

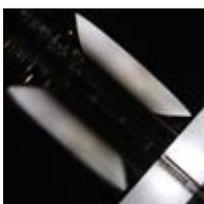
# E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados

V. 3 N. 4, 1º semestre de 2010

DOI: <https://doi.org/10.51206/e-legis.v4i4>

## Sumário

### *Editorial*



#### Editorial

Roberto Miranda, 3  
Rildo Cosson

### *Expediente*

#### Expediente

4

### *Artigos*

REPRODUÇÃO ELEITORAL,  
ESPECIALIZAÇÃO OU  
CARTELIZAÇÃO LEGISLATIVA? A  
COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA  
DA CÂMARA DOS DEPUTADOS  
EM PAUTA 6-28

Cleomar Pereira Gonçalves da  
Silva Côrtes

RECURSO CONTRA O PODER

CONCLUSIVO DAS COMISSÕES: 29-64  
UMA ANÁLISE

Suzana Cristina Leite

O GANHO INFORMACIONAL NA  
CÂMARA DOS DEPUTADOS: UMA 65-86  
ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA  
DO CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO  
E INFORMAÇÃO (CEDI)

Cristiane de Almeida Maia

SISTEMA DE INFORMAÇÃO EM  
GESTÃO DE COMPETÊNCIAS: 87-113  
PROPOSTA DE UM MODELO DE  
MAPA DO CONHECIMENTO  
APLICADO À CÂMARA  
LEGISLATIVA DO DISTRITO  
FEDERAL

Jair Cunha Cardoso Filho

O ESPAÇO E AS LEIS:  
ESTRATÉGIAS PARA O 114-  
PLANEJAMENTO DA CÂMARA 132  
DOS DEPUTADOS

Valério Augusto Soares de  
Medeiros Medeiros

A PALAVRA COMO ARMA:  
ANÁLISE DO DISCURSO DO 133-  
DEPUTADO MÁRIO COVAS EM 148  
DEFESA DA IMUNIDADE  
PARLAMENTAR

Elizabeth Paes dos Santos

ORÇAMENTO PÚBLICO SEMI-  
IMPOSITIVO PARA 149-  
TRANSFERÊNCIAS 167  
VOLUNTÁRIAS: DIAGNÓSTICO,  
PERSPECTIVAS E PROPOSTA DE  
MUDANÇAS

Romiro Ribeiro

CONFIANÇA E DEMOCRACIA:  
ASPECTOS DE UMA INSTÁVEL  
RELAÇÃO ESTÁVEL

168-  
193

Ana Lúcia Henrique



**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 - Assembleia Legislativa de Minas Gerais  
Sinara Porto Fajardo - Assembleia 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**

André Corrêa de Sá Carneiro- Câmara dos Deputados  
Calíope Maria Melo Paz- Câmara dos Deputados  
Casimiro Pedro da Silva Neto- Câmara dos Deputados  
Cristiane Branco Macedo- Câmara dos Deputados  
Gustavo Silva de Salles - Câmara dos Deputados  
Rildo Cosson Mota- Câmara dos Deputados  
Romilson Rodrigues Pereira- Câmara dos Deputados  
Suely Mara Vaz G. de Araujo- Câmara dos Deputados

**Projeto Gráfico**

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

**Revisão Ortográfica**

Isolda Marinho Correa de Sousa - Câmara dos Deputados  
Luci Afonso de Oliveira - Câmara dos Deputados



## REPRODUÇÃO ELEITORAL, ESPECIALIZAÇÃO OU CARTELIZAÇÃO LEGISLATIVA? A COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS EM PAUTA

Cleomar Pereira Gonçalves da Silva Côrtes\*

**Resumo:** O artigo avalia a dinâmica da Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados, entre 2003 e 2006, sob o enfoque das Teorias do Legislativo e do Agenda Setting, tendo-se verificado dominância das perspectivas distributivista e partidária sobre a informacional, visto que os trabalhos no âmbito do órgão nortearam-se por preferências do Poder Executivo e que a motivação de seus membros centrou-se na reeleição.

**Palavras-chave:** audiência pública; comissões; especialização; mídia; reeleição.

**Abstract:** The paper evaluates the dynamics of the Committee of Mines and Energy of the Chamber of Deputies, from 2003 to 2006, under the approach of the Theories of the Legislative and of the Agenda Setting. It has been verified that the distributivist and the partisan theories prevailed on the informacional, as the preferences of the Executive guided the work done and the members' motivation was centered in the re-election.

**Keywords:** agenda setting; committees; expertise; public hearing; re-election.

### 1 Introdução

O estudo do funcionamento das instituições políticas brasileiras tem estimulado investigações acadêmicas na busca de tradução para os processos de formulação e de implementação das políticas públicas nacionais contemporâneas. No sentido de cooperar com o debate, este artigo discorre sobre parte da dinâmica legislativa da Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados (CME), comissão permanente de enfoque predominantemente econômico, cujos trabalhos assumiram vertiginosa importância ante crescentes discussões sobre temáticas de relevância nacional e internacional, mas cujas deliberações acerca de projetos de

---

\* Graduada em Ciências Econômicas (UniDF) e em Direito (UniCeub); Especialista em Instituições e Processos Políticos do Legislativo (Cefor); Analista Legislativa da Câmara dos Deputados (clemar.cortes@camara.gov.br).

lei não constituíram seu objeto primeiro no curso da 52ª Legislatura. É o que se pode observar nos quadros abaixo:

Quadro n.º 1 - Quantitativo de reuniões realizadas e de proposições em trâmite e apreciadas no âmbito da CME

CME	2003	2004	2005	2006	Total
<b>Reuniões Informativas</b>	22	11	7	8	48
<b>Reuniões Deliberativas</b>	26	19	25	14	84
<b>Projetos que tramitaram</b>	87	129	65	76	357
<b>Projetos votados</b>	18	30	18	30	96
<b>Requerimentos que tramitaram</b>	153	109	85	82	429
<b>Requerimentos votados</b>	137	88	58	60	343

Fontes: Relatórios Anuais da CME e Sileg.

Quadro n.º 2 - Quantitativo de requerimentos votados na CME

Requerimentos Apreciados na CME	2003	2004	2005	2006	Total	Tipo
<b>Audiência Pública</b>	43	34	21	28	126	198 requerimentos de cunho informativo
<b>Auditoria</b>	1	0	0	1	2	
<b>Convocação de Ministro</b>	0	0	0	0	0	
<b>Comissão Geral</b>	0	1	0	0	1	
<b>Grupo de Trabalho</b>	1	1	0	0	2	
<b>Informação</b>	37	13	0	1	51	
<b>Seminário</b>	9	1	2	2	14	
<b>Sub-comissão</b>	1	1	0	0	2	145 outros
<b>GF dos Ex-Presidentes</b>	1	0	0	0	1	
<b>Indicação</b>	1	2	0	0	3	
<b>Moção de apoio</b>	0	2	0	0	2	
<b>Viagem</b>	0	0	0	0	0	
<b>Procedimentais<sup>1</sup></b>	43	33	34	28	138	
<b>Projeto de Resolução</b>	0	0	0	0	0	
<b>Publicação</b>	0	0	1	0	1	
<b>Total</b>	137	88	58	60	343	343

Fontes: Relatórios Anuais da CME.

No curso de 84 reuniões deliberativas realizadas pela CME, entre 2003 e 2006, apenas 96 projetos foram alvo de deliberação, enquanto 343 requerimentos<sup>2</sup> foram apreciados. Então, para cada 1,1428 projeto discutido e votado por reunião, em média, foram discutidos e votados 4,0833 requerimentos. Destaque-se o quantitativo deliberado de requerimentos de cunho informativo, isto é, de audiência pública, de seminário, de comissão geral, de convocação de ministro de estado, de grupo de trabalho, de auditoria e de informação<sup>3</sup>, que foi de 198, e, em

<sup>1</sup> Entende-se por requerimentos procedimentais os protocolados no sentido de se obterem retirada de pauta ou de tramitação de proposição; preferência para votação; inclusão na Ordem do Dia para apreciação imediata; entre outras.

<sup>2</sup> Requerimentos são proposições de autoria parlamentar que solicitam determinada realização ou providência e que importam necessária aprovação da presidência ou do colegiado pertinente, conforme exigência regimental. Arts. 100 a 107 e 114 a 117 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

<sup>3</sup> As modalidades de requerimento mencionados são consideradas de cunho informativo especialmente por que pretendem a aquisição de conhecimento que provenha da parte de outrem, sejam outros parlamentares, sejam representantes da sociedade civil, do Poder Executivo, do Tribunal de Contas da União ou entes judiciários.

especial, o número de requerimentos de audiência pública, 126, números estes que isoladamente superaram o número de projetos de lei votados.

Pergunta-se: por que o volume de deliberações de projetos de lei foi superado pelo de deliberações de requerimentos de cunho informacional, na CME, na 52ª Legislatura? Por que os membros da CME apresentaram quantitativo tão expressivo de requerimentos de cunho informacional nesse período? Este artigo pretende responder a essas indagações.

## 2 Fundamentação Teórica

Ao importar recursos teóricos oriundos da “nova economia da organização” (Weingast e Marshall, 1988), cientistas políticos norte-americanos, de vertente neo-institucionalista, fizeram uso de instrumentos da microeconomia na previsão do comportamento de atores políticos dentro do Congresso norte-americano, ao discorrer sobre mecanismos institucionais pelos quais um principal pode exercer controle sobre a atividade e a obediência de seus agentes (Pratt e Zeckhauser, 1991). Nesse sentido, houve absoluto consenso na identificação do agente, as comissões parlamentares<sup>4</sup>. A questão central tornou-se identificar o ator precípua do processo legislativo, o denominado principal: se os deputados individualmente, se a maioria (o plenário da casa legislativa) ou se os partidos, cada hipótese atrelada a uma vertente teórica distinta.

David Mayhew (1974) assevera que toda a estrutura institucional interna do Congresso norte-americano foi modelada com vistas à reprodução eleitoral, e que as comissões constituem o principal fórum viabilizador desse objeto - tendo em vista seu monopólio de jurisdição sobre os respectivos campos temáticos - a partir de três estratégias adotadas pelos deputados: a da propaganda de suas ações no Congresso junto aos eleitores (*credit claiming*), em um esforço para passar uma imagem positiva e reivindicar créditos pela alocação de benefícios desagregados; a da distribuição de benefícios na forma de políticas públicas ou favores e vantagens a indivíduos (*pork barrel/casework*), motivada pela busca de reconhecimento, por meio da conferência de publicidade à reputação pessoal do congressista (*advertising*), no sentido de disseminar a crença de que sua atuação é capaz de atender aos anseios do eleitorado; e a da tomada de posição (*position taking*), por meio do anúncio público de julgamento sobre temática de interesse dos eleitores. Essa teoria, denominada Distributivista, considera as comissões agentes de distribuição.

A Teoria Informacional, por sua vez, entende que as comissões parlamentares representam fatores especializados de produção (Gilligan e Krehbiel, 1987; Krehbiel, 1991). Sob esta ótica, alguns parlamentares detêm mais conhecimento que outros acerca de matérias específicas - informação assimétrica - e tomam decisões sem dispor de certeza sobre o resultado

---

<sup>4</sup> As comissões parlamentares são órgãos integrantes do Parlamento, criados com o propósito de desconcentrar a competência institucional legislativa, por meio de delegação vertical ou hierárquica, também denominada *interna corporis*, consubstanciando especialização de parcela do Parlamento para o exercício da atividade legiferante.

das políticas sobre as quais deliberam. Se, de um lado, percebe-se que a redução de incertezas é um bem coletivo, na medida em que a maioria se beneficia quando o maior número possível de parlamentares detém o maior grau de conhecimento possível, o que, por consequência, diminui o nível de incerteza; do outro lado, a existência de informação assimétrica dá lugar a sua utilização estratégica – especialistas têm a tendência de não dividir todo o seu conhecimento com seus pares e seus interesses particulares normalmente não se apresentam totalmente de acordo com os da maioria.

Já Cox e McCubbins (1993 e 1994), defensores da Teoria Partidária, consideram que os partidos, em especial o majoritário, encerram uma espécie de “cartel legislativo”, que usurpa o poder do Congresso com vistas a criar regras que governem a estrutura e o processo legislativo. Em razão disso, o processo legislativo em geral, especialmente no âmbito do sistema de comissões, sujeitar-se-ia aos interesses do partido majoritário. Como este deteria todas as vantagens possíveis, os principais atores da parte predominante das transações mais importantes realizadas seriam seus membros, e os acordos centrais por ele firmados seriam facilitados pelas regras do cartel e vigiados por sua liderança. Sob essa perspectiva, o poder do presidente da casa legislativa e dos líderes partidários pode ser considerado superior ao das comissões, uma vez que estas, ao tomar decisões acerca de qualquer proposição, precisarão antecipar a ação dos atores no próximo estágio do processo legislativo (Limongi, 1994).

Embora as teorias do Legislativo mencionadas tenham sido criadas em oposição recíproca, urge conciliá-las para se avaliar o caso brasileiro, especialmente se considerado o fato de que o desenho institucional pátrio outorgou ao titular do Poder Executivo preponderância de iniciativa legislativa, em face de prerrogativas constitucionais insertas na Carta de 1988. Acrescente-se que, a partir de estudo pioneiro, Limongi e Figueiredo (1998) inferiram que praticamente tudo o que o Poder Executivo submete ao Legislativo é aprovado, sob o amparo de prerrogativas outorgadas por regras institucionais. As evidências revelaram a existência de apoio parlamentar em grau de maioria (em moldes semelhantes ao de sistemas parlamentaristas de governo) e a interdependência entre a preponderância legislativa do Poder Executivo, o padrão centralizado dos trabalhos legislativos (assegurado pelos regimentos internos das casas legislativas) e a disciplina partidária.

Ademais, é essencial considerar a formação da agenda pública pelos meios de comunicação de massa – o *agenda-setting* (Mccombs e Shaw, 1977), quando procedem à escolha dos temas que mobilizarão a opinião pública e que, conseqüentemente, influenciarão os tomadores de decisões públicas, sejam eles burocratas ou políticos. O agendamento do Poder Legislativo pelos meios de comunicação de massa revela o poder destes de influenciar os parlamentares na determinação das matérias que se sujeitarão à apreciação das casas legislativas, tendo em vista que os membros do Poder Legislativo buscam alcançar credibilidade junto aos grupos sociais que os elegem por meio dos mídia, no sentido de cooptar a opinião

pública<sup>5</sup>. Verifica-se que as matérias de jornais locais são utilizadas nos pronunciamentos em razão de sua grande influência sobre o eleitorado respectivo, e que o que pauta o conteúdo das proposições legislativas denominadas requerimentos são acontecimentos midiáticos (Rodrigues, 2002).

