que estabelece normas voltadas à responsabilidade na gestão social do Estado, dispondo que o	Pela aprovação com emendas	<b>Aprovação do PL por meio de Emenda Substitutiva global, prejudicando o projeto e as</b>

Proposição	Resultado na CSSF	Resultado no Plenário
Presidente da República deverá encaminhar ao Congresso Nacional o Mapa da Exclusão Social, como parte integrante da prestação de contas anual.		<b>emendas a ele apresentadas.</b>
PL 3466/2004, do Sr. Inocêncio Oliveira, que estabelece critérios para a edição de lista referencial de honorários médicos, no âmbito nacional, e dá outras providências.	Pela aprovação, com substitutivo	Aprovação do Substitutivo da CDEIC, restando prejudicado o Substitutivo da CSSF.
*PL 2915/2004, do Senado Federal, Altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para garantir às parturientes o direito à presença de acompanhante durante o trabalho de parto, parto e pós-parto imediato, no âmbito do Sistema Único de Saúde.	Pela aprovação, com substitutivo.	<b>Aprovação do Projeto de Lei na forma original. Prejudicando o Substitutivo da Comissão, que o altera.</b>
PL 5524/2005, do Sr. Pedro Canedo, que "Dispõe sobre a instituição de concurso de prognóstico destinado ao desenvolvimento da prática desportiva, a participação de entidades desportivas da modalidade futebol nesse concurso, o parcelamento de débitos tributários e para com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e dá outras providências" NOVA EMENTA: "Dispõe sobre a instituição de concurso de prognóstico destinado ao desenvolvimento da prática desportiva, a participação de entidades desportivas da modalidade futebol nesse concurso e o parcelamento de débitos tributários e para com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS; altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.522, de 19 de julho de 2002; e dá outras providências." Criando a loteria "Timemania".	Pela aprovação, com complementação do voto.	Aprovação do Substitutivo de outra comissão (Finanças e Tributação).
PL 4559/2004, do Poder Executivo, que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção para a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção de Belém do Pará; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.	Pela aprovação deste, com substitutivo modificado e pela rejeição do PL 4958/2005, e do PL 5335/2005, apensados.	Aprovação do Substitutivo de outra comissão (Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania), prejudicando o Substitutivo da CSSF.

(\*) somente nestes dois casos o Plenário não acatou a decisão de nenhuma comissão.

Fonte: Elaboração própria com dados encontrados no endereço:

<http://www2.camara.gov.br/proposicoes> - acesso em nov/2007

O Quadro 2 mostra que nesta comissão e, naquela legislatura, o número de comissões especiais instaladas sobre a área temática da CSSF foi apenas seis, sendo que o ponto mais importante é que nenhuma delas teve como resultado a aprovação de proposição em lei.

De acordo com Oliveira (2004), o uso de comissões especiais também pode ser um instrumento do Executivo para aprovar sua agenda, o que não ficou evidente no período e na

comissão aqui analisados. Esse dado sugere que, para CSSF, o instituto da comissão especial não teve mais sucesso na tramitação legislativa do que a comissão permanente e indica o fortalecimento desta em comparação àquela.

Quadro 2: Comissões Especiais sobre a Área Temática da CSSF na 52ª Legislatura\*

<b>Comissão</b>	<b>Resultado</b>
<b>Estatuto da Mulher - PL 1399/03</b> - Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 1399, de 2003, do Senhor Renato Cozzolino, que "dispõe sobre o estatuto da mulher e dá outras providências".	Arquivada sem conclusão
<b>Estatuto do Portador de Necessidades Especiais – PL 3638/00</b> - Comissão Especial destinada a proferir parecer ao PL nº 3638, de 2000, que "institui o Estatuto do Portador de Necessidades Especiais e dá outras providências".	Aprovado o Parecer na comissão. A matéria aguarda deliberação do Plenário em regime de prioridade
<b>Plano Nacional de Juventude – PL 4530/04</b> - Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 4.530, de 2004, de autoria da Comissão Especial destinada a acompanhar e estudar propostas de Políticas Públicas para a Juventude, que "aprova o Plano Nacional de Juventude e dá outras providências".	Aprovado o Parecer na comissão. A matéria aguarda deliberação do Plenário em regime de prioridade
<b>Consumo de Bebidas Alcoólicas – PL 4846/94</b> - Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 4846, de 1994, do Sr. Francisco Silva, que "estabelece medidas destinadas a restringir o consumo de bebidas alcoólicas e dá outras providências"	Em tramitação. Aguardando reinstalação da comissão na atual legislatura (53ª)
<b>Proteção Crianças Ameaçadas de Morte – PL 5234/05</b> - Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 5234, de 2005, do Poder Executivo, que "institui a proteção especial às crianças ou adolescentes ameaçados de morte, cria o Programa Federal de Proteção Especial às Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte, e dá outras providências".	Em tramitação. Aguardando reinstalação da comissão na atual legislatura (53ª)
<b>Lei da Adoção - PL 6222/05</b> - Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 6222, de 2005, que "dá nova redação ao § 2º do art. 46 e ao caput do art. 52 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, sobre adoção internacional".	Aprovado o Parecer na comissão. A matéria aguarda deliberação do Plenário em regime de prioridade

\* Observa-se que nenhuma proposição foi transformada em norma jurídica, até a data da coleta dos dados (novembro/2007).

Fonte: Elaboração própria com dados encontrados no endereço:

<http://www2.camara.gov.br/internet/comissoes/temporarias/especial> - acesso em nov/2007

## 5 Conclusão

O estudo da atividade legislativa da CSSF, na 52ª legislatura, apresenta evidências que favorecem a percepção do papel dessa comissão e da sua forma de atuação em relação ao plenário, bem como se o colegiado contribui para o fortalecimento institucional da Casa como um todo.

Percebe-se que a CSSF, na apreciação das proposições, não privilegia políticas paroquiais, mas sim políticas de abrangência nacional.

O colegiado demonstra grande poder de veto e os deputados dão grande importância à

comissão, uma vez que são os principais iniciadores das proposições por ela apreciadas.

A baixa incidência de pedidos de urgência, presente na 52ª legislatura, pode apontar um fortalecimento da comissão como centro de debate e evidenciar o caráter distributivo da mesma. Indica ainda que a CSSF teve uma agenda e razoável comando sobre ela, tendo aprovado vários projetos em caráter conclusivo. É uma comissão com importante papel legislativo.

A permanência dos deputados na comissão pode indicar mais um grau de expertise do que uma característica distributivista, pela própria natureza das proposições apresentadas e aprovadas. Contudo, só esse elemento não caracteriza a perspectiva informacional, isto porque uma comissão de especialistas também é característica distributivista.

O que diferencia os especialistas da teoria distributiva dos da teoria informacional é que aqueles não têm interesse em passar o conhecimento para o Plenário e estes são colocados na comissão para que o façam. Neste trabalho não ficou evidenciado que os deputados obtiveram ganhos particulares que possam ser alocados como ganhos distributivos.

Sobre a relação agente-principal, pode-se concluir que as matérias aprovadas nas duas instâncias e as que passaram por apreciação conclusiva mostram uma grande consonância entre Plenário e Comissão. Essas matérias aprovadas sem grandes contestações não permitem concluir a predominância nem da perspectiva informacional nem da distributiva, pois as matérias fluem pelo acordo entre ambos.

Porém, apesar de os dados indicarem certa concordância Plenário-Comissão, características mais amplas do sistema político dão margem à hipótese de que a comissão se impõe sobre o plenário e esse aparente paradoxo acontece porque não é do interesse do governo atual interferir na agenda social; pelo contrário, há uma liberação do governo para que esta avance, o que é consoante com sua formação de partido de esquerda, com apoio de movimentos populares.

Com isso, percebe-se que há um forte elemento da perspectiva distributiva, ou seja, os parlamentares mais interessados nas questões sociais têm espaço para avançar suas propostas por meio da CSSF e o Plenário (no qual o governo tem grande influência) não atrapalha.

Pereira e Mueller (2000, p. 43), discorrendo sobre a preponderância do poder Executivo sobre o Legislativo, afirmam que o Executivo brasileiro detém “significativo poder de influenciar o processo legislativo para assegurar resultados consistentes com suas preferências”. Ou seja, o governo manifesta o que quer, na maioria dos casos, pelo Plenário, para onde faz fluir rapidamente o que é de seu interesse e vetar o que não lhe interessa.

Conclui-se que a CSSF, no primeiro governo do Presidente Lula, teve uma agenda própria. Pouco foi pautada ou esvaziada pelo Executivo e o Plenário não utilizou instrumentos para esvaziá-la, mesmo havendo grande relação entre Plenário e Governo, no caso brasileiro.

Este trabalho apontou mais para a presença da perspectiva distributiva na CSSF que a

informacional, porém, o modelo distributivo não ficou claramente definido na Comissão porque políticas paroquiais não predominaram no colegiado.

O sistema eleitoral americano é composto por distritos uninominais e os representantes são eleitos pelo princípio majoritário. Por esse modelo, os eleitores conhecem melhor seu representante que, por sua vez, sabe exatamente qual é o seu colégio eleitoral (Machado, 2005), facilitando a adoção de políticas direcionadas para obtenção de ganhos eleitorais. No Brasil, o quadro é mais complexo, pois os parlamentares têm, na maioria dos casos, votos dispersos nos grandes distritos que são os Estados, além de serem eleitos pelo sistema proporcional, fatores que dificultam a análise de ganho eleitoral, mediante a adoção de políticas paroquiais ou nacionais.

Com isso, pode-se afirmar que a teoria do Novo Institucionalismo e suas vertentes não se encaixam perfeitamente ao sistema de comissões brasileiro, mesmo quando estudado de forma abrangente ou de forma mais particular como se pretendeu aqui. Observe-se, ainda, que este trabalho procurou contribuir para o conhecimento da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados.

## Referências

- BRASIL, Congresso Nacional. Câmara dos Deputados, **Constituição da República Federativa do Brasil**: Texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n. 1, de 1992, a 52, de 2006, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n. 1 a 6, de 1994. Brasília: Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2006. 87 p.
- BRASIL, Congresso Nacional. Câmara dos Deputados, **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**: Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2006. 395 p.
- CARVALHO, Nelson Rojas de. **E no início eram as Bases: Geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2003. 222 p.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2º ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. 231 p.
- GOLDEBERG, Miriam. **A arte de Pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Record, 1997. 107 p.
- KREHBIEL, Keith (1991). **Information and Legislative Organization**. The University of Michigan Press.
- LIMONGI, Fernando. **O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos**. Rio de Janeiro, BIB, 1º semestre, 1994, pp. 3-38.
- MACHADO, Fábio Ribeiro. **Teoria Informacional e a organização legislativa: Elementos constitutivos**. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2005. Disponível em: <http://www.politicaufpe.t5.com.br/Papers/4.1%20-%20Fabio.pdf>. (acesso em set./07)
- OLIVEIRA, Tatiana Alves. **As Comissões na Câmara dos Deputados**. 2004. 95 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro**. Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v. 15, n. 43, 2000. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092000000200004&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092000000200004&lng=pt&nrm=iso). (acesso em jul/07)

RICCI, Paolo; LEMOS, Leany Barreiro. **Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados**. Rev. bras. Ci. Soc. , São Paulo, v. 19, n. 55, 2004 . Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092004000200007&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092004000200007&lng=pt&nrm=iso)>. (acesso em jul/07)



**COESÃO, MIGRAÇÃO E POSICIONAMENTO PARTIDÁRIO NA  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO NA LEGISLATURA  
1999 A 2003**

Humberto Dantas\*

**Resumo:** A Ciência Política tem se preocupado nos últimos anos em compreender o comportamento dos partidos políticos no interior do Poder Legislativo. Ao contrário do que afirma a opinião pública, seria possível encontrar lógica na atuação das legendas? O que seria capaz de explicar uma eventual ordem? Na Câmara dos Deputados, estudos comprovam que os partidos agem conforme as indicações de suas lideranças. Mas como funcionam as Assembleias Legislativas? O intuito desse artigo é verificar como se comportam as bancadas partidárias na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, notando que além do comportamento dos parlamentares em torno das votações nominais, houve a preocupação de avaliar o que ocorre com a atuação do deputado estadual que muda de partido.

**Palavras-chave:** coesão partidária, migração partidária, infidelidade partidária, Poder Legislativo e Assembleia Legislativa.

**Abstract:** In the last couple of decades, Brazilian political science has studied how political parties behave inside legislatures. Do they behave rationally or not? What variables explain their rational or irrational behavior? Although we know that in the federal Câmara dos Deputados backbenchers follow party leaders, we know much less about how this relationship is carried out in state legislatures. This article analyzes how parties behave in São Paulo's State Legislature both regarding roll-call votes and deputies who switch parties.

**Keywords:** party cohesion, partisan fidelity, party switching, State Legislatures, Legislative Branch

---

\* Humberto Dantas é mestre e doutor em Ciência Política pela USP, professor do curso de pós-graduação em Gestão do Poder Legislativo da USP em parceria com a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, onde também coordena o curso livre de Ciência Política ([hdantas@usp.br](mailto:hdantas@usp.br))

## 1 Introdução

Alguns trabalhos na Ciência Política brasileira vêm se preocupando em verificar lógica no comportamento dos partidos políticos. As tentativas mais conhecidas medem tal comportamento por intermédio da celebração de coligações, pelo comportamento dos parlamentares na Câmara dos Deputados ou pelo sentimento do eleitorado em relação a essas organizações. O tema parece distante de uma resposta definitiva, e o debate divide os estudiosos entre aqueles que entendem que o quadro partidário brasileiro dá sinais consistentes de institucionalização e os que não corroboram essa ideia. Diferentes metodologias resultam formas distintas de interpretar o problema, mas não representa o foco central desse trabalho uma análise acurada da bibliografia sobre os partidos no Brasil, tampouco uma discussão sobre a teoria dos partidos políticos.

Nos casos em que o Poder Legislativo é utilizado como arena para a realização de estudos sobre a institucionalização dos partidos a atenção maior se concentra na esfera federal, ou seja, como as legendas se comportam na Câmara dos Deputados ou no Congresso Nacional. O foco principal desse trabalho está direcionado especificamente para o Legislativo estadual de São Paulo. Seu principal objetivo pode ser dividido em duas partes. Em ambos os casos, o intuito principal é o comportamento dos deputados estaduais paulistas da legislatura que tomou posse em março de 1999 e terminou em março de 2003. Algumas relações com a bibliografia existente serão feitas, mas o principal compromisso é processar a análise dos dados obtidos com a utilização de diferentes metodologias.

- 1) Na primeira parte do trabalho o principal intuito é desvendar se existe alguma lógica no comportamento dos parlamentares nas votações nominais e verificações de votação. “Livres” para se posicionar, os deputados respeitam alguma tendência partidária? Essa lógica tem alguma relação com o espectro ideológico? Ou o posicionamento está mais relacionado aos acordos das legendas com o Poder Executivo? Além disso, os partidos votam unidos na Assembleia Legislativa, ou seja, o comportamento dos deputados costuma indicar uma tendência de uniformidade? Existem legendas que votam mais unidas que outras?
- 2) Na segunda parte do trabalho serão analisadas as consequências de uma característica do sistema político brasileiro e sua relação com o comportamento dos parlamentares nas votações nominais e verificações de votação. A **infidelidade partidária** altera de maneira significativa o comportamento dos deputados estaduais? Ou seja, a partir do momento que um parlamentar troca de legenda no decorrer do mandato sua ligação com os outros parlamentares muda? Isso pode, de alguma forma, alterar o desenho geral das relações entre os parlamentares?

Para tentar encontrar respostas consistentes às questões acima apresentadas foram obtidas todas as votações nominais e as verificações de votação da legislatura iniciada em

março de 1999 e findada em março de 2003. Como a maioria das votações da Assembleia Legislativa resulta de acordos de liderança, no período analisado ocorreram “apenas” 160 votações abertas – sendo 12 votações nominais e 148 verificações de votação.

Desse conjunto de votações, 89 geraram resultados definitivos, ou seja, foram aprovadas ou rejeitadas. As demais consultas não atingiram quantidade suficiente de posicionamentos contrários (não) ou favoráveis (sim), o que de acordo com as normas legislativas pode significar novo pedido de votação. Nesse caso, foi possível notar que em parte considerável das verificações de votação, os deputados estaduais se abstiveram, ou não compareceram à sessão. Com relação à ausência em plenário, nenhuma votação contou com 100% de presença dos 94 deputados estaduais de São Paulo. A média de comparecimento dos parlamentares às votações é de 66,2% - ou 62 deputados. Essa média sobe para 71,4% (67 deputados) quando considerados apenas os projetos que obtiveram algum resultado final: aprovado ou rejeitado. Para a realização desse trabalho foram utilizadas apenas as 89 votações que resultaram em aprovação ou rejeição por parte da Assembleia. Apesar de todo o material ter sido digitado, a falta de um posicionamento definitivo, marcado pelo alto índice de abstenção, gerou inconsistência nos resultados e justificam essa opção metodológica.

## **2 O Comportamento Partidário**

O objetivo dessa parte do trabalho pode ser dividido em duas etapas, apresentadas em forma de questões: 1) os parlamentares votam da mesma forma que seus colegas de partido na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo – ALESP? 2) existe alguma lógica no comportamento dos parlamentares que permite uma leitura relacionada ao espectro ideológico ou ao posicionamento em relação ao Poder Executivo no Estado de São Paulo?

Para responder a primeira questão foram utilizados três métodos para medir a adesão dos partidos na Assembleia Legislativa. 1) Foi obtido o percentual médio de adesão - em cada um dos partidos – em relação ao comportamento mais frequente nas votações. Ou seja: qual percentual de deputados de uma legenda posicionou-se da mesma forma? 2) Qual o percentual médio de adesão dos parlamentares ao posicionamento do líder do partido, que, hipoteticamente, representa a opinião da legenda acerca de um determinado assunto? 3) Qual o percentual de coesão entre os deputados presentes em plenário, ou seja, somente entre aqueles que participaram das votações? No quadro 1 também foi apresentada uma linha onde estão as médias percentuais de ausência.

Os resultados do quadro 1 trazem apenas os partidos que tiveram três ou mais parlamentares na Assembleia Legislativa. Quando uma determinada legenda deixava de contar com esse número mínimo – em virtude da infidelidade partidária – o período era desconsiderado a partir daquele momento, e eventualmente retomado em caso de ampliação da bancada.

Quadro 1 – Percentual de coesão ao posicionamento do líder ou à maioria do partido

	PPB	PFL	PL	PTB	PSDB	PMDB	PPS	PSB	PDT	PT
Junto com a liderança	54,63	69,80	60,05	68,99	69,29	75,63	71,91	59,13	73,50	73,43
Como a maioria	65,81	74,28	69,55	75,06	70,78	78,47	74,53	69,97	76,82	75,04
Apenas os presentes	85,77	97,19	94,43	96,72	98,19	99,07	96,40	95,10	90,62	99,29
Ausência	44,31	29,93	39,98	23,74	26,87	23,90	30,60	34,79	16,26	24,56

Fonte: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, tabulações especiais para os fins desse trabalho

De acordo com os resultados do quadro 1, o percentual de parlamentares que se posiciona de acordo com a maioria do partido ou com suas lideranças é significativamente alto. Apesar de utilizar um método diferente, a tal fenômeno Limongi e Figueiredo (1995) dão o nome de coesão. No caso do estudo em questão os autores se concentraram no congresso brasileiro, e encontraram índices de adesão semelhantes às tendências partidárias verificadas na terceira linha da tabela – que considera o posicionamento dos parlamentares presentes em plenário. Nesse sentido, não é possível considerar pouco coesos os dez maiores partidos representados na ALESP entre 1999 e 2003.

O quadro 1 divide os partidos de acordo com um posicionamento ideológico bastante aceito na Ciência Política brasileira: PPB, PFL, PL e PTB à direita; PSDB e PMDB ao centro; e PPS, PSB, PDT e PT à esquerda. As médias utilizadas revelam que o partido mais coeso, se considerado o comportamento em relação à maioria, é o PMDB (78,47%). Em contrapartida, o PPB (65,81%) obteve o mais baixo índice nesse quesito. No que diz respeito à coesão em torno da posição do líder do partido, o índice maior também pertence ao PMDB: 75,6% e o menor ao PPB (54,63%). A posição de destaque do PMDB deve ser minimizada pela redução significativa que o partido sofreu ao longo da legislatura. Sua bancada foi reduzida, a partir de outubro de 2001, a dois parlamentares. A partir desse momento a legenda deixou de ser considerada nos cálculos. Os partidos que mantiveram pelo menos três parlamentares presentes em todas as votações selecionadas são: PFL, PL, PPB, PPS, PSDB, PT e PTB – ou seja, quatro partidos de direita, dois de esquerda e um de centro. Os demais tiveram determinadas votações desconsideradas em certos períodos da análise.

Por fim, quando desconsideradas as ausências no plenário, alguns partidos mostram médias bastante altas de coesão. Nesse caso, são considerados apenas os posicionamentos dos parlamentares que estão presentes à sessão. O efeito arrefece o impulso dos partidos que esvaziam o plenário como estratégia, mas mesmo assim os índices de coesão superam os 85% em todos os casos. Uma vez presentes, os partidos votam juntos. Se o objetivo era diminuir o impacto das constantes faltas dos parlamentares, as sessões em que alguns partidos estavam representados por menos de três deputados foram tiradas da média daquele respectivo partido, isso é, os resultados da linha “apenas os presentes” consideram as votações, por partido, em que a legenda estava representada por três ou mais parlamentares. Nesse caso, o maior índice de

coesão pertence ao PT (99,29%), um resultado bastante significativo. O PMDB e o PSDB também superaram a marca dos 98% de coesão, e apenas o PPB apresenta índice inferior a 90%. A última linha do quadro traz a média de ausências dos parlamentares de seus respectivos partidos. No caso do PPB a média de comparecimento é inferior a 60%, isso significa que a cada votação cerca de quatro décimos dos parlamentares do partido está ausente. Na outra ponta temos o PDT, com apenas 16% de ausência.

Como resposta à primeira pergunta dessa parte do trabalho, podemos supor que existe SIM coesão partidária na Assembleia Legislativa de São Paulo. Os parlamentares costumam agir, no interior de seus partidos, da mesma forma - com médias bastante significativas. É importante lembrar que, assim como Limongi e Figueiredo (1995), Santos e Vilarouca (2004) também encontram disciplina partidária no Legislativo Federal, nesse caso ao longo do primeiro ano do governo Lula.

Para tentar responder à questão da segunda etapa dessa parte do trabalho, será utilizada uma metodologia diferente. O objetivo é identificar uma tendência ideológica no espectro esquerda x direita ou de comportamento em relação ao Executivo – oposição x situação. Para tanto, os dados serão ordenados em sociogramas que indicam a aproximação entre os parlamentares. Nas figuras geradas, uma aproximação (ligação) entre os partidos ou entre os grupos governistas e opositores pode indicar lógica. Responder a essas questões exige a adoção de alguns parâmetros, apresentados a seguir:

- 1) Foram consideradas apenas as 89 votações da legislatura de 1999 a 2003 que geraram um resultado final, ou seja, verificações de votação e votações nominais aprovadas ou rejeitadas;
- 2) Foram considerados apenas os parlamentares que exerceram seus mandatos do início ao fim da legislatura, ou pelo menos estiveram empossados em todas as 89 votações selecionadas, a despeito do fato de terem faltado àquela decisão;
- 3) Foram contabilizados, num primeiro momento, apenas os parlamentares que se mantiveram fieis às suas respectivas legendas ao longo dessas 89 votações. Nesse caso, o objetivo foi criar um núcleo central de deputados fieis aos seus partidos ao longo de todo o período de votações;
- 4) Feitas essas ressalvas chegou-se a um conjunto de 59 parlamentares: chamado de “núcleo central” da Assembleia Legislativa.

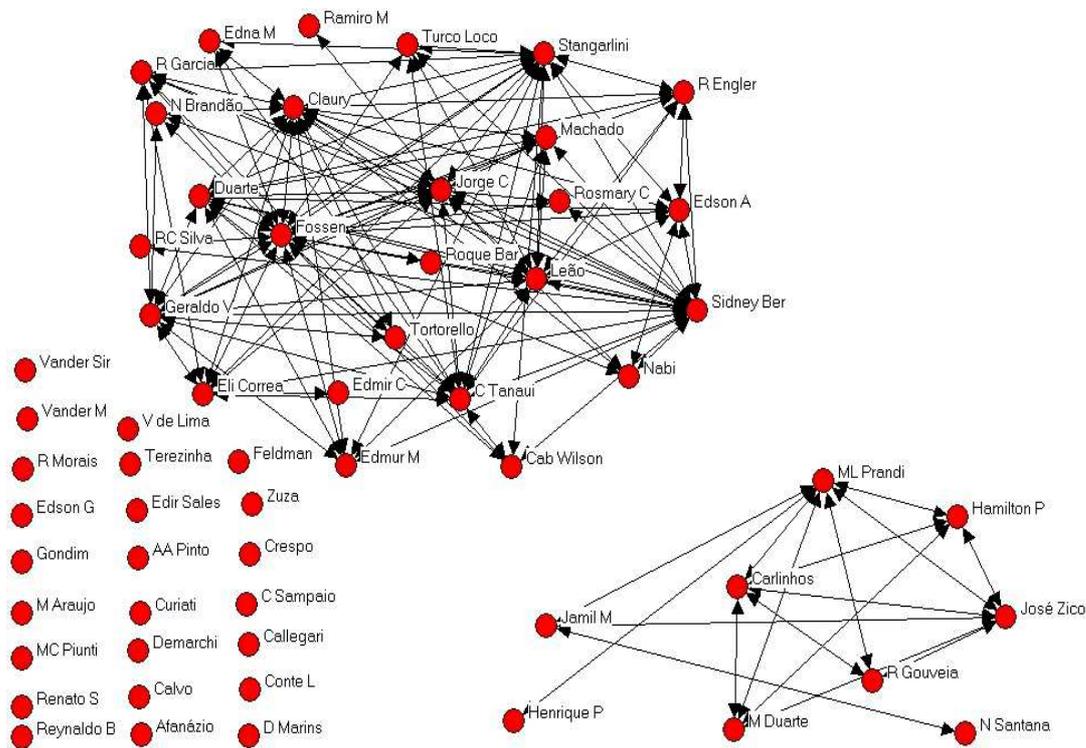
A divisão partidária, o tamanho da bancada e os respectivos nomes desses parlamentares são: PC do B – 2 deputados – Jamil Murad e Nivaldo Santana; PDT – 1 deputado - Geraldo Vinholi; PFL – 6 deputados – Afanázio Jazadji, Caldini Crespo, Edmir Chedid, Eli Correa Filho, Rodrigo Garcia e Terezinha da Paulina; PL – 4 deputados - Arthur A. Pinto, Edir Sales, Marcio Araújo e Ramiro Meves; PMDB – 2 deputados – Jorge Caruso e Rosmary Corrêa; PPB – 6 deputados - Aldo Demarchi, Salim Curiati, Conte Lopes, Daniel Marins, Edson Gomes

e Reynaldo de Barros; PPS – 2 deputados - Marquinhos Tortorello e Roberto Morais; PRP – 1 deputado - Zuza Massih; PSB – 2 deputados - Alberto Calvo e César Callegari; PSD – 1 deputado – Nabi Chedid; PSDB – 16 deputados – “Turco Louco”, Ary Fossen, Carlos Sampaio, Célia Leão, Duarte Nogueira, Edmur Mesquita, Edson Aparecido, José Stangarlino, Maria do Carmo Piunti, Roberto Engler, Rodolfo Costa e Silva, Sidnei Beraldo, Wanderley Macris, Walter Feldman, Vaz de Lima, e Cabo Wilson Morais; PT – 9 deputados - Carlinhos Almeida, Hamilton Pereira, Henrique Pacheco, José Zico Prado, Mariângela Duarte, Maria Lúcia Prandi, Renato Simões, Roberto Gouveia e Wanderlei Siraque; PTB – 6 deputados - Campos Machado, Celso Tanauí, Claury Alves Silva, Edna Macedo, Nilton Brandão e Roque Barbieri; PV – 1 deputado - Luis Carlos Gondim.

As posições desses deputados estaduais em cada uma das 89 votações nominais ou verificações de votação foram analisadas. A partir desses resultados foi gerada uma matriz deputados x deputados onde as células foram preenchidas com a quantidade de votações em que os deputados se posicionaram da mesma forma, ou seja, se votaram igualmente: SIM, NÃO ou ABSTENÇÃO. As ausências foram ignoradas, pois apesar de alguns partidos adotarem tal postura intencionalmente, não é possível supor que elas se deram pelos mesmos motivos. Concluída essa matriz, uma nova relação de cruzamentos foi gerada, com o intuito de desvendar, em cada célula, o percentual de posicionamentos que os deputados se comportaram em relação aos seus colegas de Assembleia. Por fim, foram adotados alguns percentuais de corte para indicar a “proximidade de posicionamento” entre os parlamentares. Isso significa que se um parlamentar se comportou como o outro em X% de suas votações eles teriam ligação. Os resultados desses cruzamentos, quando lançados em *software* específico, geram como saída um sociograma que pode indicar a aproximação.

A figura 1 mostra o resultado de um sociograma onde foi considerado como percentual de corte 65% de posicionamentos iguais para se estabelecer uma ligação. Quando testados percentuais inferiores (60% e 55%) os resultados não apresentaram grandes alterações, e no caso de percentuais superiores a figura fica bastante escassa e perde significado – sobretudo em virtude das ausências.

Figura 1 – Sociograma do núcleo central – percentual para ligação 65%



Destaca-se na figura acima a existência de duas redes, uma mais densa e outra composta por um número menor de deputados e ligações. Não há qualquer ponto responsável por uma ligação entre as duas. Uma possível racionalidade ideológica parece abrir espaço para um posicionamento em relação ao governo estadual, reforçando tese de Abrucio (1998) que entende que nos parlamentos estaduais existem dois tipos de posicionamento: contrário ou favorável ao governador, com destaque e peso maior ao último.

Na rede mais densa estão contidos parlamentares da base governista. O PSDB - partido do governador de São Paulo - tem 11 parlamentares. O PMDB apresenta dois deputados e o PTB é representado por seus seis parlamentares do núcleo central. Com um parlamentar cada, ainda aparecem: o PPS, o PSD, o PDT e o PL. Nesse caso é interessante destacar que essa rede é composta pela base de sustentação dos governadores de São Paulo<sup>1</sup> na ALESP, com destaque para: o PSDB, o PTB e o PFL. Na segunda rede da figura 1 aparecem, principalmente, sete deputados do PT e dois do PC do B, responsáveis por uma oposição mais marcante ao governo do estado.

No que diz respeito ao espectro esquerda x direita, a lógica não é tão visível assim. Partidos de esquerda como o PPS e o PDT, por exemplo, têm representantes na rede de sustentação do governo do estado, reforçando o caráter governista dos parlamentos nacionais, algo apontado por Dantas (2007) em atmosfera municipal e estadual. O PT e o PC do B se ligam

numa rede exclusivamente de esquerda, mas o Partido dos Trabalhadores tem deputados isolados, assim como o PSB e o PPS. A direita está contida na base governista com alguns parlamentares do PL e do PFL, e com todos os deputados do PTB - mas o PPB está isolado. O centro (PMDB e PSDB) está unido em torno da base governista, mas esse segundo tem parlamentares isolados, mesmo sendo a legenda do governador.

Os deputados que aparecem sem qualquer ligação (isolados) são, na maioria das vezes, aqueles que não compareceram a um número significativo das 89 votações selecionadas. Apenas cinco deles tiveram comparecimento superior a 70%, sendo que oito não compareceram nem à metade delas. Nesse grupo de cinco deputados alguns destaques são importantes: César Callegari e Alberto Calvo, os únicos representantes do PSB, não têm ligação entre si, e não incluem o partido em nenhuma das duas redes (oposição ou situação). Vanderlei Siraque, do PT, destoa do comportamento comum ao partido, tendo estado presente a mais de 75% das votações e ficado de fora da rede da oposição. Conte Lopes aparece isolado porque, apesar de bastante presente, não tem a companhia de seus colegas de PPB no plenário. Luis Carlos Gondim pode ter seu isolamento justificado por ser o único representante do Partido Verde – mesmo destino do ausente Zuza Massih. Os outros representantes únicos – Geraldo Vinholi (PDT) e Nabi Chedid (PSD) – estão na rede governista. No teste feito com 60% de posicionamentos iguais, ao invés de 65% como apresentado na figura 1, três deputados são incluídos em uma das duas redes: Siraque (PT) entra na rede da oposição, Vaz de Lima (PSDB) e Luiz Carlos Gondim (PV) entram na rede de apoio ao governo estadual.

A divisão mais forte entre situação e oposição pode ser explicada pelo aparente controle que o Poder Executivo exerce sobre o Poder Legislativo estadual. De acordo com Abrucio, Teixeira et. al. (2001) e Diniz e Praça (2004), o Poder Executivo tem uma taxa de aprovação aos seus projetos superior a 70%, e costuma apresentar propostas de natureza mais relevante em termos de políticas públicas. Enquanto o Poder Legislativo destina sua produção a homenagens, datas comemorativas e declarações de utilidade pública, o Poder Executivo concentra suas proposições em questões tributárias, pedidos de autorização para transferência de imóveis, etc. Esse sucesso do Poder Executivo pode ser explicado pela maior complexidade e quantidade de pontos da rede situacionista em relação à rede da oposição.

O ideal seria isolar as votações dos projetos de iniciativa do Poder Executivo, mas os dados disponibilizados pela Assessoria Técnica da Mesa Diretora da ALESP não permitem esse tipo de exercício. A despeito dessa limitação, a questão acerca do comportamento dos parlamentares parece respondida: o posicionamento é em relação ao governo e não ao espectro ideológico no caso específico da legislatura apontada, sendo possível esperar que tal comportamento se repita em outros anos e outros parlamentos.

---

<sup>1</sup> Mario Covas foi reeleito em 1998 e faleceu em 2001, sendo substituído por Geraldo Alckmin, seu vice.