### **3 As Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados e as regras institucionais**

A Câmara dos Deputados (CD) dispõe atualmente de 20 comissões permanentes<sup>6</sup>, de caráter técnico-legislativo ou especializado, consideradas co-partícipes e agentes do processo legiferante, à medida que lhes cabe deliberar acerca das matérias submetidas ao seu exame<sup>7</sup>. A Resolução n.º 17, de 1989, que dispõe sobre o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), estabelece, em seu art. 24, inciso I, que, em razão da matéria inserida em seu campo temático, às comissões permanentes cabe discutir e votar todos os temas afetos ao Plenário da Casa que lhes sejam distribuídos, mas em caráter opinativo, não definitivo. Já o inciso II do mesmo artigo afirma que também cabe às comissões permanentes discutir e votar projetos de lei, dispensada a competência do Plenário, em caráter final, reservadas as exceções<sup>8</sup>. Assim como nas Constituições italiana e espanhola, e sob a justificativa de desconcentração do processo de elaboração legislativa, de participação mais efetiva dos parlamentares em caráter individual, de racionalização e de agilização dos trabalhos legislativos, a apreciação de projetos de lei isenta de exame por parte do Plenário da CD apresenta-se, sem dúvida, como uma das mais importantes competências dadas às comissões permanentes introduzidas em nosso ordenamento jurídico pela Carta Política de 1988.

Ressaltem-se, ainda, as demais competências das comissões permanentes, entre as quais figuram a realização de atividades de fiscalização por meio de instrumentos, tais como audiências públicas, convocações de ministros de estado, requerimentos de informação aos ministérios e às agências estatais, e solicitações de auditorias ao Tribunal de Contas da União (TCU), entre outros. Qualquer parlamentar pode-se valer de tais instrumentos, que se tornaram matéria constitucional em 1988; contudo, tal iniciativa, formalizada por meio da apresentação de requerimento, deve-se submeter à aprovação do colegiado competente<sup>9</sup>. Note-se o caráter informacional desses instrumentos, uma vez que agregam conhecimentos aos membros das comissões, promovendo a especialização, e reduzem incertezas na tomada de decisões.

---

<sup>5</sup> “O intercâmbio opinião pública/Congresso/mídia tem relação causal de múltipla direção: mídia agenda Congresso / porque agenda povo / que agenda os mídia / que agenda Congresso / que agenda os mídia / que agenda povo” (Rodrigues, 2002, p 114).

<sup>6</sup> Além da Mesa Diretora.

<sup>7</sup> Art. 22, I, RICD.

<sup>8</sup> Arts. 24, II, e 52, § 6º, RICD.

<sup>9</sup> O requerimento de informação também pode ser formulado fora do âmbito das comissões, por qualquer parlamentar, caso em que não se sujeita à deliberação delas.

A audiência pública<sup>10</sup> constitui instituto que visa à aproximação do cidadão com a casa legislativa (Santos; Nóbrega Netto e Carneiro, 2007. p. 169), em que se faz possível a reunião de representantes da sociedade organizada com os congressistas, com o fim de debater temática de interesse da população. Nesse sentido, são agendadas reuniões com vistas a colher subsídios para a instrução de matéria legislativa em tramitação, bem como tratar de assuntos de interesse público relevante por meio da propositura de requerimento de qualquer membro de comissão ou por solicitação de entidade interessada. Ao combinar funções de legislação e de fiscalização, a realização de audiência pública pode ocorrer tanto em meio à formulação de novas políticas públicas quanto no sentido de se revisarem políticas em curso, constituindo reunião especial em que especialistas ou pessoas diretamente relacionadas às questões submetidas ao debate discorrem sobre matéria específica. Às comissões permanentes se faculta ainda, em cumprimento ao princípio de freios e contrapesos entre os poderes do Estado, a convocação de ministro de estado ou de quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado<sup>11</sup>. Outra importante atribuição conferida às comissões permanentes é o pedido escrito de informação a ministro de estado, cujo fim é a obtenção de informações relevantes por escrito, importando crime de responsabilidade a recusa ou o não atendimento, no prazo de 30 dias, bem com a prestação de informações falsas<sup>12</sup>.

Percebe-se quão relevantes são as atribuições conferidas às comissões permanentes, o que faz supor o prestígio imprimido à vida legislativa de cada uma delas. Todavia, em que pese a proposta de fortalecimento desses órgãos técnicos idealizada pelos constituintes de 1988, a afirmativa de que o processo de tomada de decisões na CD passa “ao largo” do sistema de comissões funda-se em trabalhos como os de Figueiredo e Limongi, entre outros. Considera-se que o RICD não prima pelo fortalecimento do referido sistema ao subtrair às comissões o total controle sobre suas decisões no que se refere à deliberação das matérias, em face da possibilidade de recurso de um décimo dos membros da Casa em sentido contrário<sup>13</sup>.

Outrossim, as comissões permanentes não detêm pleno domínio sobre os projetos que por elas tramitam, visto que estes, ainda que já se tenham submetido à deliberação, podem, em face dos requerimentos de urgência<sup>14</sup>, ser revertidos ao plenário da Casa, o que retira das comissões a faculdade de dar início à apreciação das matérias ou renega o trabalho já empreendido por elas. Ao levar em consideração todas as implicações decorrentes das regras

---

<sup>10</sup> Arts. 58, §2º, II; 255 e 256, RICD.

<sup>11</sup> Arts. 50, *caput*, e 58, §2º, III, CF/1988.

<sup>12</sup> Art. 50, § 2º, CF/1988, e art. 116, RICD.

<sup>13</sup> Art. 132, § 2º, RICD. Ressalte-se, porém, que a proposição recursal constitui, em tese, instrumento democrático instituído com vistas a resguardar o direito das minorias, no sentido de garantir a possibilidade de revisão das decisões tomadas em grau conclusivo no âmbito das Comissões Permanentes.

<sup>14</sup> Existem três modelos de urgência concernentes ao processo legislativo no âmbito da Câmara dos Deputados: a urgência prevista na Constituição, que pode ser solicitada unilateralmente pelo Presidente da República (Art. 164,

institucionalizadas pelo RICD, o debate acerca das comissões permanentes da CD é quase unânime em considerar secundário o papel delas dentro do processo legislativo.

Atualmente, a composição das comissões permanentes varia entre 17 e 61 membros titulares<sup>15</sup> e, regimentalmente, deve, tanto quanto possível, permitir a observância do princípio da proporcionalidade partidária, sendo que a distribuição das vagas entre os partidos ou blocos parlamentares, logo após a fixação da respectiva composição numérica, é organizada pela Mesa Diretora, integrada pelo Presidente da Casa e por dois Vice-Presidentes, além dos quatro Secretários. Esse importante órgão supervisiona os trabalhos legislativos e é responsável pela distribuição das vagas nas comissões permanentes<sup>16</sup>. As referidas vagas, registre-se, pertencem às bancadas partidárias e não aos parlamentares, do que se depreende que, em caso de desvinculação de deputado da respectiva legenda, devolve-se a vaga ao partido, a quem cabe a indicação de outro congressista para a ocupação do lugar. Uma vez definida, na primeira sessão legislativa de cada legislatura, a representação numérica dos partidos e blocos parlamentares nas comissões permanentes, confere-se aos líderes partidários a prerrogativa de indicação dos nomes dos membros das respectivas bancadas que, como titulares e suplentes, as integrarão. Feito isso, o Presidente da CD procede às respectivas designações e convoca as comissões para a eleição dos respectivos presidentes e vice-presidentes, definindo a data em que todos serão escolhidos<sup>17</sup>. Note-se o padrão altamente centralizado da organização institucional da CD que gira em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários. Esse fato se revela uma variável explicativa absolutamente imprescindível à interpretação do comportamento legislativo na CME.

A mesa de comissão permanente é composta por um presidente e três vice-presidentes, eleitos por seus pares, com mandato até a posse dos novos componentes eleitos no ano subsequente, vedada a reeleição<sup>18</sup>. Sabe-se, contudo, pela praxe, que, anteriormente à realização da eleição, os componentes da mesa de cada comissão permanente são previamente escolhidos por acordo entre o Presidente da Casa e o Colégio de Líderes, integrado pelos líderes da Maioria, da Minoria, dos partidos, dos blocos parlamentares e do Governo<sup>19</sup>. No que respeita à eleição do presidente de comissão permanente, resta, pois, basicamente, a ratificação da escolha previamente realizada na referida reunião, ainda que se dê formalmente por meio de eleição, pelo voto dos membros da comissão indicados pelas lideranças partidárias<sup>20</sup>.

---

CF/1988); a urgência, em que a matéria é retirada da comissão e incluída na Ordem do Dia para apreciação pelo Plenário (Art. 151, RICD); e a urgência “urgentíssima” (Art. 155, RICD), que implica a votação imediata da matéria.

<sup>15</sup> Art. 25, §2º, RICD.

<sup>16</sup> Arts. 14 e §§; 25, §1º, e 26, *caput*, RICD.

<sup>17</sup> Art. 28, *caput* e §2º, RICD.

<sup>18</sup> Art. 39, *caput*, RICD, com redação dada pela Resolução n.º 20, de 2004. De acordo com o RICD, os vice-presidentes de comissão permanente devem, preferencialmente, ser filiados à mesma legenda partidária do presidente.

<sup>19</sup> Art. 20, §2º, RICD.

<sup>20</sup> O que não impede o aparecimento de candidaturas avulsas.

Ao Presidente de comissão permanente compete definir a Ordem do Dia do órgão, isto é, proceder à escolha das matérias que serão votadas no decorrer das reuniões deliberativas; além de convocar e presidir todas as reuniões, sejam elas deliberativas ou de audiência pública; designar relatores e a eles distribuir as matérias sujeitas à apreciação; representar a comissão nas suas relações com a mesa da Casa, demais comissões, líderes e em relações externas à Casa, entre outras faculdades<sup>21</sup>. Considerando que aos Vice-Presidentes se permite substituir o Presidente da comissão tão-somente em seus impedimentos, sendo que, em caso de vacância do cargo de Presidente, procede-se a nova eleição<sup>22</sup>, o detentor do poder de agenda, no âmbito da comissão permanente, é, pois, o seu Presidente – aquele que define a Ordem do Dia do órgão, isto é, que escolhe as proposições que figurarão na pauta de votação, ainda que seja possível a inclusão de proposição na Ordem do Dia da comissão, para apreciação imediata, a requerimento de um terço de seus membros, aprovado pela maioria absoluta da respectiva composição plenária; ou que o autor da proposição requeira a inclusão dela na Ordem do Dia da reunião imediata, pendente de parecer, em caso de esgotamento de prazos<sup>23</sup>. Além disso, ao deter o poder de convocar as reuniões, mesmo que determinado requerimento de reunião de cunho informacional tenha, por exemplo, recebido a aprovação do colegiado, o objeto deste, isto é, a reunião requerida, somente se realizará, de fato, se o Presidente da comissão assim o determinar. Trata-se de um poder discricionário do Presidente da comissão, que somente agendará reuniões que bem lhe parecerem, não havendo absolutamente qualquer sanção ou recurso regimental, em específico, contra esse poder.

É importante acrescentar que, diferentemente do modelo norte-americano, não vigora nas comissões permanentes da CD o critério de antiguidade (*seniority*), visto que os cargos de presidente e de vice-presidente têm a duração média da sessão legislativa (um ano)<sup>24</sup>, vedada a reeleição. Isso repercute diretamente sobre o trabalho e a importância das comissões nas deliberações da CD, já que sob a vigência do princípio da antiguidade eleva-se o estímulo à especialização dos membros no campo temático da respectiva comissão permanente, membros esses que passam à condição de interlocutores respeitados no processo legislativo, com poderes suficientes para resistir a pressões (Cintra e Bandeira, 2005. pp. 12-13).

#### **4 A dinâmica legislativa da CME**

A intensidade da atividade legiferante no âmbito das comissões permanentes da CD varia de órgão para órgão<sup>25</sup>. Por um lado, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

---

<sup>21</sup> Art. 41, RICD.

<sup>22</sup> Salvo se faltarem menos de três meses para o término do mandato. Art. 40, *caput* e §§, RICD.

<sup>23</sup> Art. 52, §§ 4º e 5º, RICD.

<sup>24</sup> O art. 39, RICD, estabelece que o mandato do Presidente e dos Vice-Presidentes das Comissões vigorará até à posse dos novos componentes eleitos no início do ano subsequente.

<sup>25</sup> No Parlamento italiano, por exemplo, algumas Comissões são mais ativas do que outras, tanto em relação a propostas analisadas quanto em relação ao tempo de tramitação (CAPANO e GIULIANI, 2001). Ribeiral acentua o

(CCJC) é a recordista no recebimento de proposições, tendo em vista que o RICD confere ao órgão, no que respeita à constitucionalidade e à juridicidade da matéria, poder terminativo<sup>26</sup> de deliberação sobre todos os projetos tramitantes na Casa, o que implica a necessária tramitação de todo e qualquer projeto, à exceção daqueles que constituem objeto de apreciação por comissão especial<sup>27</sup>. Por outro lado, comissões como a de Desenvolvimento Urbano, a de Direitos Humanos e Minorias, a de Fiscalização Financeira e Controle e a de Turismo e Desporto, mais recentemente criadas, são as que menos recebem projetos.

Quadro n.º 3 - Quantitativo de projetos e TVRs recebidos pelas Comissões Permanentes da CD entre 1º/01/2003 e 31/12/2006

<b>Comissões Permanentes da CD</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>Total</b>
Comissão de Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional	97	48	39	12	196
Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural	118	70	92	60	340
Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania	6767	2503	2513	1717	13500
Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática	547	375	616	557	2095
Comissão de Defesa do Consumidor	457	245	138	67	907
Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio	426	184	180	92	882
Comissão de Direitos Humanos e Minorias	0	14	14	18	46
Comissão de Desenvolvimento Urbano	79	44	38	30	191
Comissão de Educação e Cultura	562	303	298	200	1363
Comissão de Fiscalização Financeira e Controle	25	27	31	15	98
Comissão de Finanças e Tributação	916	395	634	285	2230
Comissão de Legislação Participativa	57	28	107	69	261
Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	0	127	66	80	273
Comissão de Minas e Energia	75	59	34	35	203
Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional	128	76	85	93	382
Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado	148	101	101	94	444
Comissão de Seguridade Social e Família	819	439	383	290	1931
Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público	830	391	404	325	1950
Comissão de Turismo e Desporto	32	22	36	23	113
Comissão de Viação e Transportes	314	159	153	111	737

caráter diferenciado do sistema de comissões ao considerar que algumas seriam mais disputadas como arena política e consideradas mais relevantes para a condução do processo legislativo do que outras (Riberial, out./dez. 1998).

<sup>26</sup> A terminatividade implica que, caso não preencha satisfatoriamente os requisitos mínimos de constitucionalidade e de juridicidade, a proposição “terminará” sua tramitação legislativa ali mesmo na CCJC, sendo levada ao arquivo, ainda que primariamente sujeita à apreciação do plenário da Casa, salvo recurso de 1/10 dos membros da Casa (Art. 54, I, do RICD).

<sup>27</sup> Às comissões especiais, além do exame do mérito, cabe o da admissibilidade das matérias a elas submetidas. Isso significa que o exame da constitucionalidade e da juridicidade de matérias distribuídas aos órgãos em questão não se realiza no âmbito da CCJC (Art. 34 e 53, III e IV, do RICD).

<b>Comissões Permanentes da CD</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>Total</b>
<b>Total</b>	12397	5610	5962	4173	28142
<b>Média 1</b> <sup>28</sup>	296,31	163,53	181,53	129,26	770,63
<b>Média 2</b> <sup>29</sup>	158,43	98,71	86	60	403,14

Fonte: Silleg – Demonstrativos Anuais dos Trabalhos das Comissões Permanentes - CCP

Ao comparar os números obtidos com o cálculo da Média 1 com o número de projetos recebidos pela CME, ano a ano, constantes do Quadro n.º 3, percebe-se que o número de projetos recebidos pelo Órgão foi significativamente inferior à Média 1 no período. Considerando que uma análise da experiência de democracias consolidadas no processo legislante leva à constatação de que os níveis de produção legislativa do Congresso brasileiro são muito elevados<sup>30</sup>, os dados aqui extraídos levam a crer que no período de 2003 a 2006 nem os parlamentares tomados individualmente, nem o Poder Executivo, principal legislador brasileiro na contemporaneidade, se interessaram pela propositura em número expressivo de projetos cuja matéria fosse afeta à CME e tramitasse pelas vias ordinárias<sup>31</sup>.

Ora, além da CME, as comissões permanentes da CD que eminentemente tratam de matérias relativas ao setor de infraestrutura – objeto de elevado interesse por parte do Poder Executivo, por seu cunho eminentemente econômico – são a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), a Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional (CAINDR), a Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC), a Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU), a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) e a Comissão de Viação e Transportes (CVT). Considerando que a CCTCI tem por particularidade ser o fórum específico de deliberação de Atos do Poder Executivo de Concessão e Renovação de Concessão de Emissora

<sup>28</sup> A fórmula utilizada para o cálculo da Média 1, constante do Quadro n.º 3, foi a seguinte:

*Média 1 = (x - y) : 19 Média 1 = Média de projetos recebidos pelas Comissões Permanentes no ano, excetuada a CCJC<sup>28</sup>, por sua especificidade*

*x = n.º de projetos recebidos pelas 20 Comissões Permanentes no ano*

*y = n.º de projetos recebidos pela CCJC no ano.*

<sup>29</sup> A fórmula utilizada para o cálculo da Média 2, constante do Quadro n.º 3, foi a seguinte:

*Média 2 = (x - y) : 7 Média 2 = Média de projetos recebidos no ano pelas Comissões Permanentes que tratam de infraestrutura, excetuada a CCTCI<sup>29</sup>, por sua especificidade*

*x = n.º de projetos recebidos pelas 8 Comissões Permanentes que tratam de Infraestrutura*

*y = n.º de projetos recebidos pela CCTCI no ano.*

<sup>30</sup> Em 2004, a Casa dos Representantes norte-americana contabilizou um total de 1.732 projetos, ao passo que se originaram na Câmara de Deputados brasileira, naquele ano, nada menos que 2.496 proposições, fora as oriundas do Senado Federal, do Poder Judiciário, do TCU e do Poder Executivo. No total, foram apresentadas à CD 2.697 proposições legislativas naquele ano (Rodrigues, maio/2007. p. 11).

<sup>31</sup> Por vias ordinárias, entendam-se as que incluem as Comissões Permanentes na tramitação legislativa das proposições, e por extraordinárias, as que culminam na criação de Comissão Especial, a da medida provisória, ou a que requeira urgência.

de Rádio e Televisão (TVR)<sup>32</sup>, o que eleva em quantidade considerável o número de projetos a tramitar no órgão<sup>33</sup>.

Ao comparar, ano a ano, os números obtidos com o cálculo da Média 2 com o quantitativo de projetos recebidos pela CME, constantes do Quadro n.º 3, percebe-se que este foi pelo menos 40% inferior aos números apresentados pela Média 2 no período estudado. De fato, em média, das oito comissões permanentes que tratam de matéria relativa à infraestrutura, as únicas que receberam menos projetos que a CME, no período estudado, foram a CDU e a CAINDR<sup>34</sup>.

Desses números, pode-se extrair que o Poder Executivo, detentor de primazia no processo legislativo, embora deposite grande interesse sobre a temática mineração e energia, utilizou seu poder de agenda em sentido negativo ao não se haver utilizado de suas faculdades para promover profusão legislativa que incluísse a CME no processo legislativo de proposições de seu interesse. Ademais, percebe-se que a quantidade de projetos despachados pela Presidência da Casa à CME foi significativamente inferior à média dos despachados às demais comissões permanentes, a cada ano do período analisado. Isso leva a crer que, em princípio, a CME delibera menos sobre projetos, porque poucos são os projetos que por ela tramitam, comparativamente às demais comissões permanentes.

A pesquisa, em face das restrições de seu porte, não prosseguiu no sentido de levantar o *quantum* das proposições que tramitaram na CD, dentro do período analisado, cuja matéria tenha-se referido à energia ou à mineração, ou cujo rito de tramitação legislativa tenha tido ou não caráter conclusivo. Entretanto, pode-se acreditar que, se o Poder Executivo, por meio de seu poder de agenda, eximiu-se de incluir a CME no processo legislativo de temática por ele considerada prioritária, no período, provavelmente se valeu de outros instrumentos legislativos, que não projetos de lei (a medida provisória, por exemplo), ou de outros ritos de tramitação, que não o ordinário (a constituição de comissão especial ou o instituto da urgência, por exemplo), para promover políticas públicas nas áreas de mineração e de energia<sup>35</sup>.

Vale ressaltar que nem mesmo os parlamentares, individualmente, tiveram iniciativa de lei em número expressivo, cujo trâmite incluísse a CME em seu curso. Uma hipótese que poderia vir a explicar esta constatação seria a curta duração das carreiras parlamentares na CD, o que, segundo Amorim Neto e Santos (2003), afeta diretamente a capacidade de o Congresso

---

<sup>32</sup> Uma vez aprovadas no âmbito da CCTCI, as TVRs dão origem a projetos de decreto legislativo, de autoria do órgão, que versam sobre a outorga e a renovação da exploração de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens.

<sup>33</sup> Das 556 proposições legislativas recebidas pela CCTCI em 2006, 481 foram TVRs e Mensagens do Poder Executivo, tendo sido apenas 75 os projetos de lei recebidos pelo Órgão no período.

<sup>34</sup> Uma das razões de a CAINDR apresentar números pouco expressivos encontra-se no fato de que seu campo temático restringe-se a matérias especificamente relacionadas à Região Amazônica.

<sup>35</sup> Observe-se que os projetos de autoria do Poder Executivo seguem um rito de tramitação diverso dos de origem no Poder Legislativo, que tendem a tramitar ordinariamente, sem grande incidência de solicitações de urgência, como aqueles, e perpassando as comissões permanentes (Figueiredo e Limongi, 1999).

Nacional aprovar leis de autoria própria. Pode ser que esse fato tenha interferido no interesse dos congressistas pela iniciativa de leis sobre a matéria em questão. Outra hipótese poderia ser o fato de que a participação do parlamentar no processo legislativo não influencia diretamente suas chances de reeleição (Pereira e Rennó, 2001). Note-se, porém, um fator imprescindível à análise: os congressistas têm apresentado projetos de lei preponderantemente de cunho social, ao contrário do Poder Executivo, cuja iniciativa de lei tem sido fundamentalmente econômico-administrativa (Amorim Neto e Santos, 2003; Ricci, 2003). Além disso, há que considerar o advento do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, em 2007, e do futuro marco regulatório do setor de mineração, anteriormente previsto para 2009. O Poder Executivo pode haver excluído, deliberadamente, a CME como fórum hábil à discussão dos estudos por ele realizados no curso de toda a 52ª Legislatura da CD (2003-2006) com vistas à formulação de políticas públicas de promoção do desenvolvimento dos setores de energia e de mineração. Desvendar o porquê de tais comportamentos pode vir a constituir objeto de análise posterior.

Quadro n.º 4 - Quantitativo de cadeiras ocupadas por legendas partidárias na CD

CD	2003		2004		2005		2006	
	Partido	Cadeiras em 01/02/03	Partido	Cadeiras em 03/02/04	Partido	Cadeiras em 10/02/05	Partido	Cadeiras em 15/02/06
<b>Coalizão Governista</b>	PT	90	PT	91	PT	90	PT	82
	PMDB	69	PMDB	78	PMDB	85	PMDB	81
	PPB	43	PTB	51	PP	52	PP	51
	PTB	41	PP	50	PTB	48	PTB	42
	PL	33	Bloco PL/PSL	44	Bloco PL/PSL	47	PL	37
	PSB	28	PSB	20	PSB	18	PSB	28
	PcdoB	12	PDT	13	PDT	15	PDT	21
	PV	6	PcdoB	9	PcdoB	9	PcdoB	11
	PMN	2	PSC	7	PV	6	PV	7
	PSL	1	PV	6	PSC	2	PSC	6
	PSC	1	-	-	-	-	PMR	2
	-	-	-	-	-	-	PTC	1
TOTAL	326	TOTAL	369	TOTAL	372	TOTAL	369	
<b>Oposição ao Poder Executivo</b>	PFL	75	PFL	67	PFL	61	PFL/PRONA	67
	PSDB	63	PSDB	51	PSDB	53	PSDB	55
	PPS	21	PPS	20	PPS	22	PPS	15
	PDT	17	PRONA	2	PRONA	2	PSOL	7
	PRONA	6	-	-	-	-	-	-

CD	2003		2004		2005		2006	
	Partido	Cadeiras em 01/02/03	Partido	Cadeiras em 03/02/04	Partido	Cadeiras em 10/02/05	Partido	Cadeiras em 15/02/06
	TOTAL	182	TOTAL	140	TOTAL	138	TOTAL	144

Fonte: COMPI/SGM e Liderança do Governo na CD.

Do exame do Quadro n.º 4, verifica-se a ampla coalizão parlamentar arrematada pelo Poder Executivo no período estudado, que lhe garantiu, em 2003, mais de 60% das cadeiras da CD e, no período de 2004 a 2006, pelo menos 71,92% delas, tendo chegado a 72,94%, em 2005. Isso conferiu ao Presidente da República maioria parlamentar nas deliberações do Plenário e sugere decorrente preponderância do Chefe do Poder Executivo dentro do processo legislativo, levando-se em conta o elevado grau de disciplina partidária e a alta previsibilidade das votações (Limongi e Figueiredo, 1998. p. 24).

Quadro n.º 5 - Presidentes da CME

Sessão Legislativa	Partido/UF do Presidente da CME	Posicionamento do Partido em relação ao Poder Executivo
2003	PP/PR	Coalizão governista
2004	PP/SC	Coalizão governista
2005	PSDB/PA	Oposição
2006	PSDB/GO	Oposição

Fonte: Relatórios Anuais da CME e Liderança do Governo na CD.

A ciência da dimensão da coalizão governista verificada no período sugere, ainda, a existência, nos termos da Teoria Partidária, de um cartel legislativo comandado pelo Poder Executivo, em face do apoio dos líderes partidários em grau de maioria, no período analisado. Daí se conclui que a escolha do Presidente da CME sujeitou-se às preferências do Presidente da República tanto nos anos de 2003 e 2004, quando coube ao Partido Progressista (PP), partido integrante da coalizão formulada pelo Poder Executivo, quanto nos anos de 2005 e 2006, quando coube ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), partido de oposição, conforme o Quadro n.º 5.

Quadro n.º 6 - Presidentes da CD

Sessão Legislativa	Partido/UF do Presidente da CD	Posicionamento do Partido em relação ao Poder Executivo
2003	PT/SP	Coalizão governista
2004	PP/PE	Coalizão governista
2005	PCdoB/AL	Coalizão governista
2006	PT/SP	Coalizão governista

Fonte: [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br) e Liderança do Governo na CD.

Quadro n.º 7 - Lideranças que compuseram o Colégio de Líderes na CD

Colégio de Líderes	Ano/Partido			
	2003	2004	2005	2006
<b>Liderança da Minoria</b>	PFL	PFL	PFL	PFL
<b>Liderança do Governo</b> <sup>36</sup>	PCdoB	PDT/PT	PT	PT
<b>Lideranças da coalizão partidária do Poder Executivo</b>	PT	PT PMDB	PT	PT
	PMDB	PTB	PMDB	PMDB
	PPB	PP	PP	PP
	PTB	PL	PTB	PTB
	PL	PSL	PL	PL
	PSB	PSB	PSL	PSB
	PCdoB	PDT	PSB	PDT
	PV	PCdoB	PDT	PCdoB
	PMN	PSC	PCdoB	PV
	PSL	PV	PV	PSC
PSC		PSC	PMR	
			PTC	
<b>Lideranças dos partidos de oposição ao Poder Executivo</b>	PFL			PFL
	PSDB	PFL	PFL	PRONA
	PPS	PSDB	PSDB	PSDB
	PDT	PPS	PPS	PPS
	PRONA	PRONA	PRONA	PSOL

Fonte: COMPI/SGM.

Outrossim, há enorme probabilidade de o Poder Executivo haver preponderado no âmbito da CME, tendo, efetivamente, feito pleno uso de seu poder de agenda no órgão, uma vez que o preenchimento do cargo de presidente desse Colegiado submeteu-se à escolha e à indicação da liderança de seu partido, sujeita aos acordos firmados entre o Presidente da Casa – que, de 2003 a 2006, integrou partido da coalizão de apoio ao Poder Executivo – e o Colégio de Líderes, cuja maioria compôs, no período, a referida coalizão, conforme os Quadros n.ºs 6 e 7.

Destarte, conclui-se que a CME deliberou preponderantemente sobre requerimentos e não sobre projetos de lei, entre 2003 e 2006, também em face do poder de agenda dos seus presidentes, que, ao haverem definido as pautas das reuniões, submeteram à discussão e à votação quantidade de requerimentos superior à de proposições legislativas. Resta inequívoca a ingerência das regras institucionais no comportamento dos atores políticos no âmbito da CME, nos termos propostos pelos neo-institucionalistas. De fato, isso faz delas variáveis independentes imprescindíveis à análise da vida legislativa do órgão, em razão de sua capacidade de constranger ou de motivar o comportamento dos sujeitos políticos e sua responsabilidade sobre resultados políticos obtidos na tomada de decisões.

Note-se, ainda, que a Teoria Partidária revela-se instrumental hábil a explicar o comportamento legislativo da CME, tendo em vista o evidente viés partidário nele verificado. Ademais, podem-se referendar os ditos de Limongi (1994. p. 29) acerca das comissões da Casa

<sup>36</sup> Nesse período, a Liderança do Governo assumiu as prerrogativas da Liderança na Maioria.

dos Representantes norte-americanos ao se perceber que fato semelhante se dá na CD, uma vez que os poderes do Presidente da Casa e o dos Líderes partidários se revelam superiores aos das comissões permanentes. Ao que parece, a CME, por uma questão de antecipação, ajusta suas preferências e a tomada de decisões o mais próximo possível das preferências daqueles, antecipando a ação dos atores no próximo estágio do processo legislativo, semelhantemente ao que ocorre nas Comissões da Câmara Baixa dos EUA.

Quadro n.º 8 - Quantitativo de membros titulares e suplentes da CME

Sessão Legislativa	Membros da CME integrantes da Coalizão Governista			Membros da CME integrantes da Oposição ao Governo		
	Titulares	Suplentes	Total	Titulares	Suplentes	Total
<b>2003</b>	18	17	35	10	10	20
<b>2004</b>	16	14	30	7	8	15
<b>2005</b>	22	20	42	5	6	11
<b>2006</b>	19	21	40	7	7	14

Fonte: Relatórios Anuais da CME.