### 3 Infidelidade Partidária

Nessa segunda parte do trabalho, o objetivo é detectar se a infidelidade partidária altera de maneira significativa o sociograma do núcleo central do Poder Legislativo estadual. Tal verificação pode ser representada com a seguinte questão: a infidelidade partidária altera o posicionamento do parlamentar dentro de seu sociograma nas votações? E, conseqüentemente, o desenho do sociograma da ALESP? Para obter respostas para essas questões alguns procedimentos metodológicos foram adotados:

- 1) Houve um período de mudanças significativas na ALESP, exatamente no meio da legislatura. Tal período coincide com as eleições municipais de 2000. Dessa forma, entre janeiro e março de 2001, o Legislativo estadual passou por alterações profundas em sua composição: 12 deputados mudaram de partido, 5 parlamentares foram eleitos prefeitos e 3 nomeados secretários. Como tais alterações podem influir diretamente no núcleo central, pois é possível supor que algumas relações se modificam na ALESP, os 89 projetos analisados ao longo da legislatura foram divididos em dois grupos: até dezembro de 2000 (53 votações) e de maio de 2001 até o término da legislatura (32 votações). As figuras 2 e 3, que utilizam os mesmos critérios apresentados na figura 1, mostram eventuais alterações;
- 2) Analisadas as possíveis mudanças no núcleo, que podem ser explicadas pelas alterações ocorridas após as eleições municipais, os parlamentares que promoveram tais modificações serão analisados. Apesar de outros deputados terem mudado de partido em momentos diferentes desse - o que ocorreu 14 vezes ao longo da legislatura - a ênfase da análise será dada ao grupo de doze deputados que mudaram de partido nos primeiros meses de 2001. Como se comportam em seus novos partidos? Existe diferença nos sociogramas entre o primeiro e o segundo período? Nesses casos, serão mostradas as figuras individuais desses representantes e como se comportam em relação ao que chamamos de núcleo central da ALESP.
- 3) As mudanças e as novas configurações serão apresentadas em relação ao núcleo central da Assembleia acrescido dos parlamentares que mudaram de partido no período enfatizado. São eles: Cícero Freitas, Edson Ferrarini, Faria Júnior, José Rezende, Luiz Gonzaga Vieira, Milton Vieira, Nelson Salomé, Pedro Mori, Rafael Silva, Salvador Khuriyeh e Willians Rafael. Nesse caso, como Milton Vieira e José Rezende tiveram mais de uma troca de partido ao longo da legislatura eles serão desconsiderados. O grupo será composto então por dez parlamentares.

Figura 2 – Sociograma do núcleo central – percentual para ligação 65% - 1º Período

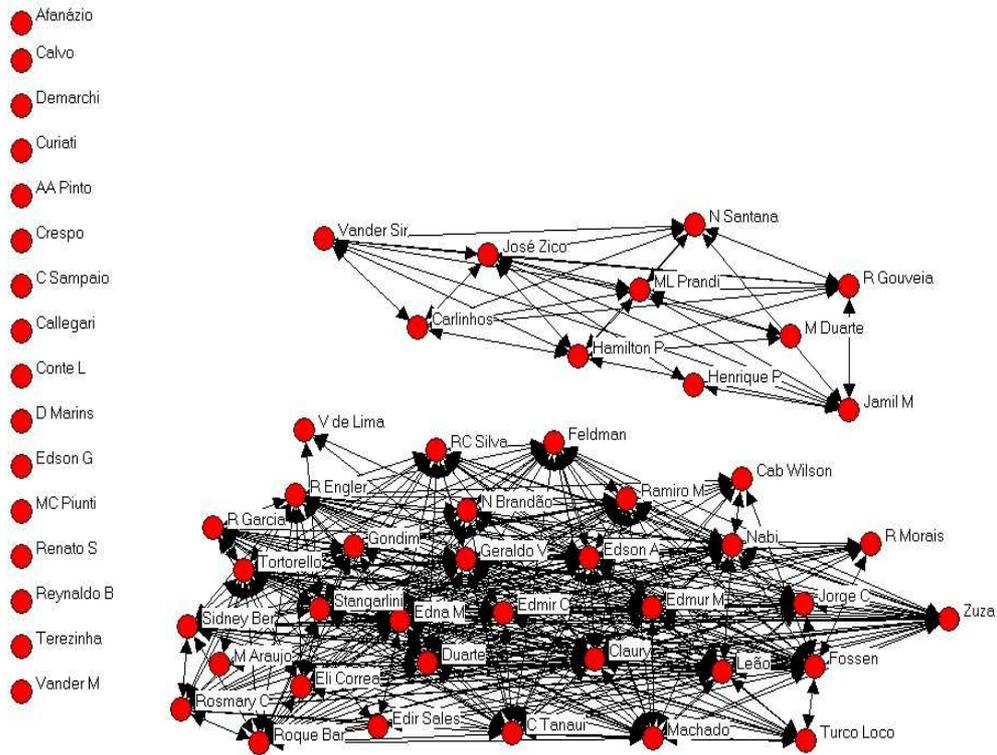
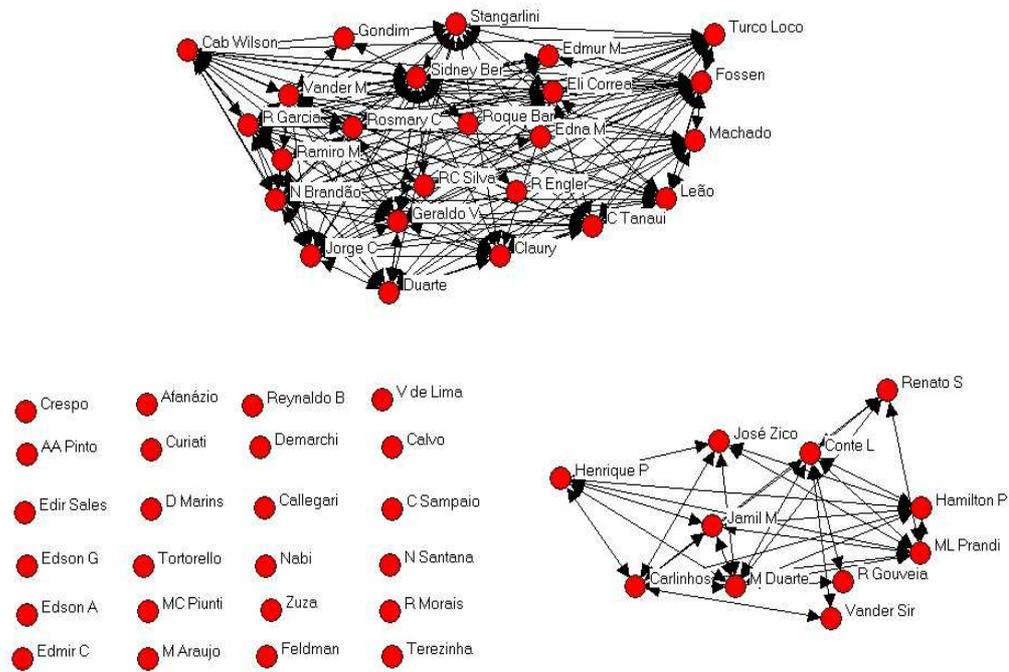


Figura 3 – Sociograma do núcleo central – percentual para ligação 65% - 2º Período



Tanto na figura 2 quanto na figura 3 alguns fenômenos continuam sendo verificados em relação à figura 1. A oposição ao governo estadual continua sendo mantida pelos parlamentares

do PT e do PC do B, se bem que na figura 3 Nivaldo Santana (PC do B) aparece isolado e o deputado Conte Lopes (PPB), da direita, passa a se comportar como os oposicionistas. Na figura 2, a rede governista é mais densa, composta por um número de pontos e ligações maior, enquanto o desenho da oposição tem um ponto a menos. Na figura 2, é possível enxergar 16 parlamentares isolados, na figura 3 esse número sobe para 24. Quando comparados os grupos de parlamentares isolados tem-se o seguinte resultado: em ambas as figuras a presença dos deputados do PPB, do PSB e de parte expressiva do PFL é marcante; na figura 3 a grande maioria dos parlamentares isolados fazia parte da rede governista, sendo possível detectar, inclusive, deputados do PSDB – partido do governador. A ausência de um número maior de parlamentares do PFL da rede governista pode ser justificada por razões eleitorais. Em 2000, o PSDB e o PTB lançaram Geraldo Alckmin para a prefeitura da capital, enquanto Romeu Tuma foi indicado isoladamente pelo PFL. O governador Mário Covas substituiu os secretários do PFL no governo estadual, mas alguns parlamentares mantiveram-se na base governistas: Rodrigo Garcia e Eli Correa são casos concretos.

A despeito dessas diferenças, as figuras têm características semelhantes à figura 1: dois grupos são montados, um de oposição ao governo e outro de apoio ao Palácio dos Bandeirantes. No que se chamou de núcleo central da Assembleia, uma parte significativa dos parlamentares não alterou sua posição após o momento de mudanças pelo qual passou o Legislativo estadual. O percentual de deputados que ocupam posições diferentes nas figuras é de aproximadamente 25%, um número expressivo, mas que mantém a tendência da figura 1 e comprova a lógica defendida por Abrucio, Teixeira et. al. de que a ALESP posiciona-se em relação ao governo estadual.

Apresentados os resultados antes e depois de um período significativo de mudanças, é interessante adicionar a esse núcleo central os dez parlamentares que mudaram de partido. Nesse caso, quando feita a repartição de acordo com os dois períodos utilizados nas figuras 2 e 3, o resultado aponta diferenças. Isso significa dizer que a infidelidade partidária seria capaz de promover mudanças no desenho dos sociogramas de comportamento dos parlamentares. Daí para esse movimento representar alterações significativas na governabilidade e na estrutura que o governo estadual construiu dentro da Assembleia existe uma diferença significativa, que será discutida na conclusão desse trabalho. As figuras 4 e 5 trazem os sociogramas nos dois momentos utilizados, contendo o núcleo central e os dez parlamentares que mudaram de partido.

Figura 4 – Sociograma do núcleo central e infieis selecionados – 1º Período (65%)

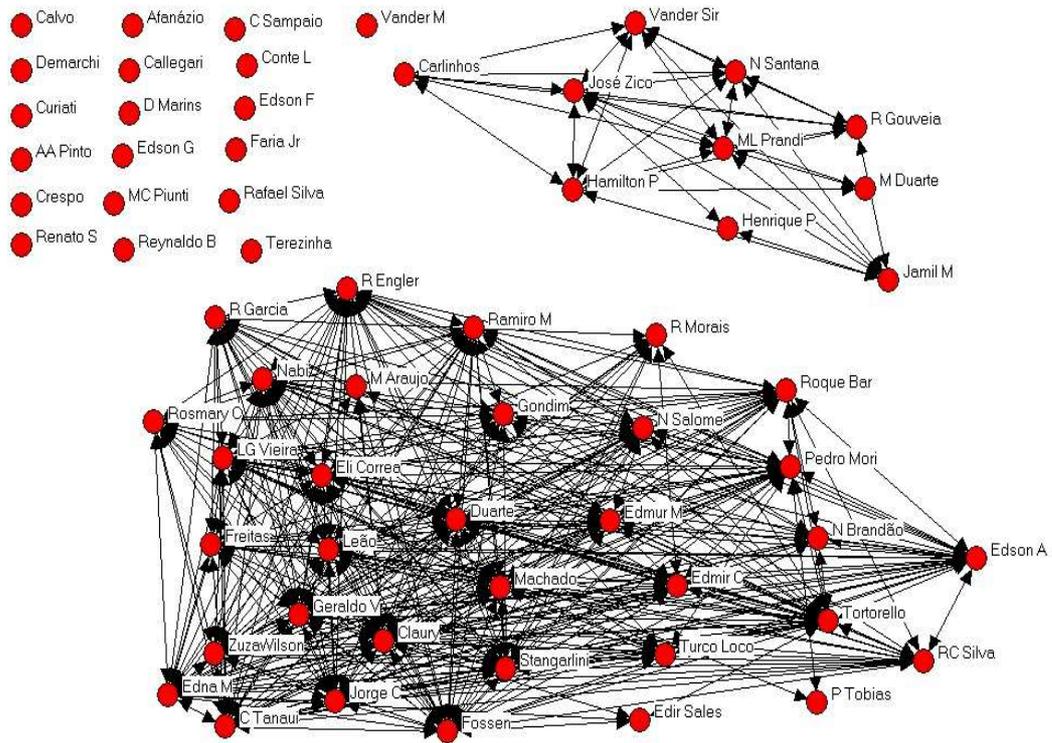
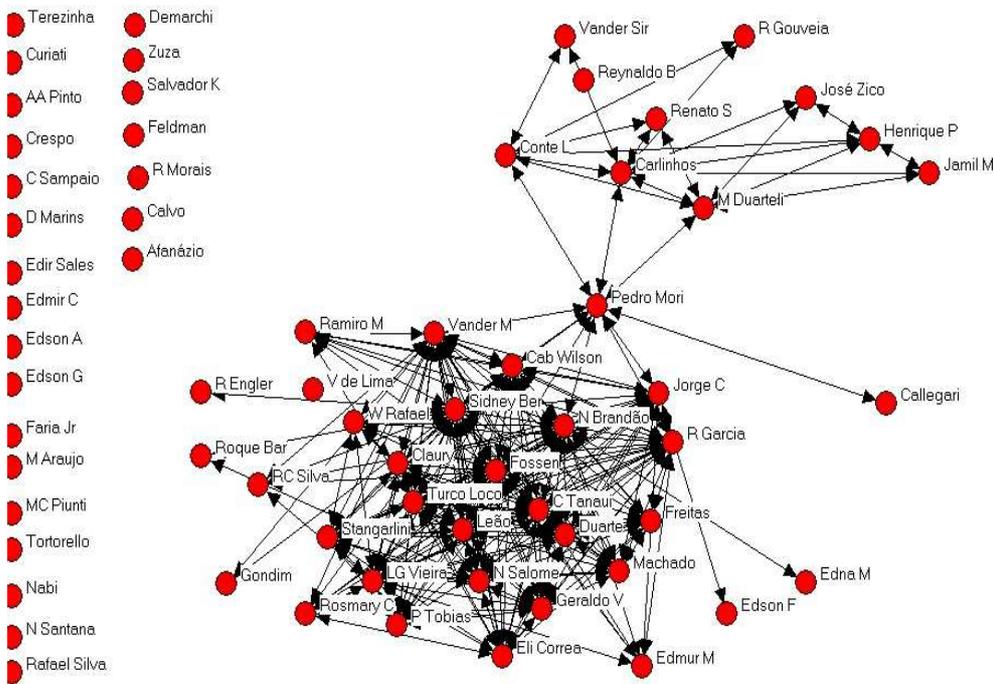


Figura 5 – Sociograma do núcleo central e infieis selecionados – 2º Período (65%)



Como se pode notar na figura 4, os parlamentares isolados são os mesmos da figura 2, acrescidos de três dos dez deputados que mudaram de partido: Rafael Silva, Faria Júnior e Edson Ferrarini. A situação é um pouco diferente na figura 5, porque alguns daqueles parlamentares que trocaram de legenda são responsáveis por ligações únicas com representantes que estavam isolados na figura 4, por exemplo: Pedro Mori é a única ligação com César Callegari (ambos do mesmo partido a partir desse instante - PSB).

A figura 5 se distingue da figura 3, e a principal diferença é a junção dos dois grupos. Situacionistas e opositoristas são unidos por Pedro Mori, que no primeiro momento estava no PDT, migrando para o PSB. Na nova legenda, o deputado passa a ter um papel central, servindo como único elo entre posições até então separadas.

Outra forma de entender qual o impacto das mudanças partidárias é analisar os sociogramas individuais dos parlamentares infieis antes e depois da troca de legenda. Uma mudança significativa pode indicar que a alteração tem papel decisivo, uma manutenção do desenho anterior pode apontar que não há diferenças nas alterações. Nesse caso, é importante salientar que as críticas a respeito da infidelidade partidária recaem sobre o caráter desestabilizador da regra, o que pode não ocorrer de fato.

Quadro 2 – Migração partidária dos parlamentares selecionados e situação na rede

Parlamentar	Origem	Posição na figura 4	Destino	Posição na figura 5
Cícero Freitas	PFL	Base governista	PTB	Base governista
Edson Ferrarini	PL	Isolado	PTB	Base governista
Faria Júnior	PMDB	Isolado	PL	Isolado
Luiz Gonzaga Vieira	PDT	Base governista	PSDB	Base governista
Nelson Salomé	PL	Base governista	PSDB	Base governista
Pedro Mori	PDT	Base Governista	PSB	ELO
Pedro Tobias	PDT	Base governista	PSDB	Base governista
Rafael Silva	PDT	Isolado	PSB	Isolado
Salvador K.	PDT	Base governista	PSB	Isolado
Willians Rafael	PL	Base governista	PTB	Base governista

De acordo com o quadro 2, não houve migração da base governista para a oposição, e nenhum movimento inverso. No primeiro caso, o fenômeno pode ser justificado pelo governismo, algo bastante debatido em Dantas (2007). Em metade dos casos, o parlamentar apenas mudou de partido dentro da base de sustentação do governo estadual. Outros dois parlamentares mudaram de partido e se mantiveram isolados, enquanto um saiu da situação para o isolamento e outro do isolamento para a situação. O décimo deixou a base governista para ocupar posição central na rede, servindo como o único elo entre a situação e a oposição. O que tais movimentos representam? Algum parlamentar alterou radicalmente sua posição nas configurações? Os principais sociogramas individuais, nos dois períodos selecionados, serão

apresentados a seguir. Importante salientar que Faria Júnior e Rafael Silva mantiveram-se isolados nos dois períodos, portanto não existem figuras individuais. Edson Ferrarini deixou a posição de isolamento no primeiro período para, no segundo momento, ligar-se unicamente a Jorge Caruso (PMDB) e tal representação, bastante simples, não será apresentada. No caso de Salvador K., que partiu de uma situação de base para o isolamento, a figura pouco complexa de sua rede individual também não será apresentada.

Figura 6 – Rede individual de Cícero Freitas – 1º período - PFL

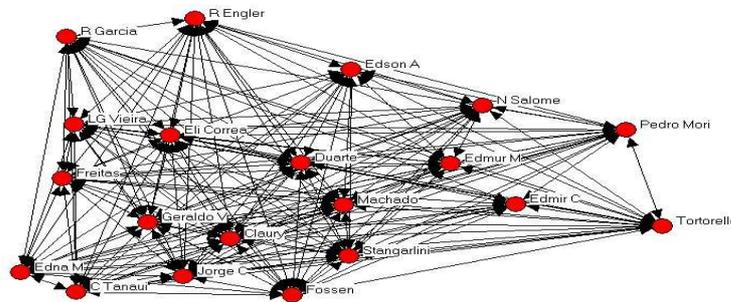
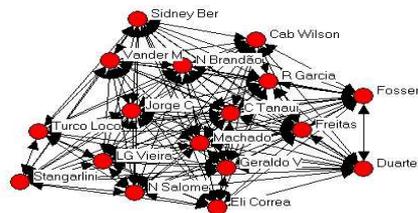


Figura 7 – Rede individual de Cícero Freitas – 2º período - PTB



A figura 6 contém uma quantidade de parlamentares maior que a figura 7, mas o deputado Cícero Freitas continua inserido na base de apoio ao governo e as ligações mostram-se bastante complexas. É importante salientar que os dez deputados que mudaram de partido entre o primeiro e o segundo períodos não foram retirados das redes individuais, o que faz com que os resultados sejam interpretados como parte integrante de um conjunto de mudanças. Ou seja, ao mesmo tempo em que Cícero Freitas mudou de partido, outros nove parlamentares tomavam

atitude idêntica. No caso desse parlamentar é importante lembrar que ele rompe com o PFL e migra para o PTB justamente no momento em que seu ex-partido sai do governo.

Figura 8 - Rede individual de Luiz Gonzaga Vieira – 1º período - PDT

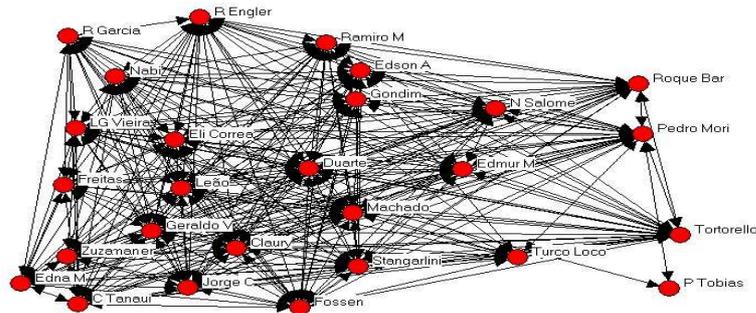
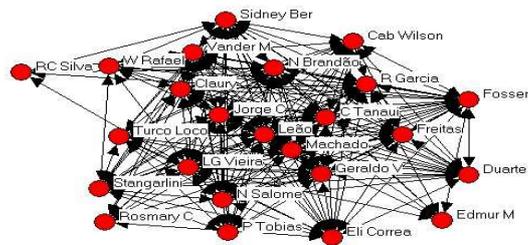


Figura 9 - Rede individual de Luiz Gonzaga Vieira – 2º período - PSDB



A mudança de Luiz Gonzaga Vieira para o partido do governo do estado, detentor da maior bancada, não alterou de maneira significativa seu sociograma. Em ambos os casos o deputado está ligado à base de sustentação do Executivo, e nas duas figuras suas relações resultam em um desenho bastante complexo. No caso da figura 8, a quantidade de deputados é maior, e aparecem alguns parlamentares de partidos de esquerda que apoiam o governo. Na figura 9 surgem parlamentares de partidos de direita, mas o desenho é igualmente complexo e tem relação com a base governista.

Figura 10 - Rede individual de Nelson Salomé – 1º período - PL

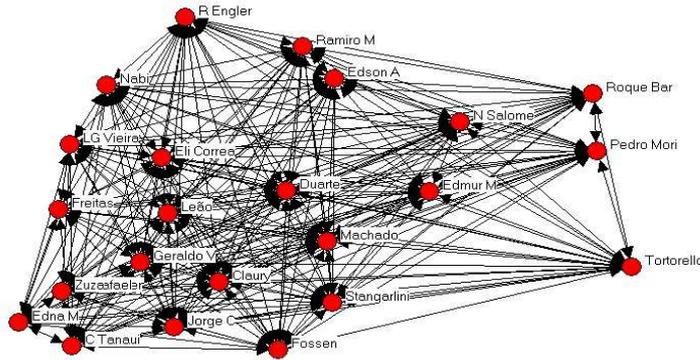
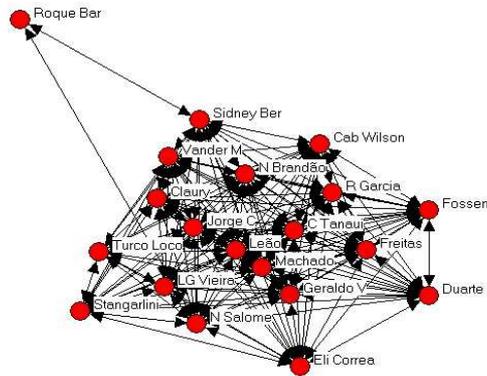


Figura 11 - Rede individual de Nelson Salomé – 2º período - PSDB



O resultado da análise das figuras relacionadas ao deputado Nelson Salomé não é muito diferente de Luiz Gonzaga Vieira. O ingresso no partido do governo do estado o manteve na base governista, mas a quantidade de deputados diminuiu. Uma leitura meramente intuitiva do fenômeno pode apontar que dentro do PSDB ambos os parlamentares perderam espaço dentro da rede. Mas não é possível determinar exatamente o que significa perder espaço dentro dessa relação de votações.

Figura 12 - Rede individual de Pedro Tobias – 1º período - PDT

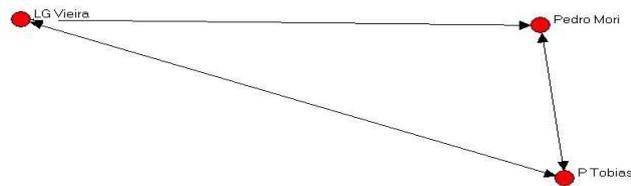
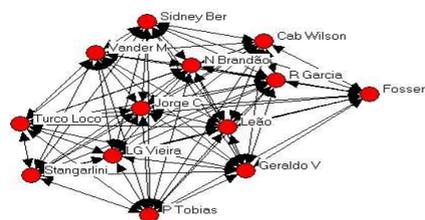


Figura 13 - Rede individual de Pedro Tobias – 2º período – PSDB



Pedro Tobias seguiu exatamente o mesmo caminho de Luiz Gonzaga Vieira, inclusive em sua alteração não deixou de estar na base de sustentação do governo. No seu caso, porém, seu sociograma mudou de maneira significativa. De poucas ligações (duas) com parlamentares infieis (Pedro Mori e Luiz Gonzaga Vieira), o parlamentar passou a agir dentro de uma complexa rede no segundo período. Ao que tudo indica, a mudança representou um novo posicionamento. Como os outros dois parlamentares da figura 12 mudaram de partido, é possível notar que a dinâmica presente nas movimentações resulta relações diferentes. Pedro Tobias, Pedro Mori e Luiz Gonzaga Vieira eram do mesmo partido, o PDT. No segundo momento, Luiz Gonzaga Vieira e Pedro Tobias migraram para o PSDB, enquanto Pedro Mori foi para o PSB. Os dois primeiros mantiveram ligação, o terceiro não aparece em nenhuma das duas redes. O interessante é que enquanto faziam parte do PDT o índice de coesão partidária era

de aproximadamente 77% na legenda e 85% entre os três, o que reforça o argumento, nesse caso, de que o partido exerce significativa influência sobre o comportamento do parlamentar.

Figura 14 - Rede individual de Willians Rafael – 1º período – PL

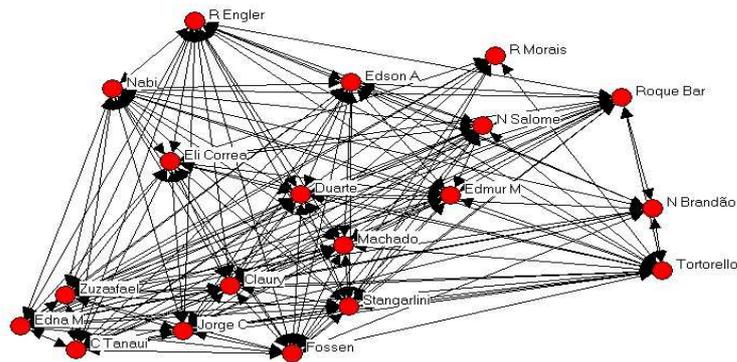
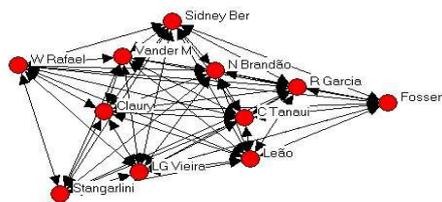


Figura 15 - Rede individual de Willian Rafael – 2º período – PTB



O fenômeno ocorrido com Willians Rafael é bastante semelhante ao verificado com Nelson Salomé. A saída do PL e o ingresso no PTB, que apoiava de maneira consistente o governo estadual, parece ter resultado num desenho menos complexo, com quantidade inferior de ligações e pontos. A despeito dessa ocorrência é importante salientar que a diferença entre os períodos pode sofrer a influência de outras variáveis que expliquem essa simplificação. A migração partidária é apenas um dos possíveis fenômenos que podem justificar alterações.

Importante salientar, quando observamos as figuras 2 e 3, que a base governista se enfraqueceu em relação à complexidade das relações.

Figura 16 - Rede individual de Pedro Mori – 1º período – PDT

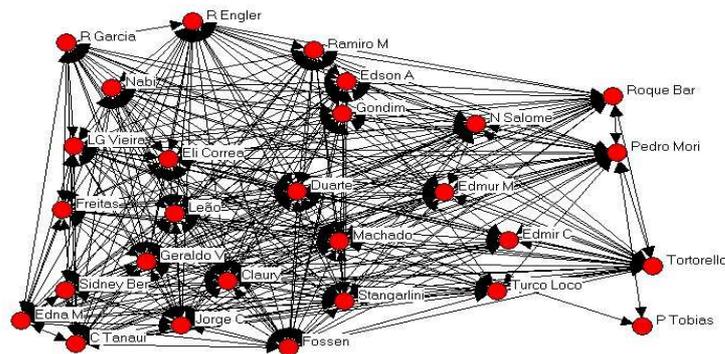
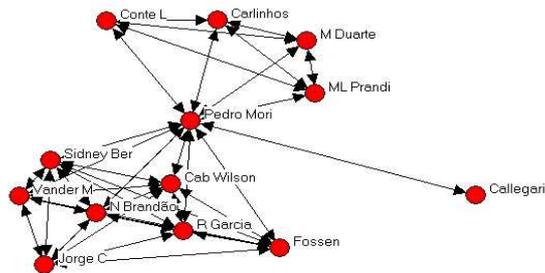


Figura 17 - Rede individual de Pedro Mori – 2º período – PSB



A migração do deputado Pedro Mori traz o resultado mais surpreendente dessa série comparativa entre períodos. O parlamentar parte de uma configuração extremamente complexa na base governista, para se transformar em elo único entre a situação e a oposição ao governo estadual. Apesar da posição central, o número de pontos e ligações no segundo período é inferior ao primeiro, mas o posicionamento deve ser entendido como bastante relevante. É importante destacar que Pedro Mori ocupou posições importantes na ALESP ao longo desse segundo período: foi líder do PSB, membro da Comissão de Constituição e Justiça, Presidente

da Comissão de Administração Pública e Vice-Presidente da Comissão dos Direitos Humanos – em 2002 não se reelegeu.

A análise proposta acima utilizando sociogramas mostrou que nos sete casos destacados há mudanças que oscilam entre brandas e significativas. As perguntas lançadas nessa parte do trabalho podem ser respondidas com um duplo SIM, ou seja, a migração partidária altera a rede de relações do deputado e, também, a rede da ALESP. Mas até que ponto essas alterações impactam nos resultados finais das votações? Essas modificações alteram a lógica existente entre situação e oposição ao governo estadual? Qual o peso da migração partidária nas mudanças? Ocorrências eleitorais, como a saída do PFL do governo, mostraram ter influência sobre o resultado das figuras. A despeito dessas alterações, é possível supor que a existência de um núcleo central de deputados parece responsável pela manutenção de um desenho bastante estável, o que corrobora argumentos de estabilidade governista nos legislativos de maneira geral.

#### **4 Conclusão**

O exercício aqui proposto teve por intuito maior verificar a coesão partidária na ALESP e analisar as relações existentes entre os parlamentares em suas votações no Legislativo estadual. A escolha da Assembleia pode ser explicada pelo pequeno interesse que os legislativos estaduais despertam na Ciência Política brasileira, como adiantou Diniz e Praça (2004), entre outros.

De acordo com os dados verificados, foi possível concluir que a instabilidade partidária, que atingiu uma quantidade significativa de parlamentares – um quarto deles mudou de partido ao longo de toda a legislatura, número próximo ao que Melo (2000) encontrou na Câmara dos Deputados -, não parece capaz de abalar a estabilidade da bancada governista e tampouco a coesão partidária. De acordo com Costa e Oliveira (1998), “a instabilidade partidária não prejudica a estabilidade da base de apoio parlamentar ao governo; ao contrário, a possibilidade de poder mudar de legenda a qualquer momento (...) é fundamental para a sobrevivência política (...) e também para a formação de maioria governista”. Tal apoio da Assembleia Legislativa ao governo estadual é justificado por Abrucio (1998) como consequência institucional. A Constituição de 1988 garantiu condições especiais aos executivos estaduais, e os partidos locais tornaram-se organizações enfraquecidas, que têm “apenas” a opção de compor grupos de apoio ou oposição. Tal argumento é reforçado em Abrucio, Teixeira et. al. (2001), que chamam o

sistema paulista de ultrapresidencialismo, afirmando que o Executivo domina amplamente as ações na ALESP<sup>2</sup>.

Para concluir o trabalho é interessante propor um último exercício. Aproveitando a alta taxa de coesão partidária, como os partidos respondem às profundas mudanças ocorridas no início de 2001? A migração partidária simultânea de doze deputados e a saída de oito representantes, com a chegada de seus suplentes, alteram os indicadores de coesão? As respostas serão dadas utilizando os partidos que mantiveram, ao longo de toda a legislatura, pelo menos três parlamentares na Assembleia Legislativa.

Quadro 3 – Coesão partidária nos períodos analisados – voto em relação à maioria (%)

<b>Partido</b>	<b>1º Período</b>	<b>2º Período</b>
PFL	75,47	72,22
PL	71,89	65,42
PPB	67,12	65,00
PPS	78,93	68,08
PSDB	70,07	73,89
PT	72,24	77,46
PTB	79,34	68,22

Após as significativas alterações ocorridas entre o primeiro e o segundo períodos analisados<sup>3</sup> é possível notar que se mantiveram expressivas as taxas de coesão partidária. No caso do quadro 3, foi utilizado o mesmo dado da segunda linha do quadro 1, ou seja, como o parlamentar se comportou em relação à maioria do partido, a despeito de eventuais ausências – que, como foi mostrado, diminuem as médias obtidas. No comparativo entre os períodos o PFL, o PL, o PPB, o PPS e o PTB tiveram queda em suas médias de coesão, mas mesmo esse último, que teve uma diminuição de onze pontos percentuais, manteve um grau razoável de união. O PT e o PSDB assistiram ao crescimento de suas médias, o que provavelmente acentua a posição de maior representante da oposição e partido do governo estadual, respectivamente.

Os argumentos que sustentam que a ALESP é uma arena de disputas entre situação e oposição parece bastante presente nos argumentos apresentados no trabalho e a coesão partidária se revela significativa. O fenômeno, comprovado nos estados, pode ser visualizado na Assembleia Legislativa paulista. A despeito desse fenômeno, e das disputas em torno do posicionamento diante do governo estadual – mais forte que o espectro ideológico – a migração partidária mostrou-se capaz de promover algumas alterações. Não que os dados discutidos a

<sup>2</sup> Esse argumento, testado com os dados a respeito das votações nominais e verificações de votação colhidos na ALESP, precisavam apresentar o autor do projeto votado. Dessa forma, seria possível supor se o governo paulista realmente dá as cartas na Assembleia Legislativa, o que os sociogramas apenas permitem intuir, apesar de a grande maioria dos projetos votados serem de iniciativa do Executivo, reforçando a tese apresentada.

tenham isolado totalmente como fenômeno, mas é possível supor que ela exerça influência sobre o comportamento dos parlamentares em votações.

Para finalizar a análise, o quadro 4 mostra dados que reforçam os argumentos de que a ALESP é uma arena de disputas entre oposição e situação. Os líderes dos partidos situacionistas – lembrando que PSDB, PTB e PFL eram as principais legendas da base do governo – votaram com o PSDB (líder da situação) em mais de dois terços das votações, são os casos do: PFL, PL, PMDB, PPS, PDT e PTB. Enquanto isso, os líderes de oposição votaram com o PT (líder da oposição) em mais de dois terços de suas respectivas votações, destaques para o PC do B e para o PSB. No caso dessa última legenda os parlamentares não aparecem na rede de oposição porque o índice de adesão à posição do líder é um dos menores, perdendo apenas para o PPB.