Além disso, pressupostos da Teoria Partidária adaptados à peculiaridade nacional são amplamente aplicáveis à CME, tendo em vista que a coalizão governista foi constituída, no período analisado, pela maioria dos partidos com representação não só na CD como na própria CME, e que este fato foi determinante para a atuação parlamentar no período. Ao se examinar o quantitativo partidário dos integrantes da CME, entre 2003 e 2006, constante do Quadro n.º 8, observa-se que o total de membros da coalizão governista foi superior em pelo menos 74% ao número de membros da oposição no período, tendo chegado a ser 185% mais elevado que este em 2006. Além disso, verifica-se que o número de membros-titulares integrantes da coalizão governista superou em pelo menos 80% o quantitativo da mesma categoria da oposição, tendo chegado a ser 166% mais elevado, em 2005. Percebe-se claramente que, em todo o período estudado, o número predominante de membros da CME pertenceu à coalizão partidária de apoio ao Presidente da República – o que leva a crer que as votações no âmbito do órgão, de 2003 a 2006, tenderam a cumprir os comandos dos líderes dos partidos governistas. Pode-se inferir, assim, que os membros da CME, em grau de maioria, atenderam às preferências do Chefe do Poder Executivo<sup>37</sup>.

Ora, o requerimento de cunho informacional pressupõe a carência de conhecimento, de informação acerca de tema que não está bem esclarecido. É de esperar, então, que a autoria desse tipo de proposição seja, predominantemente, de integrantes da oposição ao Poder Executivo, visto que a assimetria de informações evidenciada entre as duas instâncias se verifica, entre outras razões, pelo fato de que o Poder Executivo não costuma compartilhar seus planos e metas, tampouco suas estratégias de implementação de políticas com seus opositores,

<sup>37</sup> Reserve-se especial atenção para os anos de 2005 e 2006, em que os presidentes da CME pertenciam ao PSDB, partido de oposição ao Presidente da República. Note-se que os referidos anos apresentaram número ostensivamente elevado de membros integrantes da ampla coalizão arregimentada pelo Poder Executivo.

motivo pelo qual se supõe que os membros da CME contrários ao Governo ver-se-iam impelidos a utilizar instrumentos a eles regimentalmente conferidos, quais sejam, os requerimentos de cunho informacional, para extrair do Poder Executivo e de suas agências os esclarecimentos que julgassem necessários.

A grande quantidade de requerimentos informacionais apresentada no período, contraposta ao número pouco expressivo de membros da CME integrantes da oposição, faz crer que estes muito provavelmente tenham sido responsáveis pela autoria da parte predominante das proposições em análise, considerando que a incerteza acerca dos resultados das políticas adotadas é pressuposto fundamental da Teoria Informacional.

Quadro n.º 9 - Quantitativo de Autorias de Requerimentos Informacionais na CME por legenda partidária

Partidos com representação na CME/CD		N.º de Membros da CME que apresentaram Requerimentos Informacionais no Órgão				
		2003	2004	2005	2006	TOTAL
<b>Partidos da Coalizão Governista</b>	PT	28	9	14	4	55
	PMDB	6	6	4	0	16
	PP	39	18	1	2	60
	PTB	3	0	2	1	6
	PL/PR	10	2	0	1	13
	PSL	0	0	0	0	0
	PSB	2	2	0	1	5
	PDT	0	1	1	2	4
	PCdoB	2	1	0	0	3
	PV	0	0	0	0	0
	PSC	0	0	1	0	1
	Sub-total	90	39	23	11	163
<b>Partidos da Oposição ao PE</b>	PFL/DEM	9	1	2	2	14
	PSDB	11	22	7	9	49
	PPS	0	0	2	0	2
	PRONA	0	0	0	0	0
	PSOL	0	0	0	0	0
		Subtotal	20	23	11	11

Fonte: Relatórios Anuais da CME.

Entretanto, a partir do Quadro n.º 9, mostra-se evidente que a autoria de requerimentos de cunho informacional, no período examinado, foi preponderantemente de deputados integrantes da coalizão partidária de apoio ao Poder Executivo. Esse fato não confirma o caráter informacional que os requerimentos analisados encerram, visto que, ainda que o Poder Executivo não tenha necessariamente disponibilizado simetricamente informações aos partidos que lhe conferem apoio legislativo, podendo ter guardado para si informações exclusivas e privilegiadas, é de supor que uma eventual assimetria tenha sido pontual.

Presume-se que os membros da coalizão se posicionaram, quanto às matérias atinentes à CME, conforme orientação do Poder Executivo, uma vez que a carência de redução de

incertezas não constitui traço da coalizão governista, ainda que haja alegações de que as políticas regulatórias para o setor de infraestrutura não se tenham tornado manifestas, mediante discursos objetivos e articulados por parte do Poder Executivo, com o fim de balizar os atores públicos e privados, nem tenham apresentado objetivos explicitados, ao haver iniciado o ano de 2003 (Gaetani, 2003).

Quadro n.º 10 - Ministros do MME

Ministro de Minas e Energia	Partido	Período
<b>Dilma Vanna Rousseff</b>	PT	01/01/2003 a 21/06/2005
<b>Silas Rondeau C. Silva</b>	PMDB	08/07/2005 a 22/05/2007

Fonte: [www.mme.gov.br](http://www.mme.gov.br)

Observem-se, porém, as ponderações de Santos e Almeida (2005), na tentativa de responder à indagação de como a incerteza em torno da votação de matérias cruciais é reduzida. Os autores consideraram a “partidarização do Governo” resposta consistente com a experiência brasileira, isto é, a nomeação para o Ministério de agentes dos partidos que apoiam o Poder Executivo no Congresso Nacional, os quais, ao portar o controle formal da informação (no caso, a *expertise* da burocracia) e deter a iniciativa de fato sobre determinada área de políticas públicas, têm incentivo para tornar-se mais bem informados a respeito da relação entre políticas específicas e seus resultados. Ora, o Ministério de Minas e Energia (MME) teve sua titularidade ocupada por ministro indicado pelo partido do Presidente da República, o Partido dos Trabalhadores (PT), do início de 2003 à metade de 2005, e por ministro indicado pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), integrante da coalizão governista, a partir da metade de 2005, conforme observado no Quadro n.º 10.

Comparem-se, porém, os números constantes dos Quadros n.º 9 e 10. Nos anos de 2003 e de 2005, por exemplo, exatamente em período em que o partido do Presidente da República, o PT, titularizou o MME, os membros petistas da CME propuseram, isoladamente, mais requerimentos de cunho informacional do que todos os membros opositores juntos. Isso não encontra lógica no seio da Teoria Informacional, sob cujo espectro espera-se que o desejo de especialização parta prioritariamente dos membros da oposição, no sentido de fazer frente à primazia legislativa do Poder Executivo decorrente da maioria que o apoia – o que, como se verifica, não ocorreu.

Santos e Almeida ponderam que os ministros brasileiros estão longe de ser agentes perfeitos dos parlamentares e que, diante de conflito de interesses entre o Poder Executivo e sua base parlamentar, aquele tem amplo incentivo para fazer uso estratégico da sua vantagem informacional em benefício próprio e em detrimento dos interesses dos parlamentares – razão pela qual estes buscariam colher benefícios, se não da produção, ao menos da coleta de informação alternativa à do Governo.

Ora, é fato que o PT enfrentou, no período estudado, a resistência de alguns de seus deputados a muitas das políticas formuladas pelo Presidente da República. Entretanto, nenhum dos membros petistas da CME integrou o grupo dissidente do partido do Chefe do Poder Executivo. Não se pode desconsiderar, porém, que o PP, partido de 60 dos autores dos requerimentos, embora constitua um dos que sempre se posiciona ao lado do Poder Executivo, jamais contra, protagonizou episódio político histórico, em 2004, quando viu eleito Presidente da CD um membro seu, o então Deputado Severino Cavalcanti, por candidatura independente, em meio a desencontros entre a coalizão governista e o Poder Executivo. Sim, os *pepistas* membros da CME podem ter-se valido dos requerimentos informacionais para fins de especialização e de redução de incertezas.

No encaixo de extrair o papel informacional dos requerimentos em questão, poder-se-ia pesquisar acerca da frequência dos membros da CME às reuniões objeto de tais requerimentos, que é registrada pela assinatura do congressista em lista própria, posteriormente documentada na ata descritiva de cada evento. Um registro de presença expressiva dos membros da CME em reuniões de audiência pública, por exemplo, levaria a crer que, de fato, a motivação para a propositura de requerimentos de cunho informacional pudesse ser, predominantemente, o desejo de especialização e de redução de incertezas. No entanto, não se procedeu à referida pesquisa em face da factualidade de que a simples aposição de assinatura do deputado em lista de presença não garante que este tenha tomado parte da reunião em questão ou que tenha permanecido nela por tempo relevante, visto que não há qualquer controle realizado nesse sentido. Há que considerar a não obrigatoriedade da presença do membro em reuniões dessa natureza, bem como a inexigência de quórum mínimo para a abertura dos trabalhos ou a sua consecução, ao contrário das reuniões deliberativas, que podem ser encerradas a qualquer tempo se verificada ausência de quórum mínimo para votação<sup>38</sup>.

Note-se que Santos e Almeida (2005) reputam a audiência pública como modalidade de reunião insuficiente, por si só, para a resolução do problema da ação coletiva enfrentado pelos parlamentares brasileiros na produção de informação. De acordo com os autores, o alto custo de oportunidade que o comparecimento a tais reuniões representa para o congressista constitui verdadeiro desincentivo ao emprego efetivo das audiências públicas, tendo em vista a agenda individual comumente sobrecarregada e também o esforço exigido para assimilação das informações por elas disponibilizadas. De fato, a sobrecarga de atividades do congressista dentro da CD dificulta a sua efetiva participação em muitas das atividades realizadas no âmbito das comissões permanentes. Diante da faculdade de se tornar membro titular de mais de uma

---

<sup>38</sup> Art. 50, RICD.

comissão permanente e, ainda, suplente de outras<sup>39</sup>, o parlamentar se “desdobra” para acompanhar reuniões que não raro se realizam em horários conflitantes. Além disso, há os trabalhos realizados pelas comissões especiais, pelas comissões parlamentares de inquérito, pelas frentes parlamentares e pelo próprio Plenário da Casa; sem contar reuniões como as de legenda, entre outras tantas a que o membro de comissão permanente ainda se vê comprometido a comparecer. Adicione-se a isso o atendimento, em gabinete, de prefeitos, de vereadores e de lobistas, entre outros integrantes de sua base eleitoral.

Destarte, vale, pois, considerar a questão sob um prisma paralelo. A resultante dos requerimentos, isto é, a informação, constitui bem coletivo, uma vez que é igualmente proporcionada a todos os membros da Comissão, seja por meio de exposições em discurso direto, em reuniões públicas, ou de documentação recebida por todos os integrantes da CME. Então, por que os membros da CME integrantes da coalizão governista buscariam informações por meio de tais instrumentos, no caso, os requerimentos informacionais, quando tais informações poderiam ser exclusivas suas, se obtidas por meios informais<sup>40</sup>? Ora, sob a ótica informacional, especialistas têm a tendência de não dividir todo o seu conhecimento com seus pares. Há consenso da literatura especializada acerca da ausência de incentivos para a aquisição e distribuição de informação no interior do Legislativo brasileiro (Santos e Almeida, 2005).

Ademais, a máxima informacional de que a redução de incertezas é um bem coletivo, tendo em vista o ideal de tomada de decisões com base na maior quantidade de informação possível, esbarra no paradigma partidário evidenciado pela maioria legislativa angariada pela coalizão governista. Independentemente do grau de especialização dos membros da CME, a tomada de decisões teve por norte as preferências do Poder Executivo, em face de seu poder de agenda e das prerrogativas regimentais conferidas ao Presidente da Casa, aos líderes partidários e ao Presidente da CME. Diante disso, é possível que, além de especialização e de redução de incertezas, haja outra motivação para a propositura dos requerimentos em questão.

Há que considerar, então, os pilares distributivistas para a interpretação a que a pesquisa se propôs, em uma adaptação à realidade brasileira do modelo apresentado por Mayhew quanto às motivações individuais dos parlamentares na Casa dos Representantes norte-americana. Em outras palavras, os membros da CME podem ter apresentado número significativo de requerimentos de cunho informacional como estratégia motivada por aspirações eleitorais, em razão, principalmente, da publicidade e do reconhecimento que a autoria de tais proposições confere ao parlamentar junto à respectiva base eleitoral (*credit claiming, pork-barrel/casework, advertising e position taking*).

---

<sup>39</sup> Existe a possibilidade de titularidade cumulativa na Comissão de Legislação Participativa e na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado. Na condição de suplente, não há limitação para a participação de Deputado em Comissões Permanentes. Art. 26, §2º, RICD. (Santos, Nóbrega Netto e Carneiro, 2007. p. 173).

<sup>40</sup> Figueiredo asseverou que os congressistas integrantes da coalizão governista dificilmente se valem de audiências públicas, por exemplo, por preferirem meios informais de comunicação com o Poder Executivo (Figueiredo, 2001).

Entendam-se por regionais os requerimentos cujo objeto esteja diretamente relacionado à região e, principalmente, ao estado ou ao município do respectivo proponente; e por midiáticos os requerimentos que se tenham referido a notícias publicadas pelos mídia, em data recente<sup>41</sup>, com citação expressa da fonte, ou, ainda que não tenha sido expressa, que se tenha remetido indiretamente a noticiário tornado público pelos mídia.

Quadro n.º 11 - Quantitativo de Requerimentos Informativos de cunho regional e midiático apresentados na CME

Requerimentos Informativos	2003	2004	2005	2006
<b>Total</b>	91	50	23	32
<b>Regionais</b>	47,25%	56%	47,83%	21,87%
<b>Midiáticos</b>	75,82%	66%	65,22%	62,5%

Fonte: *Sileg.*

Do exame do Quadro n.º 11, é possível notar que não menos que 62,5% dos requerimentos tiveram caráter midiático, tendo chegado a 75,82%, em 2003. Os requerimentos de caráter regional apresentados no período chegaram à marca de 56%. Alguns pontos devem ser considerados para a análise desses dados. Primeiramente, vale lembrar o descrédito da classe política junto à opinião pública na contemporaneidade. Em face disso, o caráter regional dos requerimentos denota o interesse do parlamentar em apresentar respostas aos interesses de seu eleitorado e angariar, por consequência, o reconhecimento público, tendo em vista a reprodução eleitoral, seja no sentido da reeleição, seja com o fim de alçar postos no Poder Executivo.

Se o número de projetos de lei apresentados não interfere nas preferências do eleitor (Pereira e Rennó, 2001), a aparição do nome ou da imagem do parlamentar nos jornais, revistas, televisão ou rádios locais dão ao eleitorado a faculdade de considerar a atuação do congressista na Casa Legislativa e de conferir-lhe reconhecimento público e reprodução eleitoral almejada. Ademais, os requerimentos de caráter nacional, ou seja, que abordam temas de interesse não só da região do proponente, mas de toda a nação, encerram a faculdade de refletir uma proporção maior desse reconhecimento, o que cooperaria com as eventuais intenções de o parlamentar alçar postos no Poder Executivo em eleições subsequentes.

Outrossim, a simples propositura de requerimento midiático, tenha ele caráter regional ou nacional, é suficiente para chamar a atenção dos mídia, e, conseqüentemente, do eleitorado regional para o seu autor, independentemente de sua aprovação ou rejeição, ou, ainda, da efetiva realização de seu objeto. É certo que a realização de audiência pública sobre tema de caráter midiático, por exemplo, atrairá os holofotes para o autor da proposição e para a própria comissão, entretanto, o evento está sujeito ao poder de agenda do presidente do órgão, que

<sup>41</sup> Considere-se data recente uma semana anterior e uma posterior à data da propositura do requerimento.

poderá simplesmente eximir-se de marcá-lo para data alguma, não tendo o autor do requerimento qualquer instrumento regimental que o obrigue a fazê-lo.