Quadro 4 – Percentual de votações em que os líderes votaram juntos

PSDB	LÍDER	PT	LÍDER
PTB	73,03	PC do B	76,40
PDT	73,03	PSB	67,42
PPS	71,91	PDT	53,93
PMDB	69,66	PPB	48,31
PL	68,54	PSDB	47,19
PFL	67,42	PPS	47,19
PPB	50,56	PMDB	43,82
PT	47,19	PFL	42,70
PSB	46,07	PTB	41,57
PC do B	42,70	PL	39,33

Em certo sentido, as questões propostas no início do trabalho encontraram respostas nos dados apresentados. Uma análise acurada de como alguns outros fenômenos institucionais pode causar impacto no funcionamento do Poder Legislativo deve fazer parte de outros estudos. Por exemplo, qual o impacto da suplência no desenho das figuras?

## Referências

- ABRUCIO, Fernando L. O Ultrapartidarismo estadual. In: ANDRADE, Regis de Castro (org.) **Processo de Governo no Município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo**. São Paulo: Edusp / FAPESP, 1998.
- ABRUCIO, Fernando L.; TEIXEIRA, Marco Antonio C.; COSTA; Valeriano M. F. O papel institucional da Assembleia Legislativa paulista: 1995 a 1998 In: SANTOS, Fabiano (org.) **O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência**. São Paulo: FGV Editora, 2001.
- COSTA, Valeriano; OLIVEIRA, Carlos. A fraqueza da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. In: ANDRADE, Regis de Castro (org.) **Processo de Governo no Município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo**. São Paulo: Edusp / FAPESP, 1998.
- DANTAS, Humberto. **Coligações em eleições majoritárias municipais: a lógica do alinhamento dos partidos políticos brasileiros nas disputas de 2000 e 2004**. São Paulo, 2007. Tese de doutorado em Ciência Política apresentada a USP.

3 É importante destacar que a despeito dessas mudanças, outras, da mesma natureza, ocorreram ao longo do primeiro e do segundo períodos. A ALESP teve, ao longo de toda a legislatura analisada, 113 deputados, sendo que 26 mudaram de partido.

- DINIZ, Simone; PRAÇA, Sérgio. Processo legislativo nas três esferas do sistema político brasileiro, Mimeo, relatório de estudos do Movimento Voto Consciente, 2004.
- LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 497-525, 1995.
- MELO, Carlos R. F. Partidos e migração partidária na Câmara dos Deputados. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 43, n. 2, 2000, p. 207-239.
- SANTOS, F. ; VILAROUCA, M. **Relatório Primeiro Ano Do Governo Lula: Alinhamento partidário, trocas de legenda e (in)disciplina partidárias**. Rio de Janeiro, IUPERJ, 2004.



## ABORTO EM DEBATE: RADICALISMOS E BANDEIRAS POLÍTICAS VERSUS POLÍTICAS PÚBLICAS

Ricardo de João Braga\*

**Resumo:** Analisa a tramitação do PL 1135/91 que descriminaliza o aborto no Brasil. Analisa-se, também, a tramitação na Comissão de Seguridade Social e Família em 2007 e 2008, quando o projeto foi votado após mudanças na composição do colegiado. O tema aborto mobilizou parlamentares de posições extremadas, mas a proposta não entrou na agenda de governo. Os achados corroboram perspectivas da teoria distributivista.

**Palavras-chave:** Comissão de Seguridade Social e Família, Aborto, Teoria Distributiva, Processo Decisório, PL 1135/91.

**Abstract:** This article analyses the Bill Proposal 1135/91 that allows abortion in Brazil. The period of analysis is 2007-2008, when the Comissão de Seguridade Social e Família changed some important members and finally voted the bill. Abortion assembles a lot of deputies with radical positions but it was an issue outside government's agenda. Research's findings support distributive theory.

**Key words:** Comissão de Seguridade Social e Família, *Abortion, Distributive Theory, Bill 1135/91, policy making.*

### 1 Introdução

A prática do aborto é proibida no Brasil pelo Código Penal, à exceção da gravidez que implique risco de morte para a gestante e daquela derivada de estupro. Em 1991, o Projeto de Lei – PL 1135/91 tendente a abolir a restrição, de autoria dos deputados Eduardo Jorge e Sandra Starling, ambos do PT (SP e MG respectivamente), iniciou sua tramitação na Câmara dos Deputados. Posteriormente, somaram-se a ele outros projetos relativos ao tema, alguns favoráveis à descriminalização e outros tendentes a aumentar as restrições sobre a prática do aborto.

---

\* Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília, Analista Legislativo, Câmara dos Deputados/CEFOP, [ricardo.braga@camara.gov.br](mailto:ricardo.braga@camara.gov.br).

O início da 53ª legislatura (2007-2011) marcou um ponto de virada no processo político e legislativo do tema, tanto pela sua entrada nas prioridades políticas do Ministério da Saúde, sobretudo motivada pelo Ministro José Gomes Temporão (empossado em 16 de março de 2007), quanto por uma reconfiguração das posições políticas dos grupos em disputa dentro do Parlamento, com a saída da antiga relatora Dep. Jandira Feghali (PCdoB/RJ) e nova relatoria por parlamentar de posição contrária, Dep. Jorge Tadeu Mudalen (DEM/SP).

O PL 1135/91 foi despachado, em 1992, à Comissão de Seguridade Social e Família - CSSF, competente no mérito para apreciar a matéria. Coube a relatoria à Dep. Jandira Feghali, desde 1992 até janeiro de 2007, parlamentar favorável à modificação do *status quo*. Seu primeiro parecer foi apresentado em 2001 e, posteriormente, duas vezes reformulado. A matéria entrou na pauta da Comissão em outubro de 2005, quando recebeu pedido de vistas, mas não se conseguiu deliberar até o final do mandato da Relatora em janeiro de 2007<sup>1</sup>.

Com nova legislatura, tornou-se relator, em 2007, o Dep. Jorge Tadeu Mudalen (DEM/SP), também presidente da CSSF. Em maio daquele ano aprovou-se requerimento para a realização de quatro audiências públicas sobre a matéria, embora apenas três tenham sido realizadas (26 de junho, 29 de agosto e 10 de outubro). Em cada uma delas participaram dois expositores favoráveis e dois contrários ao PL 1135/91, indicados por parlamentares alinhados a essas posições. A quarta audiência deveria contar com a presença do Ministro da Saúde, mas não foi realizada (negativa apresentada com as razões de agenda usuais, mas que já encobria um desconforto político para os contendores).

Em termos de processo legislativo, houve dois movimentos estratégicos no ano de 2007. O primeiro foi a desapensação, em julho, de 13 projetos que tramitavam com o PL 1135/91. Motivada por requerimento do Dep. Darcísio Perondi (PMDB/RS) (Req. 1214/07), a Mesa, sob presidência do Dep. Arlindo Chinaglia (PT/SP), decidiu pela desapensação e criou quatro novos grupos de projetos, além da manutenção do primeiro encabeçado pelo PL 1135/91. A alegação do Dep. Perondi, acatada pelo presidente Dep. Chinaglia, foi que a junção de todos os projetos num só grupo impediria que “alterações pontuais acerca do tema fossem realizadas”. Por hipótese aventada no requerimento, a apreciação individual de questões mais específicas poderia levar a outras dinâmicas legislativas diferentes do impasse de então<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> A Dep. Jandira Feghali concorreu ao Senado Federal pelo Rio de Janeiro nas eleições de 2006, não tendo sido eleita. A relevância de sua posição “pró-aborto” na derrota foi argumento dos grupos contrários à alteração do *status quo* e algo muito discutido pelos parlamentares quando da presença da ex-deputada em audiência pública.

<sup>2</sup> Os cinco grupos criados foram: 1. Descriminalização do aborto (principal PL 1135/91); 2. Aborto Legal (PL 1174/91); 3. Aborto como crime hediondo (PL 4703/98); 4. Criminalização do aborto necessário e do aborto no caso de gravidez resultante de estupro (PL 7.235/02); 5. Criminalização do aborto de feto anencefálico (PL 1459/03). Vê-se que enquanto os grupos 1 e 2 buscavam tornar mais brandas as restrições ao aborto, os grupos 3, 4 e 5 tornam a regulamentação mais restritiva.

O segundo movimento estratégico importante foi a não deliberação do projeto no ano de 2007, ainda sob a presidência de Mudalen. Este, presidente da CSSF e responsável pela formação da pauta, apresentou seu parecer em 21 de novembro, ainda com tempo hábil para votá-lo naquela sessão legislativa se houvesse interesse.

Em 2008, contudo, Mudalen conseguiu aprovar seu parecer, o qual foi pela rejeição da matéria e manutenção do *status quo* legal. Ao contrário das discussões calorosas e polarizadas das audiências públicas, a deliberação deu-se por unanimidade e pelo número máximo de votos, 33 a zero. No mesmo ano foi também rejeitado o PL 1135/91 pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJC, que se manifestou pela inconstitucionalidade da matéria e também contrária ao mérito (relator Dep. Eduardo Cunha – PMDB/RJ). Na CCJC, a votação não foi unânime, pois houve votos contrários de três deputados do PT e um do PSC.

O tema aborto desperta amplo debate em várias instâncias da sociedade, o que por si só dá a medida de sua importância. Contudo, seu processo legislativo, acompanhado e disputado por vários deputados, autoridades do Executivo e partidos políticos, fornece rico material para análise dentro dos estudos legislativos abrigados na Ciência Política (Polsby e Schickler, 2002). Entre outras questões possíveis, aqui se vão desenvolver duas delas: a primeira em relação à natureza da matéria deliberada e as consequências para seu processo legislativo; e a segunda referente às relações da matéria com a agenda partidária e de governo e as políticas públicas.

O objeto da pesquisa é a tramitação do PL 1135/91 na CSSF sob a relatoria do Dep. Mudalen. Por ter sido nesta comissão e com este relator a primeira deliberação do Legislativo sobre a matéria no pós-constituente, configurou-se uma instância e um momento em que se definiu e explicitou a posição de número significativo de parlamentares e forças políticas envolvidas na discussão.

Uma explicação preliminar à análise realizada no texto é sobre a agregação dos atores e propostas. Há diversas posições distintas em relação ao aborto, e se não forem bem demarcadas e definidas, podem gerar confusão ao leitor e ao analista. O PL 1135/91 tinha por objetivo “descriminalizar” o aborto, isto é, retirar do Código Penal o tipo criminal aborto, o que, por consequência, tornaria esta prática livre às gestantes, já que não haveria sanção por sua realização. No entanto, há outras posições favoráveis à ampliação dos direitos à realização do aborto, tais como a possibilidade de realizar a interrupção de gravidez de fetos anencéfalos ou geneticamente inviáveis, ou mesmo a retirada da sanção criminal ao aborto com a manutenção de sua vedação em outros dispositivos legais (Código Civil, por exemplo). Ainda, pode-se defender o aborto realizado em qualquer semana gestacional ou com a definição de um limite (8, 12 ou 16 semanas). Devido à variedade de posições, agruparam-se neste artigo todas elas e seus postulantes no rótulo “favoráveis a alterações no *status quo*”.

Por outro lado, classificaram-se como “contrários a alterações no *status quo*” aqueles que pretenderam manter as leis atuais restritivas ao aborto e também os defensores de novas vedações, como a extinção da possibilidade de aborto em caso de estupro ou risco de vida para a mãe. Neste grupo enquadra-se, ainda, a proposta de colocar o aborto no rol de crimes hediondos, a fim de elevar suas penas.

A par da denominação analítica utilizada pelo autor, houve ainda outra utilizada pelos próprios atores na construção de sua imagem e discurso perante a opinião pública, que é parte do jogo político. Os contrários a alterações no *status quo* colocavam-se claramente como contrários ao “aborto”, como “favoráveis à vida”, e os adversários eram denominados como “pró-aborto”, ou ainda relacionavam-nos com os termos morte, assassinato, etc. Já os favoráveis a mudanças no *status quo* taxavam o grupo adversário como “reacionário”, “conservador”, “medieval” e apresentavam a si mesmos, em alguns casos, como favoráveis à “interrupção voluntária da gravidez”, evitando o termo aborto.

## **2 As perspectivas dadas pela literatura**

Até o início da década de 1970, os estudos legislativos nos EUA foram marcados por uma perspectiva, nos dizeres de Polsby e Schickler (2002), sociológica. Predominaram estudos referentes a grupos, identidades, relações representante-representados. A nova perspectiva, que ainda perdura, iniciou-se com o trabalho seminal de David Mayhew (1974), o qual modificou a cena acadêmica ao trazer a perspectiva da Escolha Racional para a Ciência Política (Green e Shapiro, 1996). A nova forma de ver o fenômeno político alimentava-se sobremaneira dos estudos econômicos, que modelavam o comportamento social a partir dos pressupostos de auto-interesse como motivador da ação e as instituições como limitadoras-incentivadoras de certos comportamentos.

A Escolha Racional foca-se no comportamento do decisor, tomando-o como um maximizador de suas preferências, o que permite valorizar o estudo de ações e estratégias (como na teoria dos jogos, por exemplo), mas diminui a presença da análise sociológica. Como consequência, novamente valorizou-se nos estudos legislativos o papel das instituições, o que cunhou a terminologia neo-institucionalismo, em que o prefixo “neo” mostrava o novo interesse dos pesquisadores sobre as instituições, interesse distinto daquele do final do século XIX e primeiras década do XX, quando o foco fora normativo, baseado na comparação entre o “bom” congresso inglês e o “mau” legislativo norte-americano (Polsby e Schickler, 2002).

O trabalho de David Mayhew (1974) pode ser assim sumarizado: o objetivo dos deputados é a busca da reeleição; esta busca é feita pela criação de uma relação personalizada com os eleitores (a conexão eleitoral); as instituições do Legislativo são vistas como adequadas

para propiciar um trabalho personalizado com os eleitores (o *casework* por meio da estrutura do gabinete); a estrutura de comissões permite a atuação do parlamentar com vistas à criação de benefícios particularizados aos distritos (*pork barrel*); e a votação de matérias se dá numa forma que permita identificar e particularizar os ganhos relacionando-os ao parlamentar (*credit claiming*). Como decorrência, os resultados (*outputs*) em termos de políticas públicas são de natureza particularista, isto é, ganhos bem definidos para os distritos e custos diluídos por toda a sociedade.

De fato, sobre a perspectiva da escolha racional e do neo-institucionalismo desenvolveram-se as perspectivas distributiva, mais próxima ao trabalho de Mayhew, a partidária e a informacional, pois todas comungavam da importância das instituições no contexto decisório do autor e também do foco no indivíduo decisor, que procura maximizar suas preferências.

A perspectiva distributivista, como apresenta por Weingast e Marshall (1983), é muito coerente com a obra de Mayhew. Desponta nesse estudo a importância das instituições como elementos cruciais para incentivar e restringir o comportamento dos decisores, e estes são assumidos como maximizadores de suas preferências, mais especificamente a reeleição. Os autores tomam os parlamentares como indivíduos com interesses de política pública diferentes entre si e constrangidos na busca deles apenas pela regra da maioria (por hipótese não haveria limitações partidárias). A abordagem de Weingast e Marshall enfatiza, sobretudo, os ganhos mútuos da troca política. Ao contrário de trocas “à vista” (votação por votação – projeto por projeto), a solução apresentada pelos autores assenta-se na estrutura institucional, basicamente o sistema de comissões, que permitiria trocas estáveis mesmo diante dos problemas inerentes às trocas políticas, que seriam a não-simultaneidade delas e os benefícios não contemporâneos. A solução institucional assenta-se: a) no fato das comissões terem monopólio de jurisdição sobre as matérias de sua competência (o que gera poder de veto sobre alternativas “piores” que o *status quo*); b) nos direitos de propriedade dos deputados sobre as vagas na comissão; c) regras universais para acesso aos cargos da comissão, sem ingerência dos líderes. Como decorrência dessa abordagem, que protege e valoriza os interesses dos integrantes da comissão em relação ao restante dos parlamentares para aquela questão, verificar-se-ia uma oferta superior das políticas públicas de competência da comissão em relação ao ponto ótimo do eleitor mediano da Câmara<sup>3</sup>. Além disso, haveria uma grande estabilidade das políticas, pois mudanças nelas só ocorreriam com alterações na composição da comissão.

---

<sup>3</sup> As ideias de preferências, ponto ótimo, etc. são relacionadas aos modelos econômicos das ações políticas, sobretudo a racionalidade da microeconomia. A ideia básica é que os indivíduos buscam seus objetivos fazendo escolhas eficientes entre os meios possíveis e os resultados desejáveis, e suas opções distribuem-se numa ordem de preferências. As preferências dos agentes podem ser alocadas no espaço para fins analíticos, em que se identificam medianas, pontos extremos e distâncias a pontos ótimos (cf. Hinich e Munger, 1997).

A perspectiva partidária (Kiewiet e McCubbins, 1991) valoriza menos a dimensão particularista, individual, e dá mais importância ao papel dos partidos e às regras que permitem sua influência sobre o parlamento. Segundo ela, as comissões atuariam para atingir os interesses do partido majoritário, sendo delegadas dele. Para os autores, o partido teria importante papel de informação e comunicação com o eleitor, servindo de referencial para posições nacionais em política pública. A agremiação partidária teria sido criada e mantida pelos legisladores para resolver este problema de imagem, que é em síntese um problema de ação coletiva na criação de um bem público para os integrantes do grupo (a força comunicativa da sigla). A disciplina partidária seria então uma decorrência necessária, pois quanto mais coerente e disciplinado o partido, mais informativa para o eleitor é a sigla. Para a perspectiva partidária, o provimento de políticas públicas não seria determinado pela intensidade dos interesses dos membros da comissão, mas sim pelos do partido majoritário. Vale dizer que o contraste com a teoria distributivista não se dá no vazio, pois Kiewiet e McCubbins fazem uma reinterpretação da história partidária nos EUA e vêem que, após a unificação dos democratas, com a diminuição da importância dos conservadores do Sul nos anos 1970, o partido pôde impor à Câmara dos Deputados políticas e objetivos mais claros e unificados.

A perspectiva informacional (Krehbiel, 1990) opõe-se às duas anteriores em vários pontos. Para esta perspectiva, as comissões são delegadas de toda Câmara, atuando para criar informações úteis e distribuí-las entre todos os legisladores. A especialização encontrada nas comissões não serviria apenas aos seus membros, como uma estratégia oportunista na relação de delegação, mas, pelo contrário, atenderia aos interesses de todo parlamento, que procuraria compor as comissões com indivíduos de preferências diferenciadas e que espelhassem o plenário (*floor*), pois desta forma haveria mais incentivos para distribuir as informações produzidas. Neste modelo, não haveria um provimento excessivo de políticas, mas sim algo mais próximo dos interesses de todos os parlamentares.

Para o Brasil, o debate sobre o comportamento legislativo ganhou consistência no início dos anos 1990, pois até então predominavam análises assentadas apenas em macro-características do sistema político, como presidencialismo, multipartidarismo, sistema proporcional e federalismo. Predominam, agora, abordagens distributivas e partidárias, num processo de discussão onde se somam análises empíricas e questionamentos teóricos.

A primeira abordagem utilizada nesta nova fase foi a distributivista (Ames, 2003). Esta se funda em algumas características do sistema político brasileiro, como a lista aberta, a candidatura nata e a postulada falta de mecanismos à disposição dos líderes partidários para disciplinar os integrantes da agremiação. Segundo ela, os deputados procurariam apenas conseguir benefícios particularizados para suas clientelas e construir relações personalizadas

com seus eleitores. Na abordagem distributivista, o papel das emendas parlamentares é bastante enfatizado, pois estas seriam substitutas funcionais brasileiras ao sistema mais descentralizado de definição de políticas e de orçamento encontrado no Congresso dos EUA.

Carvalho (2003), Samuels (2003) e Amorim Neto e Santos (2003) fazem relativizações importantes na abordagem distributivista. Em primeiro lugar vê-se que dentro do sistema proporcional adotado no Brasil há espaço não só para estratégias que priorizam políticas particularistas e relações pessoais com eleitores, mas encontram-se também parlamentares que atuam mais em questões nacionais, configurando outra atuação legislativa em termos de proposição de emendas orçamentárias, discursos e apresentação de proposições (onde não há foco na questão local, mas sim busca-se o voto de opinião, mais disperso). Um segundo ponto refere-se à relativização da premissa distributivista da busca da reeleição, pois no caso nacional a carreira de deputado não é prioritária, pelo contrário, os parlamentares em regra constroem suas estratégias tentando viabilizar-se para cargos no executivo (em todos os níveis). Por fim, haveria dentro do sistema eleitoral brasileiro a possibilidade do parlamentar “comunicar-se” com o eleitor sobre suas preferências em termos de políticas nacionais, contudo, isto seria feito segundo o alinhamento à coalizão de governo e não pela sigla partidária apenas (neste aspecto a crítica já insere elementos partidários na discussão).

A perspectiva partidária no Brasil teve como marco os trabalhos de Figueiredo e Limongi (1999). O foco dos autores é a estrutura interna do Congresso Nacional brasileiro, as instituições que dão ordem e estabilidade aos processos decisórios. Para os autores, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados tem forte dimensão partidária, conferindo aos líderes poderes para controlar os membros de seus partidos, ordenar a pauta e subjugar as comissões. Somado a isso, a perspectiva partidária enfatiza as grandes prerrogativas legislativas do Presidente da República (em especial o poder de pedir urgência aos seus projetos e a possibilidade de editar Medidas Provisórias), que seriam instrumentos para determinar a agenda e gerar coordenação no Congresso ao modificar as preferências dos parlamentares (pois alteram imediatamente o *status quo*). Com grande poder dos líderes partidários e capacidade do presidente influenciar a agenda do Congresso, tem-se um Parlamento muito previsível e os partidos como unidades fundamentais no seu funcionamento. A fortalecer essa análise dos autores está também a alta disciplina partidária demonstrada empiricamente, algo alinhado à perspectiva partidária e contrária à distributivista.

A partir da comparação entre os períodos democráticos de 1946-64 e pós 1988, Santos (2001) apresenta uma interpretação da relação Executivo-Legislativo que qualifica tanto a ideia de presidencialismo de coalizão, como a perspectiva partidária apresentada anteriormente. Ele permite vislumbrar a lógica de funcionamento do Congresso brasileiro a partir de necessidades distributivistas dos parlamentares e dos constrangimentos institucionais, principalmente no

sistema orçamentário, o que teria como resultado a delegação de atividades de caráter nacional ao Executivo e o fortalecimento dos partidos para exercerem o papel de negociante em benefício da bancada.

Santos (2001) entende que os deputados aceitam a supremacia dos partidos porque, dadas as restrições a iniciativas individuais nas leis orçamentárias, a barganha com o Executivo (o único provedor de vantagens: patronagem, recursos orçamentários) tem que ser feita em bloco, coordenada, a fim de evitar que o Presidente descumpra sua parte no acordo (o que seria a tendência no caso de barganhas individuais entre dois negociantes com poderes assimétricos). Já a supremacia do Executivo, que se iniciou em 1964 e manteve-se a partir de 1988, é aceita pelos parlamentares como uma estratégia em que, por um lado, preserva-se uma mínima integridade às políticas nacionais (delegadas ao Executivo), e, por outro, se garante mais liberdade na busca de vantagens particulares. Nesse sentido, o fortalecimento partidário é uma necessidade estratégica dos parlamentares, um meio racional na busca de seus objetivos.

Uma questão decorrente da abordagem de Santos refere-se à razão para se preservar as políticas nacionais, qual seria a ligação entre o parlamentar, sua preservação política, e a boa execução das políticas nacionais. A consistência das políticas nacionais seria um objetivo do parlamentar por quê? O autor afirma que a estrutura dos partidos brasileiros, baseados em caciques, incentiva este tipo de estrutura, pois dá força aos líderes partidários nas barganhas com o Executivo, que são o que realmente lhes interessam. Ainda, poderia ser questionado se comunicar políticas nacionais ao eleitorado seria algo vantajoso ao parlamentar. Provavelmente esta resposta remeteria ao perfil dos parlamentares, ao verificar, como faz Carvalho (2003), que para vários deles a atuação relevante é em termos de questões nacionais, para o que seria importante ter o apoio do partido para bem realizar esta tarefa.

### **3 Proposições sobre o aborto, implicações no processo legislativo e resultados**

As teorias distributiva e informacional apresentadas acima preconizam que cada comissão legislativa é formada por parlamentares com preferências – naquela área temática – extremadas em relação ao Plenário. Entre ambas teorias haveria algumas diferenças: na teoria informacional haveria necessariamente extremos em pólos opostos dentro da mesma comissão, com o objetivo de fomentar o debate e informar e auxiliar a maioria presente no Plenário a fazer uma boa decisão, ao passo que na teoria distributiva não haveria necessariamente essa polarização intra-comissão e não se atribui preeminência à posição do Plenário; pelo contrário, ele seria caudatário das decisões da comissão.

Em relação ao PL 1135/91 constatou-se que a comissão contou com a participação, como membros titulares e suplentes, de parlamentares extremamente interessados na matéria e engajados na sua exposição pública. Importante ressaltar que exposição pública não significa

deliberação ou definição sobre o tema, pois muitas vezes o ator político ganha mais com a permanência da questão em voga, e a conseqüente visibilidade, do que com a definição cabal da situação, que esgotaria o problema e encerraria sua oportunidade de estar na mídia bem como com os eleitores e movimentos sociais. Ainda, verificou-se que os deputados presentes na comissão e atuantes em relação ao tema aborto participaram de um processo de auto-seleção para as vagas na CSSF, pois não se constatou ingerência das lideranças partidárias (a quem cabe de direito a indicação de membros para a comissão) no sentido de influenciar o resultado final das votações com a alteração de membros.

Pela análise das manifestações nas audiências públicas, verifica-se uma extrema polarização. Em relação a ela, far-se-ão aqui dois movimentos: o primeiro é o mapeamento dos parlamentares em relação ao tema e a lógica da tomada de posição; em seguida discutir-se-á a natureza do debate sobre o aborto, a (não) possibilidade de consenso e a lógica da votação final.

Tabela 1: Manifestação dos Deputados quanto ao *status quo*

<b>Pelo <i>status quo</i></b>	<b>"Opaco"</b>	<b>Por mudanças no <i>status quo</i></b>
André Vargas (PT/PA)	Alceni Guerra (DEM/PR)	Alice Portugal (PCdoB/BA)
Armando Abílio (PTB/PB)	Germano Bonow (DEM/RS)	Cida Diogo (PT/RJ)
Bispo Gê Tenuta (DEM/SP)	Simão Sessim (PP/RJ)	Darcísio Perondi (PMDB/RS)
Bispo Rodovalho (DEM/DF)		Dr. Pinotti (DEM/SP)
Cléber Verde (PRB/MA)		Janete Pietá (PT/SP)
Dr. Nechar (PV/SP)		Jô Moraes (PCdoB/MG)
Dr. Talmir (PV/SP)		
Givaldo Carimbão (PSB/AL)		
Henrique Afonso (PT/AC)		
Íris de Araújo (PMDB/GO)		
Leandro Sampaio (PPS/RJ)		
Luiz Bassuma (PT/BA)		
Miguel Martini (PHS/MG)		
Nazareno Fonteles (PT/PI)		
Neilton Mulim (PR/RJ)		
Odair Cunha (PT/MG)		
Padre José Linhares (PP/CE)		
Pastor Manoel Ferreira (PTB/RJ)		
Solange Almeida (PMDB/RJ)		

Fonte: elaboração do autor.

A Tabela 1 foi construída a partir das manifestações dos membros da CSSF (titulares e suplentes) nas três audiências públicas realizadas no ano de 2007. Constatam dela 19 deputados favoráveis à manutenção do *status quo*, seis contrários, e três definidos aqui como “opacos”, isto é, não se pode aferir posição a partir de seus pronunciamentos. Um primeiro elemento a destacar-se a partir da tabela é a maioria de mulheres no grupo favorável à mudança no *status quo*, 66,6% (4/6). Já entre os favoráveis à manutenção, as mulheres são apenas 10,5% (2/19).

Outro elemento é a presença de pastores e padres na lista dos contrários à alteração no *status quo* (4 parlamentares) e também de leigos manifestamente militantes em instituições religiosas.

Em termos numéricos, a lista parece dar grande vantagem aos partidários do *status quo*, contudo, esse é um julgamento algo enganoso. A população brasileira é majoritariamente contrária ao aborto<sup>4</sup>, e assim a manifestação de opiniões favoráveis a ele tem um potencial impopular, o que acaba por afastar os indecisos e até apoiadores de se manifestarem. Ainda, a própria incerteza sobre o resultado da deliberação faz com que o parlamentar aja estrategicamente e não se exponha, sobretudo evitando apontar-se como um “perdedor” numa votação que não seja de extremo interesse de sua base de apoio. Somado a esse incentivo ao anonimato, é de se destacar a importância daqueles parlamentares que se apresentaram como “opacos” ou que não se manifestaram, pois vários deles são o que se poderia considerar o “alto clero” da comissão, principalmente por cargos exercidos no Executivo e Legislativo, funções de destaque dentro da temática da seguridade e mandatos parlamentares. São eles, por exemplo: Jofran Frejat (PR/DF), ex-secretário de saúde do DF, ex-secretário executivo do Ministério da Previdência e, em 2008, presidente da CSSF; Rita Camata (PMDB/ES), importante liderança feminina, relatora do Estatuto da Criança e do Adolescente; Rafael Guerra (PSDB/MG), presidente da Frente Parlamentar da Saúde, atualmente Primeiro Secretário da Câmara dos Deputados; Eduardo Barbosa (PSDB/MG), parlamentar referência nas questões de assistência social na CSSF; Alcení Guerra (DEM/PR), ex-Ministro da Saúde; Simão Sessim (PP/RJ), ex-presidente da CSSF.

Essa indefinição no “placar” foi certamente razão para a não deliberação do projeto em 2007, quando ainda não se tinha posição mais bem definida. Em 2008, contudo, desde o início de sua gestão o presidente da CSSF, Dep. Jofran Frejat, declarou que colocaria o projeto em pauta. Em termos hipotéticos pode ser apontado que o calendário eleitoral foi peça fundamental na definição da eleição em benefício dos contrários a mudanças. Como argumentos de apoio a essa hipótese estão: a) as mobilizações dos movimentos sociais que explicitamente declaravam estar agindo nas “bases” para difundir os nomes dos favoráveis e contrários ao aborto; b) o histórico de derrota da ex-deputada Jandira Feghali nas eleições para o Senado no Rio de Janeiro, creditada ao seu “apoio ao aborto” e fato muito discutido pela comissão na primeira audiência pública de 2007; e c) ao comportamento dos parlamentares favoráveis ao PL 1135/91, quando se ausentaram da votação na CSSF para não declararem seu voto (uma atitude racional, obviamente, que aponta para um desgaste superior aos ganhos caso declarasse seu

---

<sup>4</sup> Durante as audiências públicas foram trazidos por debatedores diversos dados de opinião pública, todos com clara vantagem à posição contrária ao aborto. Ver por exemplo, Estado de São Paulo, 22/10/2007, “Brasileiro é contra o aborto”, com 87% dos brasileiros moralmente contrários a esta prática. A única divergência foi da Sra. Maria José Rosado Nunes, da ONG Católicas pelo Direito de Decidir, que em sua manifestação em audiência pública afirmou posição contrária, mas não apresentou dados.

voto favorável ao aborto). Em termos eleitorais, votar favoravelmente ao PL 1135/91 poderia ser vantajoso para firmar-se entre grupos de apoiadores, importantes em eleições proporcionais, mas diante da desaprovação majoritária da população ao aborto, poderia ser desastroso em votações majoritárias (como é a hipótese no caso de Jandira Feghali concorrendo ao Senado).

Em termos partidários, vê-se que as listas não diferem substancialmente para os grandes partidos, pois PT e DEM estão nas três categorias, e o PMDB está nos dois opostos. Importante é apontar a total ausência do PSDB nessas manifestações, embora o partido tenha presença significativa na comissão. Poder-se-ia conjecturar também uma maior presença de partidos de esquerda na posição favorável à mudança, devido à razões históricas ligadas aos movimentos sociais e principalmente ao feminismo, e dos partidos de direita no pólo contrário (“conservador”). Contudo, embora PT e PCdoB sejam 66,6% (4/6) dos favoráveis à mudança, o PT está também muito bem representado nos contrários, 26,3% (5/19) do total. Quanto à direita, se for definida como DEM, PTB, PR e PP, ela representaria apenas 31,5% (6/19) dos contrários a mudanças, pouco superior ao PT sozinho neste grupo<sup>5</sup>.

Desde o início, o debate sobre o aborto foi marcado por posições antagônicas. A possibilidade de conciliação de interesses foi imediatamente afastada das possibilidades. As posições dos parlamentares colocaram-se sempre como valores em choque, como princípios de difícil harmonização. De um lado, os favoráveis à manutenção do *status quo* colocavam-se, em seu entender, pela defesa de toda e qualquer manifestação de vida (“desde a fecundação” e para toda pessoa, mesmo que inviável fora do útero), e, de outro, os defensores das alterações do *status quo* nunca tiveram pretensão menor do que a permissão do aborto baseado na vontade da gestante, sob o argumento da defesa da liberdade e da autonomia da mulher, que é o posicionamento favorável mais extremado.

Em termos hipotéticos, poder-se-ia avaliar a viabilidade da estratégia de desapensação iniciada pelo Dep. Perondi. O grupo de projetos do “aborto legal” (PL 1174/91), isto é, aqueles que permitiriam aborto de feto com baixa viabilidade fora do útero (como a anencefalia, outros problemas genéticos, intoxicações, etc.) poderia em tese ter um prognóstico mais favorável do que o PL 1135/91, o que foi a motivação referida no requerimento citado do Dep. Perondi. O PL 1174/91, especificamente, permite o aborto se a gravidez implicar em perigo para a vida ou a saúde física ou psíquica da gestante, ou se for constatada no nascituro enfermidade grave ou hereditária ou, ainda, se alguma moléstia ou intoxicação ou acidente sofrido pela gestante

---

<sup>5</sup> Optou-se por não agregar PHS na direita devido à pouca significância dessa bancada em nível global na Câmara dos Deputados, no que mais se aproxima de partidos sem identidade (tem apenas 2 parlamentares em exercício na Câmara pelo registro de agosto de 2009). Ainda constam do grupo dos favoráveis PMDB, PV, PPS e PRB, sendo o primeiro quase sempre categorizado como de centro, e os dois seguintes de esquerda. Quanto ao PRB, hoje é coligado a PSB e PCdoB, partidos de esquerda.

comprometer a saúde do nascituro. Abortos em algumas destas hipóteses têm sido objeto de ações judiciais, as quais ainda não encontraram jurisprudência estável. Nesse sentido, seria um ganho importante o Legislativo regulamentar esse tema em que falta segurança jurídica e, mais importante, que parece contar com maior apoio popular do que o aborto a pedido da gestante<sup>6</sup>, permitido pelo PL 1135/91.