Isso, muitas das vezes, ocorre em face do excesso de requerimentos de conteúdos diversos, o que obriga o presidente do órgão a estabelecer prioridades que nem sempre correspondem às dos respectivos requerentes. Além disso, o presidente da comissão tem o poder discricionário de marcar a reunião para data que bem lhe parecer, que pode ser distante da data de ocorrência da notícia, o que importará na perda da oportunidade de reconhecimento público da iniciativa do requerente ao não despertar o interesse dos mídia pela realização do respectivo evento.

Sob esse aspecto, percebe-se que o requerimento de informação de caráter midiático chama a atenção dos mídia no momento de sua propositura, mas não necessariamente no momento da obtenção da informação. Isso se justifica pelo decurso do tempo. Os Ministérios e suas agências têm a faculdade de apresentar respostas aos referidos requerimentos em até 30 dias após o envio. Por esse tempo, na maioria das vezes, já ocorreu a perda de oportunidade midiática. A mesma afirmativa pode ser feita no que diz respeito aos demais requerimentos informacionais.

Os membros da CME podem ter persistido na apresentação de requerimentos de cunho informacional, apesar das particularidades expostas, justamente por que, quando a propositura do requerimento se dá imediatamente à ocorrência da notícia publicada pelos mídia, ainda que o seu objeto não se cumpra em tempo oportuno, tem a faculdade de atingir o seu primordial objetivo: publicidade e reconhecimento diante do respectivo eleitorado, visando à reprodução eleitoral.

Sob o espectro do modelo principal-agente, não se pode negar que a própria CME pode ter atuado como principal quando seus membros pretenderam especializar-se por meio da agregação de informações, com vistas à eventual redução de incertezas, considerando que alguns dos requerimentos propostos no período estudado podem haver pretendido alcançar tal objetivo. Resta claro, porém, que a motivação dos membros da CME não pretendeu à especialização, em plano primeiro. Os resultados da pesquisa levam a crer que, mais que especialização, os membros da CME buscaram cooperar com a reprodução eleitoral respectiva por meio da propositura de requerimentos de cunho informacional.

É certo que o poder de agenda do Presidente da República somado ao dos líderes partidários contrapõe-se aos efeitos individualistas e paroquialistas de incentivo eleitoral na Casa (Amorim Neto e Santos, 2002). O aspecto informacional revelou-se, porém, desmerecido, quando se verifica que tanto os partidos quanto os próprios membros da CME atuaram como principal: os partidos, em face do poder de agenda do Presidente da República, dos Presidentes da CD, das Lideranças, bem como dos Presidentes da CME; os membros da Comissão, em razão da conexão eleitoral verificada em sua atuação no âmbito da CME. No que se refere à

propositura de requerimentos, as perspectivas distributivista e partidária se sobrepuseram à informacional (sem, contudo, haverem-na negado), especialmente diante da predominância de produção de caráter midiático e regional, o que torna evidente o selo individualista do comportamento dos membros da CME nesse particular.

## 5 Considerações Finais

O estudo da dinâmica das comissões do Congresso brasileiro ainda carece de pesquisa profunda, cujos resultados venham a se traduzir em canais de reflexão rumo à produção legislativa mais eficiente, eficaz e democrática, e à atuação parlamentar mais representativa e bem-sucedida. Não há dúvidas, pois, acerca da importância da reflexão provocada pela ciência da vida política congressual, à medida que venha representar instrumento profusor de transformações do *status quo* institucional político brasileiro, com vistas ao fortalecimento das instituições políticas e da efetiva representatividade democrática na produção legislativa, no âmbito do Poder cujo papel precípua é o de criar leis.

Resta deixar consignado que a CME constitui fórum cuja legitimidade possui lastro constitucional e popular para a discussão e votação de matérias consideradas pedra de esquina da economia nacional. Excluir esta importante Comissão Permanente da CD da produção de legislação pertinente fere o propósito inicial do Constituinte de 1988, quando pretendeu o fortalecimento das comissões permanentes das casas legislativas.

Ora, se a força das comissões permanentes é considerada diretamente proporcional à da respectiva casa legislativa e à sua capacidade de interferência no processo de formulação de leis, na medida em que se lhes faculta imprimir uma perspectiva própria no seio da norma, qualquer alegação de fraqueza da base institucional desses órgãos no Brasil torna premente repensar o papel exercido não só pelas comissões, mas pelo próprio Legislativo na contemporaneidade. A pretensão original dos Constituintes de 1988 urge pela realidade fática na vida legislativa congressual brasileira, visto que comissões institucionalmente fortes tonificam a casa legislativa respectiva e reforçam a importância institucional do Poder Legislativo. O avigoreamento do sistema de comissões importa, pois, tanto o fortalecimento do modelo representativo quanto o da democracia brasileira.

## Referências

- AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. A produção legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação. Em: VIANNA, L. W. (org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: UFMG/Iuperj, 2002. 559 p.
- AMORIM NETO. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e aprovam os deputados brasileiros. Em: *Dados*. n. 46, 2003. pp. 661-698.
- CAPANO, G.; GIULIANI, M. *Parlamento e processo legislativo in Itália*. Bologna: Il Mulino, 2001.

- CINTRA, A. O.; BANDEIRA, R. M. G. *O Poder Legislativo na organização política Brasileira*. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, Estudo, Maio/2005.
- CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil: 1988. 23 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005. 437 p.
- COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. *Legislative Leviathan: party government in the House*. Berkeley: University of California Press, 1993. 324 p.
- COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. “Bonding, structure, and the stability of political parties: party government in the House”. Em: *Legislative Studies Quarterly*. n. 2, 1994. pp. 215-232.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F.. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999. 232 p.
- GAETANI, F. *O Governo Lula e os desafios da política regulatória no setor de infra-estrutura*. VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, oct./ 2003. pp. 28-31.
- GILLIGAN, T.; KREHBIEL, K. “Collective decision-making and standing committees: an informational rationale for restrictive amendment procedures”. Em: *Journal of Law, Economics, and Organization*. n. 3, 1987. pp. 287-335.
- KREHBIEL, K. *Information and legislative organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991. 314 p.
- LIMONGI, F. O Novo institucionalismo e os estudos legislativos. A literatura norte-americana recente. Em: *Bib*. n. 37, 1º semestre/1994. pp. 3-38.
- LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. Em: *Lua Nova*. v. 44:, 1998. pp. 81-106.
- MAYHEW, D. R. *Congress: the electoral connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.
- McCOMBS, M.; SHAW, D. *The emergence of american political issues: the agenda setting function of the press*. [S.l.]: West Publishing, 1977.
- PRATT, J. W.; ZECKHAUSER, R. *Principals and Agents*. Boston: Harvard Business School Press, 1991. pp. 37-51.
- REGIMENTO Interno da Câmara dos Deputados: aprovado pela Resolução n. 17, de 1989, 7 ed. Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006. 395 p.
- RIBEIRAL, T. Comissão de Constituição e Justiça: uma ilha de institucionalização no Congresso Nacional. Em: *Revista do Legislativo*. n. 24, out./dez. 1998. pp. 66-82.
- RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? Em: *Dados*. v. 46, n. 4, 2003. pp. 699 a 734.
- RODRIGUES, M. R. *Imprensa e Congresso ou como a mídia pauta a política*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. 119 p.
- RODRIGUES, R. J. P. *Produção legislativa nas democracias consolidadas e a eficácia da atividade propositiva*. Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, Estudo, maio/2007.
- SANTOS, F.; ALMEIDA, A. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. Em: *Dados*. v. 48, n. 4, 2005.
- SANTOS, L. C. A.; NÓBREGA NETTO, M. G.; CARNEIRO, A. C. S. *Curso de Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. 2. ed., ver., atual. e ampl. Brasília: Vestcon, 2007. 470 p.
- SHEPSLE, K. A.; WEINGAST, B. “Institutional foundations of committee power”. Em: *American Political Science Review*. n. 81, 1987. pp. 85-104.
- WEINGAST, B.; MARSHALL, W. “The Industrial Organization of Congress”. Em: *Journal of Political Economy*. n. 96, v. 1, 1988. pp. 132-163.

Artigo recebido em: 03/02/2010

Artigo aceito para publicação em: 25/03/2010



## ANÁLISE DO RECURSO CONTRA O PODER CONCLUSIVO DAS COMISSÕES

Suzana Cristina Leite<sup>1</sup>

**Resumo:** Estudo dos recursos ao poder conclusivo das comissões da Câmara dos Deputados. Faz uma análise de dados do seu cabimento, de suas razões, sua ocorrência e a influência do Executivo. Para tanto, sistematiza as informações através da identificação e estudo dos dados que abrangem a 52ª Legislatura. Aborda os mecanismos regimentais pertinentes, além dos outros fatores intervenientes.

**Palavras-chave:** Poder Legislativo. Senado Federal. Câmara dos Deputados. Poder Conclusivo. Poder pleno. Comissões. Recurso.

**Abstract:** This paper studies the appeals to the conclusive power of the Brazilian House of Representatives' committees. It analyzes the data related to its acceptance, motives, occurrences and the influence of the Executive Branch. In order to achieve that goal, it organizes the information through the identification and study of the data encompassing the 52<sup>nd</sup> Legislature. It takes into consideration the pertinent regulatory mechanisms as well as other contributing factors.

**Keywords:** Legislative Branch. Senate. House of Representatives. Conclusive power. Full power. Committees. Appeal.

### 1 Introdução

O presente trabalho “Recurso contra o Poder Conclusivo das Comissões – uma análise” é fruto de uma pesquisa de processo legislativo da Câmara dos Deputados, que buscou, por meio da identificação, sistematização e avaliação destes recursos apresentados na Câmara dos Deputados - 52ª Legislatura, identificar e estudar as diversas influências que modificam a tramitação legislativa das proposições principais. O objetivo é analisar o recurso, sua incidência e legitimidade, além de buscar identificar o poder de agenda do Executivo, exercido por meio de

---

<sup>1</sup> Advogada OAB/DF, com especialização em Direito Tributário pela Faculdade Projeção/Fortium, e especialização em Processo Legislativo pelo CEFOR - Câmara dos Deputados, e graduação em Ciências Jurídicas pelo Instituto de Educação Superior de Brasília – IESB. Servidora Pública da Câmara dos Deputados, desde 1989.

sua competência co-legislativa e pela influência sobre a atuação parlamentar.

A escolha de uma legislatura se deu em respeito ao Princípio da Unidade da Legislatura, um dos princípios do processo legislativo que abordaremos ao longo do trabalho. Isto porque assim poderemos avaliar, de forma fechada, o comportamento deste instituto e observar os objetivos estratégicos dos parlamentares nestas ações.

Há uma tendência mundial de fortalecimento e especialização dos trabalhos de comissão. No Brasil, o sistema de comissões nas Casas Legislativas foi inovado com o disposto no art. 58, § 2º da Constituição Federal de 1988, que deu poder pleno a essas comissões temáticas para trabalhar de forma conclusiva na produção legislativa federal. Por se tratar de um instituto novo para a nossa realidade atrai atenção e merece estudos para sua avaliação.

Esse novo poder criou expectativas quanto à celeridade do processo, à especialização e ao aprofundamento das discussões, despertando interesse dos estudiosos em conhecer a qualidade e a quantidade das normas produzidas neste novo desempenho das comissões, agora órgão de apreciação legislativa dos projetos para a produção de leis ordinárias. Muitos trabalhos científicos vêm sendo desenvolvidos no sentido de conhecer o desempenho deste instituto pós 1988. Alguns estudos questionam as deficiências de ordem normativa e organizacional e se realmente essas comissões estão se fortalecendo ao longo destes 21 anos de existência, quando se dispensou a apreciação plenária.

No entanto, uma proposição irá à apreciação plenária dependendo da aprovação de recurso constitucional, art. 58, salvo exceções. Por se tratar de tema novo na realidade brasileira, pouco ou quase nada há de avaliações sobre os resultados dos recursos ao Plenário, apresentados por um décimo dos parlamentares, contra o poder conclusivo das comissões. Para a análise de dados dos recursos na 52ª Legislatura e uma avaliação na interferência do Executivo sobre este instituto uma pesquisa foi feita nas fichas de “Consulta Tramitação das Proposições” da página eletrônica da Câmara dos Deputados. Tal levantamento ajudou na compreensão da tramitação e trouxe resultados que serviram como uma avaliação dos recursos apresentados, a forma como regimentalmente se permite a sua interposição, como desenrolam, de modo a identificar a presença do Executivo na produção legislativa. Pode ainda vir a servir de reflexão para possíveis alterações regimentais.

## **2 A Assembleia Nacional Constituinte e a aprovação do dispositivo**

O dispositivo constitucional que assegura o Poder Conclusivo das Comissões e o recurso de um décimo de seus membros para encaminhamento do projeto ao Plenário, art. 58, § 2º, I, da Constituição Federal, foi inserido no texto constitucional pela Assembleia Nacional Constituinte, em 18 de março de 1988.

A primeira ocorrência do Poder Conclusivo nos trabalhos da Constituinte foi a Emenda

2P00107-6, de autoria do Constituinte Henrique Córdova, que, entre outros assuntos, já apresentava a disposição praticamente pronta, *in verbis*:

Emenda: 2P00107-6

Dêem-se aos parágrafos 1º e 2º, do Artigo 72, do Projeto de Constituição, a redação que segue e mantenham-se os Artigos 3º e 4º

Art. 72 .....

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I – discutir e votar projetos de lei que dispensam, na forma do regimento, a competência do Plenário, **salvo com recurso de um décimo dos membros da Casa.**

.....

(grifo nosso)

O autor da proposta argumenta que seu trabalho está baseado em três ordens distintas de ideias: restauração das prerrogativas do Poder Legislativo; necessidade de garantir maior agilidade na função legislativa; e maior eficiência na função fiscalizadora e de criar mecanismos de participação do povo na elaboração das leis, nas decisões do poder. Quando da defesa de sua emenda, o autor apresenta:

Para a materialização dessas concepções, entendeu-se que havia necessidade de se descentralizar as atividades do Poder Legislativo. Esta a razão pela qual, ao contrário de textos constitucionais anteriores, foi dado um tratamento mais minucioso à matéria relativa às Comissões Permanentes, tanto na Câmara dos Deputados como do Senado Federal e do Congresso Nacional (Córdova, 1987, p. 114).

O fortalecimento das comissões e a desobstrução do Plenário foi tema amplamente debatido e apoiado pela Subcomissão do Poder Legislativo e pela Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Neste espírito de defesa da valorização dos trabalhos em comissão, houve muitas ideias e manifestações parlamentares. Destacamos o fato de o Constituinte Victor Faccioni ter proposto a redução do número de sessões do Plenário e estabelecido os dias de funcionamento das comissões. Ele teve como objetivo chamar a atenção da Casa, da imprensa e da opinião pública sobre essa nova tarefa das comissões. (DANC – Suplemento, 1987, p. 28)

As notas taquigráficas e a Ata da 8º reunião ordinária dessa Subcomissão do Poder Legislativo demonstram a intenção de se devolverem as prerrogativas ao Poder Legislativo. O Constituinte José Jorge, relator, em 12 de maio de 1987, quando das explicações do relatório do anteprojeto, argumenta:

.....  
Tão importante quanto devolver as prerrogativas ao Poder Legislativo – **antigo anseio de sucessivas gerações de parlamentares brasileiros, inconformados com a hipertrofia do Executivo** – é dotar o Congresso Nacional de meios para exercê-las em sua plenitude, com a eficiência que se requer de um parlamentar ágil e moderno.  
.....