Contudo, a realidade da tramitação é que o grupo encabeçado pelo PL 1174/91 não teve nenhum sucesso, em parte sendo rejeitado e em parte prejudicado pela relatora, Dep. Rita Camata, que apresentou parecer ainda antes do Dep. Mudalen. Fundamental destacar que a prejudicialidade e a rejeição, manifestas em setembro de 2007, não foram objeto de contestação no plenário da comissão, e mesmo o parecer nunca sofreu pressões para ser votado, ao contrário do PL 1135/91.

A que se deve o fracasso dessa possível estratégia de meio termo? Em primeiro lugar, certamente, ao choque de valores e princípios tomados como absolutos pelos lados em disputa. Como aponta a literatura, as preferências na comissão deveriam ser ou estar extremadas, o que fecha a possibilidade de um ponto de equilíbrio mediano e tem como único resultado um jogo de soma zero (um ganha, outro perde). O ponto interessante a refletir é se a comissão iniciou seu processo de discussão do tema já com essa estratégia de meio termo inviabilizada ou se essa impossibilidade se construiu ao longo do processo. Pelas manifestações feitas nas audiências públicas, não se conheceu aceno concreto de acordo<sup>7</sup>, o que demonstra a radicalidade das opções opostas.

Em termos da estratégia do processo legislativo, pode-se pensar também que ambos os grupos em disputa colocaram todas suas apostas no PL 1135/91, em que estava o tema mais candente e de maior visibilidade. Apostar na aprovação ou rejeição de temas “secundários” seria muito arriscado e de menores dividendos políticos. Para os favoráveis a alterações no *status quo*, a vitória no PL 1174/91 poderia sinalizar um definitivo passo adiante, mas a derrota sepultaria antecipadamente suas pretensões maiores, até por sinalizar aos indecisos no PL 1135/91 a tendência majoritária da CSSF. Para os favoráveis à manutenção do *status quo*, não haveria ganho algum em abrir uma segunda linha de disputa, em que a vitória nessa primeira etapa seria apenas passo necessário para suas pretensões maiores e a derrota uma perigosa possibilidade de reversão dos indecisos. A radicalidade do foco no PL 1135/91 demonstra a

---

<sup>6</sup> Essa noção de que o aborto de fetos inviáveis seria menos impopular é embasada na própria estratégia do Dep. Perondi, que pareceu se apoiar sobre essa possibilidade.

<sup>7</sup> O Dep. Dr. Pinotti propôs projeto no grupo do aborto legal, e por suas manifestações merece a honrosa constatação de ter sido o único a buscar um debate mais equilibrado.

discussão do aborto como bandeira ideológica e disputa de valores, e explora sua grande visibilidade junto ao público<sup>8</sup>.

Quanto à tomada de posição, a votação do Parecer do PL 1135/91 em maio de 2008 teve votação unânime no mérito, o que não refletiu a presença e luta dos favoráveis a mudanças no *status quo*. Estes parlamentares tentaram impedir a votação apresentando os requerimentos protelatórios de praxe, mas não obtiveram sucesso, já que ambos os lados estavam cientes do resultado final caso a matéria fosse votada. Por fim, com o objetivo de não marcar posição “favorável ao aborto”, os deputados favoráveis à alteração do *status quo* retiraram-se do plenário da CSSF sem votar a matéria principal: ao passo que não firma a imagem parlamentar junto aos seus grupos de apoio mais imediatos (favoráveis à alteração), por outro preserva a imagem junto à população em geral.

Sobre o segundo questionamento, qual seja, a importância da agenda partidária e de governo na questão, viu-se acima que o pensamento predominante nos estudos legislativos brasileiros atuais aponta para uma importante atuação do governo e das lideranças partidárias na ação parlamentar. Votações que entram na agenda do governo apresentam alta viabilidade de sucesso, devido aos vários instrumentos do Executivo e dos líderes partidários para coordenar a ação dos parlamentares.

O PL 1135/91 foi desde o princípio um projeto do Ministério da Saúde, que o apresentou como uma questão inserida na agenda de saúde pública, especificamente relacionada ao tema da mortalidade materna. O presidente Lula de início deu apoio ao Ministério, mas não muito depois, provavelmente diante das manifestações populares, distanciou-se e passou a manifestar-se pela autonomia do Congresso em relação ao tema. Vale dizer que, no primeiro semestre de 2007, o Papa Bento XVI veio ao Brasil, o que configurou um apoio muito forte, presente na mídia e de impacto na opinião pública, pela manutenção do *status quo* em relação ao tema<sup>9</sup>.

O ponto importante a analisar é o interesse dos partidos, por meio de seus líderes, em direcionar e coordenar o processo deliberativo do PL 1135/91. O que se viu de fato não foi pressão alguma das lideranças, o que faz configurar um quadro novamente afeito à teoria distributiva. Não houve inclusão ou exclusão de membro da CSSF reconhecida como ação dos líderes para influenciar na votação das matérias. O DEM, por exemplo, manifestou-se por seu

---

<sup>8</sup> Para os defensores da manutenção do aborto como crime no Código Penal, seu comportamento é similar àquele em épocas de crise na segurança pública, quando a resposta legislativa mais usual são as sonoras criações de novos tipos criminais e maiores punições (logo rechaçadas por especialistas como ineficientes, pois que tais problemas demandam políticas públicas consistentes em outras áreas, como educação, emprego, cultura, lazer, etc.).

<sup>9</sup> Veja-se, por exemplo, João Ubaldo Ribeiro com “Lula laico”, no Estado de São Paulo de 20 de maio de 2007, em um momento em que o presidente ainda dava força ao PL 1135/91. Já para a posição contrária, em 3 de setembro de 2007, o Estado de São Paulo traz: “Discussão sobre o aborto é única polêmica do evento”.

presidente, Dep. Rodrigo Maia, favorável à manutenção do *status quo*, mas permitiu a permanência do Dep. Dr. Pinotti, de posição contrária, como membro titular da comissão. Da mesma forma o PT, que aprovou o apoio a modificações no *status quo* em seu congresso em setembro de 2007, permitiu a presença de seis membros contrários a essa posição na CSSF<sup>10</sup>.

O tema aborto, sob a perspectiva do governo e dos partidos, configurou-se como inadequado a posições partidárias fechadas. Em primeiro lugar é de se considerar o próprio prejuízo eleitoral ao se apoiar alterações no *status quo* em vista da repulsa majoritária da sociedade a essa opção, o que deve ter sido o risco evitado pelo PT. Por outro lado, um possível, mas não realizado “enquadramento” dos parlamentares a uma posição favorável à manutenção do *status quo* seria prejudicial internamente ao partido, como se pode ver no caso do DEM com o Dep. Dr. Pinotti, que foi francamente contrário à posição de seu líder.

Pelo forma de condução do assunto, parece que o Ministro da Saúde lançou na agenda um tema politicamente importante para si, mas que não contava com apelo popular, e acabou entrando na agenda pública mais pela articulação para sua negação do que para construção de alternativas, sobretudo por não conseguir apoio partidário consistente. O pouco mais de um ano entre o pontapé inicial do Ministério da Saúde e a aprovação final contrária ao seu interesse mostrou muito mais a articulação dos movimentos contrários a modificações no estatuto legal do aborto, com a participação intensa de movimentos religiosos, do que a construção de forças de mudança e alternativas viáveis. Nesse aspecto, o Ministério da Saúde perdeu a oportunidade de problematizar politicamente as políticas de atenção à saúde da mulher e outras afeitas ao tema, por colocar seu foco apenas no aborto.

Como se afirmou, o trato do aborto como uma bandeira ideológica e de valores obscureceu a discussão sobre políticas públicas. Não se trata de afirmar que o Parlamento não é local de disputa de valores ou que eles são menos importantes, mas sim que a complexidade do “problema social aborto” não teve o tratamento integral que exigiria se se pretendesse minorar os problemas sociais que levam ao abortamento e que dele decorrem. Foi aceito por todos os participantes, de ambas as posições, que há abortos no Brasil, embora seu número seja objeto de disputa. Se suas causas demandam amplas políticas públicas de emprego, saúde, educação e assistência social, por exemplo, isso foi obscurecido pelo ganho político de uma luta sonora baseada em bordões e acusações aos adversários. A exploração da visibilidade por meio do radicalismo de posições e discursos emotivos sobrepôs-se à construção de uma ação estatal

---

10

Sobre a decisão do PT, tomada com contestações internas, ver novamente o Estado de São Paulo, 3 de setembro de 2007, “Discussão sobre o aborto é única polêmica do evento”.

responsável com o problema<sup>11</sup>. Por exemplo, pode-se citar aqui a relação com a Lei 11.340/06 (“Lei Maria da Penha”), que embora referida por um expositor em audiência pública e também no relatório do Dep. Mudalen, não recebeu a devida atenção nos debates e possíveis propostas alinhavadas pelo colegiado.

#### 4 Conclusão

Como conclusão, pode-se afirmar que o aborto não é um tema local por natureza e foi encaminhado não como política pública dentro do parlamento, mas sim como bandeira ideológica, de valores, por ambos os lados, buscando atingir um eleitorado disperso. Também demonstra uma cabal importância da comissão na dinâmica parlamentar, no caso a CSSF, e senso de oportunidade dos deputados para ações individuais quando o governo e os partidos não têm interesse, ou julgam inapropriado, controlar o tema na agenda. Devido a essas características, o debate foi marcado pelo radicalismo e não se aproveitou a oportunidade para discutir políticas públicas estruturantes em relação às condições das mulheres que recorrem ao aborto.

#### Referências

- AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2003.
- AMORIM NETO, Octávio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados** – Revista de Ciências Sociais, vol. 46, nº 4, 2003. pp. 661-697.
- CARVALHO, Nelson R. **E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo**. Rio de Janeiro: Revan. 2003.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Editora da FGV. 1999.
- GREEN, Donald; SHAPIRO, Ian. **Pathologies of Rational Choice Theory: A Critique of Applications in Political Science**. Yale University Press, 1996.
- HINICH, Melvin J.; MUNGER, Michael C., 1997. **Analytical Politics**. Cambridge University Press, 1997.
- KIEWIET, D. Roderick; McCUBBINS, Mathew D. **The logic of delegation**. University of Chicago Press. 1991.
- KREHBIEL, Keith. **Information and legislative organization**. Ann Arbor, The University of Michigan Press. 1990.
- MAYHEW, David R. **Congress: the electoral connection**. New Haven, Yale University Press. 1974.

---

<sup>11</sup> Houve debate sobre questões de saúde pública. Para um dos lados o aborto deveria ser realizado no Sistema Único de Saúde – SUS por tratar-se de um problema de saúde pública, já os opositores contra-argumentavam que é preciso primeiro que o SUS funcione adequadamente e dê assistência integral à saúde da mulher, inclusive para aquela que deseja levar a gestação a termo e não recebe atenção adequada. Infelizmente esse debate sobre o SUS e as políticas públicas em geral permaneceu apenas no nível retórico, porque não se apresentaram propostas consistentes sobre esses aspectos. Em verdade, outra discussão importante na CSSF no período, e estruturante para o SUS, foi a tentativa de regulamentação da Emenda Constitucional nº 29, que traria mais recursos para o sistema.

- POLSBY, Nelson W. e SCHICKLER, Eric. Landmarks in the Study of Congress since 1945, **Annu. Rev. Polit. Sci.** 2002, no. 5 (2002): 333-67.
- SAMUELS, David. **Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil**. New York, Cambridge University Press. 2003.
- SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**, Belo Horizonte: Editora da UFMG. 2001.
- WEINGAST, B. e MARSHALL, W. The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms Are Not Organized as Markets? **Journal of Political Economy**, 1983. v. 96.



## BREVES ANOTAÇÕES SOBRE O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO BRASIL

Mauricio Matos Mendes\*

**Resumo:** O artigo analisa alguns aspectos do Presidencialismo de Coalizão, por meio da comparação da aplicação, por parte dos Estados federados, de alguns parâmetros que são utilizados para caracterizá-lo. A partir daí, levanta alguns aspectos quanto à natureza do conceito, utilizando conceitos consolidados de teóricos pátrios. A conclusão a que chega é a de possível inclusão de mais uma visão sobre o tema, além das já consolidadas.

**Palavras-chave:** presidencialismo de coalizão; presidencialismo; veto; regime de urgência;; coronelismo; Estado.

**Abstract:** The article analyzes some aspects about presidential coalitions, through the comparison of implementation by the Länder of the some parameters that are used to characterize them. Then, raises some issues about the nature of the concept, using the theoretical concepts consolidated. The conclusion reached, is the possible inclusion of a further view on the subject, beyond the already consolidated.

**Keywords:** presidential coalition; presidential; veto; emergency regime; State.

### 1 Introdução

Esta pequena contribuição ao debate destina-se tão somente a elencar alguns aspectos do que se convencionou denominar de “Presidencialismo de Coalizão”, procurando ao final levantar outros elementos que talvez não tenham recebido dos nossos teóricos que analisam tal corrente o grau diferenciador que aqui utilizamos, ou, tendo recebido, estes provavelmente adotaram critérios de comparação de natureza instrumental do fazer político, nem sempre compatíveis com relações políticas diferenciadas impostas pela natureza das demandas reais e políticas de uma sociedade em constante movimentação e, no caso da brasileira, ainda, em rápida mutação.

A abordagem que se pretende não pressupõe a plena utilização de métodos científicos como se poderia esperar de um trabalho que levanta aspectos acerca de posições acadêmicas consolidadas. Tal situação, porém, não tira a oportunidade das observações que se quer levantar,

---

\* Assessor Parlamentar na Câmara dos Deputados; Especialista em Direito Público; Especialista em Instituições e Processos Políticos do Legislativo pelo Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados ([mauricio.mendes@camara.gov.br](mailto:mauricio.mendes@camara.gov.br))

dada a sua natureza de puro exercício, cuja intenção é tão somente a de buscar, no processo de conhecimento a respeito do tema, alguns dos fundamentos que norteiam o funcionamento das relações dos poderes institucionais do nosso Estado.

## 2 O Presidencialismo de Coalizão Brasileiro

Número cada vez maior de estudiosos da teoria política e de seus mais variados aspectos procura entender e, de forma científica, explicar a relação política que se estabelece entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo<sup>1</sup> nos regimes democráticos ocidentais como o brasileiro. Para diversos autores e cientistas, políticos e sociais, a partir de algumas premissas do funcionamento institucional destes poderes, é possível analisar suas características em função da expectativa de realização do projeto político nacional expresso pelo Poder Executivo e as ações deste para obter do Legislativo a chancela necessária à inclusão no ordenamento legal dos instrumentos ou autorizações que viabilizem a execução do projeto socialmente (ou eleitoralmente) vitorioso.

Para entender algumas características do denominado presidencialismo de coalizão, abordamos a questão sob dois aspectos: o primeiro, analisando a ocorrência de algum dos parâmetros utilizados por reconhecidos estudiosos para caracterizá-lo no modelo republicano brasileiro, a partir da vertente do exercício do poder de legislar, e algumas das características do Poder Executivo da União, e comparando-os, a partir da avaliação de sua inclusão no ordenamento constitucional das unidades federativas brasileiras, incluído aí o Distrito Federal e os Estados, com os existentes em Executivos estaduais. O segundo, comparando a existência ou não dos mesmos instrumentos nas Constituições Estaduais, buscando entender, a partir de algumas características consolidadas acerca da formação do Estado brasileiro, a profundidade ou mesmo a realidade de tal característica.

Em uma análise do presidencialismo brasileiro, Antonio Otávio Cintra (2007) chega à conclusão de que a opinião pública brasileira sempre nutriu uma resistência ao parlamentarismo pelos seguintes motivos:

- A crença de que a tarefa de desenvolver e modernizar o país requer a concentração de poder nas mãos de um líder carismático;
- parlamentarismo, na visão do senso comum, não seria terreno fértil para o nascimento de lideranças fortes;
- Os parlamentares representariam, em geral, interesses paroquiais em contraposição aos presidentes que seriam mais sensíveis aos anseios nacionais;
- desprestígio do Poder Legislativo perante a opinião pública.

---

<sup>1</sup> Adotamos como referencial neste trabalho o arranjo institucional de que trata Mainwaring (2001), caracterizado pela combinação do presidencialismo com o multipartidarismo e a representação proporcional, sem entretanto nos aprofundarmos no debate a respeito de governabilidade ou ainda de *governance*.

A partir da observação das relações entre os poderes Executivo e Legislativo e da sua análise científica, buscou-se caracterizar o sistema brasileiro nos moldes do conceito criado por Abranches (1988, p.19/20), o qual se denominou de “Presidencialismo de Coalizão”, procurando tipificar algumas características do Poder Executivo normalmente utilizadas para caracterizá-lo, de forma a demonstrar sua atipicidade em relação ao que se poderia chamar de forma clássica de exercício do Poder Executivo, ou de Executivo Clássico na concepção montesquiana de tripartição do poder no estado.

Embora houvesse construído o conceito do presidencialismo de coalizão a partir de comparações efetuadas entre algumas democracias selecionadas e utilizando critérios de fracionalização parlamentar, grandes coalizões e outros, Abranches (1988) acaba por informar que "é nas combinações mais freqüentes entre características institucionais, e não em sua presença isolada, que a lógica e a especificidade de cada modelo emergem" (Abranches, 1988, p.19), afirmando, a partir da constatação da singularidade do caso brasileiro, a não existência nas "liberais democracias mais estáveis, um só exemplo de associação entre representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo" (Abranches, 1988, p. 19). Ainda que afirme que "não há correlação entre características institucionais do regime e do sistema partidário e o recurso a grandes coalizões" (Abranches, 1988, p. 21), Abranches acaba por levantar como traço peculiar da institucionalidade brasileira a organização do Executivo com base em grandes coalizões e a combinação de multipartidarismo, proporcionalidade, e o que denomina de "presidencialismo imperial". A este feixe de características, que entende peculiar, dá o nome de "presidencialismo de coalizão".

A partir da fixação do conceito do presidencialismo de coalizão<sup>2</sup>, ocuparam-se alguns teóricos pátrios (Figueiredo e Limongi, 1999 e; Santos, 2001) em buscar nas relações entre Executivo e Legislativo as características de funcionamento com base em coalizões políticas para, a partir deste eixo, caracterizar nosso sistema de presidencialismo. Entre tais características estaria uma essencial a esta tipificação diferenciada: a de, a partir de alguns instrumentos constitucionais, regimentais e de construções de maiorias, sobrepor-se o Poder Executivo ao Poder Legislativo<sup>3</sup> e sobre este impor sua agenda política, cabendo a este, tão somente, agregar-se ao projeto político vitorioso.

---

<sup>2</sup> Não aprofundaremos neste trabalho a análise quanto ao debate que envolve a teoria ou seus desdobramentos tais como debates que se travam sobre governabilidade ou governança e ao denominado “poder de agenda” do Executivo, a uma porque o tornaria por demais extenso e a duas porque, embora não diretamente citados, alguns dos critérios utilizados para fixá-los são aqui manejados de maneira meramente instrumental.

<sup>3</sup> Utilizamos como parâmetro para nossa análise o modelo de abordagem efetuado por Abranches (1988), que considera que os sistemas presidencialistas devem ser avaliados segundo os aspectos próprios das realidades sociais dos respectivos países. Este nos parece o mais adequado para a finalidade deste trabalho, vez que outros autores também referenciais sobre o tema, utilizam outros parâmetros como, por exemplo, Figueiredo e Limongi ao adotarem a centralidade dos mecanismos internos de organização do Poder Legislativo, Amorim Neto ao adotar o critério da necessidade de análise das opções de estratégias realizadas pelo representante do Executivo na implementação da estratégia política, considerando essencial a existência de um *gabinete de coalizão* para caracterizar o presidencialismo de coalizão e ainda Pereira e Mueller, para quem a análise deve considerar a dimensão eleitoral e a dimensão dos poderes presidenciais em relação à organização legislativa.

Então, o que nos interessa aqui, de imediato, é buscar algumas informações a respeito das características do Executivo, vez que, ao que parece, é neste campo que se encontra a chave para compreensão da singularidade ou do "Executivo imperial" caracterizado por Abranches, este sim, justificador da dita singularidade com capacidade para, associando-se ao multipartidarismo e à proporcionalidade, caracterizar o presidencialismo de coalizão.

O aspecto que consideramos relevante e entendemos deva ser trazido à discussão diz respeito à forma como situações de relações políticas entre o Executivo e o Legislativo, que foram analisadas no nível da União, repetem-se de forma quase idêntica nos dois outros níveis federativos.

Alguns dos argumentos utilizados para explicar a prevalência das ações do Executivo sobre a agenda que seria esperada do Legislativo se dão sobre instrumentos a que nos referimos anteriormente, porém ao analisarmos o instrumental existente nos Estados federados, veremos que tal situação se repete.

### **3 O Poder Executivo nos Estados**

A fim de tentar entender um pouco esta realidade, observamos as Constituições Estaduais de todos os Estados e a Lei Orgânica do Distrito Federal. Não nos foi possível abranger todas as hipóteses possíveis de análise, em face do tempo disponível e por não ser esta, como previamente mencionado, a intenção primeira do presente trabalho. Entretanto, conforme se verá, este simples apontamento dá idéia razoável das características que aqui se pretende levantar.

Com a finalidade de ter uma visão acerca do instrumental posto à disposição dos poderes envolvidos, utilizamos como parâmetro alguns dos elementos tidos como instrumentos que, em tese, caracterizariam as relações entre Executivos e Legislativos de forma a criar as condições necessárias a tipificar o nível de coalizão e, a partir daí, a situação denominada "Presidencialismo de Coalizão". Importante assinalar que, dada a natureza do presente trabalho, não é possível esgotar todas as possibilidades nem analisarmos profundamente outros aspectos, como a patronagem e a participação no governo, estes também com capacidade de afetar o nível de coalizão obtido pelos Executivos. Assim, utilizamos os mesmos parâmetros normalmente usados para justificar a existência da situação em estudo, quais sejam:

- Existência de Comissões Especializadas<sup>4</sup>, com a finalidade de diminuir o custo transacional<sup>5</sup> para aprovação de matérias
- Possibilidade de determinação do regime de urgência para proposições do Executivo, com a finalidade de influenciar a agenda legislativa, um

---

<sup>4</sup> Adotamos para análise a teoria informacional, mesmo critério utilizado por Gilligan e Krehbiel, (1987) e Krehbiel, (1991), segundo a qual o plenário da Casa Legislativa concede certos poderes às comissões com vistas à sua especialização.

<sup>5</sup> Segundo Weingast e Marshall (1988) estes custos estão relacionados com a não simultaneidade e a não contemporaneidade entre as ações de indivíduos racionais com interesses heterogêneos e os benefícios delas decorrentes.

dos aspectos do que se convencionou chamar de “Poder de Agenda” do Executivo;

- Controle do Executivo sobre matéria orçamentária, a partir da restrição de iniciativa sobre determinadas matérias;
- Restrição a aumento de despesas previstas para determinadas matérias;
- Possibilidade de adoção de Medidas Provisórias pelo Chefe do Executivo, alterando a agenda legislativa normal.
- Direito de interposição de veto pelo Executivo.

Deixamos de proceder à análise quanto aos aspectos decorrentes da adoção de parâmetros regimentais como instrumental para o que se convencionou denominar “controle de agenda”, o qual se caracterizaria em um dos mecanismos tipificadores desta relação especial entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, em face do tempo disponível, sendo, porém, de todo, plausível supor que, da mesma forma que no Legislativo Federal, tais instrumentos de organização interna dos poderes legislativos viabilizariam estas características e que o papel de líderes de bancadas sejam facilitadores desse controle.

Do levantamento simplificado a que nos referimos pudemos apurar o seguinte resultado:

- Quanto à existência de Comissões Especializadas, todas as Unidades adotam o princípio de especialização das Comissões;
- Quanto à possibilidade de determinar o regime de urgência, todas as Unidades adotam tal parâmetro como prerrogativa constitucional do Chefe do Executivo;
- Quanto à possibilidade de edição de Medidas Provisórias, seis Unidades (22,2%) dão ao Executivo a prerrogativa para edição;
- Quanto ao controle do Executivo sobre os limites orçamentários nos aspectos de restrição de iniciativa sobre determinadas matérias, todas as Unidades adotam o princípio de reserva ao Executivo;
- Quanto ao controle do Executivo sobre gastos e aumentos de despesas, todas as Unidades adotam o princípio de restrição.
- Observe-se ainda que todas as Unidades dão ao Executivo o poder de veto total ou parcial sobre matérias aprovadas pelo Legislativo.

Desta forma, mesmo sem a profundidade necessária a um estudo que possa afirmar que tais características seriam bastante para repetir a característica do Executivo Federal nas demais unidades da federação, ou ainda, que não há outras características que contrabalançam tais dados aqui levantados, é possível, ainda assim, levantarmos a hipótese de que, se tais instrumentos, postos à disposição do Executivo e Legislativo federal, podem indicar o que se

tem denominado "Presidencialismo de Coalizão", então, no Brasil, teríamos, no mínimo, um Poder Executivo com algumas características *suis generis*.

O arcabouço político, do qual as Constituições Estaduais são reflexo e fazem parte, foi definido pelo constituinte originário, de forma global, abrangendo as competências políticas dos entes federados, incluindo aí os municípios.

Relevando a observação de Jessé Souza (2001, p. 205) quanto ao que o autor denomina de "culturalismo atávico", - conceito que constrói a partir da análise da obra de Buarque, Faoro e DaMatta ao identificar em todas pressupostos teóricos comuns - e seu alerta quanto aos problemas decorrentes da desvinculação da análise culturalista e da dinâmica institucional, podendo levar à sua indeterminação, temos que, ao referir-se à utilização de suposta herança ibérica, sua observação é relevante quanto às condições de aplicação de análise culturalista. Vejamos: "Ela torna-se muito facilmente, presa de preconceitos do senso comum e tende a ganhar sua força de convencimento a partir precisamente da sistematização mais ou menos talentosa de crenças e pressupostos não adequadamente refletidos." (SOUZA, 2001, p. 205)

Então, ainda trilhando o caminho apontado por Jessé Souza (2001), temos que o momento de definição do novo pacto social do qual a expressão é a Constituição não é um momento culturalmente isolado. Não é um momento no qual todos os fatores e características que singularizam nossa sociedade possam ser abstraídos e desconsiderados. Aliás, esta é também uma das críticas tecidas por Jessé, ao analisar a obra dos citados autores:

No nosso caso, as instituições e estratificação social que se produziram no Brasil jamais foram, nem mesmo nos seus inícios, uma simples continuação de Portugal. Mais ainda, elas foram muito diferentes, fato que legitima pleitear uma singularidade toda própria ao tipo de formação social que aqui se desenvolveu. Na perspectiva dos autores analisados, a problemática valorativa é percebida como se a influência e a transferência de valores culturais transpusessem oceanos (no caso não só de água, mas de dessemelhanças também), como quem leva a roupa do corpo (Souza, 2001, p. 206)

Feita esta pequena digressão, avancemos um pouco mais em direção à questão federativa, vez que esta tem relação com o debate acerca do presidencialismo de coalizão. Ainda que tenha sido uma Assembléia Nacional Constituinte, digamos, atípica, vez que não se formou a partir de processo de ruptura ou com representação originária (vale lembrar que um terço dos senadores à época permaneceu no Senado e não foram eleitos com poderes constituintes), o resultado de seus trabalhos, registre-se, com grande participação popular, foi uma Constituição até hoje celebrada, diga-se aliás, com justiça, como um instrumento avançado.

Entre os inúmeros avanços obtidos pela sociedade nacional a partir do novo modelo constitucional, ressaltamos o relativo ao novo pacto federativo. Aqui reside, entretanto, um dos pontos que consideramos diferencial e com capacidade de influenciá-lo. O consenso político de construção deste arcabouço, que reflete o equilíbrio federativo, não foi realizado de forma isolada pelos níveis de ente federado. Foi o resultado de dois fatores essenciais: primeiro, expressou o equilíbrio possível das forças políticas atuantes no cenário social e, segundo, retratou toda a herança sócio-político-cultural até então adquirida. Para o bem ou para o mal.

Personalismo, patrimonialismo, individualismo. Todas as concepções e análises sobre a sociedade. De Sérgio Buarque a Faoro, de Freire a Florestan Fernandes, todas presentes e em disputa.

O equilíbrio então é obtido a partir da análise do todo. Para ilustrar tal afirmativa basta uma comparação entre as competências e atribuições de cada ente federado, conforme lhes definiu o constituinte originário<sup>6</sup>. Aqui talvez tenha sido um dos nossos momentos nos quais se pode verificar a plasticidade a que se refere Souza (2001), ao analisar a influência do personalismo entre nós: “A plasticidade é uma espécie de virtude dos fracos, espelhando a predisposição para o ajuste e o compromisso, em vez da sobranceira imposição unilateral da vontade também típica dos calvinistas.” (Souza, 2001, p. 164)

A própria evolução histórica do movimento municipalista no Brasil é bastante ilustrativa da disputa política entre estes níveis, a ponto de ter elevado o município a unidade federada, aspecto este, até hoje apaixonadamente debatido pelo direito constitucional brasileiro, como bem ressalta Maria Coeli Simões Pires<sup>7</sup> que, depois de registrar as diversas posições concordantes e divergentes, admite a criação de um neomunicipalismo pela Constituição de 1988.

Se é assim, como é possível afirmar que tal situação, no nível de representação da União, caracteriza uma situação diferente de outros níveis da federação, ou melhor, de exercício de poder político? Se os instrumentos que podem induzir determinadas características para o Chefe de Poder Executivo Federal são idênticos aos disponíveis aos Chefes de Executivos de Estados e, se tal fato, provavelmente, ocorre também nos municípios, como é possível isolar-se tais características de forma a tipificar um presidencialismo atípico, vez que este é também fruto do equilíbrio político obtido a partir destes outros níveis do fazer político?

Teríamos assim, também, nos demais níveis federativos, tal atipicidade na definição do poder político dos Executivos, dado que as características tipificadoras são iguais? Ou tal situação, diferentemente de caracterizar o “Presidencialismo de Coalizão”, indica um equilíbrio entre os poderes do Estado Brasileiro com características diferenciadas da fórmula clássica de Montesquieu de tripartição de poderes, em face das características peculiares da formação política da nossa sociedade que, embora com visões distintas, concordam Buarque, Vianna, Faoro, Florestan e Jessé, só para citar alguns dos estudiosos de nossa formação social?

Seriam resultado da evolução dos aspectos fundantes da nossa colonização, como a divisão do território em capitanias e seus sucedâneos como o “coronelismo” e os “currais eleitorais”?

Assim, chegamos ao segundo ponto que consideramos importante para um

---

<sup>6</sup>Ver a respeito artigo de Celina Souza, Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, nº 24, pg. 105/121, 2005.

<sup>7</sup>Conferir posições divergentes a respeito da elevação dos municípios à categoria de unidade federada no excelente trabalho “Autonomia Municipal no Estado Brasileiro” de Maria Coeli Simões Pires, publicado na *Revista de Informação Legislativa Brasília* a. 36 nº 142, abr/jun, 1999.

entendimento mais adequado quanto ao presidencialismo de coalizão. Abranches (1988) reconhece que à nova ordem constitucional serão aplicados, ainda que seletivamente, dispositivos (sociais) preexistentes, fortalecendo a tendência de informalidade de acordos e regras e que a

"dinâmica macropolítica brasileira tem se caracterizado, historicamente, pela coexistência, nem sempre pacífica, de elementos institucionais que, em conjunto, produzem certos efeitos recorrentes e, não raro, desestabilizadores" (Abranches, 1988, p. 10)

Para ele, tais características constituem as bases de nossa tradição republicana e que

Seria ingênuo imaginar que este arranjo político-institucional se tenha firmado arbitrária ou fortuitamente ao longo de nossa história. Na verdade, expressa necessidades e contradições, de natureza social, econômica, política e cultural, que identificam histórica e estruturalmente o processo de nossa formação social. Tais características compõem uma ordem política que guarda certas singularidades importantes no que diz respeito à estabilidade institucional de longo prazo, sobretudo quando analisadas à luz das transformações sociais por que passou o País nas últimas quatro décadas, do grau de heterogeneidade estrutural de nossa sociedade e da decorrente propensão ao conflito. (Abranches, 1988, p. 10)

Embora não haja consenso entre os estudiosos brasileiros sobre as características do Estado nacional, especialmente no que diz respeito aos elementos constitutivos de sua formação, há razoável consenso sobre as influências do patriarcalismo, especialmente na sua versão patrimonialista, a partir da herança rural, sobre o Estado brasileiro. E é exatamente o aspecto personalista desta relação que nos interessa.

Segundo Jessé Souza em sua obra *A modernização seletiva*, "a relação de dependência que percebemos sob o nome de coronelismo, por exemplo, é certamente uma dessas continuidades históricas mais importantes" (Souza, 2001, p. 259). Um dos aspectos importantes nesta singularidade nacional é o que Souza destaca a partir da obra de Maria Sylvia de Carvalho Franco, que registra a relação psíquica subjacente ao domínio pessoal no coronelismo:

Essa dominação implantada por meio da lealdade, do respeito e da veneração estiola no dependente até mesmo a consciência de suas condições mais imediatas de existência social, visto que suas relações com o senhor apresentam-se como um consenso e uma complementariedade, em que a proteção natural do mais forte tem como retribuição honrosa o serviço, e resulta na aceitação voluntária de uma autoridade que, consensualmente, é exercida para bem. Em suma, as relações entre senhor e dependente aparecem como inclinação de vontades do mesmo tipo, como harmonia, e não como imposição da vontade do mais forte sobre o mais fraco, como luta. Em consequência, as tensões inerentes a essas relações estão profundamente ocultas, havendo escassas possibilidades de emergirem à consciência dos dominados. (Franco, apud Souza, 2001, p. 259)

Ora, se esta é uma das facetas mais salientes da nossa cultura política, não é de todo descabido imaginar-se, ainda que sem comprovação científica, ser este um fator a influenciar o fazer político. Alçado à condição de valor social, esta relação de natureza hierárquica, como uma daquelas continuidades históricas a que se refere Jessé Souza, acaba por perpassar as relações sociais e alcança a relação do fazer político, transmutando a forma clássica Montesquiana de presidencialismo calcada na separação e equilíbrio dos poderes republicanos, para, alterando-lhe a essência, impor-lhe um caráter singular. Entretanto, tal caráter singular não

adquire a forma de instrumento formal do fazer político. Tal singularidade é muito mais ampla do que a possível de ser construída com instrumentos formais da relação operativa do fazer legislativo entre Executivo e Legislativo. Esta singularidade perpassa todos os níveis das ações políticas típicas do Poder Executivo em todos os níveis da nossa federação, pois, é ela fruto desta experiência histórica de construção do Estado e prenhe dessas relações sociais, e os tais parâmetros utilizados para tipificar o presidencialismo de coalizão nada mais são que expressões típicas da formação do nosso Estado, este sim de caráter singular.

#### 4 Conclusões

Não é possível responder positivamente às questões aqui levantadas, tendo em vista que tal resposta não teria o embasamento científico necessário, porém, não parece de todo descartada a hipótese de que tais características não são um privilégio do ferramental posto à disposição do Executivo Federal e sim uma característica que perpassa toda a tipicidade do Poder Executivo e de seu exercício em cada uma das Unidades Federadas.

Ora, se tem razão Cintra ao afirmar a aversão da opinião pública ao parlamentarismo e levantar algumas das suas motivações para explicar o fortalecimento do Executivo em face do Legislativo, então estamos em face de um Poder Executivo com características forjadas pela nossa realidade sócio-cultural, que mantém tais características nos diversos níveis da federação.

Poderiam, assim, tais características serem utilizadas não só para conformar um presidencialismo atípico como também para caracterizar uma opção por uma relação entre Executivo e Legislativo com constitucionalização de elementos de interação tendentes a permitir a continuidade da evolução política da nossa sociedade, na qual a figura do coronel, do prefeito, do governador e do presidente, embora ainda muitas vezes se confundam, e encontrem-se em permanente evolução na nossa sociedade, trazem em sua matriz os traços originários da nossa formação. Estaríamos assim frente a uma das continuidades históricas a que se refere Abranches.

Cintra não o diz, mas, ao afirmar que tais argumentos que indicam maior autonomia ao Presidente da República são enganosos, pois o Chefe de Estado brasileiro, mesmo em sistema presidencialista, continua dependendo da composição de uma base em um congresso pluripartidário que impõem sérias dificuldades para a formação de maiorias sólidas, reconhece que estas características fazem parte do nosso fazer político que foram observadas pelo constituinte originário que adotou a solução de fortalecer o Poder Executivo nos seus diversos níveis da federação, reconhecendo assim as peculiaridades da nossa formação política.

Lúcio Rennó (2006) classifica as visões sobre o presidencialismo de coalizão brasileiro em três grupos:

- a) Análises mais pessimistas que descrevem da capacidade governativa do sistema e julgam que os incentivos institucionais simplesmente levam à paralisia decisória ou ao alto custo da negociação entre Executivo e Legislativo. Tal negociação se daria de forma

individualizada entre deputados e presidente;

- b) Percebem um sistema movido à base da troca de recursos (cargos, emendas orçamentárias), em vez de apenas pela discussão programática entre os partidos. Todavia, também reconhecem o papel de relevo na obtenção das decisões parlamentares de interesse do Executivo exercido pelas lideranças partidárias.
- c) Focalizam mais na natureza da relação entre o Executivo e o Legislativo. Para eles, o presidencialismo de coalizão não funciona uniformemente ao longo das distintas administrações e, mesmo dentro de uma mesma administração, varia de acordo com o momento político. O desenho institucional não condiciona de forma fixa o comportamento dos atores. O Legislativo pode delegar ao Executivo a iniciativa das propostas, em razão da maior facilidade do Executivo em coordenar a ação coletiva. O presidencialismo de coalizão se resumiria a momentos de exceção durante uma administração que soube recompensar seus aliados e lhes dar voz no processo de formulação legislativa. (Rennó, 2006, p. 259/271)

Assim, mesmo nos estreitos limites impostos pela alertada característica ensaística deste trabalho, poderíamos então acrescentar mais uma visão aos três grupos já indicados por Lúcio Rennó para classificar as diversas visões sobre o Presidencialismo de Coalizão:

O modelo adotado pelo constituinte originário brasileiro na determinação dos poderes e características do Poder Executivo nos diversos níveis da federação nacional, contém elementos que o afastam da forma clássica de caracterização de Poderes Executivos pela natureza da sua atividade, agregando a estes valores e instrumentos políticos que refletem a evolução sócio-política da sociedade brasileira, conferindo-lhes características atípicas suficientes para, sem negar tais características e sua evolução, permitir a administração do Estado brasileiro (idem, p. 271).

Encerrando, temos que é necessária a agregação de outras variáveis ao se proceder a análise do dito “presidencialismo de coalizão” incluindo-se nessa tarefa algumas daquelas já testadas pela nossa comunidade científica, haja vista que todo o acúmulo até aqui construído é importante e deve ser diuturnamente testado e aprimorado. Se houvermos, ainda que com as limitações antes mencionadas, dado algum passo nessa direção, o esforço terá valido a pena.

## Referências

- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. **Revista de Ciências Sociais**, vol. 31, nº 1, pg.16/22, 1988. IUPERJ, Rio de Janeiro.
- AMORIM NETO, Octávio e SANTOS, Fabiano. O Segredo Ineficiente Revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, nº 4, vol. 46. Rio de Janeiro, 2003
- CINTRA, Antonio Otávio e AVELAR, Lúcia. **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. São Paulo, Editora Unesp, 2007.
- DaMATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis**. Rio de Janeiro. Zahar Editores. 1983.
- FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro, Zahar Editores. 1975.
- FIGUEIREDO, Argelina e Limongi, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro, FGV, 1999.
- FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. **Os homens livres na ordem escravocrata**. *apud* SOUZA, Jessé, op. cit. pg. 259.

- GILLIGAN, Thomas e KREHBIEL, Keith. Collective decision-making and standing committees: an informational rationale form restrictive amendment procedures. **Journal of Law, Economics, and Organization**, 3: 287. 1987. Disponível em <<http://www.oup.co.uk/journals>> Acesso em 6 ago. 2009.
- KREHBIEL, Keith. Information and legislative organization. American Economic Association. **Journal of Economical Perspectives**. 1991. Disponível em <<http://www.aeaweb.org/jep/>> Acesso em 6 ago. 2009.
- MAINWARING, Scott P. **Sistemas Partidários em Novas Democracias: O caso do Brasil**. Porto Alegre/Rio de Janeiro, Mercado Aberto/Editora FGV.
- PIRES, Maria Coeli Simões, *in* "Autonomia municipal no Estado Brasileiro" publicado na **Revista de Informação Legislativa Brasília** a. 36 n° 142, abr/jun, 1999.
- RENNÓ, Lúcio. Críticas ao presidencialismo de coalizão. In: Avritzer, Leonardo e Anastásia, Fátima (org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG e PNUD, 2006 (pp. 259-271).
- SANTOS, Fabiano. Governos de coalizão no sistema presidencial: o caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1998. In: Avritzer, Leonardo e Anastásia, Fátima (org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG e PNUD, 2006 (pp. 223-236).
- SOUZA, Celina. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988**. Revista de Sociologia e Política, n° 24, pg. 105/121, 2005.
- SOUZA, Jessé. **A modernização seletiva**. Editora UnB. Brasília, 2001.



**EDUCAÇÃO LEGISLATIVA:**

## **AS ESCOLAS DO LEGISLATIVO E A FUNÇÃO EDUCATIVA DO PARLAMENTO<sup>1</sup>**

Alaôr Messias Marques Júnior<sup>2</sup>

**Resumo:** O adequado funcionamento da democracia exige determinadas capacidades e competências por parte dos agentes políticos e sociais. O texto trata das possibilidades e das responsabilidades da educação legislativa como instrumento para a construção dessas competências no âmbito do parlamento e do papel das escolas do legislativo nesse contexto.

**Palavras-chave:** Educação legislativa; Escola do Legislativo

**Abstract:** Democracy demands certain capacities and skills from the political and social agents. The article refers to the legislative education, as a tool for the construction of these capacities within the parliament, and to the role of legislative schools in this context.

**Keywords:** Legislative education; Legislative school

### **1 Introdução**

Entre as condições essenciais ao funcionamento da democracia merecem destaque a sistemática de representação e/ou de participação da sociedade na arena governamental, bem como as formas e mecanismos de relacionamento entre representantes e representados. Tais questões têm sido objeto de preocupação permanente – não apenas por parte de estudiosos e especialistas, mas também das instituições e dos agentes políticos, como, de resto, da própria sociedade – especialmente em países como o Brasil, onde a experiência democrática ainda se encontra em processo de consolidação. O Poder Legislativo tem um papel e um interesse estratégicos nesse debate, tendo em vista, por um lado, a sua posição central no sistema

---

<sup>1</sup> Artigo baseado na monografia de conclusão do Curso de Especialização em Poder Legislativo, oferecido pela PUC Minas e pela Escola do Legislativo da Assembleia de Minas Gerais.

<sup>2</sup> Especialista em Poder Legislativo. Gerente-Geral da Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Endereço eletrônico: alaor@almg.gov.br.

democrático, bem como, por outro, os graves e constantes problemas por que passa a representação política nos dias atuais.

É nesse contexto que se inserem as discussões sobre a educação legislativa, enquanto uma ação consciente e organizada do parlamento no sentido de capacitar e qualificar a atuação dos diferentes agentes envolvidos no processo de representação e participação democrática, tanto da perspectiva das instituições estatais quanto da sociedade. Essa ação tem ganhado força e resultados nos últimos anos, seja pelo reconhecimento crescente do papel educativo do parlamento, a par das demais funções tradicionalmente consideradas, seja pela criação, consolidação e ampliação, no âmbito dessas casas, de órgãos e setores voltados para o exercício efetivo dessa missão pedagógica, aqui genericamente denominados como escolas do legislativo.

Propõe-se aqui, assim, reforçar e proporcionar fundamentação ao trabalho educativo desenvolvido pelos parlamentos, por intermédio das respectivas escolas do legislativo, localizando-o no contexto da teoria democrática, especialmente com relação a seus pressupostos de representação e participação política. Pretende-se ainda traçar os contornos da educação legislativa, seja em termos da sua relação com o exercício da função informadora do parlamento, seja em termos da delimitação do seu escopo em face da atuação educativa esperada também das demais instituições que compõem o aparato estatal.

## **2 Democracia: representação, participação e deliberação**

O modelo de democracia adotado nas sociedades contemporâneas, em face da evidente impossibilidade, especialmente em contextos mais complexos, de uma permanente interação face-a-face entre todos os atores envolvidos nos processos de deliberação pública, pressupõe a implementação de uma sistemática de representação da vontade popular por agentes escolhidos pela própria sociedade.

A assim chamada democracia representativa depende, no entanto, de algumas condições essenciais para a sua adequada operação, especialmente em termos da dinâmica de interação entre a sociedade e seus representantes. A primeira dessas condições diz respeito à formulação e observância de regras – pré-estabelecidas, fixas e conhecidas, bem como informadas pelos princípios da igualdade política e da soberania popular – tanto para a escolha quanto para a atuação desses representantes. A segunda refere-se à existência e ao funcionamento de canais e mecanismos institucionalizados e permanentes que permitam aos representados expressar (e/ou aos representantes identificar), de forma continuada, as necessidades, vontades e interesses da sociedade. A terceira condição está relacionada à necessidade de que os representados, no sentido inverso, tenham acesso a recursos e informações que lhes permitam o exercício da *accountability* vertical, ou seja, o conhecimento, a fiscalização e o controle sobre os atos não apenas dos seus representantes eleitos, como também dos demais agentes públicos. A última (mas não menos importante) dessas condições concerne às capacidades requeridas, tanto por

parte de representantes quanto de representados, para o adequado exercício de seus papéis e funções na arena democrática (Anastasia; Inácio, 2006).

Espera-se, com tudo isso, que essa representação, que tem no Poder Legislativo o seu *locus* principal, constitua um elo efetivo entre sociedade e Estado, no sentido de orientar a atuação deste em consonância com as expectativas daquela, bem como, especialmente, de permitir a transformação das demandas sociais em políticas públicas e estas, por sua vez, em resultados concretos para a coletividade. É óbvio, no entanto, que a dinâmica da representação e, por conseguinte, da própria democracia, tem se tornado tanto mais complexa quanto mais também se complexifica, ao longo do tempo, a realidade social e política. Nesse contexto, o modelo básico de representação – em que a participação e a manifestação de preferências dos cidadãos acontecem apenas no momento da eleição dos seus representantes, com a consequente delegação a estes da responsabilidade exclusiva de tomar decisões em nome da coletividade ao longo do mandato – tem se mostrado totalmente insuficiente para o atendimento aos requisitos da plena democracia. Tal modelo, se, por um lado, não permite a necessária identificação e/ou manifestação de interesses e demandas da sociedade entre os períodos eleitorais, por outro limita a esperada atuação, tanto dos representantes quanto dos próprios cidadãos, nos processos de deliberação pública.

Diante dessa crise da representação, observa-se, então, uma tentativa de revalorização da democracia participativa, especialmente por meio da crescente adoção de inovações institucionais, por parte dos diferentes poderes e esferas governamentais, no sentido da participação da sociedade no processo legislativo e decisório. Os ganhos resultantes da convivência entre o sistema de democracia representativa e tais instrumentos de democracia participativa têm sinalizado para a necessidade e as possibilidades de uma articulação cada vez maior entre representação e participação, vistas hoje, não como excludentes, mas como complementares.

É preciso ainda, no entanto, avançar no sentido de um modelo de democracia deliberativa, em que essas instâncias de representação e de participação se tornem espaços em que as decisões políticas resultem “[...]de um processo de formação e transformação das próprias preferências e dos interesses particulares, no sentido de se alcançarem acordos políticos que tenham a seu favor uma pretensão de racionalidade” (Werle; Melo, 2007).

Anastasia e Inácio (2006) propõem, então, uma articulação entre os modelos de representação, participação e deliberação. Para as autoras,

a deliberação, nas democracias contemporâneas, deve estar, necessariamente, em ambos os pólos – representação e participação – assim como nos canais através dos quais representação e participação se comunicam e interagem. Portanto, não apenas as Casas Legislativas devem ser instâncias deliberativas, como o que nelas se delibera deve ecoar e reverberar, da melhor forma possível, os processos de deliberação em curso nas entidades de participação política da sociedade civil. Para tanto, requer-se que haja canais permanentes, institucionalizados e **deliberativos** de interação entre as

instâncias de representação e de participação política (Anastasia e Inácio, 2006, grifo das autoras).

### 3 Informação e Educação para o Exercício Democrático

O adequado funcionamento de qualquer modelo de democracia apresenta, enquanto um de seus requisitos essenciais, o acesso a determinadas capacidades por parte dos diversos agentes envolvidos nesse processo.

Partindo-se, portanto, da noção de capacidade<sup>3</sup> como um conjunto de oportunidades (ou condições externas) para a realização de escolhas, poder-se-ia analisá-la, do ponto de vista da democracia, sob dois aspectos. Numa primeira vertente, as oportunidades/condições para a realização de escolhas estariam associadas à existência, ao funcionamento e ao acesso dos diferentes atores a instâncias, espaços e mecanismos de deliberação e decisão. Tal perspectiva remete, por um lado, aos modelos de representação, participação e deliberação, bem como, por outro lado, às regras estabelecidas para o exercício do jogo democrático. Numa segunda vertente, as oportunidades/condições para a realização de escolhas estariam ligadas ao domínio – ou, se necessário, à possibilidade de obtenção –, pelos diversos atores, dos recursos essenciais ao desempenho de suas funções no contexto da democracia. Um desses recursos – senão o principal deles – diz respeito à informação e ao conhecimento<sup>4</sup>, cuja importância tem se evidenciado, de forma crescente, tanto na atuação dos agentes públicos quanto na relação entre estes e a sociedade.

Decorre logicamente daí que a realização de escolhas, nas diversas instâncias e situações da arena pública, será tanto mais adequada e efetiva, quanto maior o grau de informação e conhecimento possuído ou disponível para os agentes responsáveis por essas escolhas. Seria de se esperar, portanto, num plano ideal, que os diversos agentes públicos e sociais tivessem pleno controle e/ou acesso a todas as informações e conhecimentos necessários à sua melhor atuação nesse processo. Mas a realidade, ao contrário, é marcada por uma acentuada assimetria informacional entre esses agentes, ou seja, por uma “[...] desigualdade de condições para acesso [...] a informações relativas a questões que, por sua importância, influenciam diretamente no processo decisório de formulação de políticas públicas” (Prata, 2007).

Ribeiro (2007) se incumbiu de trazer essa discussão para o âmbito do Poder Legislativo, inicialmente no sentido de reconhecer e defender o potencial do parlamento como espaço

---

<sup>3</sup> Segundo Anastasia e Inácio (2006), com base em conceito formulado por Amartya Sen, “[...] a noção de capacidade envolve a idéia de oportunidades, ou seja, condições externas para realizar escolhas [ ]. Ser capaz envolve, ainda, a possibilidade de fazer escolhas, ou seja, a idéia de capacidade remete não só às realizações mas também à liberdade substantiva de proceder escolhas”.

<sup>4</sup> Apesar da consciência quanto às diferenças conceituais entre informação e conhecimento, optou-se aqui por não trabalhar essa distinção, dada, por um lado, a grande proximidade e o uso, muitas vezes, indiscriminado de ambos os termos, bem como, por outro, a inviabilidade e a não pertinência de tal distinção em relação aos limites e objetivos deste artigo.

próprio “[...] para a ampliação do acesso à informação e ao conhecimento e para constituição de um ambiente favorável ao aprendizado coletivo”. Além disso, esse autor não apenas aponta outras formas de assimetria informacional existentes especificamente no contexto das relações internas e externas do Poder Legislativo, como alerta para o papel central desempenhado pelo próprio parlamento nesse cenário. É ainda esse autor que, na esteira desse raciocínio, irá repensar as funções do Poder Legislativo no contexto da sociedade da informação e do conhecimento, incluindo, ao lado das tradicionais funções legislativa e fiscalizadora, também outras funções complementares àquelas, como a informadora e a educativa. Segundo ele, essas funções complementares decorrem do processo adotado pelo Legislativo para realizar suas deliberações e produzir suas decisões, do qual emerge – nos termos preconizados pela teoria da democracia deliberativa - a própria legitimidade tanto do Poder quanto da sua produção.

Nesse ponto, mais que concordar com o referido autor, propõe-se aqui uma ampliação desse entendimento, no sentido de se tentar reconhecer que todos os poderes e órgãos públicos – e não apenas o Legislativo –, ainda que nos limites das respectivas esferas de atuação, detêm, a par de suas funções precípuas, outras funções complementares, especialmente voltadas para a informação e a educação. Não se pretende, com isso, deixar de considerar a prevalência que tais funções complementares têm no contexto do Poder Legislativo, seja em virtude do pluralismo informacional e cognitivo inerente à sua atuação, seja em decorrência da condição e das responsabilidades deste Poder como principal mediador das relações entre cidadãos e Estado. Mas também não se pode deixar de reconhecer, por outro lado, que, ainda que em menor grau, mesmo os demais poderes e órgãos públicos, no desempenho de suas funções precípuas, se colocam tanto como receptores das informações necessárias ao exercício de suas atribuições, quanto como fontes difusoras das informações decorrentes desse exercício.

A constatação da existência de uma função informadora por parte dos poderes e órgãos públicos, não apenas atende, assim, às exigências dos princípios constitucionais da publicidade e do direito à informação, como também se coaduna com as iniciativas e esforços que têm sido promovidos por diversas dessas instituições no sentido de dar transparência à sua atuação e à de seus agentes. Exemplo disso é a crescente preocupação dos poderes e órgãos públicos no sentido da utilização dos meios e tecnologias de informação e comunicação – especialmente, a internet e, em menor medida, a TV e o rádio – como canais para a disponibilização de informações e veiculação de notícias sobre o trabalho por eles desenvolvido.

A despeito, no entanto, desses avanços no processo de transparência pública, faz-se necessário avaliar em que medida o acesso, ainda que ampliado, à informação e ao conhecimento tem sido suficiente, por si só, para prover as capacidades requeridas para o adequado desempenho dos atores na arena democrática. É de se perguntar, nesse sentido,

porque, mesmo com todo o aparato de comunicação e de disponibilização de informações hoje mantido, de forma ampla e igualitária, pelos diversos poderes e órgãos públicos, ainda não se conseguiu eliminar ou, pelo menos, minimizar os efeitos da desigualdade de acesso às informações, base das relações de dominação verificadas no âmbito da sociedade. Analisando-se essa questão sob a perspectiva do Estado, cabe questionar, da mesma forma, porque, com todas as alternativas e facilidades de acesso a informações e conhecimentos existentes nos dias atuais, ainda não se conseguiu traduzir isso num melhor desempenho das funções e atribuições dos poderes e agentes públicos perante a sociedade. Ainda, sob o ângulo das relações entre sociedade e Estado, faz-se necessário repensar também porque, com todo o movimento rumo à transparência pública e com as diversas possibilidades de participação e deliberação proporcionadas pelas mídias eletrônicas, hoje largamente utilizadas pelos poderes públicos, ainda não se conseguiu reverter ou, pelo menos, estancar o crescente processo de despolitização dos cidadãos comuns.

Tem-se plena consciência, por óbvio, que o quadro acima delineado, não apenas pode ser analisado sob diversos aspectos, como resulta de inúmeros fatores e variáveis, tanto estruturais quanto culturais, cuja abrangência e profundidade não seria possível contemplar nos limites do presente texto. O que se pretende aqui demonstrar, no entanto, é que há, no plano das relações democráticas, uma clara distinção entre a disponibilização de informações e o seu efetivo acesso e uso por parte daqueles a quem elas se destinam ou que delas têm necessidade. Nesse sentido, segundo Prata (2007),

o desenvolvimento e o estabelecimento de uma política de divulgação constante de informações por parte das instituições do Estado, ainda que atenda a preceitos legais e possa ser considerada uma atitude louvável do poder público, pouco contribuirá para o aumento dos níveis de 'accountability' da ordem democrática se a sociedade não for formada por cidadãos capazes de compreender e efetivamente utilizar essas informações para controlar seus governantes e representantes, no sentido de fazer com que as ações destes se aproximem das preferências e expectativas daqueles (Prata, 2007).

Esse autor avança ainda na discussão do tema, introduzindo a ideia de que a efetiva utilização da informação e do conhecimento no âmbito da vida política depende – da mesma forma que a democracia – de certas capacidades por parte dos atores envolvidos nesse processo. Para tanto, Prata (2007) traz à baila o conceito de “competência informacional”, definido como “[...] a habilidade em reconhecer quando existe uma necessidade de informação e a capacidade de identificar, recuperar, avaliar e usar eficazmente essa informação para a resolução de um problema ou para a tomada de uma decisão”.

Uma análise mais detida do conceito acima permite associar a noção de competência informacional a dois sentidos distintos, embora complementares: um, de ordem subjetiva, referente ao reconhecimento preliminar, pelo próprio cidadão, da existência de uma necessidade de informação; e outro, de ordem objetiva, relacionado com as condições externas de acesso e

de uso das informações necessárias ao atendimento de uma demanda pré-identificada. No que se refere a esse último aspecto, cabe destacar, como um dos elementos fundamentais da competência informacional, a capacidade do cidadão em compreender e utilizar tais informações.

Tem-se, assim, uma preocupação essencial no sentido de que os agentes democráticos consigam, indo além do mero acesso à informação, atingir plenamente o seu conteúdo e, ainda mais que isso, que sejam capazes, a partir daí, de incorporar tal informação ao seu próprio arsenal de conhecimentos, a fim de utilizá-los de forma eficaz e articulada<sup>5</sup>. Essa preocupação ganha relevo especial quando se pretende que esses agentes atuem num contexto de democracia deliberativa, o qual pressupõe capacidade de reflexão e argumentação, não apenas sobre as razões e pontos de vista do próprio indivíduo, mas também, e principalmente, sobre as dos demais interlocutores na arena pública.

Decorre daí, primeiramente, a percepção de que é possível a formação e/ou o desenvolvimento das competências necessárias ao efetivo acesso e uso da informação de natureza política, bem como, por consequência, das capacidades requeridas para a melhor atuação dos cidadãos no exercício da democracia. Decorre também, em segundo lugar, a possibilidade de ampliação desse raciocínio no sentido de se entender esse esforço de formação/desenvolvimento de competências e capacidades como uma necessidade não apenas por parte dos cidadãos, mas de todos os agentes públicos e sociais envolvidos com o exercício da democracia. Decorre, finalmente, o reconhecimento da educação como instrumento hábil, adequado e decisivo para a formação/desenvolvimento de tais competências e capacidades.

O que aqui se defende, então, é que informação e educação, embora atuando sob perspectivas, princípios e contextos próprios, são processos que se articulam e complementam no sentido da construção das bases para o adequado funcionamento da democracia. A educação estaria, assim, no processo de construção das condições para a participação democrática, localizada em um ponto anterior à informação, servindo como base e suporte para a efetiva compreensão, assimilação e uso desta. Segundo essa concepção, a educação exerceria, no contexto democrático, o papel de uma “meta-informação”, ou seja, de um conjunto de informações necessário ao acesso e ao melhor aproveitamento da informação propriamente dita. Importante perceber ainda que a educação apresenta, da mesma maneira que a informação, uma relação intrínseca e circular com o modelo e com a dinâmica da democracia deliberativa, constituindo, simultaneamente, insumo e produto dos processos de deliberação pública<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Segundo Prata (2007), “o desenvolvimento de competências para que as pessoas tenham capacidade de buscar, recuperar e filtrar as informações (ou de exigir o acesso a elas), promovendo sua apropriação crítica, é um dos fatores primordiais para que possam utilizá-las como elemento de emancipação individual”.

<sup>6</sup> Segundo Manin (2007), “a deliberação política e a argumentação [ ] requerem também um certo grau de instrução e cultura por parte do público, mas constituem elas próprias um processo de educação e treinamento. Elas ampliam os pontos de vista dos cidadãos para além da perspectiva de seus casos privados. Elas propagam esclarecimento”.

Cabe considerar, finalmente, que as imensas possibilidades que se abrem para a educação no sentido da ampliação e fortalecimento da prática democrática podem estar relacionadas, em certa medida, a uma percepção positiva – ou, pelo menos, não tão carregada de “pré-conceitos” – que os indivíduos têm desta. A educação, com isso, se coloca – ou é vista – num patamar diferenciado em relação aos processos de informação e comunicação mantidos pelas instituições públicas, os quais, apesar de toda a preocupação com o respeito aos princípios da ética e da transparência, ainda estão mais sujeitos a uma percepção de manipulação ou direcionamento em função dos interesses em disputa. Contribui certamente para isso a manutenção – ou a percepção – de um certo distanciamento entre a cena política propriamente dita e os processos educativos conducentes à formação das competências e capacidades requeridas dos agentes para nela atuarem. Com isso é que, na visão de Castro, a educação, “sem os conflitos e as tensões das instâncias de tomada de decisão ou de deliberação, como em um jogo amistoso, pode preparar políticos, técnicos e sociedade para o jogo democrático e qualificar a participação política para a construção de uma democracia cada vez mais plena” (Castro apud Cosson, p. 188, 2008).

#### **4 Educação e Democracia: Limites e Responsabilidades**

Avançando no sentido do estabelecimento dos limites e das responsabilidades por essa educação para o exercício democrático, defende-se aqui, inicialmente, que cada poder e órgão público, enquanto parte do aparato estatal criado para o atendimento das necessidades e expectativas da sociedade, tem sua cota de contribuição para esse esforço educativo necessário à manutenção e ao adequado funcionamento da democracia, canal privilegiado de ligação e interação entre cidadãos e Estado.

Uma educação voltada para a prática democrática seria, assim, a resultante da soma das ações desses poderes e órgãos, dentro das respectivas áreas de competência e atuação, no sentido da qualificação, não apenas dos próprios agentes públicos, mas também dos diversos segmentos da sociedade. Essa **educação para a democracia** poderia ser entendida, partindo-se de conceito formulado por Cosson (2008), como o *conjunto de ações e programas desenvolvidos pelos poderes e órgãos públicos no sentido da apropriação, tanto por parte de seus próprios agentes quanto da sociedade, de práticas, conhecimentos e valores para a manutenção e aprimoramento da democracia.*

Tal conceituação baseia-se nos seguintes pressupostos: de que os diferentes poderes e órgãos públicos, nas três esferas de governo, são co-responsáveis, respeitada a abrangência e o campo temático de atuação de cada um, pelo processo de formação das competências e capacidades necessárias ao pleno exercício e funcionamento da democracia; de que essa

formação deve atingir, tanto quanto possível, não apenas os próprios componentes de cada poder/órgão e os demais agentes da esfera pública (estejam estes na condição de membros, servidores ou auxiliares), como também, e principalmente, os diferentes segmentos da sociedade; de que essas ações e programas devem ser planejados, concebidos e executados na medida das necessidades, capacidades e características de cada agente público ou social, em face da sua posição e atuação no espectro da vida política e democrática; de que essas ações e programas devem buscar, mais que um simples aprendizado, a verdadeira apropriação de práticas, conhecimentos e valores essenciais à vida política e à democracia; e, finalmente, de que a educação para a democracia precisa ser um processo contínuo e concatenado, que tenha como finalidade, a longo prazo, uma verdadeira mudança de culturas, posturas e mentalidades.

Entendida, portanto, a educação para a democracia como um esforço a cargo dos poderes e órgãos públicos, há que se ter cuidado para que esta não se transforme em mais um mecanismo de manipulação e de manutenção da assimetria informacional entre instituições e atores envolvidos no processo político-democrático. É fundamental, para tanto, que as ações e programas desenvolvidos no âmbito da educação para a democracia sejam orientados por uma prática pedagógica que privilegie e dê sustentação à formação de uma consciência crítica e emancipadora dos indivíduos, estejam eles na condição de agentes públicos ou de integrantes da sociedade.

Tal entendimento nos permite também retomar o argumento de Ribeiro (2007), ampliado nos termos do presente estudo, no sentido de reconhecer que todos os órgãos e poderes públicos – e não apenas o Legislativo –, ainda que nos limites das respectivas esferas de atuação, detêm, a par de suas funções precípuas, também uma função educativa. Importante ressaltar que a ideia de educação – como, de resto, de informação – como “função” vai muito além de uma mera preocupação, ou mesmo responsabilidade, por parte das instâncias públicas, assumindo, nessa perspectiva, uma condição de obrigatoriedade e de permanência.

Não é sem razão, portanto, a previsão constitucional de existência de “escolas de governo” no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal<sup>7</sup>. Embora a redação do texto constitucional traduza, em princípio, um direcionamento dessas “escolas” para a capacitação de servidores públicos, isso já não deixa de ser, por si só, um reconhecimento do papel e do espaço representado pela educação no contexto da esfera pública. Tem-se, hoje, ademais, uma compreensão bastante mais ampliada acerca do alcance desse dispositivo, seja quanto à abrangência da expressão “escola de governo”, seja quanto à amplitude das atividades e programas desenvolvidos por esses órgãos. Assim é que, apesar das diferentes denominações e caracterizações adotadas, podem ser considerados como “escolas de governo”, em sentido lato,

---

<sup>7</sup> “Art. 39, § 2º - A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos [...]”. (BRASIL, 1988).

todos os órgãos e setores mantidos ou vinculados às diversas instâncias do Poder Público, nos níveis federal, estadual e municipal, que atuem, direta ou indiretamente, em ações de educação. Depreende-se daí, com base nessa conceituação ampla, que tais ações de educação não precisam estar restritas – embora, em grande parte dos casos, ainda o estejam – à formação e ao aprimoramento dos servidores (ou mesmo dos membros) dessas instituições. Por esse entendimento, permite-se (ou mais que isso, espera-se) que cada uma dessas “escolas” – ou, nos casos em que estas não existam, a própria instituição – seja um pólo difusor, junto aos demais agentes da esfera pública, bem como junto à sociedade, dos conhecimentos próprios ao âmbito e/ou ao campo temático de atuação das respectivas instituições. Ter-se-ia, com isso, uma grande rede de educação para a democracia, em que – por meio de uma atuação articulada e baseada numa espécie de “divisão do trabalho” entre as instituições –, caberia aos órgãos públicos não apenas se alimentarem, uns aos outros, das informações e conhecimentos sob suas respectivas competências, como também a todos eles, juntos, se encarregarem de fazê-lo em relação à sociedade.

Cabe mencionar, nesse sentido, algumas iniciativas concretas de organização e trabalho em rede, por parte das instituições públicas, como também a forte tendência contemporânea no sentido desse movimento de parceria e articulação de ações, com todas as possibilidades que isso acarreta. A par, assim, de diversas redes e associações “setoriais” – como, por exemplo, entre escolas ligadas aos Legislativos, à magistratura, dentre outras –, cujo processo de articulação obedece a uma dinâmica mais natural, diante da similaridade de atuação e de interesses, merecem menção duas iniciativas de integração ampliada, ora em curso, quais sejam: no plano nacional, a Rede Nacional de Escolas de Governo<sup>8</sup>, coordenada pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e composta por órgãos de educação de todo o País, ligados aos diversos poderes e esferas de governo, na administração direta, autárquica ou fundacional; e, no plano estadual, a Rede de Escolas de Formação de Agentes Públicos de Minas Gerais (REAP/MG), que congrega “escolas” de diversos órgãos públicos com sede no Estado, vinculadas aos governos federal, estadual e municipal.

Configurada, assim, a ideia de que a responsabilidade pela educação para a democracia deve ser, ao mesmo tempo, dividida e compartilhada entre os diversos poderes e órgãos públicos, especialmente por meio das respectivas “escolas de governo”, resta tentar compreender o espaço e as possibilidades da educação legislativa e, por consequência, do Poder Legislativo nesse contexto.

## **5 Educação Legislativa: Função do Parlamento e Missão das Escolas do Legislativo**

---

<sup>8</sup> Mais informações no endereço <http://www.enap.gov.br>

Embora não seja possível uma delimitação exata do papel do parlamento e, por consequência, de seus esforços educativos específicos, em relação ao contexto mais amplo da educação para a democracia, faz-se necessário constatar que o Poder Legislativo, pela sua posição central no processo de organização e funcionamento da vida democrática, tem um papel especial e diferenciado nesse cenário. O Poder Legislativo é, sem sombra de dúvida, o ponto de convergência e de convivência dos modelos e instrumentos de representação, participação e deliberação política, essenciais para o adequado relacionamento entre Estado e sociedade. É, ainda, o poder responsável, de forma precípua, por atribuições que constituem a base e a própria tradução dos princípios democráticos, quais sejam: a elaboração das normas encarregadas de organizar a vida em sociedade, com base nas demandas e expectativas desta; a fiscalização da atuação dos demais entes estatais, especialmente do Executivo, de forma a garantir o equilíbrio entre os poderes e a *accountability*; e, numa ênfase mais recente, a participação ativa no planejamento, acompanhamento e avaliação das políticas públicas de responsabilidade do Estado. O exercício de tais (e tantas) atribuições requer, por evidente, competências e capacidades específicas, por parte de todos os atores envolvidos, tanto públicos quanto sociais, ensejando a necessidade de um processo educativo capaz de atender às demandas e peculiaridades do Poder Legislativo.