Um parlamento que orbita em torno apenas de seu Plenário está condenado à lentidão, à inércia e à ineficiência, perdido no tempo e no rumo da estagnação. A evolução natural desta Instituição impõe que parte das atribuições hoje, exclusivas do Plenário, seja distribuída a outros colegiados, menores e mais ágeis, além de serem em maior número. **A solução – há muito conhecida por quantos parlamentares passaram por estas duas Casas – é o fortalecimento das comissões técnicas, que devem ter novas funções, novas condições e principalmente novos poderes.**  
.....

Assim, as Comissões Técnicas da Câmara e do Senado, que nem são citadas na atual Constituição, agora passam a ter um artigo específico que lhes confere uma série de atribuições, as quais certamente farão com que tenham um papel fundamental no novo Congresso que se pretende construir.

.....

É inquietante a realidade atual que exhibe, tramitando por longo período de tempo, cerca de dez mil projetos, cuja afluência ao Plenário sobrecarrega-lhe os trabalhos, tornando-se tarefa difícil, se não inviável, a sua tempestiva apreciação. A alternativa proposta visa desobstruir os trabalhos do Plenário, imprimindo maior racionalidade e agilização do processo legislativo, da Comissão, e, por via de consequência, do Poder Legislativo como um todo. **Entretanto, mediante solicitação de um décimo dos parlamentares de cada Casa Legislativa, poderá o Plenário avocar a si a discussão e deliberação sobre o projeto.**

Portanto, **haverá sempre uma possibilidade de se recorrer ao Plenário.** (Jorge, 1987, p. 151-152) (grifo nosso)

Diferentemente do que argumentou o autor, as comissões são citadas nas várias Constituições brasileiras desde a primeira, do Império, de 1824. Porém, recente foi o sentimento de fortalecimento do Poder Legislativo e a criação do poder conclusivo das comissões apresentou-se como inevitável. A expectativa era de que a apreciação em comissão teria análise em muitos fóruns de debates, mais ágeis e especializados. Além disso, a desobstrução do Plenário seria útil à apreciação de temas mais abrangentes e relevantes.

Em Plenário, o dispositivo foi apreciado e aprovado em fusão – Substitutivo – Emenda 2P02040, dos senhores Constituintes Henrique Córdova e Fernando Lyra. Nesta ocasião, Pimenta da Veiga vê a aprovação dessa emenda, que dá nova estrutura aos trabalhos das comissões técnicas, como um notável avanço e modernidade, considerando que o Plenário ficará resguardado para exame dos temas com “real importância”, mas reconhecendo como “indispensável” o recurso ao Plenário (DANC, 1988, p. 8.621)

Dessa forma, a Assembleia Nacional Constituinte, sob a presidência de Ulysses Guimarães, em 18 de março de 1988, aprovou definitivamente a delegação plenária às comissões técnicas para tratar definitivamente sobre projetos de lei, na forma do regimento, e salvo recurso ao Plenário – art. 58, § 2º, I, da Constituição Federal.

Em relação ao recurso, o relator citado apresenta-o com a seguinte argumentação: “mediante solicitação de um décimo dos parlamentares de cada Casa Legislativa, poderá o Plenário avocar a si a discussão e a deliberação sobre o projeto.” Nesta ocasião, apenas argumenta que o Plenário chamará para si esta solicitação, porém o “poderá” soa como uma “alternativa” a ser definida pelo Plenário.

## 2.1 O juízo prévio de apreciação do recurso ao poder conclusivo no Plenário

O juízo prévio de apreciação do recurso não foi determinado pela Constituição Federal. A Carta Magna, art. 58, § 2º, I, no entanto, dispensa a apreciação plenária da proposição na forma do regimento interno, salvo recurso. Atualmente, o dispositivo está regulamentado nos

regimentos internos de cada Casa do Legislativo.

Há autores que entendem que esse juízo prévio do Plenário, quanto à aprovação dos recursos, compromete o objetivo constitucional de dar uma garantia às minorias. Nesse contexto, Luciana Pacheco questiona a constitucionalidade do comando regimental na Câmara dos Deputados que prevê o provimento do recurso por decisão plenária. Manifesta-se nos seguintes termos:

A constitucionalidade do procedimento regimental, embora ainda não questionada formalmente, é duvidosa. Afinal, nos termos do art. 58, § 2º, I, da Constituição Federal, o direito de que o Plenário delibere sobre matéria originalmente apreciada em caráter conclusivo pelas comissões constitui garantia assegurada às minorias (os dez por cento do total de membros da Casa). E o que o Regimento acabou fazendo, de fato, foi transferir esse direito para a maioria – o Plenário – pondo em suas mãos um juízo prévio sobre a conveniência, ou não, de a matéria votada pelas comissões ser levada à sua apreciação (Pacheco, 2002, p. 116).

Por sua vez, Vieira lembra que este conceito de direito das minorias está alinhado com a doutrina italiana. Pelo fato de exigir-se, via regimento interno, a aprovação plenária, criou-se uma reserva de Plenário, que o autor identificou como um hibridismo com o sistema espanhol. E, em suas palavras, apresenta:

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, no entanto, desnaturou esse direito das representações minoritárias da Casa ao exigir que o recurso apresentado por um décimo dos membros da Casa seja aceito pela maioria do Plenário, numa decisão preliminar de provimento, sem o que a proposição não será considerada pela totalidade da Casa (art. 132, §2º). Dessa forma, criou o regulamento interno da Câmara, um hibridismo com o sistema espanhol, que reserva ao Plenário a decisão sobre chamar para si uma matéria examinada pelas Comissões com competência legislativa plena (Vieira, 2005, p.67)

Até então, entende-se que o regimento interno apenas está regulamentando um comando constitucional, e, portanto, juridicamente está em consonância com a norma maior, a Carta Magna.

A Constituição Federal de 1988 possibilitou a um décimo de parlamentares a apresentação do recurso contra o poder conclusivo nas comissões. Assim, cada regimento interno de cada uma das Casas Legislativas - Câmara dos Deputados e Senado Federal - regulamentou o recurso de forma independente, e, por conseguinte, diversa.

### **3 Apresentação e análise dos dados apurados na 52ª Legislatura na Câmara dos Deputados**

Na primeira análise dos dados, identificamos recursos de toda natureza indexados juntamente, no total de 315 proposições, no período de 2003-2006, em que estão juntos vários tipos de recursos ao Plenário: contra devolução de projetos, contra despachos e requerimentos entre outras decisões da presidência, inclusive recursos contra decisão da presidência por não concessão de palavra, questões de ordem, recursos a pareceres terminativos, e, além desses,

contra o poder conclusivo das comissões, objeto de nossa análise.

Esses recursos têm numeração única por legislatura, iniciando-se na primeira Sessão Legislativa o número 01 que seguirá até o último documento do gênero apresentado na Legislatura, sempre acompanhado do respectivo ano de apresentação. Apresentam-se da seguinte forma exemplificativa: REC 315/2006.

Na pesquisa, junto à Secretaria-Geral da Mesa sobre os recursos ao poder conclusivo apresentados no período da 52ª Legislatura, constatamos que não há uniformização de termos nas suas ementas, ou seja, a informação apresenta-se de várias formas. Os recursos identificam-se ora contra “parecer” conclusivo, “apreciação” conclusiva, ou apenas, solicita apreciação pelo Plenário. Portanto, para que não houvesse perda de informação ao longo da coleta, não houve alternativa outra além da busca, um a um, dos recursos estudados neste trabalho. E, por conseguinte, a pesquisa das proposições às quais eles se referiam, já que apenas assim poderíamos visualizar o trajeto e o seu resultado.

Neste contexto, separamos a análise por fundamento regimental para melhor visualização das ocorrências. Posteriormente, uma análise mais detalhada dos subconjuntos de recursos apresentados nesta Legislatura. Na primeira apuração de dados, encontramos o seguinte resultado:

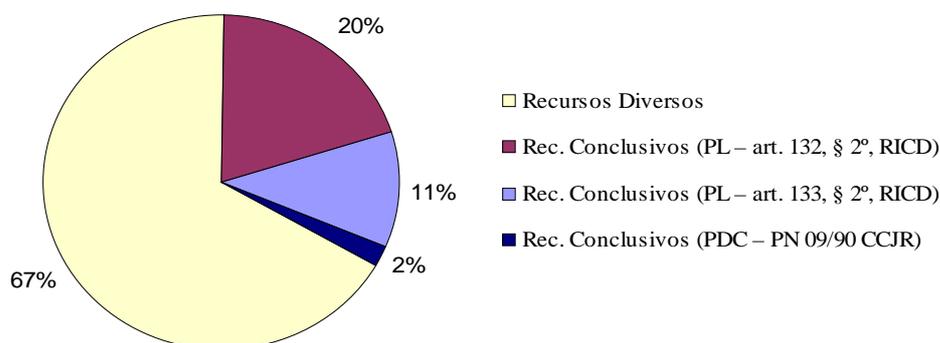
Tabela 1 - Recursos apresentados na 52ª Legislatura na CD

		<b>Totais</b>	<b>Incidência - %</b>
<b>Total de recursos</b>		315	100 %
<b>Recursos Diversos (*)</b>		211	67 %
<b>Total de 104</b>	PDC - Parecer Normativo 09/90 – CCJ	07	2 %
<b>Recursos Conclusivos</b>	PL - art. 133, RICD	35	11 %
	PL - art. 132, § 2º, RICD	62	20 %

(\*) recursos diversos: contra devolução de projetos, contra despachos e requerimentos entre outras decisões da presidência inclusive contra decisão da presidência por não concessão de palavra, questões de ordem, recursos a pareceres terminativos, destacados os recursos contra o poder conclusivos das comissões.

Graficamente podemos representar esta incidência da seguinte forma:

**Gráfico 1 - Análise dos recursos apresentados na 52ª Legislatura da CD**



Esse total de 104 recursos interpostos contra a apreciação conclusiva das comissões apurados correspondem a 33% dos recursos apresentados neste período. Eles modificaram a tramitação de 91 proposições principais (entre projetos de lei e projetos de decreto legislativo). Observamos, na pesquisa, a ocorrência de apresentação de mais de um recurso para uma mesma proposição apenas nos casos apurados do art. 132, § 2º. Assim, observamos que há razões diferentes para a interposição dos recursos. Por se tratar de fundamentos regimentais distintos, trataremos cada caso separadamente.

### 3.1 Recursos a Projetos de Decreto Legislativo – PDC – uma exceção

Os projetos de decreto legislativo são, em regra, proposições sujeitas à apreciação de Plenário. Porém, há casos em que essas proposições tramitam com poder conclusivo. Pacheco argumenta que os projetos de decreto legislativo destinados a ratificar atos de concessões de rádio e TV, por força do Parecer Normativo 09/91 da Comissão de Constituição e Justiça e Redação – CCJR, também se sujeitam ao poder pleno das comissões (Pacheco, 2005, p. 66).

O Parecer Normativo nº 09/90 apresenta a seguinte situação: caso as decisões das comissões competentes concluam pela não-renovação, necessariamente o projeto será apreciado em Plenário, independentemente de recurso. Porém, assegura o parecer que as proposições que concluírem pela outorga, pela não-outorga e pela renovação do serviço tramitarão de forma conclusiva nas comissões temáticas, indo ao Plenário apenas por recurso.

Desta forma, coletamos e discriminamos os seguintes dados:

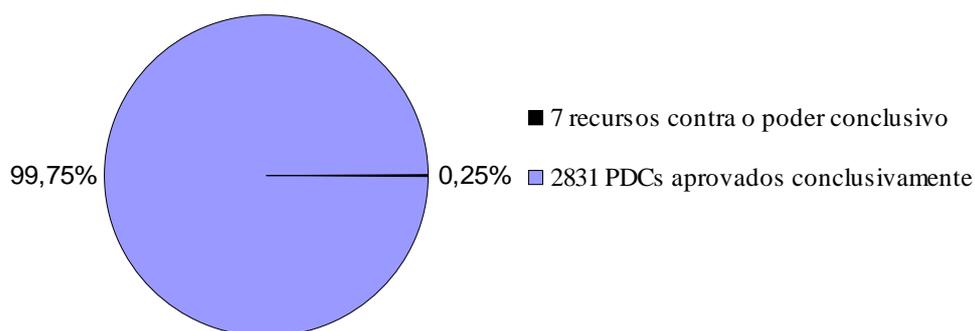
Tabela 2 - Projetos de Decreto Legislativo aprovados nas Comissões e os recursos ao Plenário na 52ª Legislatura na CD

Sessão Legislativa	2003	2004	2005	2006	Total na 52ª Legislatura
Total de PDC aprovados conclusivamente	556	1472	399	411	2838
Recursos apresentados contra o poder conclusivo das comissões	02	03	01	01	07

Como podemos observar, a incidência do recurso ao Plenário é insignificante em relação às demais proposições da mesma natureza. Do total apurado de 2.838 proposições aprovadas conclusivamente, apenas 7 projetos de decreto legislativo sofreram recurso para serem submetidas ao Plenário.

Expressando graficamente, temos:

**Gráfico 2 - Incidência dos recursos apresentados a Projetos de Decreto Legislativo - PDC na CD na 52ª Legislatura**



Nesses casos, os projetos se transformam em Decretos Legislativos. Entre os que receberam recursos nesta Legislatura, três deles já se desvencilharam dos recursos e se transformaram em Decretos Legislativos.

Se compararmos o total de 2.831 PDCs aprovados conclusivamente com 7 PDCs sobrestados por interposição de recurso, temos uma percentagem insignificante de 0,25%. Tais dados estatísticos são relevantes porque, uma vez que estas proposições tramitam conclusivamente, encontram-se em situação semelhante aos projetos de lei que são objeto da nossa análise. Nesse caso, é importante observar que 2.831 proposições que deveriam ter sido apreciadas em Plenário, por força do Parecer Normativo 09/90 – CCJR, tramitaram conclusivamente apenas nas comissões. Esta delegação às comissões da Comissão de Justiça é uma exceção regimental que fortalece o trabalho de comissões, agiliza a tramitação dos PDCs e, principalmente, desobstrui os trabalhos de Plenário.

### **3.2 Recursos a Projetos de Lei fundamentados no art. 133 do RICD**

Regra geral, as proposições que tramitam sob o regime das comissões e recebem pareceres contrários quanto ao mérito de todas as comissões são consideradas rejeitadas e arquivadas, art. 133, salvo recurso previsto no art. 132, § 2º, do Regimento Interno. Portanto, elas e os recursos foram identificados nos nossos estudos.

Ao longo da coleta e organização dos dados apresentados, percebemos a grande

incidência de proposições com recurso sob o fundamento do art. 133, que, conseqüentemente, apresentavam razões de existência diversa do clássico caso de recursos à apreciação conclusiva. Por esta razão, os separamos para apresentação.