Mas essa centralidade do Poder Legislativo no contexto de organização e funcionamento da democracia o caracteriza também como o mais aberto e permeável entre os órgãos que compõem a estrutura do Estado, o que, se por um lado, é positivo em termos de abertura à participação e à pluralidade de interesses, por outro, gera o efeito “perverso” de torná-lo suscetível a práticas nem sempre condizentes com o espírito da verdadeira representação dos anseios sociais. Decorre daí, dentre outros fatores, o enfraquecimento da sua legitimidade e representatividade, bem como, por consequência, o crescente esvaziamento e/ou usurpação de suas funções precípua por outros entes do aparato estatal. Desponta, também nesse sentido, a importância, para o Poder Legislativo, de um processo educativo que propicie, tanto aos agentes públicos quanto à sociedade, a exata compreensão desse cenário e que contribua, com isso, para o resgate e a (re)valorização da representação democrática.

Necessário retomar, nesse ponto, a percepção de que ao Legislativo, assim como a cada um dos demais poderes e órgãos públicos, compete, mais que uma responsabilidade, uma função educativa, a ser exercida de forma obrigatória e permanente. No caso do parlamento, em especial, essa função educativa, ao mesmo tempo em que dá suporte para o efetivo exercício das demais atribuições tradicionalmente reconhecidas como precípua do Legislativo, com estas se entrelaça e articula, num processo contínuo de retroalimentação. Assim é que – como preconizado pelos princípios da democracia deliberativa, que tem no parlamento o seu *locus* privilegiado –, a educação constitui, simultaneamente, insumo e produto, condição e resultado da atuação e da interação dos diferentes atores, tanto públicos quanto sociais, no exercício das

funções do Legislativo. Não bastasse isso para justificar a existência e a importância de uma função educativa do parlamento, configura-se esta hoje, em última análise, como fator de sobrevivência para o Legislativo, especialmente em face do atual cenário de crise da representação política, bem como de enfraquecimento e perda de legitimidade deste Poder, como acima mencionado.

É, portanto, o processo educativo que, embora compondo o panorama maior da educação para a democracia, visa atender as demandas e peculiaridades próprias do Poder Legislativo e, mais que isso, se caracteriza como função permanente deste, que aqui se está propondo denominar como “educação legislativa”. A educação legislativa seria, assim, uma ação consciente e organizada do parlamento no sentido de capacitar e qualificar a atuação dos agentes envolvidos no processo de representação e participação democrática – tanto no âmbito das próprias casas legislativas, quanto das demais instituições estatais e, em especial, da sociedade –, sob a perspectiva específica das questões inerentes às funções e à atuação do Poder Legislativo.

Retomando-se entendimento anterior acerca do papel da educação na formação de competências para o exercício democrático sob os aspectos objetivo e subjetivo, pode-se agora aplicá-lo especificamente à educação legislativa, no sentido de perceber o alcance das suas possibilidades e responsabilidades. No aspecto objetivo, portanto, a educação legislativa estaria relacionada à instrumentalização dos atores públicos e sociais para o exercício, de forma direta ou indireta, das funções e atribuições do parlamento, especialmente no âmbito da elaboração legislativa, da fiscalização, do acompanhamento das políticas públicas e da representação político-parlamentar. No aspecto subjetivo, por sua vez, o foco da educação legislativa estaria voltado para a sensibilização, conscientização, motivação e mobilização, tanto dos agentes públicos quanto dos cidadãos, não apenas para um adequado conhecimento e reconhecimento do Poder Legislativo no contexto democrático, como para a percepção, valorização e utilização deste como canal por excelência da representação e da participação política. Necessário lembrar, embora seja (ou pareça) óbvio, que essas duas dimensões da educação legislativa não existem de forma estanque, mas que, ao contrário, se interligam, se sobrepõem e se complementam o tempo todo.

O reconhecimento da educação legislativa, enquanto tradução e materialização da função educativa do parlamento, tem levado, no âmbito dessas casas, a um processo de crescente valorização e consolidação das “escolas do legislativo” como os espaços próprios para o efetivo exercício dessa missão pedagógica. É a essas escolas, portanto, que tem sido confiada, cada vez mais, a responsabilidade, tanto pela formação das competências e capacidades instrumentais necessárias ao desempenho das atribuições e funções do Legislativo, quanto pela sensibilização e conscientização dos atores públicos e sociais em relação ao papel e à importância da representação e da participação política, bem como em relação à

imprescindibilidade do parlamento no contexto da vida democrática. Esses órgãos têm se constituído, assim, nas “escolas de governo” das casas legislativas, mas com uma atuação pautada segundo a percepção ampliada defendida no bojo deste trabalho, qual seja a de espaços destinados não apenas à formação e ao aprimoramento de servidores, mas também, e especialmente, à difusão, junto aos demais agentes da esfera pública, bem como junto à sociedade, dos conhecimentos e questões próprios do parlamento.

Importante registrar que, a despeito de só em 1998, por meio da Emenda nº 19 – anteriormente mencionada –, ter-se instituído a previsão constitucional de existência de “escolas de governo” no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal, as “escolas do legislativo” existem desde 1992, a partir de uma iniciativa pioneira da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais<sup>9</sup>. A partir do exemplo e do modelo de Minas Gerais, várias outras casas legislativas do País, tanto em nível federal quanto estadual, passaram, especialmente nos últimos dez anos, a instituir, a ampliar e a consolidar as próprias “escolas do legislativo”. Esse movimento ganhou reforço significativo com a criação, em 2003, da Associação Brasileira das Escolas do Legislativo – ABEL<sup>10</sup>, que, além de congregar também as escolas dos Tribunais de Contas da União e dos estados, contribuiu para a disseminação dessa iniciativa junto a todos os parlamentos estaduais e, mais recentemente, junto às câmaras municipais, principalmente aquelas das capitais ou de municípios de médio e grande porte espalhados pelo País. Vale mencionar, à guisa de informação, que, apenas em Minas Gerais, como resultado de um esforço próprio da Assembleia Legislativa estadual, já existem escolas, em funcionamento ou em processo de criação, nas câmaras das cidades-pólo de praticamente todas as dez macrorregiões em que se divide administrativamente o Estado. Necessário lembrar também o importante papel desempenhado pelo Programa Interlegis<sup>11</sup>, mantido pelo Senado Federal, no sentido do fomento à estruturação e ao funcionamento de uma comunidade entre as casas legislativas e os parlamentares de todos os níveis de governo, com ênfase, mais recentemente, em ações e projetos de educação, informação e comunicação, desenvolvidos em grande sintonia com as escolas do legislativo.

Acredita-se que essa atuação em rede, na perspectiva específica das casas e escolas do legislativo, com todas as oportunidades e possibilidades de integração, articulação e compartilhamento de experiências daí decorrentes, será fundamental para uma ampliação e consolidação cada vez maior dos esforços rumo a uma educação legislativa que contribua, de forma efetiva, para o fortalecimento da democracia.

---

<sup>9</sup> Vide nesse sentido: ASSIS, Luiz Fernandes de. Educando para a cidadania: a experiência da Escola do Legislativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 18, n. 59, p. 369-387, ago. 1997.

<sup>10</sup> Mais informações no endereço <http://www.portalabel.org.br>.

<sup>11</sup> Mais informações no endereço <http://www.interlegis.gov.br>.

## 6 Conclusão

O adequado exercício da democracia depende de determinadas capacidades e competências por parte de todos os agentes, tanto públicos quanto sociais, envolvidos nesse processo, e a educação, enquanto base para a obtenção e utilização de informações, é o instrumento hábil para o atendimento a tais requisitos.

Dentro de um contexto mais amplo de educação para a democracia, cuja responsabilidade deve ser dividida e compartilhada entre os diversos poderes e órgãos públicos, cabe ao parlamento a função de promover a educação legislativa, voltada para a disseminação de conhecimentos e reflexões decorrentes da atuação e dos interesses específicos desse Poder.

Compete às escolas do legislativo, enquanto espaços para essa educação legislativa, perceber a diversidade e a potencialidade de seus públicos e linhas de atuação, bem como identificar e compreender as características, peculiaridades e necessidades de cada um, com vistas à formulação de um projeto pedagógico adequado e eficaz.

## Referências

- ANASTASIA, Fátima; INÁCIO, Magna. **Democracia, Poder Legislativo, interesses e capacidades**. Belo Horizonte, 2006. Não publicado.
- ASSIS, Luiz Fernandes de. Educando para a cidadania: a experiência da Escola do Legislativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 18, n. 59, p. 369-387, ago. 1997.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.
- COSSON, Rildo. **Escolas do Legislativo, escolas de democracia**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008. (Série Colóquios de Excelência, 1).
- PRATA, Nilson Vidal. Informação e democracia deliberativa: a dimensão informacional do processo de elaboração participativa das leis. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA, 2007, Belo Horizonte. **[Comunicações...]**. Disponível em: <[www.almg.gov.br/eventos/legistica/pdf](http://www.almg.gov.br/eventos/legistica/pdf)>. Acesso em: 1 jul. 2008.
- MANIN, Bernard. Legitimidade e deliberação política. In: WERLE, Denílson Luis, MELO, Rúrion Soares (Org.). **Democracia deliberativa**. São Paulo: Singular, 2007.
- RIBEIRO, Guilherme Wagner. Poder Legislativo: entre a assimetria informacional e o pluralismo cognitivo. **Legislação**, Lisboa, n. 45, p. 5-23, mar. 2007.
- WERLE, Denílson Luis, MELO, Rúrion Soares (Org.). **Democracia deliberativa**. São Paulo: Singular, 2007.



## SELEÇÃO DE INFORMAÇÕES NA BIBLIOTECA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Stephania Maria de Souza\*

**Resumo:** Este artigo descreve o acervo atual da Biblioteca da Câmara dos Deputados e avalia os critérios de seleção de documentos contidos em sua Política de Desenvolvimento de Coleções. Utilizaram-se dois levantamentos de dados: um reúne por classes temáticas da Classificação Decimal Universal (CDU) os livros comprados entre os anos 2000 e 2007, o outro reúne por comissões temáticas os projetos de lei (PLs) relatados no mesmo período. Em seguida relacionaram-se os assuntos das comissões com maiores incidências de PLs relatados aos assuntos constantes no documento da Política de Desenvolvimento de Coleções. A conclusão a que se chega é de que os critérios de seleção permitem formar um acervo especializado em Ciências Sociais, com ênfase no Direito; no entanto o acervo formado apresenta desequilíbrios quantitativos entre as classes, subclasses e áreas. Os critérios também permitem, para o período em análise, desenvolver uma coleção bibliográfica cujos assuntos estão em sintonia com a maioria dos temas das comissões permanentes. Ao final é apontada a necessidade de maiores estudos sobre os tipos de informação e fontes importantes para a Câmara dos Deputados.

**Palavras-chave:** Biblioteca parlamentar, Brasil; Biblioteca parlamentar, coleções, avaliação e seleção; Biblioteca da Câmara dos Deputados, História.

**Abstract:** This article describes the current collection of the Library of Câmara dos Deputados and evaluates the criteria for selection of documents contained in its Development Policy Collections. We used data from two surveys: one for classes together themes of Universal Decimal Classification (UDC) books purchased between 2000 and 2007, the other thematic committees meet when the bills (PLs) reported the same period. Then related to the affairs of the committees with higher incidences of PLs reported to the matters contained in the document Policy Collection Development. The conclusion reached is that the selection criteria allow to form a collection specializing in social sciences, with emphasis on the law, yet the collection has formed quantitative imbalances between classes, subclasses and areas. The criteria also

---

\* Especialista em Instituições e Processos Políticos do Legislativo da Câmara dos Deputados. Analista Legislativo, Câmara dos Deputados [stephania.souza@camara.gov.br](mailto:stephania.souza@camara.gov.br)

allow for the period under review, developing a bibliographic collection whose subjects are in line with most of the themes of standing committees. At the end is pointed to the need for further studies on the types of information and sources for the Câmara dos Deputados.

**Key-words:** *Parliament Library, Brazil; Parliament Library, collections, evaluation and selection.*

## 1 Introdução

O papel da informação no processo legislativo é contribuir para minimizar a incerteza e a imprevisibilidade, características dos processos iniciados pela ação dos homens na esfera política<sup>1</sup>.

Na perspectiva informacional<sup>2</sup>, o papel da informação é igualmente a redução da incerteza, porém aqui o processo legislativo é visto sob a ótica institucional, vale dizer, o espaço público no qual ele ocorre pertence à esfera política separada das demais esferas sociais. Em tal contexto, a importância da informação consiste em reduzir a incerteza e, por conseguinte, contribuir para prever as consequências ou os efeitos de uma política pública cujos resultados, positivos ou negativos, recairão sobre o Parlamento e suas instituições.

Partindo da análise das funções do Congresso Americano, Frantzich (1979, p. 256), estabeleceu quatro tipos de informações básicas importantes para melhorar o desempenho daquelas funções:

O Parlamento e os parlamentares necessitam de informações para coordenar e planejar tanto a agenda da Casa quanto as agendas dos gabinetes. Como um corpo decisório, o Parlamento necessita acompanhar a atividade legislativa e registrar as votações individuais e de bancada. Os parlamentares, enquanto representantes, necessitam identificar e observar as demandas de sua base eleitoral, atendê-las com maior eficiência e desenvolver meios para acompanhar os interesses de suas bases tanto no âmbito parlamentar quanto fora dele. Os parlamentares, enquanto legisladores, necessitam das melhores informações para monitorar problemas, desenvolver soluções, prever consequências e ampliar estratégias de influência. Os parlamentares, no exercício do seu papel de controle e fiscalização, necessitam monitorar o sucesso dos programas em andamento e identificar os pontos vulneráveis. [tradução do autor] (Frantzich, 1979, p. 256)

Em outra abordagem, Miller, Pelizzo e Staphenurst (2004), bem como Robinson (1996),

---

<sup>1</sup> A ação, ou a capacidade de agir, segundo Hannah Arendt (1981, p. 243), é a faculdade humana iniciadora de “processos novos e sem precedentes, cujo resultado é incerto e imprevisível, quer sejam desencadeados na esfera humana ou no reino da natureza.” Para a autora, a incerteza, a imprevisibilidade passa ser a principal característica do que ela denomina negócios humanos, o mundo da política.

<sup>2</sup> A perspectiva informacional ganhou notoriedade a partir dos estudos de Keith Khrebiel sobre o papel das comissões temáticas no processo legislativo norte-americano. Ele apresentou dois postulados: as decisões são tomadas pela maioria em todas as instâncias parlamentares; os parlamentares desconhecem os resultados das políticas sobre as quais deliberam. Portanto, garantir que as decisões sejam tomadas em respeito às preferências da maioria e com base na maior quantidade de informação disponível, isto é, com o menor nível de incerteza, é o problema para o qual o Legislativo deve se organizar (Santos; Almeida, 2005).

se baseiam na tipologia desenvolvida por Nelson Polsby<sup>3</sup> para estabelecer um elo entre as necessidades de informação de um parlamento e os seus níveis de funcionamento, variando desde pouca ou nenhuma necessidade por informações, caso dos parlamentos classificados como *rubber stamp*, até um total reconhecimento da importância das informações manifestado pelo grau de investimento, entre outros indicadores, em pessoal e serviços especializados, caso dos parlamentos classificados como *transformative legislatures*.

Quais seriam as fontes utilizadas pelos parlamentares para encontrar informações?

Nos próximos parágrafos, pretende-se somente introduzir o assunto, pois ele, assim como as necessidades e usos da informação no Parlamento, carece de estudos profundos e igualmente específicos sobre a realidade nacional, o que impossibilita obter conclusões definitivas.

Esta afirmação é corroborada por Marcella, Carcary e Baxter (1999). Segundo as autoras, há uma significativa falta de pesquisa sobre o papel da informação no processo de decisão político, em particular no contexto europeu. A mesma opinião é acompanhada por Miller, Pelizzo e Stapenhurst (2004).

Em um estudo empírico sobre as necessidades de informação dos representantes britânicos no Parlamento europeu, Marcella, Carcary e Baxter (1999) constataram que as fontes de informação mais utilizadas por eles são os contatos informais e os arquivos particulares. Os serviços disponibilizados pela biblioteca do Parlamento Europeu e pelos partidos são considerados importantes recursos (ambos em terceiro lugar), porém menos utilizados que os primeiros, e os serviços eletrônicos oferecidos pela União Européia consistem nos recursos menos importantes e também os menos usados entre todos. O menor nível de satisfação foi detectado em relação à Internet apesar do seu alto nível de uso.

Os principais problemas com os quais os representantes britânicos se deparam na recuperação de informações, constataram as autoras, são a falta de tempo e a grande quantidade e variedade de fontes disponíveis.

Outro estudo recente sobre as necessidades de informação dos parlamentares trata da Assembléia Legislativa na capital da Índia. Shailendra e Prakash (2008) observaram que eles utilizam várias fontes; as preferidas são os contatos pessoais e os meios de comunicação. Em relação à biblioteca e seus recursos, os autores identificaram que os parlamentares desconhecem o seu papel. A justificativa encontrada é, novamente, a indisponibilidade de tempo.

---

<sup>3</sup> Nelson Polsby (1975) classifica as formas legislativas em quatro tipos de acordo com os regimes políticos (fechados ou abertos) e a atividade governamental (sem especialização ou especializada). Para o escopo deste artigo, é suficiente registrar que, na primeira classificação, não existe um Parlamento funcionando plenamente; a função legislativa é exercida e controlada por uma junta e o Parlamento é apenas decorativo. *Rubber stamp legislatures* são parlamentos próprios dos regimes fechados, e seus membros são cooptados com a finalidade de legitimar as propostas e ações do Executivo. Os parlamentos denominados *emerging and informed legislatures* apresentam variações na forma de funcionamento. Eles estão presentes em sistemas políticos abertos e especializados e podem se reunir, conduzir seus negócios de acordo com regras e expressar sua vontade, porém não apresentam o mesmo nível de independência política característico dos parlamentos denominados *transformative legislatures*.

A função básica da biblioteca legislativa é servir como fonte de informação para o Parlamento em apoio às suas atribuições constitucionais. A forma como isso ocorre dependerá da visão que cada instituição tem da biblioteca e dos recursos disponibilizados para tanto. (Robinson, 1996).

A biblioteca legislativa representa uma das fontes de informações mais comuns no Parlamento. Primeiramente por ser uma instituição secular, criada junto aos primeiros parlamentos da Era Moderna - data de 1796 a criação da Biblioteca da Assembléia Francesa, seguida pela Biblioteca do Congresso Americano, 1800, e pela Biblioteca da Casa dos Comuns, no Reino Unido, 1818 (Robinson, 1996).

Da mesma forma é considerada comum por ser uma fonte presente em 161 países<sup>4</sup>. Apesar da longevidade e da quantidade, não é possível afirmar o quanto a biblioteca legislativa é utilizada pelos parlamentares devido à escassez de estudos sobre o tema.

No Brasil, o Congresso Nacional possui duas bibliotecas servindo a ambas as Casas muito embora cada qual priorize as necessidades do seu público alvo.

Este artigo tem como objetivo descrever o acervo atual da Biblioteca da Câmara dos Deputados<sup>5</sup> e avaliar a sua Política de Desenvolvimento de Coleções por meio da análise dos critérios de seleção e aquisição de documentos verificando se os assuntos ou conteúdos dos livros adquiridos apresentam algum tipo de relação com os temas abordados na Casa.

## 2 Descrição do acervo da biblioteca da Câmara <sup>6</sup>

A Biblioteca da Câmara possui um acervo especializado, segundo sua página eletrônica, em Ciências Sociais com ênfase no Direito, Ciência Política, Economia e Administração Pública<sup>7</sup>.

A coleção é composta de 157.237<sup>8</sup> volumes de livros, folhetos, obras raras e especiais, materiais de referência e de organismos internacionais e multimeios. A coleção de periódicos (jornais diários, revistas semanais e especializadas) possui 682 títulos correntes.

Do total de 157.237 itens, 45.093 não foram incluídos em classes temáticas. Quantos aos demais, 112.144 itens, estão organizados em 12 classes temáticas, conforme a Figura 1.

---

<sup>4</sup> Segundo o *World Directory of National Parliamentary Libraries*, 161 países possuem bibliotecas em seus parlamentos; destes, 20 países as possuem em ambas as Casas (Robinson, 1996, p. 827).

<sup>5</sup> A Biblioteca da Câmara dos Deputados, desde 1971, passou a fazer parte da estrutura do Centro de Documentação e Informação, Cedi, como uma de suas coordenações. Neste artigo emprega-se o termo Biblioteca de forma genérica

<sup>6</sup> Para conhecer a formação do acervo da Biblioteca da Câmara, acessar o documento Seleção de Informações em Bibliotecas Legislativas: o caso da Câmara dos Deputados. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/posgraduacao/curso-ip-3a-edicao/Stephania%20Maria%20de%20Souza%20-%20MONOGRAFIA%20curso%20IP%203.pdf.migrado>> Acesso em: 30 set. 2009.

<sup>7</sup> Informação disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/biblarq/conheca>> Acesso em: 13 dez. 2008.

<sup>8</sup> O acervo da Coordenação de Biblioteca foi inventariado entre os meses de março a setembro de 2008. Os números mencionados neste trabalho foram extraídos de uma tabela preliminar fornecida pela Coordenação de Bibliotecas.

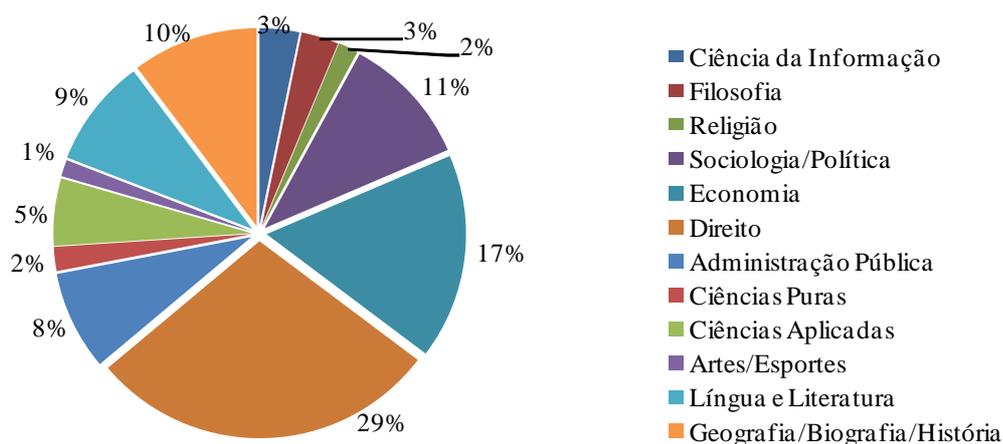


Figura 1 - Quantidade de volumes por classes temáticas - 2008  
 Fonte: Tabela preliminar do Inventário 2008. Coordenação de Biblioteca – Cedi

A soma dos documentos classificados dentro das Ciências Sociais é 88.777. Este número representa 79% do total da coleção categorizada (112.144), como demonstra a Figura 2.

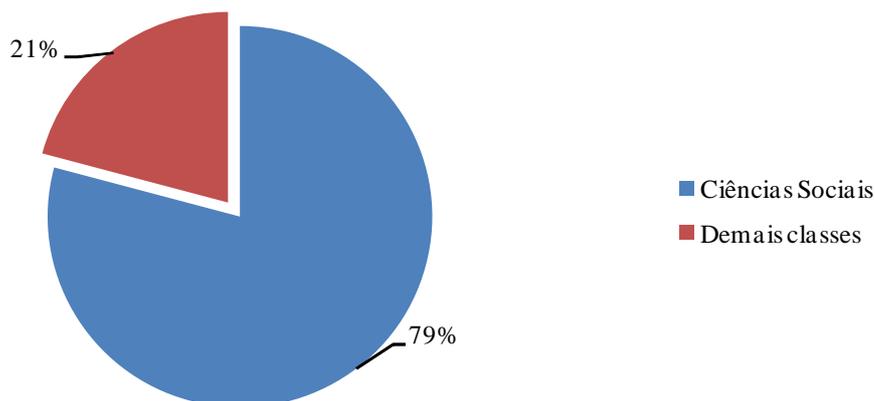


Figura 2 - Quantidade de volumes das Ciências Sociais x demais áreas - 2008  
 Fonte: Tabela preliminar do Inventário 2008. Coordenação de Biblioteca – Cedi

Os dados indicam que o acervo tem se desenvolvido sob o foco das Ciências Sociais, mesmo levando-se em conta a ausência de registro temático para 45.093 itens, assim como a ausência de classificação por assunto da coleção de periódicos.

Em relação aos tipos de materiais, os dados estão organizados em quatro tipos conforme a Figura 3.

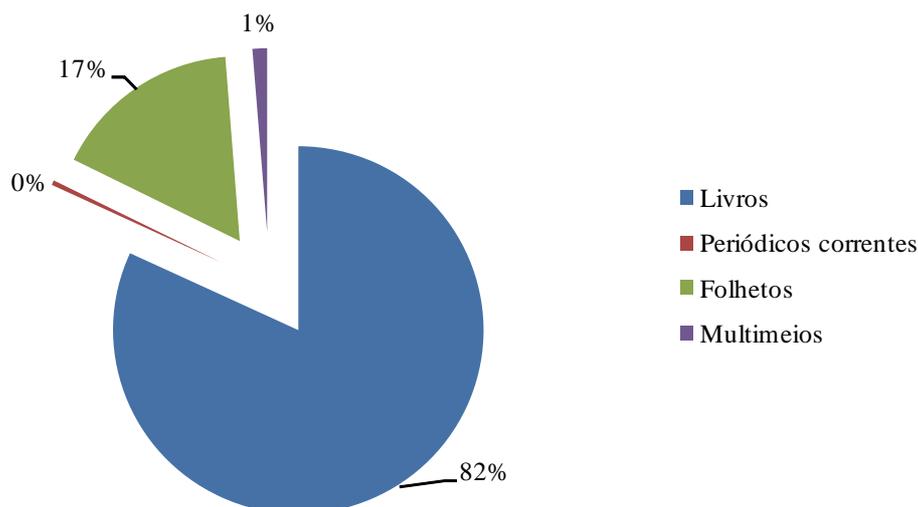


Figura 3 - Tipos de materiais da Coordenação de Biblioteca - 2008  
 Fonte: Tabela preliminar do Inventário 2008. Coordenação de Biblioteca – Cedi

Observa-se que o acervo é constituído em sua quase totalidade por livros e folhetos, o que contraria a premissa de Englefield (1993, p. 19): “os conteúdos dos livros geralmente não são atuais; portanto, os livros, em bibliotecas legislativas, são relativamente menos importantes que os materiais correntes” [tradução nossa]. O acervo de livros em bibliotecas legislativas, sugere o autor, deve representar cerca de 20 a 25% do acervo total.

Quanto às características denominadas intrínsecas às informações, atualidade, completeza, ou exaustividade, tempestividade, precisão, confidencialidade e relevância não são objetos de inventários bibliográficos; logo não é possível descrever ou avaliar o acervo sob estas perspectivas.

### 3 Desenvolvimento do acervo

A Política de Desenvolvimento de Coleções da Biblioteca foi implantada em 2002; contudo, desde os anos 80 já há registros indicando uma preocupação com a definição e implantação de tal política. É o que evidencia um discurso de 1980, pronunciado pelo deputado Alceu Collares em atenção às queixas de alguns servidores do Centro de Documentação e Informação:

No corpo da Biblioteca há um elenco de falhas, enorme, que o tempo não me vai permitir focalizar. Mas gostaria pelo menos de mencionar a falta de uma política de seleção e aquisição. Não estamos atualizando a Bibliografia especializada no campo político, econômico e social, principalmente. Aquisição de material inútil – parece que estão comprando até livro de bolso. Aquisição de catálogo inteiro de uma livraria, por imposição, e do qual não constava data de publicação das obras. Aquisição de obras em língua freqüentemente inacessível à maioria dos leitores (Collares, 1980, p. 10.808).

Percebem-se, a partir deste pronunciamento, critérios particulares se misturando aos procedimentos que deveriam ser essencialmente impessoais.

Procurando sanar a dificuldade causada pela ausência de critérios na seleção de publicações, na reavaliação do acervo e na realização de descartes, foi criada em 1982 uma Tabela de Parâmetros. Todavia seu uso se encerrou 10 anos mais tarde devido à falta de praticidade e utilidade. A Tabela teria sido usada apenas para avaliar publicações já adquiridas, não cumprindo, portanto, o seu objetivo principal, isto é, selecionar novos documentos (Schreiber, 1993).

Outra ação no campo normativo também procurou resolver a mencionada dificuldade. Em 1986, o Cedi encaminhou à Mesa Diretora minuta de um ato propondo a criação da Comissão de Seleção do Acervo Bibliográfico da Câmara. Sua justificativa relatava, como consequências da falta de critérios de seleção e da inexistência de um dispositivo legal para reavaliação do acervo e descarte, o desenvolvimento inadequado das coleções, áreas destinadas a depósitos completamente saturadas e acervo desatualizado. A Comissão seria formada por funcionários conhecedores das necessidades dos usuários e dos diferentes órgãos do Congresso Nacional. A ela caberia desenvolver estudos para a fixação da política, critérios e rotina de seleção, de forma a garantir a revisão segura do acervo atual e a continuidade do seu desenvolvimento (Brasil, 1986).

No mesmo ano foi constituída uma comissão de seleção, em caráter emergencial, com as seguintes funções: preparar um documento-base sobre política de acervo; avaliar os documentos para o intercâmbio, separando os passíveis de doação dos materiais inservíveis com a finalidade de obter espaço físico; selecionar títulos de periódicos entre os doados e reavaliar as coleções existentes na Biblioteca (Brasil. Coordenação de Biblioteca, 1986).

A análise das iniciativas mencionadas aponta para duas questões: a preocupação em desenvolver mecanismos para reavaliar o acervo presente se tornou mais premente que adotar critérios de seleção e impedir o desenvolvimento inadequado do acervo futuro.

Outra questão é o porquê de tais reavaliações. Nos documentos oficiais, a falta de espaço físico é constantemente registrada. Não se sabe se esse argumento foi utilizado para sensibilizar os gestores da Casa em relação à Biblioteca, por ser um argumento visivelmente provável, ou se ele é, de fato, a força-motriz para alterar os procedimentos de seleção bibliográfica. No entanto, é importante registrar que desenvolver uma política de seleção tendo como causa a falta de espaços físicos indica que os profissionais da Biblioteca administram o acervo dentro do modelo de biblioteca centrado na acumulação e armazenamento de documentos. Defende-se aqui, entretanto, a ideia de que o melhor aproveitamento do espaço físico será uma das consequências, não a principal, da adoção de uma política de desenvolvimento de coleções.

A atividade de avaliação do acervo foi retomada a partir da segunda metade dos anos 90 sob os cuidados da Comissão de Seleção, agora coordenada pela Seção de Recebimento e Controle de Publicações Oficiais (Seren). Avaliaram-se as coleções de periódicos, inclusive os

da área médica, documentos dos organismos internacionais, coleção de livros denominada “Fixa”, livros constantes no catálogo extinto BICD, coleção de referência e acervo geral. Em algumas destas avaliações, contou-se com o apoio de especialistas; nas demais, realizaram-se forças-tarefas com diversos profissionais do Cedi. Entre os anos 1996 e 2002 foram avaliados 22.531 documentos. Destes, 2.735 foram descartados<sup>9</sup>.

Paralelamente a essas atividades, a Comissão de Seleção prosseguiu incorporando ao acervo documentos julgados relevantes aos interesses da Casa. Os livros novos eram identificados em catálogos de editoras, no catálogo da extinta Rede Sabi, posteriormente Rede Virtual de Bibliotecas (Rede Rvbi), resenhas literárias de jornais e revistas e sugeridos por servidores. Todavia, o critério de seleção era “cobrir o núcleo básico do acervo da Biblioteca (Direito, Ciência Política, Economia e Administração Pública) com os livros considerados essenciais” (Brasil, 2001, f. 2).

No período compreendido entre 1996 e 2002 foram selecionados para compra 18.181 livros e incorporadas ao acervo 21.292 doações.

A necessidade de se estabelecer “uma política de seleção com critérios definidos em documento escrito, elaborado pela própria Comissão para tornar o trabalho de seleção mais coerente, eficiente e objetivo” foi registrada no Relatório da Seren de 1998. (Brasil, 1998, f. 10). Porém nenhum dos documentos analisados - relatórios, ofícios, minuta de ato legal - mencionam a importância de se fazer estudos a fim de se conhecer os tipos de informações necessárias ao processo legislativo, suas fontes e seus formatos. Este conhecimento, pelo que foi possível constatar no teor da minuta do ato mencionado anteriormente, faria parte das qualidades inerentes aos membros da Comissão de Seleção (Brasil, 1986).

A Comissão de Seleção iniciou a elaboração da Política de Desenvolvimento de Coleções em 1999 e a finalizou em 2002. Portanto, a partir de 2003, a Biblioteca passou a contar com uma ferramenta para selecionar e adquirir materiais bibliográficos. Resta saber, então, se as suas finalidades estão sendo alcançadas.

#### **4 Descrição da Política de Desenvolvimento de Coleções da biblioteca**

O objetivo geral da Política de Desenvolvimento de Coleções da Biblioteca é determinar as diretrizes e as normas que visam estabelecer ações, estratégias e critérios para a tomada de decisões referentes ao desenvolvimento racional e equilibrado do acervo, em consonância com os objetivos da Instituição.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Foram analisadas as informações dos relatórios da Seren referentes aos anos 1996 a 2002. Não há registro dos números de livros descartados para o período 1999 a 2001 muito embora tenham sido feitas avaliações. Os documentos estão disponíveis nos arquivos daquela Seção.

<sup>10</sup> Para conhecer outras informações sobre a Política de Desenvolvimento de Coleções da Biblioteca da Câmara, acessar o documento Seleção de Informações em Bibliotecas Legislativas: o caso da Câmara dos Deputados. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/posgraduacao/curso-ip-3a->

Os objetivos específicos são: orientar os membros da Comissão de Seleção visando à coerência e à consistência do acervo; garantir o crescimento racional e equilibrado do acervo nas áreas temáticas definidas; estabelecer critérios para aquisição de publicações para órgãos administrativos da Casa, a título de Coleção Depositada; estabelecer a política de descarte.

No documento da Política, os critérios gerais de seleção de publicações a partir do assunto foram divididos em dois núcleos: o núcleo básico é formado pelos temas das áreas do Direito, Ciência Política, Economia e Administração Pública. O núcleo complementar reúne obras cujos assuntos tratam de políticas sociais, educação, relações exteriores, defesa nacional, infraestrutura, história, geografia, língua e literatura, biografias, artes e ciência da informação.