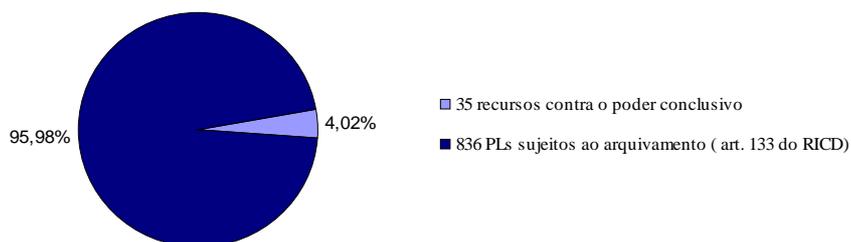
Apresentamos, a seguir, as proposições que, apreciadas conclusivamente, receberam pareceres contrários de mérito. Destas, destacamos os 35 recursos interpostos, por sessão legislativa. Assim, apuramos o seguinte resultado:

Tabela 3 - Projetos de Lei sujeitos ao arquivamento e os recursos ao Plenário na 52ª Legislatura da CD

Sessão Legislativa	2003	2004	2005	2006	Total na 52ª Legislatura
PLs sujeitos ao arquivamento	165	163	238	305	871
Recursos ao Plenário	14	06	10	05	35

Graficamente podemos expressar:

Gráfico 3 - Incidência dos recursos apresentados a Projetos de Lei - PL sujeitos ao arquivamento (art. 133, RICD) na CD na 52ª Legislatura



Da análise do gráfico, temos: do total de 871 proposições prontas para arquivamento pelo art. 133, foram destacadas 35 que receberam recurso constitucional. Podemos observar que, nestes casos, o argumento para a propositura do recurso é o “não arquivamento” do projeto de lei.

A apresentação do recurso tem por utilidade dar uma sobrevida às proposições “fracassadas” em sua análise. Isto porque dos 35 recursos apresentados, 25 deles tiveram como primeiro signatários os próprios autores da proposição principal. Numa análise mais detalhada, provavelmente, entre os demais signatários dos 10 recursos restantes também poderá constar o autor do projeto de lei.

Os recursos devem ser apresentados por dez por cento dos parlamentares de cada Casa. Porém, nem a Constituição nem o Regimento Interno exigem uma fundamentação de mérito para propositura do recurso. Desta forma, há grande parte dos recursos que se apresentam sem fundamentação. E quando o fazem, em regra, usam argumentos que defendem o mérito da

proposição principal, além das razões de relevância, complexidade e abrangência da matéria.

Ao longo da análise, percebemos que este grupo de recursos obedece a um comportamento muito peculiar de apenas dar sobrevida dos projetos fadados ao arquivamento. De toda forma, os projetos ficam sobrestados, esperando a votação do recurso em Plenário, o que nunca ocorre.

Em regra, ao final da Legislatura, esses recursos e os respectivos projetos são arquivados, nos termos do art. 105 do Regimento Interno. Criou-se, para esta categoria de proposições com pareceres contrários de comissão, uma falsa expectativa de apreciação plenária. O que realmente ocorre é uma protelação do arquivamento.

### 3.3 Recursos a Projetos de Lei fundamentados no art. 132, § 2º do RICD

Analisemos, enfim, o clássico recurso ao poder pleno das comissões, nos termos do art. 58 § 2º, I, da Constituição Federal c/c art. 132, § 2º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Seguindo a mesma linha de raciocínio, primeiro identificamos os projetos aprovados conclusivamente nas comissões e destacamos aqueles com recursos, apresentando-os por Sessão Legislativa. Assim, obtivemos o seguinte resultado:

Tabela 4 - Projetos de Lei aprovados conclusivamente em comissões e os recursos ao Plenário na 52ª Legislatura na CD

Sessão Legislativa	2003	2004	2005	2006	Total na 52ª Legislatura
PLs apreciados conclusivamente nas comissões	71	75	137	124	407
PLs que sofreram recurso constitucional	09	02	15	23	49
Recursos Constitucionais Ao Plenário	15 (*)	02	20 (**)	25 (***)	62

A diferença de número de PL que sofrem recurso constitucional com o número de recursos interposto tem a seguinte explicação:

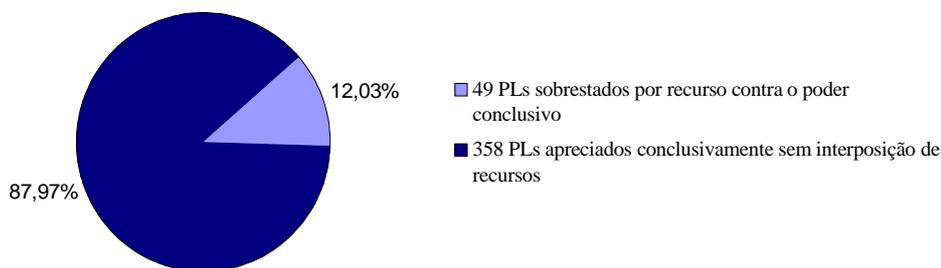
(\*) Em 2003 – interpostos 5 recursos ao PL 379/2003 e 3 recursos ao PL 5329/2002

(\*\*) Em 2005 – interpostos 2 recursos aos PL 6482/2002, PL 4497/2004 e PL 22/2003 e 3 recursos ao PL 5100/2005

(\*\*\*) Em 2006 – interpostos 2 recursos ao PL 2654/2003 e ao PL 4734/2004

Na análise gráfica:

**Gráfico 4 - Incidência dos recursos contra o poder conclusivo apresentados a Projetos de Lei - PLs aprovados nas comissões (art. 132, § 2º, RICD) na CD na 52ª Legislatura**



Como podemos observar, no universo de 4.07<sup>2</sup> projetos de lei apreciados e aprovados conclusivamente nas comissões, destacamos 49 proposições que sofreram recursos para a perda do poder pleno de decisão das comissões. Sobrestou-se, então, o andamento desses projetos em favor da tramitação do recurso (proposição acessória). Assim, conforme o Gráfico 4, do total de proposições com apreciação concluída nas comissões, 87,97% seguiram sua trajetória natural, ou seja, foram remetidos ao Senado Federal ou à sanção. Os 49 projetos destacados, que representam 12,03% do total, receberam recurso contra a deliberação plena das comissões. Assim, foram sobrestados os projetos de lei em favor da tramitação dos acessórios.

Ainda na análise da tabela de dados acima apresentada, destacamos que foram interpostos 62 recursos a esses 49 projetos de lei sobrestados, uma vez que a mesma proposição pode receber mais de um recurso, contanto que contenham o número mínimo de assinaturas exigidas. Vamos considerar apenas o primeiro recurso apresentado a cada proposição, já que a sua interposição é a razão da modificação do andamento do principal e os demais recursos apresentados são apensados para tramitação conjunto, art. 142, RICD.

Portanto, com este raciocínio temos a primeira conclusão: os 62 recursos interpostos nos termos do art. 58 da Carta Magna sobrestaram o andamento de 49 proposições já apreciadas e concluídas nas comissões da Câmara dos Deputados na 52ª Legislatura. Isto corresponde a uma paralisação de 12,03% dos trabalhos concluídos em comissão, o que por si só já é muito representativo.

Seguimos, então, a análise destes dados na 52ª Legislatura: 2 recursos foram providos, 25 arquivados e 22 ainda tramitavam. Discriminando-os por Sessão Legislativa temos:

<sup>2</sup>

Somatório do nº de proposições apreciadas e aprovadas conclusivamente que não sofrem a interposição de recurso e proposições, também apreciadas e aprovadas conclusivamente, que sofrem a interposição do recurso.

Tabela 5 - Recursos fundados no art. 132, § 2º, ao final da 52ª Legislatura na CD

Sessão Legislativa	2003	2004	2005	2006	Total na 52ª Legislatura
Total de recursos apresentados (*)	09	02	15	23	49
Rec. em tramitação.	02	-	09	11	22
Rec. Arquivados sem apreciação plenária	07	02	05	11	25
Rec. Apreciados em Plenário e arquivados	-	-	01 (**)	01 (***)	02

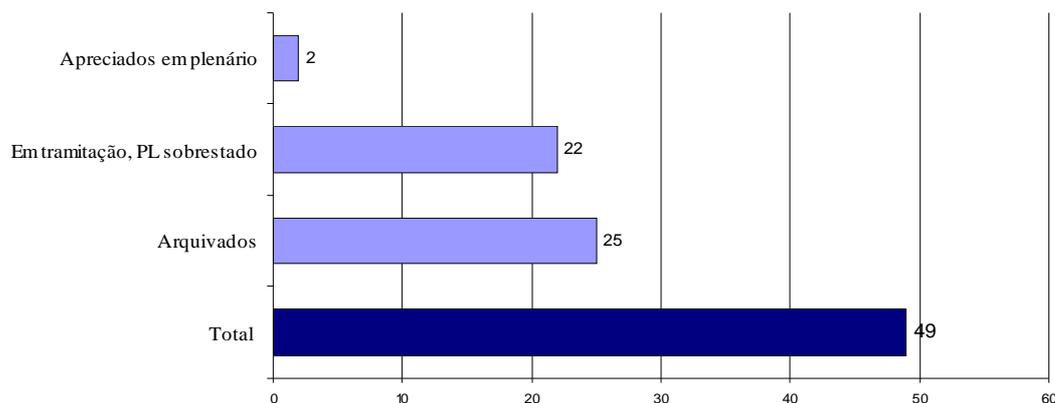
(\*) considerando-se apenas o primeiro recurso apresentado a cada proposição.

(\*\*) REC 257/2005 ao PL 5318/2005

(\*\*\*) REC 265/2006 ao PL 73/1999

Com estes dados observamos os resultados graficamente:

**Gráfico 5 - Situação dos recursos contra o poder conclusivo (art.132, § 2º, RICD) na CD ao final da 52ª Legislatura**



Assim, com os dados apurados temos três grupos:

1º - 2 recursos, que em sendo apreciados, foram providos, e, em seguida arquivados. Levou-se a questão temática principal à análise do Plenário da Câmara dos Deputados. São eles: REC 257/2005 ao PL 5318/2005 e o REC 265/2006 ao PL 73/1999. As razões dessas apreciações serão oportunamente estudadas, mas, de toda forma, correspondem a 4,1% dos recursos apreciados em Plenário;

2º - 22 recursos, correspondentes a 44,89% do total apresentado, seguiram tramitando para a 53ª Legislatura, e por conseqüência encerraram aquela Legislatura sobrestando os projetos de lei correspondentes; e

3º - 25 recursos, que representam 51,01% desse total, foram arquivados. Neste grupo encontram-se: os devolvidos ou arquivados por não conter número mínimo, arquivados por

retirada de assinaturas, os casos de aprovação de urgência ao PL sem apreciação plenária do recurso e um projeto de lei prejudicado, que, por consequência, prejudicou o acessório. Assim, com o arquivamento dos recursos os projetos de lei correspondentes, após a feitura da redação final, seguiram seu trâmite: para o Senado Federal ou à sanção.

Seguimos, portanto, para uma análise pontual de cada um desses grupos.

### 3.3.1 Recursos providos em Plenário ao término da Legislatura

Durante toda a 52ª Legislatura, como vimos, somente dois recursos foram providos com fundamento constitucional contra o poder pleno das comissões: o Recurso nº 257/2005 ao Projeto de Lei nº 5318/2005 e o Recurso nº 265/2006 ao Projeto de Lei nº 73/1999.

Apresentado em 2005, o Recurso nº 257/2005 ao Projeto de Lei nº 5318/2005 foi provido em Plenário, em 12 de dezembro de 2006, após constar como “matéria sobre a Mesa” por 11 vezes e ser sobrestado por 3 medidas provisórias.

Ocorre que, na mesma sessão em que foi apreciado e provido o recurso contra o poder conclusivo das comissões, houve, logo em seguida, aprovação do requerimento de urgência do senhor Deputado Miro Teixeira. O êxito do recurso somente ocorreu porque as lideranças pretendiam votar rapidamente o projeto de lei supracitado na sessão seguinte, porque a aprovação do recurso não era razão suficiente de inclusão e apreciação do projeto de lei. Corria-se o risco de, mesmo a proposição constando da pauta, ser preterida por outras matérias com preferência regimental.

Dessa forma, a aprovação do recurso constitucional para a apreciação do projeto de lei em Plenário, por si só, não era bastante para que a matéria fosse de fato pautada e apreciada. As lideranças estavam motivadas a realmente apreciar o projeto de lei, quando aprovou-se, então, a “urgência”, instrumento regimental de extrema eficiência para o fim pretendido - fato este incontestável, pois consta das notas taquigráficas, quando das palavras do Presidente Deputado Inocêncio Oliveira e do Deputado Miro Teixeira, Líder, a discussão do momento que precede a votação do recurso:

SR. PRESIDENTE (Inocêncio Oliveira) – Informo aos Srs. Deputados que foi feito um acordo nos seguintes termos: aprovaríamos o recurso, o projeto voltaria ao Plenário e seria emendado para que pudesse atender ao dispositivo. Concedo a palavra ao ilustre Líder, Deputado Miro Teixeira.

O SR. MIRO TEIXEIRA (PDT-RJ. Pela ordem. Sem revisão do orador.) – Sr. Presidente, conversei agora com o Líder Arlindo Chinaglia. Esse acordo também diz respeito à volta do projeto, a estar na pauta da Ordem do Dia de amanhã. É isto?

SR. PRESIDENTE (Inocêncio Oliveira) – Concordo com Vossa Excelência. É isso. (Diário da Câmara dos Deputados, 13 dez 2006, p. 55009-55010)

E, neste contexto, o recurso foi provido porque sobrestava o projeto principal e havia vontade política para se apreciar o projeto em plenário. Não era possível pedir-se “urgência”

para uma proposição nesta condição. Assim, ela foi estrategicamente aprovada logo na seqüência para dar celeridade ao trâmite. Em 13 de dezembro de 2006, foi remetida ao Senado Federal. Em 20 de junho de 2007, transformada na Lei nº 11.493/2007.

Por todo o exposto, se o recurso não fosse provido, o projeto não poderia ser apreciado em plenário, porém não há conseqüências do provimento do recurso, já que doravante a tramitação ocorreu em regime de “urgência”. Os reflexos advindos da apresentação desse recurso estão descaracterizados.

Também o Recurso nº 265/2006 ao Projeto de Lei nº 73/1999 foi, em 2006, apreciado em Plenário. Apresentado em 14 de fevereiro de 2006, constou 10 vezes como “matéria sobre a Mesa”, sendo sobrestado 4 vezes pela MPV 275/2005. Foi provido no dia 21 de março de 2006. Cumprida a função de encaminhar a matéria à deliberação do Plenário, o recurso foi arquivado em 24 de maio de 2006. Único recurso encontrado que tramitou com celeridade e sem solicitação de regime de “urgência”.

Por conseguinte, o projeto de lei seguiu para apreciação plenária, mas somente em 20 de novembro de 2008, a proposição principal foi definitivamente aprovada na Câmara dos Deputados e remetida ao Senado Federal. Destaque-se que a proposição aprovada pelas comissões na 52ª Legislatura, apenas foi apreciada em Plenário na 53ª Legislatura. Da aprovação do recurso à aprovação da matéria em Plenário transcorreu-se dois anos e oito meses. Isto acontece porque o projeto de lei não tem preferência na pauta plenária. Houve pedido de “urgência” a este projeto de lei em 04 de julho de 2007.

Esta tramitação na Câmara dos Deputados está tecnicamente concluída, salvo emendas do Senado Federal, que eventualmente tramitarão na Casa. Até o encerramento da nossa coleta de dados, a proposição, remetida ao Senado Federal, ainda se encontrava em tramitação. Dessa forma, o projeto ainda está sujeito à análise legislativa e a alterações de toda ordem.