A aquisição ou não de um título novo deve atender prioritariamente ao critério assunto. Se o assunto do documento avaliado está entre aqueles, poderá ser adquirido, porém a decisão final levará em conta também critérios específicos, os quais não são objetos deste estudo.

As fontes consultadas para a seleção de novas publicações são bases de dados, catálogos de editores ou livrarias, resenhas literárias de revistas e jornais, feiras e exposições de livros, páginas da Internet, lista de novas aquisições, boletins bibliográficos de bibliotecas e sugestões de usuários. Na prática, são realizados constantes levantamentos dos títulos novos em catálogos eletrônicos das grandes editoras que cobrem a área de Direito, nas páginas eletrônicas de livrarias e em resenhas literárias de jornais e revistas.

Atualmente, um título constante no catálogo da Rede Rvbi, mas não no acervo da Biblioteca, poderá ser adquirido ou não, dependendo do julgamento da Comissão quanto ao grau de pertinência temática, ou seja, está se tentando um melhor compartilhamento dos recursos informacionais disponíveis nos acervos da Rede.

Quanto aos livros estrangeiros, geralmente são selecionados quando indicados pelos consultores. A aquisição final de um documento estrangeiro está condicionada à sua disponibilidade no mercado livreiro internacional, aliada à capacidade do livreiro de atendê-la. É importante ressaltar que nos últimos dez anos, os recursos orçamentários reservados para a compra de materiais informacionais não constituíram limites à aquisição final de um documento [informação verbal].<sup>11</sup>

## **5 Descrição da metodologia**

A abordagem utilizada neste estudo para avaliar os critérios de seleção de documentos, sob o critério assunto, não está presente na literatura. Optou-se por adotá-la após se verificar que os diversos métodos relatados na literatura especializada não atendem aos objetivos do trabalho

O emprego dos métodos classificados como quantitativos requer a obtenção de diversos

---

edicao/Stephania%20Maria%20de%20Souza%20-%20MONOGRAFIA%20curso%20IP%203.pdf.migrado. Acesso em: 30 set. 2009

<sup>11</sup> Notícias fornecidas pelas coordenadoras da Comissão de Seleção a partir de 2004, em dezembro de 2008.

dados estatísticos ausentes tanto na Biblioteca quanto nos demais órgãos subordinados ao Centro de Documentação e Informação, tais como dados sobre uso da coleção e sobre o perfil do usuário real. Melhor dizendo, dados sobre quem usa o quê e com qual finalidade. A utilização dos métodos qualitativos é igualmente inviável devido à indisponibilidade de tempo e recursos financeiros para a elaboração do estudo.

Sendo assim, foram realizados dois levantamentos de dados e, em seguida, cruzados os principais resultados a fim de verificar se os conteúdos dos livros adquiridos apresentam algum tipo de relação com os temas abordados na Casa.

O primeiro levantamento consistiu em identificar os assuntos dos livros selecionados e adquiridos por compra entre os anos 2000 e 2007. Os títulos dos livros analisados estão registrados nos documentos de “encomendas”, os quais compõem os processos administrativos de compras do mesmo período<sup>12</sup>. A identificação dos assuntos propriamente dita foi realizada consultando a Rede Rvbi/catálogo da Biblioteca, por meio do sistema Aleph. Foram identificados os assuntos de 18.833 livros, de um total de 21.261 documentos. A diferença se explica pela desconsideração dos títulos comprados como coleção depositada e dos títulos que não atenderam a critérios propostos para identificação. Os resultados do levantamento serão apresentados juntamente com as análises no próximo tópico.

A fim de identificar os assuntos abordados na Casa, fez-se um levantamento dos conteúdos temáticos dos projetos de lei ordinária (PLs), relatados entre os anos 2000 e 2007 pelas comissões permanentes que oferecem parecer de mérito às proposições<sup>13</sup>. A escolha da fase de relatoria do PL se justifica por entender o relator, sob a perspectiva informacional, “como um agente de sua comissão, cuja incumbência é coletar e compartilhar informação sobre o impacto de uma política específica” (Santos; Almeida, 2005, p. 701). No caso dos projetos de lei, os respectivos assuntos foram identificados a partir das matérias regimentalmente atribuídas às comissões permanentes<sup>14</sup>. Os dados relativos às “proposições relatadas pela comissão X” foram obtidos por meio do Sistema de Informações Legislativas (Sileg). O Sileg é um sistema que visa acompanhar e registrar as informações geradas pela Câmara ao longo do processo legislativo. O sistema apresenta duas versões: a primeira está disponível no portal da Câmara dos Deputados para o público em geral, e a segunda é limitada a alguns setores da Casa.

Os dados deste trabalho foram coletados por meio da versão interna, pois ela possibilita a construção de estratégias diversificadas o que é inviável na versão pública. Utilizou-se a

---

<sup>12</sup> As encomendas mencionadas compõem os seguintes processos da Seção de Aquisição da Coordenação de Biblioteca: 118.207/1998, 128.316/1999, 123.245/2000, 101.501/2002, 103.950/2003, 106.165/2004, 106.176/2005, 101.430/2005, 107.196/2005.

<sup>13</sup> De acordo com Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), art. 126, parecer é a proposição com que uma Comissão se pronuncia sobre qualquer matéria sujeita a seu estudo. O parecer de mérito dispõe apenas sobre a matéria da proposta, excluindo-se, portanto, os aspectos orçamentários, constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa.

<sup>14</sup> Ver. RICD, art. 32, das Matérias ou Atividades de Competência das Comissões.

seguinte estratégia<sup>15</sup>: no *Módulo Proposição* a pesquisa limitou-se ao período de 2000-2007 e ao tipo de proposição *PL*, e no campo de retorno dos resultados, *retornar todas as proposições* (ativas e inativas); no *Módulo Andamento*, limitou-se ao período de 01/01/2000 a 31/12/2000, alterando-se o ano a cada levantamento; no campo *Expressão Textual* deste módulo utilizaram-se os termos *parecer and mérito* (CCJC e CFT) e somente *parecer* para as demais comissões permanentes; e, por último, no campo *Órgão*, foram selecionadas as siglas das comissões permanentes a cada levantamento.

## 6 Apresentação e análise dos resultados

Os dados do levantamento “conteúdos temáticos dos livros” estão descritos em três grupos. No primeiro grupo são tratados todos os dados coletados; no segundo, os dados pertencentes à classe<sup>16</sup> Ciências Sociais; e, no terceiro, os dados das classes temáticas que compõem o núcleo básico do acervo da Biblioteca: Direito, Economia, Ciência Política e Administração Pública.

Os conteúdos temáticos dos livros identificados estão organizados nas nove classes temáticas da CDU, de acordo com a Tabela 1.

Tabela 1 - Livros comprados por classes temáticas - 2000-2007

<b>CLASSES DA CDU</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>Ciências Sociais - 3</b>	757	1344	2100	1976	1855	1945	2701	553	<b>13231</b>	<b>70,25</b>
<b>Língua, Linguística, Literatura - 8</b>	117	183	325	355	298	121	116	35	<b>1550</b>	<b>8,23</b>
<b>Geografia, Biografia, História - 9</b>	107	94	224	241	197	106	121	20	<b>1110</b>	<b>5,89</b>
<b>Ciências Aplicadas, Medicina, tecnologia - 6</b>	38	114	193	171	186	113	123	34	<b>972</b>	<b>5,16</b>
<b>Generalidades, conhecimento, informação - 0</b>	40	65	95	86	93	69	75	23	<b>546</b>	<b>2,90</b>
<b>Matemática, Ciências Naturais - 5</b>	28	40	73	69	86	86	85	18	<b>485</b>	<b>2,58</b>
<b>Filosofia, Psicologia - 1</b>	40	42	75	81	91	57	67	18	<b>471</b>	<b>2,50</b>
<b>Artes, recreação, esportes - 7</b>	15	28	45	58	44	34	41	10	<b>275</b>	<b>1,46</b>
<b>Religião, Teologia - 2</b>	20	28	41	28	38	13	22	3	<b>193</b>	<b>1,02</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1162</b>	<b>1938</b>	<b>3171</b>	<b>3065</b>	<b>2888</b>	<b>2544</b>	<b>3351</b>	<b>714</b>	<b>18833</b>	<b>100%</b>

Fonte: Processos de aquisição de livros da Coordenação de Biblioteca – Cedi – Dados compilados pela autora

Observa-se que, para o período, a classe Ciências Sociais é a maior beneficiada com aquisições de livros, tanto antes quanto depois do estabelecimento da Política de Desenvolvimento de Coleções, com uma média de 70% do total de aquisições. É interessante observar que esta média somente foi alcançada a partir de 2005, vale dizer, dois anos após o

<sup>15</sup> Foram utilizadas diversas estratégias obtendo-se resultados distintos. A presente estratégia foi desenvolvida com o apoio dos servidores do Prolegis.

documento de a política estabelecer critérios formais de seleção.

Na Tabela 2, verifica-se mais claramente o exposto acima. Da mesma forma, as classes Língua, Linguística e Literatura (classe 8) e Geografia, Biografia e História (classe 9) apresentam as porcentagens de aquisições reduzidas a partir de 2005. Todavia ambas são mais beneficiadas com aquisições que subclasses das Ciências Sociais, consideradas básicas pela Política de Desenvolvimento de Coleções, como será demonstrado adiante.

Tabela 2 – Livros comprados por classes temáticas – médias anuais (distribuição percentual) - 2000-2007

CLASSES DA CDU	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
<b>Ciências Sociais - 3</b>	65,15	69,35	66,23	64,47	64,23	76,45	80,60	77,45	<b>70,25</b>
<b>Língua, Linguística, Literatura - 8</b>	10,07	9,44	10,25	11,58	10,32	4,76	3,46	4,90	<b>8,23</b>
<b>Geografia, Biografia, História - 9</b>	9,21	4,85	7,06	7,86	6,82	4,17	3,61	2,80	<b>5,89</b>
<b>Ciências Aplicadas, Medicina, tecnologia - 6</b>	3,27	5,88	6,09	5,58	6,44	4,44	3,67	4,76	<b>5,16</b>
<b>Generalidades, conhecimento, informação - 0</b>	3,44	3,35	3,00	2,81	3,22	2,71	2,24	3,22	<b>2,90</b>
<b>Matemática, Ciências Naturais - 5</b>	2,41	2,06	2,30	2,25	2,98	3,38	2,54	2,52	<b>2,58</b>
<b>Filosofia, Psicologia - 1</b>	3,44	2,17	2,37	2,64	3,15	2,24	2,00	2,52	<b>2,50</b>
<b>Artes, recreação, esportes - 7</b>	1,29	1,44	1,42	1,89	1,52	1,34	1,22	1,40	<b>1,46</b>
<b>Religião, Teologia - 2</b>	1,72	1,44	1,29	0,91	1,32	0,51	0,66	0,42	<b>1,02</b>
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>								

Fonte: Processos de aquisição de livros da Coordenação de Biblioteca – Cedi – Dados compilados pela autora

A classe temática Ciências Sociais está organizada em 10 subclasses, conforme a Tabela 3. Entre estas, destaque para as subclasses de Direito, Economia e Ciência Política com maior número de aquisições. As três subclasses, juntamente com a subclasse de Administração Pública, passaram a compor o núcleo básico do acervo com a implantação da Política de Desenvolvimento de Coleções, em 2002. Juntas, representam quase 90% das aquisições em Ciências Sociais. Tabela 3 – Aquisições em Ciências Sociais – 2000-2007

CIÊNCIAS SOCIAIS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total	%
<b>Direito, jurisprudência - 34</b>	321	720	1103	1032	918	1172	1490	351	<b>7107</b>	<b>53,71</b>
<b>Economia - 33</b>	238	341	492	457	427	348	564	104	<b>2971</b>	<b>22,45</b>
<b>Política - 32</b>	72	79	153	159	158	162	213	32	<b>1028</b>	<b>7,77</b>
<b>Administração Pública - 35</b>	23	68	105	93	84	82	159	25	<b>639</b>	<b>4,83</b>
<b>Assistência social, previdência, seguridade - 36</b>	33	30	80	70	66	74	81	15	<b>449</b>	<b>3,39</b>
<b>Demografia, Sociologia, Estatística - 31</b>	19	45	70	67	77	38	99	12	<b>427</b>	<b>3,23</b>
<b>Educação, ensino - 37</b>	18	19	38	46	60	29	46	6	<b>262</b>	<b>1,98</b>
<b>Etnologia, Etnografia, costumes - 39</b>	17	25	36	32	27	20	24	5	<b>186</b>	<b>1,41</b>
<b>Ciências Sociais relacionadas a outras</b>	15	17	23	19	37	20	25	3	<b>159</b>	<b>1,20</b>

<sup>16</sup> Adotam-se os termos “classe” para as classes gerais da CDU; “subclassas”, para as suas divisões; e “áreas” para as divisões das subclassas.

CIÊNCIAS SOCIAIS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total	%
<b>áreas – 3</b>										
<b>Metrologia, pesos e medidas - 38</b>	1	0	0	1	1	0	0	0	3	0,02
<b>TOTAL</b>	<b>757</b>	<b>1344</b>	<b>2100</b>	<b>1976</b>	<b>1855</b>	<b>1945</b>	<b>2701</b>	<b>553</b>	<b>13231</b>	<b>100</b>

Fonte: Processos de aquisição de livros da Coordenação de Biblioteca – Cedi – Dados compilados pela autora

As classes Língua, Linguística e Literatura e Geografia, Biografia e História, não obstante as áreas constituírem o núcleo complementar do acervo, apresentam uma disparidade quando se comparam os totais de suas aquisições aos de subclasses consideradas básicas ou complementares. Os dados são apresentados na Figura 4.

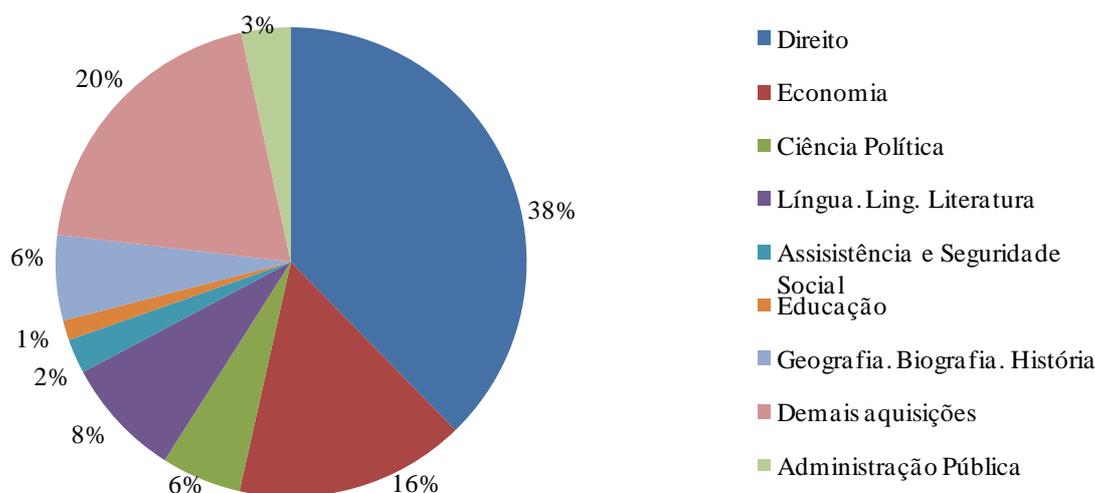


Figura 4 – Aquisições para o Núcleo Básico x Núcleo Complementar - 2000-2007

Fonte: Processos de aquisição de livros da Coordenação de Biblioteca – Cedi – Dados compilados pela autora

Ciência Política (6%) e Administração Pública (3%), ambas as subclasses das Ciências Sociais, embora façam parte do núcleo básico, apresentam menos aquisições que as classes de Língua, Linguística e Literatura (8%) e Geografia, Biografia e História (6%).

As subclasses de Educação (1%) e Assistência e Seguridade Social (2%) igualmente compõem o núcleo complementar, no entanto são pouco beneficiadas, levando-se em conta os investimentos feitos nas duas classes complementares porém não classificadas entre as Ciências Sociais. Considerando tais dados, conclui-se que os critérios para seleção de livros por assunto estão possibilitando o desenvolvimento de um acervo de fato especializado em Ciências Sociais. Quando se observam, porém, as subclasses das Ciências Sociais, constata-se que a ênfase em aquisições tem sido dada, para o período em análise, ao Direito e, em menor número, à Economia.

Outra constatação se refere ao objetivo geral da Política de Desenvolvimento de Coleções da Coordenação de Biblioteca - *desenvolvimento racional e equilibrado do acervo, em consonância com os objetivos da Instituição*: compram-se mais livros de algumas classes e subclasses, independentemente se serem básicas ou complementares e bem menos de outras,

também básicas ou complementares. Os dados pertinentes ao núcleo básico - Direito, Economia, Ciências Políticas e Administração Pública - estão organizados nas Tabelas 4 a 9.

A subclasse de Direito é, entre todas as áreas básicas ou complementares, classes ou subclasses, a maior beneficiada com aquisições no período em análise. Isto significa que os profissionais do Cedi, antes e depois do estabelecimento de critérios formais de seleção, entendem os assuntos ligados ao Direito como os mais relevantes à Câmara dos Deputados. Todavia, quando se analisam os dados relativos a tais assuntos, percebe-se novamente a falta de equilíbrio nas compras de livros. Os dados referentes a esta subclasse estão organizados em oito áreas, conforme a Tabela 4.

Tabela 4 - Aquisições em Direito – 2000-2007

<b>DIREITO</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>Direito Civil – 347</b>	172	299	466	496	433	537	647	161	<b>3211</b>	<b>45,18</b>
<b>Direito Público – 342</b>	52	150	222	187	166	224	348	64	<b>1413</b>	<b>19,88</b>
<b>Direito Penal – 343</b>	54	153	209	175	162	252	258	77	<b>1340</b>	<b>18,85</b>
<b>Direito em geral, Propedêutica – 340</b>	19	68	96	93	88	78	123	30	<b>595</b>	<b>8,37</b>
<b>Direito Internacional – 341</b>	15	27	50	42	32	45	69	11	<b>291</b>	<b>4,09</b>
<b>Direito relacionado a outras áreas, jurisprudência – 34</b>	8	18	48	31	34	33	41	6	<b>219</b>	<b>3,08</b>
<b>Direito Penal especial e Militar – 344</b>	1	2	9	5	2	2	3	0	<b>24</b>	<b>0,34</b>
<b>Direito Canônico e assuntos diversos – 348 e 349</b>	0	3	3	3	1	1	1	2	<b>14</b>	<b>0,20</b>
<b>Total</b>	<b>321</b>	<b>720</b>	<b>1103</b>	<b>1032</b>	<b>918</b>	<b>1172</b>	<b>1490</b>	<b>351</b>	<b>7107</b>	<b>100%</b>

Fonte: Processos de aquisição de livros da Coordenação de Biblioteca – Cedi – Dados compilados pela autora

A parte do acervo sobre Direito Civil foi enriquecida com 45% do total de livros adquiridos sobre Direito; seguida pelas áreas do Direito Público (19,8%) e Direito Penal (18,8%). O total das aquisições para as três áreas representa 83,92% de todas as aquisições para a subclasse Direito. As áreas compõem o núcleo básico do acervo Biblioteca, contudo é necessário identificar as causas que geram a desproporção entre o número de aquisições para estas áreas e as demais áreas do Direito, também pertencentes ao núcleo básico.

Os dados referentes aos livros sobre Economia estão organizados igualmente em oito áreas.

Tabela 5 - Aquisições em Economia – 2000-2007

<b>ECONOMIA</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>Finanças públicas, impostos, bancos [Direito Tributário] – 336</b>	43	109	184	128	128	125	201	43	<b>961</b>	<b>32,34</b>
<b>Trabalho, emprego [Direito do Trabalho] – 331</b>	115	112	132	163	143	109	157	30	<b>961</b>	<b>32,34</b>
<b>Relações econômicas internacionais – 339</b>	16	39	68	50	40	56	71	11	<b>351</b>	<b>11,82</b>
<b>Política e planejamento econômico – 338</b>	21	25	36	41	41	21	69	10	<b>264</b>	<b>8,89</b>
<b>Teorias econômicas – 330</b>	30	23	41	36	41	19	26	2	<b>218</b>	<b>7,34</b>

<b>ECONOMIA</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>Economia [Direito Econômico] – 33</b>	9	22	22	26	13	11	20	5	<b>128</b>	<b>4,31</b>
<b>Acordos para atividades econômicas, cooperativismo – 334</b>	3	6	5	7	8	4	14	3	<b>50</b>	<b>1,68</b>
<b>Economia da terra e da propriedade – 332</b>	1	5	4	6	13	3	6	0	<b>38</b>	<b>1,28</b>
<b>Total</b>	<b>238</b>	<b>341</b>	<b>492</b>	<b>457</b>	<b>427</b>	<b>348</b>	<b>564</b>	<b>104</b>	<b>2971</b>	<b>100</b>

Fonte: Processos de aquisição de livros da Coordenação de Biblioteca – Cedi – Dados compilados pela autora

Observa-se que, das oito áreas, cinco receberam maiores investimentos em recursos informacionais, isto é, 90% dos livros comprados no período em análise se concentram em cinco áreas – finanças públicas, Direito do Trabalho, relações econômicas internacionais, política e planejamento econômico e teorias econômicas.

Destaca-se que as duas áreas com maiores aquisições (64,68%) são compostas por livros das áreas de Direito Tributário e Direito do Trabalho. Isto ocorre porque a Biblioteca optou por classificar tais documentos sob o assunto principal - tributação e trabalho - mais o aspecto legal. Portanto, a mencionada ênfase atribuída a Economia pode ser questionada.

A próxima subclasse, Ciência Política, apresenta comportamento similar a anterior, isto é, cinco das dez áreas sob as quais os dados estão organizados contêm mais de 90% das aquisições. Novamente, é perceptível a ausência de equilíbrio nas aquisições de livros.

Tabela 6 - Aquisições em Ciência Política – 2000-2007

<b>CIÊNCIA POLÍTICA</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>Política – 32</b>	28	30	45	30	46	41	67	11	<b>298</b>	<b>28,99</b>
<b>Formas de organização política – 321</b>	14	26	41	30	43	38	49	10	<b>251</b>	<b>24,42</b>
<b>Relações internacionais – 327</b>	7	3	16	49	34	40	37	6	<b>192</b>	<b>18,68</b>
<b>Política interna – 323</b>	7	4	23	19	14	12	21	0	<b>100</b>	<b>9,73</b>
<b>Partidos e movimentos políticos – 329</b>	10	10	14	9	9	10	20	1	<b>83</b>	<b>8,07</b>
<b>Eleições, campanhas eleitorais – 324</b>	1	2	6	4	3	9	5	0	<b>30</b>	<b>2,92</b>
<b>Escravidão – 326</b>	2	1	3	9	5	3	4	1	<b>28</b>	<b>2,72</b>
<b>Migração, colonização – 325</b>	1	2	3	8	3	5	2	2	<b>26</b>	<b>2,53</b>
<b>Parlamentos, representação do povo</b>	2	1	2	1	1	2	6	1	<b>16</b>	<b>1,56</b>
<b>Política religiosa – 322</b>	0	0	0	0	0	2	2	0	<b>4</b>	<b>0,39</b>
<b>Total</b>	<b>72</b>	<b>79</b>	<b>153</b>	<b>159</b>	<b>158</b>	<b>162</b>	<b>213</b>	<b>32</b>	<b>1028</b>	<b>100</b>

Fonte: Processos de aquisição de livros da Coordenação de Biblioteca – Cedi – Dados compilados pela autora

Aquisições acerca dos assuntos de Administração Pública, a despeito de serem considerados básicos, não têm recebidos os mesmos investimentos de outras subclasses, como já apontado. Quando organizados em sete áreas, constata-se uma forte concentração de livros em apenas duas: Administração Pública e Governo (44,2%) e Servidor Público (40,5%). Os demais assuntos ligados à subclasse são pouco ou quase nada beneficiados com aquisições.

Tabela 7 - Aquisições em Administração Pública – 2000-2007

<b>ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>Administração Pública, Governo – 35</b>	11	27	43	37	31	43	82	9	<b>283</b>	<b>44,29</b>
<b>Atividades específicas [Servidor público] – 351</b>	10	26	46	44	45	25	52	11	<b>259</b>	<b>40,53</b>
<b>Administração municipal [Direito Municipal] – 352</b>	1	6	13	7	4	5	14	3	<b>53</b>	<b>8,29</b>
<b>Assuntos militares – 355</b>	0	4	3	2	2	6	6	1	<b>24</b>	<b>3,76</b>
<b>Governo central, nacional – 354</b>	1	5	0	2	1	3	4	0	<b>16</b>	<b>2,50</b>
<b>Governo regional, estadual – 353</b>	0	0	0	0	1	0	1	1	<b>3</b>	<b>0,47</b>
<b>Serviços do Exército – 356</b>	0	0	0	1	0	0	0	0	<b>1</b>	<b>0,16</b>
<b>Total</b>	<b>23</b>	<b>68</b>	<b>105</b>	<b>93</b>	<b>84</b>	<b>82</b>	<b>159</b>	<b>25</b>	<b>639</b>	<b>100</b>

Fonte: Processos de aquisição de livros da Coordenação de Biblioteca – Cedi – Dados compilados pela autora

A Tabela 8 apresenta a evolução temporal da quantidade de compras de livros por assunto do núcleo básico. Livros de Direito, como já demonstrado, são os mais adquiridos em qualquer ano em análise. Livros de assuntos ligados a Economia estão em segundo lugar, porém há que se levar em conta o exposto anteriormente acerca dos livros de Direito Tributário e Trabalhista, classificados sob o aspecto econômico.

Tabela 8 - Evolução das aquisições por áreas do núcleo básico (distribuição percentual) – 2000-2007

<b>NÚCLEO BÁSICO</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>Média</b>
<b>Direito</b>	49,08	59,60	59,53	59,28	57,84	66,44	61,42	68,55	60,51
<b>Economia</b>	36,39	28,23	26,55	26,25	26,91	19,73	23,25	20,32	25,30
<b>Ciência Política</b>	11,01	6,54	8,26	9,13	9,96	9,18	8,78	6,25	8,75
<b>Administração Pública</b>	3,52	5,63	5,67	5,34	5,29	4,65	6,55	4,88	5,44
<b>Total</b>	<b>100</b>								

Fonte: Processos de aquisição de livros da Coordenação de Biblioteca – Cedi – Dados compilados pela autora

Na Tabela 9, observa-se que a evolução das aquisições não implica mudanças significativas em termos de áreas de compra; de modo geral, o aumento ou redução das compras afeta todas as subclasses de maneira semelhante; vale dizer, a proporção de aquisições, por subclasse, altera-se apenas marginalmente.

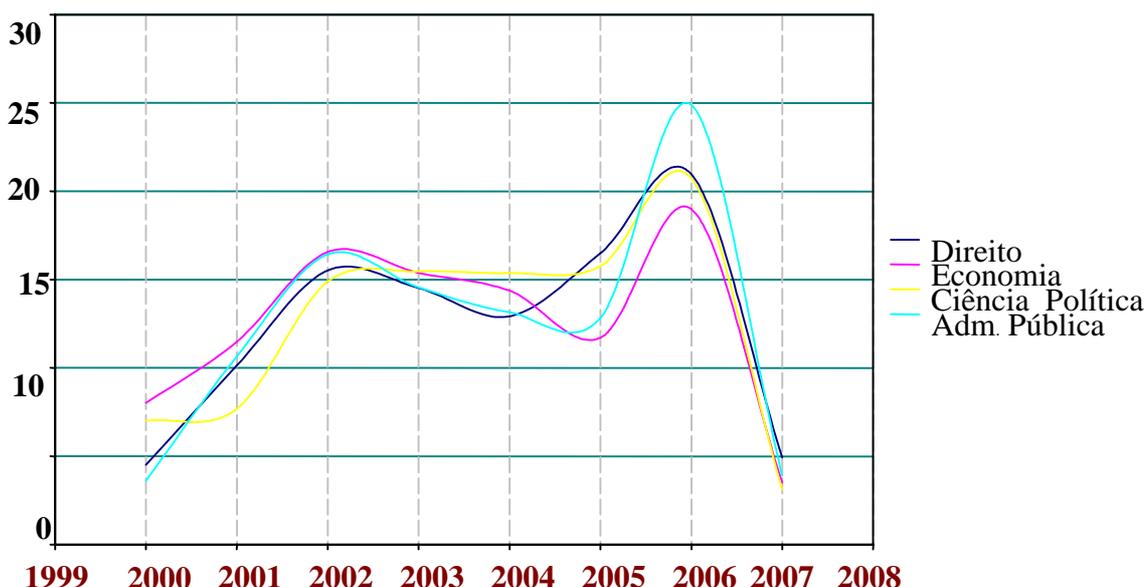
Tabela 9 - Aquisições por assuntos do núcleo básico (distribuição percentual) – 2000-2007

<b>NÚCLEO BÁSICO</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>Total</b>
<b>Direito</b>	4,52	10,13	15,52	14,52	12,92	16,49	20,97	4,93	100
<b>Economia</b>	8,02	11,48	16,56	15,38	14,37	11,71	18,98	3,50	100
<b>Ciência Política</b>	7,00	7,68	14,88	15,47	15,37	15,76	20,73	3,11	100
<b>Administração Pública</b>	3,60	10,64	16,44	14,55	13,15	12,83	24,88	3,91	100

Fonte: Processos de aquisição de livros da Coordenação de Biblioteca – Cedi – Dados compilados pela autora

Isto pode ser visto com mais clareza na Figura 5.

Figura 5 - Evolução das aquisições por áreas do núcleo básico (distribuição percentual) – 2000-2007



Fonte: Processos de aquisição de livros da Coordenação de Biblioteca – Cedi – Dados compilados pela autora

Destacam-se dois pontos de ascendência: o primeiro culmina no ano 2002, em decorrência da normalização dos novos procedimentos de compra. Neste mesmo ano, é consolidado o documento da Política de Desenvolvimento de Coleções da Coordenação de Biblioteca.

Outro ponto atinge o pico no ano 2006, para depois entrar em uma queda acentuada motivada por fatores igualmente ligados à aquisição<sup>17</sup>, todavia o declínio é observado em todas as áreas do núcleo básico. Entre os pontos de culminância, a subclasse Ciência Política se mantém estável. As demais apresentam pequena diminuição no número de aquisições para em seguida aumentarem novamente. Destaque para a subclasse Administração Pública, beneficiada em 2006 com uma taxa de aquisições de livros acima da taxa média, 5,1%, obtida ao longo do período.

Questiona-se, por conseguinte, se os procedimentos de aquisição seriam os fatores determinantes no desenvolvimento do acervo e não os critérios de seleção e, da mesma forma, se os procedimentos de seleção de livros novos seriam os responsáveis pelos mencionados desequilíbrios apontados pelos dados. O período analisado e o modo pelo qual os dados foram coletados, observando apenas o aspecto quantitativo, não permitem responder a estas questões.

O objetivo do levantamento “conteúdos temáticos dos projetos de lei” era, em princípio, verificar se os assuntos ou conteúdos dos livros adquiridos apresentavam algum tipo de relação com os temas abordados na Casa. Constatou-se, no entanto, a impossibilidade de estabelecer

<sup>17</sup> Os citados fatores são a finalização, em 2006, do contrato de livros adquiridos no mercado nacional e a não-entrega de livros solicitados durante a vigência contratual. Para outros esclarecimentos, ver o Relatório de Atividades da Seção de Aquisição – Cobib/Cedi 2007.

uma relação entre os resultados de ambos os levantamentos.

Os assuntos dos livros foram coletados item a item, ao passo que o mesmo não foi feito com as matérias dos PLs. Estas estão agrupadas em grandes temas, o que limita a possibilidade de uma comparação detalhada.

Optou-se, então, por apresentar apenas os resultados do segundo levantamento, apontar as comissões com maiores incidências de PLs relatados e relacionar os respectivos assuntos aos da Política de Desenvolvimento de Coleções da Coordenação de Biblioteca.

Os resultados estão organizados pelas siglas das comissões temáticas na Tabela 10.

Tabela 10 - Projetos de lei relatados pelas comissões temáticas – 2000-2007

COMISSÕES	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total	%	% acum.
CSSF	317	321	221	292	251	345	287	300	2334	16,00	16,00
CTASP	234	294	255	290	346	234	150	436	2239	15,34	31,34
CCJC	257	295	172	339	260	279	179	205	1986	13,60	44,94
CEC	157	196	199	272	228	277	188	300	1817	12,45	57,39
CDC	116	133	179	144	128	96	76	85	957	6,55	63,94
CVT	98	141	108	151	82	139	75	157	951	6,50	70,44
CDEIC	99	103	115	106	94	130	92	105	844	5,80	76,24
CFT	64	97	68	71	109	130	97	76	712	4,90	81,14
CCTCI	49	77	56	65	83	104	112	70	616	4,22	85,36
CAPADR	68	53	52	62	49	68	47	75	474	3,24	88,60
CSPCCO	0	0	36	68	52	66	71	83	376	2,60	91,20
CME	33	32	29	23	30	45	34	46	272	1,86	93,06
CREDN	43	62	34	26	30	30	19	27	271	1,85	94,91
CMADS	1	0	0	0	50	67	55	59	232	1,60	96,51
CDU	30	24	20	28	30	41	17	28	218	1,50	98,01
CAINDR	10	10	17	10	52	30	9	29	167	1,14	99,15
CTD	0	0	0	9	21	20	21	20	91	0,62	99,77
CDHM	0	0	0	0	5	9	8	12	34	0,23	100
<b>Total</b>	<b>1576</b>	<b>1838</b>	<b>1561</b>	<b>1956</b>	<b>1900</b>	<b>2110</b>	<b>1537</b>	<b>2113</b>	<b>14591</b>	<b>100</b>	

Fonte: Sileg – Dados compilados pela autora

Legendas: CSSF- Comissão de Seguridade e Família; CTASP – Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público; CCJC – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania; CEC – Comissão de Educação e Cultura; CDC – Comissão de Defesa do Consumidor; CVT – Comissão de Viação e Transporte; CDEIC – Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; CFT – Comissão de Finanças e Tributação; CCTCI – Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; CAPADR – Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; CSPCCO – Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; CME – Comissão de Minas e Energia; CREDN – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional; CMADS – Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; CDU – Comissão de Desenvolvimento Urbano; CAINDR – Comissão de Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional; CTD – Comissão de Turismo e Desporto; CDHM – Comissão de Direitos Humanos e Minorias

Constata-se que 85% do pareceres de mérito emitidos no período em análise foram elaborados por 9 das 18 comissões temáticas com esta atribuição.

Do grupo de nove comissões com maior incidência de PLs relatados, duas tratam de assuntos não-pertencentes às Ciências Sociais, de acordo com a classificação do conhecimento apresentada pela CDU. São elas Viação e Transporte (6,5%) e Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (4,22%). Isto é, os assuntos abordados por estas comissões estão fora da área de especialização do acervo da Biblioteca, mas são tratados como assuntos complementares por sua Política de Desenvolvimento de Coleções.

A comissão com maior número de PLs relatados no período, Comissão de Seguridade Social e Família (16%), apresenta como assuntos principais previdência social, assistência social e política de saúde ou saúde pública. Esses temas estão alocados no núcleo complementar, e não no núcleo básico da mencionada política. Ou seja, apesar das proposições sobre os temas apresentarem uma média anual de 16% de todos os PLs relatados, os assuntos não mereceram destaque no desenvolvimento do acervo da Biblioteca.

As Comissões de Trabalho, Administração e Serviço Público (15,34%), Constituição e Justiça e de Cidadania (13,6%) abordam assuntos tratados pela citada política como básicos, mas, na prática, há um forte desequilíbrio entre o número de aquisições sobre os assuntos das respectivas áreas, como já apontado.

Os principais assuntos da Comissão de Educação e Cultura (12,45%), assim como os da Comissão de Seguridade Social e Família, também são tratados como complementares pela Política de Desenvolvimento de Coleções da Biblioteca, no entanto todos têm recebido menos investimentos em aquisições de livros que classes alheias ao processo legislativo, como, por exemplo, literatura.

As comissões de Defesa do Consumidor (6,55), de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (5,8%), e de Finanças e Tributação (4,9%) apresentam assuntos pertencentes ao núcleo básico do acervo.

Registra-se, por conseguinte, que, entre 85% de PLs relatados no período em análise, os assuntos de 54% são arrolados como básicos no documento da política e igualmente pertencem às Ciências Sociais; os assuntos de 33,4% das proposições, apesar de pertencerem às Ciências Sociais, compõem o núcleo complementar, e os assuntos de 12,6% dos PLs são complementares, porém não-pertencentes às Ciências Sociais. Essas constatações são visualizadas na Figura 6.

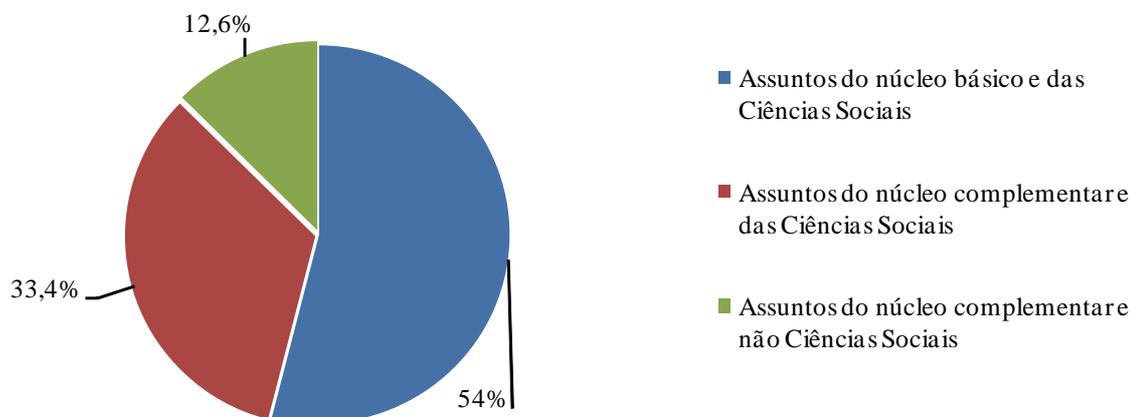


Figura 6 - Assuntos dos PLs relatados - 2000-2007  
 Fonte: Silég. Dados compilados pela autora

Afirmou-se anteriormente não ser possível estabelecer uma relação entre os assuntos

dos livros adquiridos pela Biblioteca nos anos 2000 a 2007 e os assuntos dos projetos de lei relatados no mesmo período.

O fato de o deputado elaborar um parecer de mérito não implica que ele recorra ao acervo ou aos serviços de informação do Cedi para buscar embasamento teórico. Por outro lado, a Biblioteca tem por função básica o apoio às atividades da Casa; logo, o seu acervo bibliográfico deve apresentar alguma coerência temática com tais atividades. Os dados descritos acima confirmam uma intenção de buscar tal coerência temática, por meio dos critérios de seleção.

## 7 Conclusão

Os resultados obtidos a partir dos dois levantamentos de dados e as análises posteriores permitem as seguintes conclusões em relação ao objetivo deste trabalho.

Os critérios de seleção formalizados no documento *Política de Desenvolvimento de Coleções da Coordenação de Biblioteca* permitem formar um acervo especializado em Ciências Sociais, com ênfase no Direito. O primeiro objetivo desse documento, *desenvolvimento racional e equilibrado do acervo, em consonância com os objetivos da Instituição*, não está sendo alcançado, o que é verificado quando se observam os desequilíbrios quantitativos entre as áreas das subclasses do núcleo básico e entre estas e as outras classes e subclasses do núcleo complementar. As mesmas afirmações podem ser feitas acerca do período quando havia apenas um critério geral de seleção, ou seja, a adoção de uma política de seleção, com critérios específicos não teria alterado de maneira contundente a formação da coleção de livros.

Questiona-se, então, se fatores ligados aos procedimentos de aquisição e de seleção seriam mais determinantes que os critérios mencionados no documento *Política de Desenvolvimento de Coleções da Coordenação de Biblioteca*. Antes, porém, de se tentar uma resposta a tais questionamentos, recomenda-se dar continuidade ao levantamento, utilizando um período maior para validar as assertivas acima.

A maioria dos assuntos (54%) tratados pelas comissões com maior incidência de PLs relatados é alocada no acervo básico da Biblioteca, de acordo com seu documento de Política de Seleção. Outra parcela importante (33,4%) está dentro da área de especialização da Biblioteca. Logo se conclui haver uma relação entre os temas mais relatados e os assuntos adquiridos em formato livro, no período em análise.

A questão que se impõe é se o tipo de informação, e não somente o assunto, disponível no formato livro, seria relevante para a Câmara dos Deputados. Segundo a literatura especializada, a resposta é sim, quando se trata dos assuntos, e não, quando se trata dos tipos de informação e formatos. Registra-se, portanto, a importância de se pesquisar as necessidades informacionais da Casa, de conhecer as fontes de informação utilizadas pelos parlamentares e

consultores e, só então, rever os procedimentos de seleção de informações, não importando o suporte físico.

## Referências

- ARENDDT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1981. 338 p.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Coordenação de Biblioteca. [**Minuta de Ato da Mesa**]. Brasília: [s. n.], 1986. 2 f. [Documento de arquivo disponível na Seren/Coordenação de Biblioteca/Cedi/CD]
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Coordenação de Biblioteca. **Ofício nº 138-86 CBI-Cedi**, de 23 de abril de 1986. Brasília: [s. n.], 1986. [Documento de arquivo disponível na Seren/Coordenação de Biblioteca/Cedi/CD]
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Coordenação de Biblioteca. **Relatório anual da Seren**, 1998. Brasília: [s. n.], 1998. 11 f. [Documento de arquivo disponível na Seren/Coordenação de Biblioteca/Cedi/CD]
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Coordenação de Biblioteca. **Relatório sucinto da Seren**, 2001. Brasília: [s. n.], 2001. 9 f. [Documento de arquivo disponível na Seren/Coordenação de Biblioteca/Cedi/CD]
- COLLARES, Alceu. [Discurso sobre a Biblioteca]. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, 29 set. 1980.
- ENGLEFIELD, Dermot (ed.). **Guidelines for legislative libraries**. Munchen: K. G. Sauer, 1993. 123 p.
- FRANTZICH, Stephen E. Computerized information technology in the U. S. House of Representatives. **Legislative Studies Quarterly**, Iowa City, v. 4, n. 2, May, 1979. p. 255-279.
- MARCELLA, Rita; CARCARY, Iona; BAXTER, Graeme. The information needs of United Kingdom members of the European Parliament (MEPs). **Library Management**, [s. l.], v. 20, n. 3, 1999. p. 168-178. Disponível em: <<https://openair.rgu.ac.uk/bitstream/10059/132/1/LibMgmt+20-3+1999.pdf>> Acesso em 13 dez. 2008.
- MILLER, Robert; PELIZZO, Ricardo; STAPENHURST, Rick. **Parliamentary libraries, institute and offices: the sources of parliamentary information**. [Washington]: World Bank, 2004. Disponível em: <[https://mercury.smu.edu.sg/rsrchpubupload/4772/parliamentary\\_libraries.pdf](https://mercury.smu.edu.sg/rsrchpubupload/4772/parliamentary_libraries.pdf)> Acesso em: 31 mar 2008.
- POLSBY, Nelson W. **Legislatures**. Albany: State University of New York, 1975. 66 p.
- ROBINSON, William H. Parliamentary libraries: information in the legislative process. In: KURIAN, George T. (ed.). **World encyclopedia of parliaments and legislatures**. Chicago: F. Dearborn, 1996. p. 815-829.
- SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. **Dados: revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, 2005. p. 693-734. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v48n4/28477.pdf>> Acesso em: 13 dez. 2008.
- SHAILENDRA, K.; PRAKASH, H. A study of information needs of members of the Legislative Assembly in the capital city of India. **Aslib Proceedings**. London, v. 60, n. 2, p. 158-179. 2008.



## A COBERTURA JORNALÍSTICA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Candyce Rocha\*

**Resumo:** O surgimento, crescimento e a profissionalização dos veículos de comunicação da Câmara dos Deputados, com especial enfoque para o papel da Coordenação de Jornalismo, órgão criado para integrá-los e imprimir-lhes linha editorial. A importância do amadurecimento deste canal de comunicação para o cidadão comum e os desafios desta nova comunicação pública.

**Palavras-Chave:** Comunicação Institucional; Comunicação Pública; TV Câmara; Rádio Câmara; Agência Câmara.

**Abstract:** Emergence, growth and professionalization of the Chamber of Deputies' media, with special focus on the role of the Coordination of Journalism, an organization created to integrate and imprint on this media an editorial line. The importance of the maturation of this communication channel for ordinary citizens and the challenges of this new public communication.

**Keywords:** Public Communication; Chamber of Deputies' media; Chamber TV; Chamber Radio; Chamber News Agency.

### 1 Introdução

A Câmara dos Deputados é o palco das grandes decisões políticas que influenciam a vida de todos os cidadãos. Uma cobertura jornalística eficiente das atividades parlamentares é importante não apenas para os deputados, principais atores políticos da Casa<sup>1</sup>, mas, principalmente, para as milhares de pessoas que não têm acesso ao *locus* decisório e, na maioria das vezes, desconhecem os procedimentos legislativos. O aperfeiçoamento dessa cobertura também possibilita ao cidadão acompanhar e rastrear a ação dos seus representantes

---

\* Assessora Parlamentar; Especialista em Instituições e Processos Políticos do Legislativo pelo Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados e em Governo Eletrônico pelo Centro Universitário de Ciências Gerenciais – UNA. ([candyce.rocha@camara.gov.br](mailto:candyce.rocha@camara.gov.br))

<sup>1</sup> Passaremos, eventualmente, a nos referir desta forma à Câmara dos Deputados, por ser ela o âmbito integral deste trabalho.

(*accountability e traceability*). Não menos importante, uma cobertura jornalística eficiente deve ser perseguida também pela instituição, para que esta possa ganhar força e credibilidade junto à opinião pública e não se deixar pautar pela grande mídia, mas igualmente adquirir condições de pautá-la.

A evolução e conseqüente popularização dos veículos de comunicação da Câmara dos Deputados, a saber, Televisão, Rádio, Jornal e Agência Câmara, ajudam o cidadão a se familiarizar com os processos legislativos e aproximam os representados de seus representantes. Em seu livro "Imprensa e Congresso ou Como a mídia pauta a Política" (2002), a jornalista Malena Rodrigues observou a relevância da teoria do *Agenda Setting* (o poder de definir o que estará na pauta de discussões), oriundo da mídia externa, sobre a Câmara dos Deputados e constatou, à época da realização do estudo (1996), a quase submissão dos atores políticos ao que a mídia considerava importante. Na obra, a autora destaca a importância de se fazer um contrafluxo deste movimento. Para tal, o fortalecimento dos veículos de comunicação da Casa, sua profissionalização, integração e dinamização são fatores fundamentais para equilibrar esse poder de agenda.

Em outro ângulo de estudo, Nelson Rojas de Carvalho, em seu livro "E no início eram as bases — Geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil" (2003), mostra a importância que a teoria da Conexão Eleitoral tem para grande parte dos parlamentares que precisam de um canal direto para prestar contas a seu eleitorado, papel esse cada vez mais preenchido pelos veículos de comunicação da instituição, mesmo com o atual crescimento das ferramentas de relacionamento direto oportunizadas pela Internet (Blogs, Twitter, Facebook, etc.).

Ressalte-se ainda que a comunicação pública de qualidade é uma demanda social pelo direito à informação. E, quando falamos em comunicação pública, é imprescindível respeitar alguns de seus fundamentos básicos, como transparência; garantia de acesso à informação; direito às informações decodificadas, ou seja, que possam ser compreendidas pelo cidadão comum; compromisso com a formação da cidadania e o bem-estar da vida em coletividade; além da formação de um receptor ativo, um cidadão participe do processo. Em seu livro *La Communication Publique*, Pierre Zémor (1995) ressalta a necessidade de se preencher esse papel:

O desenvolvimento da comunicação, notadamente a do serviço público, é uma resposta à complexidade crescente de nossas sociedades; ela facilita a busca do interesse geral que resulta de uma arbitragem difícil entre interesses singulares e categorias. A Comunicação Pública responde a uma busca da significação, bem como a uma necessidade de relação (Zémor, 1995, p. 1).

Buscando auxílio nesses estudos, entre outras fontes, este artigo recupera o contexto histórico da criação da Secretaria de Comunicação Social (Secom) da Câmara dos Deputados e seus veículos de comunicação; destaca o papel da Coordenação de Jornalismo, órgão criado em

2003, com a missão de integrar a cobertura do sistema de notícias da Câmara; revela a percepção de eficiência dos parlamentares quanto à cobertura realizada; e discute caminhos e missões do jornalismo na Câmara.

## **2 O surgimento da SECOM e seus veículos**

A Secretaria de Comunicação Social da Câmara dos Deputados foi criada em 1998, pelo Ato da Mesa nº 96, que apenas determinou a troca de nomenclatura da antiga Assessoria de Divulgação e Relações Públicas (Adirp), considerada “superada”. O documento explicita ainda que “a aplicação deste Ato não gera qualquer despesa ao orçamento da Câmara dos Deputados, pois somente altera as denominações dos órgãos envolvidos e, conseqüentemente, das funções comissionadas vinculadas”. (Ato da Mesa nº 96, de 19/06/1998, grifo nosso.)

Oriunda da Resolução nº 20, de 1971, a Adirp, por sua vez, tinha como competência “informar e esclarecer a opinião pública a respeito das atividades da Câmara dos Deputados, utilizando, para isso, os veículos de divulgação e as técnicas de Relações Públicas, e assessorar o Presidente em questões de cerimonial”. Com o objetivo de cumprir este papel, em 1998 foram criadas também a Rádio e a TV Câmara e foi reestruturado o Serviço Fotográfico (Sefot).

Um ano mais tarde (1999), foi criado o Jornal da Câmara, em substituição ao boletim informativo. E, por fim, em 2000, é criada a Agência de Notícias pela Internet, completando, assim, o grupo de veículos de comunicação existente hoje na Câmara dos Deputados. Em menos de uma década (1998 a 2007), a Secom expandiu sua estrutura organizacional e de pessoal (até 2007, a Secretaria possuía cerca de 500 funcionários entre o quadro fixo e terceirizado), criou quatro veículos de comunicação e hoje ganha cada vez mais espaço tanto junto, quanto frente ao jornalismo produzido pela chamada grande imprensa.

Apesar da evolução, agir como um órgão coeso e consciente de um papel a cumprir foi uma ação que ganhou força somente a partir de 2003, quando a Secom, influenciada inclusive pelos ares de mudança que tomavam conta do País com a eleição presidencial, repensa sua estrutura organizacional e sua missão enquanto agente de comunicação pública. É assim que a Secretaria realiza o I Seminário Secom, com o objetivo de discutir o seu papel dentro da instituição.

Entre as decisões resultantes deste encontro, destacamos a criação do primeiro Manual de Redação da Secom — balizador de normas (condutas e formas de escrever), que levasse em conta as especificidades da atuação na Câmara dos Deputados; e a reestruturação da Secretaria, começando pela realização de concursos para as três áreas de comunicação: TV, rádio e escrita. No texto de abertura do Manual, Márcio Araújo ressalta o papel da comunicação da Câmara dos Deputados:

As atividades da Secom também são reguladas pelo Regimento Interno e demais instrumentos normativos da Instituição. Deriva daí a primeira razão da existência desse Manual: a necessidade de compatibilizar os preceitos

válidos para toda a imprensa com a especificidade institucional dos órgãos de comunicação da Câmara. Isso significa que o Manual deve indicar os caminhos do equilíbrio entre o critério jornalístico e o critério político, assegurando equidade na cobertura da atuação dos Deputados”. (Câmara dos Deputados, 2003, p. 5, grifo nosso.)

No Manual, são estabelecidas as competências da Secom que, já em 2003, vivia uma realidade completamente diferente da de 1998, quando de sua criação:

No plano da comunicação em geral, compete à Secom contribuir para dar transparência ao trabalho legislativo da Câmara dos Deputados, informando a população sobre o que se passa na Casa. É, portanto, instrumento essencial para que:

1. Haja maior correspondência entre a imagem pública da Câmara e a realidade da atividade legislativa, sem as distorções derivadas de posições estereotipadas e preconceituosas;
2. Ao divulgar antecipadamente as atividades legislativas, contribuir para que os diversos segmentos organizados da sociedade brasileira possam participar ativamente das decisões tomadas pelos senhores parlamentares, reforçando dessa forma o caráter democrático da tramitação das proposições pela Câmara; (Câmara dos Deputados, 2003, p.11)

Especificamente para a área jornalística, o Manual destaca ainda duas missões básicas:

1. Dar divulgação aos trabalhos legislativos da Câmara dos Deputados, especialmente aqueles relativos às atividades das comissões técnicas, que recebem escassa cobertura da mídia em geral, não obstante sejam uma das instâncias mais importantes de produção da Casa;
2. Ser fonte de informação institucional da Câmara. (Câmara dos Deputados, 2003, p.12)

Foi neste clima de busca por coesão e por maior transparência e correspondência às atividades legislativas que, em 2003, surgiu a Coordenação de Jornalismo, órgão criado com a missão de articular, integrar e gerir as atividades de cobertura jornalística na Câmara dos Deputados.

### **3 A Coordenação de Jornalismo**

O cargo de Coordenador de Jornalismo foi criado pelo Ato da Mesa nº 05, de 27/02/2003, com a atribuição de “auxiliar o Diretor da Secom no planejamento da pauta semanal do sistema de notícias da Câmara dos Deputados; coordenar a pauta diária junto às demais Coordenações da Secretaria e acompanhar sua execução”. A necessidade de criação de um órgão que pudesse integrar os veículos já era uma demanda latente, principalmente, após a criação da Agência Câmara (2000).

Em 2002, a jornalista Patrícia Roedel ganhou o terceiro lugar no concurso Câmara em Ideias<sup>2</sup>, apresentando a proposta de criação de uma central de reportagem, vinculada à Secom, que pudesse exercer o papel de articulador dos veículos. Em 2003, a ideia foi posta em prática pelo então diretor da Secretaria, Márcio Araújo. Em entrevista concedida à autora, realizada no final de 2006, Araújo explica que as principais motivações para a criação da Coordenação de Jornalismo foram: 1- o fato de cada veículo fazer sua própria pauta e a cobertura das notícias de forma desintegrada, não existindo uma orientação editorial que norteasse a todos; 2- cada veículo estabelecer relação direta (muitas vezes personalizada) com os parlamentares; 3- um mesmo assunto, não raro, trazer abordagens conflitantes por dois ou mais veículos.

Mesmo fruto de uma demanda existente, a criação de um cargo de coordenação das atividades jornalísticas dos veículos sofreu resistência inicial por parte dos interlocutores responsáveis, que agora teriam uma nova instância para interagir e, de certa forma, prestar contas. Contudo, a Coordenação não foi pensada para estar hierarquicamente acima dos veículos, mas para ser um órgão de fomento, articulador do trabalho de cobertura jornalística por eles executado.

Dessa forma, a Coordenação passou a desenvolver uma série de produtos que ajudou a dar dinâmica e orientação ao jornalismo desenvolvido pela televisão, rádio, jornal e agência, além do Serviço Fotográfico (Sefot). Ao todo, foram criados oito produtos (Agenda da Semana, Mapas de Reportagem, Mapas de *Flashes*, Destaques da Mídia, Subsídios, Resultado de Reuniões/comissões, Banco de Dados e Banco de Fontes), além de uma série de serviços que vão desde as reuniões semanais de pauta até o atendimento a parlamentares e suas assessorias, ou a interlocução com a presidência da Casa.

De fato, pode-se dizer que a Coordenação de Jornalismo funciona em ritmo similar ao de uma equipe de produção de qualquer veículo de imprensa. Ajuda a definir e confirma pautas, organiza a escalação de equipes, subsidia repórteres com as informações necessárias e monitora as coberturas. Apesar de dar o tom das prioridades, tudo é “negociado” com os veículos. A definição de pautas obedece aos critérios de relevância e abrangência, o impacto que determinado assunto terá na vida das pessoas.

O que seria um cargo de assessoramento (o Coordenador de Jornalismo) cresceu e ampliou suas funções. O coordenador virou, mesmo que sem previsão regimental, uma Coordenação de Jornalismo, atualmente (setembro, 2009), mantida com uma equipe de oito pessoas (uma coordenadora-adjunta, três produtoras e quatro estagiários). Suas principais funções passaram a ser: operacional — mobilização, integração e elaboração dos produtos; e estratégica — harmonização da linha editorial e otimização dos recursos disponíveis (inclusive

---

<sup>2</sup> Iniciativa que integra o programa 'Mentes-em-Obra', contemplado na política de pessoal da Câmara, premiando funcionários, autores de idéias que possam trazer propostas inovadoras para a melhoria dos serviços da Casa ou como solução de problemas de gestão.

humanos) para conseguir a cobertura mais ampla possível. Pela quantidade e variedade de atividades que acontecem, muitas vezes simultaneamente, durante a semana legislativa, essa organização é fundamental para garantir eficiência, otimização e abrangência nas coberturas das atividades do Poder Legislativo. Hoje, é consenso que é impossível realizar uma cobertura integral de tudo o que acontece na semana parlamentar, que tem seu ápice às terças e quartas-feiras, já que a quantidade de eventos chega a uma média de 45 a 50 pautas/dia. Além destas funções, a Coordenação por vezes faz o papel de “ouvidor”, recebendo críticas e sugestões dos veículos para a melhoria do trabalho.

#### **4. Percepção de eficiência**

Pesquisa realizada em 2006, via *e-mail*, com os 513 parlamentares, procurou descobrir o nível de satisfação quanto ao trabalho de cobertura jornalística realizado pelos veículos de comunicação da Câmara dos Deputados. Na ocasião, assegurando sigilo da fonte, solicitamos que os deputados e deputadas federais respondessem a seguinte pergunta: “Em sua opinião, o trabalho de cobertura jornalística das atividades parlamentares (a cargo da Coordenação de Jornalismo) realizado na Câmara dos Deputados é: eficiente ou ineficiente? Justifique sua resposta”. Apenas 40 parlamentares responderam ao questionamento, o que representa 7,79 % do total. Antes da avaliação do resultado, gostaria de analisar o baixo retorno de respostas obtidas.

A consulta foi feita no final de setembro, portanto, antes do primeiro turno das eleições de 2006. A Casa já vivia uma baixa de frequência parlamentar. Ainda assim, temíamos que, após as eleições, os resultados pudessem ser ainda menores ou mesmo afetados pelo impacto da derrota ou vitória eleitoral. Por não haver tempo a perder, optamos pela realização da consulta por meio eletrônico. Dos 40 registros, 32 (80%) consideraram a cobertura jornalística das atividades parlamentares eficiente, contra seis (15%) que a consideraram ineficiente.

Tivemos ainda dois parlamentares que fizeram considerações, mas não classificaram suas respostas nem como eficiente ou ineficiente. Os comentários desses parlamentares foram os seguintes:

- 1- “Razoável”;
- 2- “Não tenho dúvidas sobre a eficiência, no sentido de sua amplitude. Porém, precisa melhorar a eficiência no sentido dos temas (mérito). Às vezes o (a) responsável pela cobertura não conhece a matéria”.

Além dos registros já descritos acima, outros nove parlamentares justificaram suas respostas ou fizeram comentários. Seguem abaixo as justificativas e comentários:

##### Eficiente

- “Tem demonstrado imparcialidade política e bastante informativa”;
- “Presença e formulação correta”;

- “Como Relator de uma CPMI, pude verificar o acompanhamento competente de todas as atividades, valendo-me mesmo, dos próprios dados produzidos pelos jornalistas”;
- “É eficiente porque atende perfeitamente à divulgação das atividades parlamentares, concedendo-nos espaço nos meios da Casa”;
- “As principais atividades realizadas são divulgadas e há uma participação democrática de parlamentares em entrevistas ou programas da grade fixa da rádio e TV Câmara.”;
- “A coordenação de jornalismo consegue cobrir a atividade dos 513 parlamentares de forma equilibrada e profissional”.

#### Ineficiente

- “O jornal da Câmara reforça as notícias já discutidas e apresentadas nos jornais televisivos. Há muitos projetos de relevância e discussões menos polêmicas nas Comissões que poderiam ter destaque a partir do Jornal impresso.”

#### Outros comentários

- “Eficientíssimo”;
- “Só lamento que a Rádio Câmara, a TV Câmara e o Jornal da Câmara tenham público ouvinte, espectador e leitor tão restritos”.

Apesar do índice pequeno de retorno e menor ainda de justificativas, supomos que não seria demasiado afirmar que a maioria dos parlamentares reconhece e valoriza o trabalho dos veículos de comunicação da Casa e que o retorno de 80% de apreciação positiva (dentro do universo de respostas) é uma tendência possível de generalização. Prova disso foi o investimento nas novas instalações da TV Câmara (inauguradas em 2006), que custaram mais de dois milhões de reais (R\$2.294.727,06) e não seriam possíveis sem a anuência dos deputados.

Contudo, e potencialmente em período eleitoral, as atenções dos parlamentares estão voltadas para a mídia dos respectivos estados. Neste sentido, ressaltamos ainda a fragilidade do alcance dos veículos de comunicação da Câmara dos Deputados e mesmo da falta de pesquisas de audiência que tornem possível a mensuração deste alcance, como empecilho para uma maior valorização desses canais.

### **5 Conclusão**

De imediato, duas conclusões podem ser facilmente identificadas como resultado desta pesquisa. A primeira, diz respeito à evolução evidente dos veículos de comunicação da Câmara dos Deputados: desde a criação da Secretaria de Comunicação, em 1998, até o surgimento da Agência, último veículo da Casa a ser criado (2000), a comunicação feita pelos veículos vem

evoluindo a passos largos. Esta evolução, em nosso entendimento, se dá não apenas no aperfeiçoamento das tecnologias disponíveis, mas – e tão importante quanto – na consciência de um papel a ser cumprido enquanto agentes de comunicação pública.

Por evolução, entendo o que Pierre Zémor (1995) aponta como requisitos fundamentais para o bom exercício da comunicação no espaço público: a garantia da transparência e do acesso à informação; o uso de linguagem decodificada, de modo a torná-la acessível ao público ao qual se destina; o uso da informação enquanto instrumento de promoção da cidadania; além, é claro, de uma cobertura eficiente em conteúdo e abrangência de atividades.

Prova deste reconhecimento não se dá apenas pela percepção de eficiência dos próprios parlamentares, mas por importantes premiações que a TV, a Rádio e a Agência Câmara tem recebido ao longo dos últimos anos<sup>3</sup>. Ainda sob a ótica da evolução do trabalho, também é possível identificar na instituição o surgimento de uma cultura de procedimentos que tornaram os veículos menos suscetíveis a humores e vontades políticas.

A segunda conclusão destaca a importância da criação da Coordenação de Jornalismo enquanto agente propulsor e, arriscamos a dizer, ponto de mutação deste desenvolvimento. Muito do crédito e da maturidade do trabalho hoje realizado se deve a ela. Além de ter ajudado a integrar os veículos e a criar uma linha editorial que passou a nortear os trabalhos, também dificultou que diretores e/ou responsáveis diretos pela TV, Rádio, Jornal ou Agência Câmara agissem de forma independente, o que poderia dar margem a clientelismos e relações pessoais com os parlamentares.

Vale ressaltar que o papel da Coordenação, quando submetido à correlação de forças políticas dos diretores dos veículos e do próprio diretor da Secom, pode oscilar de gestão para gestão, até pelo fato da estrutura não estar formalizada regimentalmente. Novamente, de direito, a Coordenação de Jornalismo possui apenas a previsão do cargo do Coordenador e Coordenador-Adjunto. Mas é certo também, que o espaço de trabalho por ela conquistado está legitimado. Seja enquanto orientador de políticas (caso a gestão seja mais forte e assim a favoreça), ou como um grande produtor e organizador do trabalho dos veículos. Afinal, a Coordenação trabalha para os veículos e não o contrário.

Apesar dos avanços já comprovadamente conquistados, ainda existem falhas importantes que precisam ser corrigidas. Neste sentido, a principal deficiência ainda está no parco conhecimento do público alcançado pelos veículos e na melhoria da interação com eles. Mesmo fazendo um trabalho que tem sido considerado positivo, pouco se sabe sobre para

---

<sup>3</sup> Em 2004, a TV Câmara recebeu o Prêmio Jornalístico Vladimir Herzog de Anistia e Direitos Humanos, na categoria documentário, com o trabalho "Florestan Fernandes, o Mestre". Em 2005, pelo quarto ano consecutivo, o site da Câmara dos Deputados ficou entre os 10 melhores sites de política do Prêmio Ibest para a Internet brasileira. Também em 2005, A Rádio Câmara e TV Câmara receberam, do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), um certificado de reconhecimento pela participação e contribuição em projetos sociais em prol das crianças e adolescentes.

quantos e para quem os veículos da Casa estão falando, uma vez que não existem registros de pesquisas a esse respeito.

O processo de crescimento e evolução da comunicação produzida em uma instituição de grande porte e deste nível de importância social, como é o caso da Câmara dos Deputados, é um caminho sem volta. Afinal, lembrando Zémor, a comunicação pública é uma demanda da sociedade (1995). Mais recentemente (outubro, 2009), a inauguração de mais um instrumento de participação e controle, a WebCâmara, que transmitirá ao vivo, pela internet, o trabalho das 22 comissões da Casa, ratifica este compromisso de transparência e de aproximação com o cidadão.

Ainda não podemos dizer aonde a evolução dos veículos de comunicação pública da Câmara dos Deputados irá nos levar, mas esperamos que contribuam para trazer o processo legislativo cada vez mais perto do cidadão da forma mais isenta possível. Entre outros objetivos desejáveis, é importante que o cidadão consiga separar o Poder Legislativo do que acontece em um determinado momento político, com determinados atores políticos. Novamente, lembrando o que diz a teoria do agendamento, quanto mais informações o indivíduo tem, menos influenciável ele fica.

## Referência

- BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de política**. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1983, vol.1-2.
- BRASIL. **Câmara dos Deputados. Sítio institucional**. Disponível em [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br). Acesso em 12 nov. 09.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa nº 96, de 19/06/1998**. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/legislacao/pesquisa.html>
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa No. 05, de 27/02/2003**. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/legislacao/pesquisa.html> .
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006. 395p.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Resolução da Câmara dos Deputados nº 20, de 1971**. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/legislacao/pesquisa.html> .
- CARVALHO, Nelson R. **E no início eram as bases – Geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Renavan, 2003.
- MALAVAZI, Ademir (Org). **Manual de Redação da Secretaria de Comunicação Social da Câmara dos Deputados**. Brasília: Câmara dos Deputados, Secretaria de Comunicação Social, 2003. 259p.
- RODRIGUES, Malena R. **Imprensa e Congresso ou Como a mídia pauta a Política. Brasília: Centro de Documentação e Informação – CEDI, 2002**.
- ZÉMOR, Pierre. **La Communication Publique**. PUF, col. *Que Sais-je?* Paris, 1995. Tradução resumida do livro: Prof. Dra. Elizabeth Brandão. Disponível em [http://www.ucb.br/comsocial/mba/ComunicacaoPublicaPierreZemor\\_traducao.pdf](http://www.ucb.br/comsocial/mba/ComunicacaoPublicaPierreZemor_traducao.pdf). Acesso em novembro de 2004.



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

V. 2 N. 3 2º semestre de 2009

DOI: <https://doi.org/10.51206/e-legis.v3i3>

## Sumário

### *Editorial*



#### [Editorial](#)

Rildo Cosson, 3  
Roberto Miranda

### *Expediente*

#### [Expediente](#)

4

### *Artigos*

[ANÁLISE DA ATIVIDADE  
LEGISLATIVA DA COMISSÃO DE  
SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA  
DE ACORDO COM AS VERTENTES  
DISTRIBUTIVISTA E  
INFORMACIONAL](#) 6-22

Nara Lúcia de Lima

[COESÃO, MIGRAÇÃO E  
POSICIONAMENTO PARTIDÁRIO](#)

NA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
DO ESTADO DE SÃO PAULO NA  
LEGISLATURA 1999 A 2003 23-45

Humberto Dantas

ABORTO EM DEBATE:  
RADICALISMOS E BANDEIRAS  
POLÍTICAS VERSUS POLÍTICAS  
PÚBLICAS 46-61

Ricardo de João Braga

BREVES ANOTAÇÕES SOBRE O  
PRESIDENCIALISMO DE  
COALIZÃO NO BRASIL 62-72

Mauricio Matos Mendes

EDUCAÇÃO LEGISLATIVA: AS  
ESCOLAS DO LEGISLATIVO E A  
FUNÇÃO EDUCATIVA DO  
PARLAMENTO 73-86

Alaôr Messias Marques Júnior

SELEÇÃO DE INFORMAÇÕES NA  
BIBLIOTECA DA CÂMARA DOS  
DEPUTADOS 87-107

Stephania Maria de Souza

A COBERTURA JORNALÍSTICA NA  
CÂMARA DOS DEPUTADOS 108-  
Candyce Rocha 116