Está demonstrado o sobrestamento da proposição legislativa por apreciação de medidas provisórias. O Projeto de Lei nº 73/1999, na sua tramitação legislativa, também sofreu retirada de pauta por acordo de líderes, mas foi, enfim, definitivamente aprovado na Casa em 20 de novembro de 2008, mesma data que seguiu ao Senado Federal. Apesar disso, não há como se verificar a influência do Executivo neste caso, já que o trâmite legislativo não foi encerrado.

Das proposições principais apreciadas no Plenário, deste tópico, temos que: encerraram a tramitação sob “urgência” e o segundo ainda está sendo analisado no Senado Federal. Podemos concluir que, dentro desta 52ª Legislatura, não temos casos de projetos de lei aprovados em Plenário, por força do recurso constitucional, art. 58, que tenha sido positivado, transformando-se em normas jurídicas.

De toda forma, esses 2 recursos aprovados em Plenário estão definitivamente arquivados, porque foram apreciados. Nesses casos, foram aprovados e cumpriram sua função de levar as proposições principais à análise do Plenário.

### 3.3.2 Recursos em tramitação ao término da Legislatura

No final da Legislatura ainda encontravam-se em tramitação 44,89% dos recursos apresentados na 52ª Legislatura, ou seja, 22 proposições já apreciadas conclusivamente nas comissões ainda eram sobrestadas pela interposição dos respectivos recursos.

Destacados e analisados temos o desfecho desta tramitação até o fechamento da coleta de dados deste trabalho, outubro de 2009:

Tabela 6 – Análise da situação atual dos recursos “em tramitação” que foram apresentados na 52ª Legislatura

Sessão Legislativa	2003	2004	2005	2006	Total na 52ª Legislatura	Situação Atual
REC. Tramitando, sobrestando-se o PL	02	-	08	11	22	21
REC. ARQUIVADO	-	-	-	-	-	01 (*)

(\*) REC 225/2005 ao PL 52/2003 – Proposição principal PREJUDICADA, 16/01/2007, art. 164, II, RICD, pela vigência da Lei Complementar nº 123/2006.

Lembramos, por oportuno, que finda a legislatura, as proposições que receberam pareceres favoráveis de todas as comissões, nos termos do art. 105, I, do Regimento Interno, não serão sumariamente arquivadas, razão pela qual os recursos, proposições acessórias, também recebem esse tratamento.

Portanto, analisando-se os dados alcançados veremos que os recursos que atravessaram a 52ª Legislatura, em tramitação, permaneceram, em regra, na mesma situação: tramitando e sobrestando os projetos principais.

Destacamos que apenas um desses recursos foi arquivado, porém por razões totalmente alheias a sua existência. É o caso do Recurso nº 225/2005 ao Projeto de Lei nº 52/2003, pois ocorreu a prejudicialidade da proposição, em 16 de janeiro de 2007, nos termos do art. 164, II, do Regimento Interno, pela vigência da Lei Complementar nº 123/2006.

Uma vez dada a proposição por prejudicada, ela é definitivamente arquivada pelo Presidente da Câmara, art. 164, § 4º do Regimento Interno. Assim, também deverá ser arquivado o recurso, proposição acessória.<sup>3</sup>

Sobre o tema, destacamos Vieira:

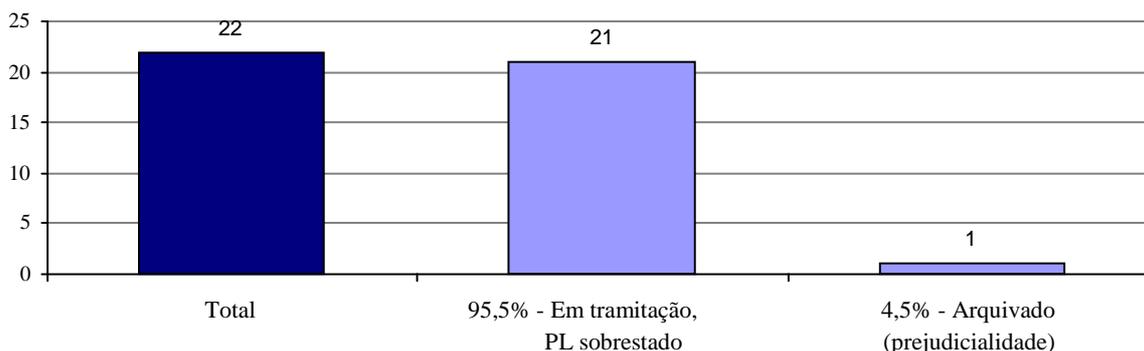
O Presidente da Câmara dos Deputados ou de comissão pode declarar

<sup>3</sup> Nas fichas de “Consulta Tramitação das Proposições” na página da Câmara dos Deputados, o último andamento do REC 225/2005 está desatualizado, pois apresenta, em 11/10/2005, o seguinte andamento “Encaminhado à publicação...”

prejudicada matéria pendente de deliberação pelo respectivo colegiado por haver esta perdido a oportunidade ou em razão de decisão anterior do órgão. Não havendo recurso contra tal declaração, a proposição será arquivada (Vieira, 2005, p. 34).

Para podermos ter uma visão mais global apresentamos o seguinte quadro analítico:

**Gráfico 6 - Situação atual dos recursos “em tramitação” ao término da 52ª Legislatura na CD**



No gráfico 6, do total das 407 proposições aprovadas conclusivamente nas comissões, 49 projetos de lei sofreram recursos. Desses, apuramos que 21 proposições até hoje, em meados da 53ª Legislatura, continuam sobrestadas pela interposição desse recurso constitucional ao Plenário. Além desses que sobrestão o principal, destacamos um arquivado por prejudicialidade, pois por tempo de tramitação foi tão estendido a ponto de entrar em vigência a Lei Complementar acima citada.

Isto corresponde a dizer que esse grupo representa 5,40% das proposições apreciadas conclusivamente nas comissões que tiveram suas tramitações e conclusões interrompidas por um recurso. Nesses casos, a utilidade única do recurso foi “paralisar” a tramitação legislativa do projeto, não dando seguimento legislativo ou à revisão do Senado Federal ou mesmo à sanção. Excluindo-se a possibilidade de, em revisão no Senado Federal ou na Câmara dos Deputados, aprovarem-se alterações, a interposição do recurso praticamente retira do ordenamento “leis” já analisadas e praticamente “acabadas” pela análise conclusiva das comissões.

### 3.3.2.1 Detalhamento dos recursos “em tramitação”

Esta incidência de 21 recursos sobrestando os projetos de lei corresponde a 42,85% do total de 49 apresentados. Entendemos que os recursos contra o poder pleno das comissões deveriam ter prazos regimentais para sua apreciação, para que proposições nessa situação não tramitem eternamente, sobrecarregando o Plenário e seu sistema de tramitação. O fato se presta apenas para fragilizar a análise das comissões.

Na Câmara dos Deputados, o recurso, uma vez admitido, receberá o seguinte despacho: “Publique-se. Submeta-se ao Plenário.” Após a publicação, no jargão legislativo, estão “prontos para a pauta”. Isto quer dizer que podem ser incluídos a qualquer tempo na pauta do Plenário. E, quando estão na pauta, o termo correspondente utilizado é “Matéria sobre a Mesa” do Plenário; significa que estão pautados para apreciação daquela sessão plenária. Numa análise mais detalhada desses recursos “em tramitação”, temos a seguinte situação:

Tabela 7 – Recursos que entraram na 53ª Legislatura tramitando

<b>Sessão Legislativa / Resumo do andamento dos recursos</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>Total na 52ª Legislatura</b>
PRONTO PARA PAUTA - em tramitação -	2	-	7	10	19
<b>MATÉRIA SOBRE A MESA</b> - em tramitação -	-	-	-	2	2
<b>TOTAL DE RECURSOS</b>	2	-	7	12	21

Dados apurados até outubro/2009

Excluindo-se os dois recursos já aprovados em Plenário e já analisados, que também constaram como “matéria sobre a Mesa”, e o prejudicado, que já foram arquivados, podemos observar entre os 21 recursos prontos para serem incluídos na sessão plenária, que ainda tramitam na Câmara dos Deputados, apenas 2 deles constam como “matéria sobre a Mesa”.

Analisando esses 2 recursos incluídos na pauta plenária, temos:

- REC nº 313/2006 – constou 38 vezes como “Matéria sobre a Mesa” – tendo sido sobrestado 19 vezes por MPVs.

- REC nº 314/2006 – constou 32 vezes como “Matéria sobre a Mesa” – tendo sido sobrestado 16 vezes por MPVs. Por fim, houve solicitação de urgência, requerimento de retirada de assinaturas ou do próprio recurso e arquivamento. Tramitando por urgência o PL nº 2.550/2003 foi transformado na Lei nº 11.877/2008, com veto presidencial parcial, a ser apreciado.

De tudo isso, podemos concluir:

1º - Em regra, os recursos não são incluídos na pauta plenária.

2º - Nas poucas vezes em que acontece de os recursos serem pautados, sua votação é protelada e preterida por diversas razões, como: encerramento da sessão, cancelamento da ordem do dia, acordo de líderes e, especialmente, pelo sobrestamento, decorrente do esgotamento do prazo para apreciação de medidas provisórias.

Portanto, da 52ª Legislatura restam 20 proposições que ainda se encontram “em tramitação legislativa”. Assim, há inércia legislativa sobre os recursos, já que o regimento interno não determina prazo para a sua apreciação, apesar de que não podemos esquecer que estamos tratando de parlamento onde os processos são movidos por força de vontade política.

### 3.3.3 Recursos arquivados ao término da Legislatura

Neste grupo de recursos apresentados na 52ª Legislatura e atualmente arquivados, temos 29 ocorrências. Esse arquivamento ocorre por diversas razões: devolvidos ou arquivados por não conter número mínimo; arquivados por retirada de assinaturas; aprovação de urgência ao PL sem apreciação plenária do recurso; prejudicados e, ainda, os aprovados em Plenário, já que uma vez cumprida sua função de levar a proposição à apreciação plenária, o recurso será arquivado. Discriminando-os, temos:

**Tabela 8 – Recursos arquivados após a 52ª Legislatura**

Sessão Legislativa / Resumo do andamento dos recursos	2003	2004	2005	2006	Total na 52ª Legislatura
Devolvido ao autor ou arquivado por não conter número mínimo de assinaturas (art. 58, § 3º c/c 132, § 2º do RICD)	3	-	1	3	7
PRONTO PARA PAUTA Deferido requerimento de retirada de assinaturas – Arquivo	4	2	5	5	16
PRONTO PARA PAUTA Aprovada urgência sem apreciação do recurso. Rec. Arquivado Aprovado regime de urgência	-	-	-	1	1
PRONTO PARA PAUTA Aprovada urgência sem apreciação do recurso. Rec. Arquivado.	-	-	-	2	2
PRONTO PARA PAUTA Prejudicado. Rec. Arquivado	-	-	1	-	1
MATÉRIA SOBRE A MESA Recurso aprovado e arquivado	-	-	1	1	2
<b>TOTAL DE RECURSOS</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>12</b>	<b>29</b>

Assim, os arquivados ao término da 52ª Legislatura representam 59,18% do total de recursos principais apresentados, ou seja, mais da metade dos apresentados nos termos do art. 132, § 2º, do Regimento Interno.

Esses arquivamentos que ocorreram por faltar o número mínimo de assinaturas e por retirada de assinaturas obedecem aos termos do art. 102, § 4º, ou pelo art. 104, § 2º, c/c art. 114, VII, todos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Se para apresentação do recurso precede-se o apoio de dez por cento dos parlamentares, para a apresentação de requerimento de retirada dos recursos, são necessários metade mais um dos subscritos. Ora, se há interesse parlamentar para a positivação destas matérias, eles se mobilizariam para a retirada do recurso, liberando-se o projeto para tramitar. E, se há interesse em apreciação plenária, a prática tem demonstrado que a solicitação de urgência é o meio mais eficiente.

### 3.3.3.1 Análise da tramitação dos Projetos de Lei aos quais os recursos foram arquivados

Os 29 projetos de lei aqui analisados correspondem a todos aqueles que retornam a sua tramitação. Estão incluídos os projetos com recursos aprovados em Plenário e aqueles projetos com recursos arquivados nos moldes da sessão anterior, que vão à feitura da redação final na Comissão de Constituição, Justiça e Redação, para, então, seguir seu trâmite: ao Senado Federal ou à sanção. Vamos, acompanhando o andamento destas proposições, encontrar as várias possibilidades dessa conclusão legislativa:

Tabela 9 - Análise dos resultados alcançados pelos Projetos de Lei aos quais os recursos foram arquivados ao término da 52ª Legislatura na CD

Sessão Legislativa	2003	2004	2005	2006	Situação Atual	Incidência (%)
Totais dos Recursos arquivados	7	2	8	12	29	100%
PL tramitando na CD	-	-	1	-	1	3,25%
PL tramitando no SF	2	1	-	3	6	21%
PL arquivado no SF	1	-	-	-	1	3,25%
Veto Presidencial Total – mantido	1	-	2	3	6	21%
Sanção com Veto Parcial – mantido	1	-	2	3 (*)	6	21%
Sanção com Veto Parcial – a ser apreciado	-	-	-	1 (*)	1	3,25%
Sanção integral	2	1 *	2 (*)	2 (*)	7	24%
PL e Recurso prejudicados	-	-	1	-	1	3,25%

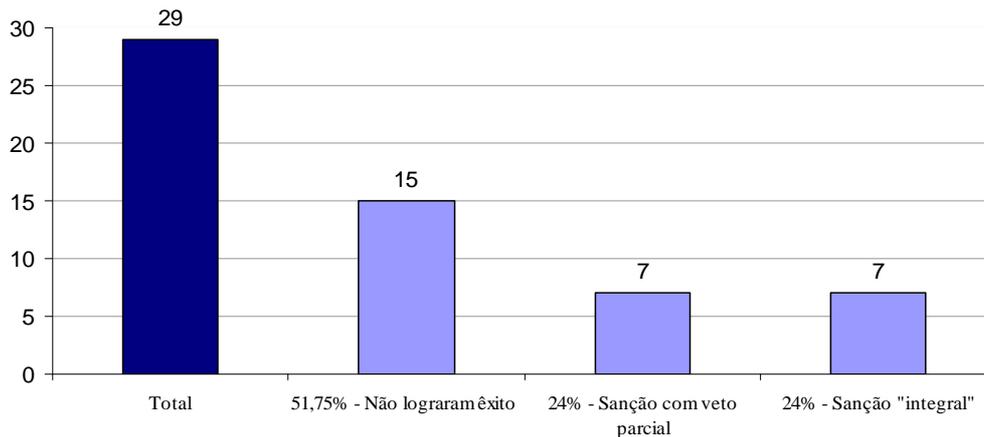
(\*) Tramitaram em regime de urgência os Projetos de Lei n.ºs 2.550/2003, 5.318/2005, 5.848/2005 e 6.467/2005.

Dá análise do quadro, podemos concluir que dos projetos de lei que voltaram a tramitar após arquivamento dos recursos, 1 ainda tramita na Câmara dos Deputados; dos enviados para o Senado Federal, 7 deles, ou seja 24,25%, também não lograram êxito. No Senado, 6 encontram-se tramitando e 1 foi arquivado. Somando-se a estes, os que sofreram Veto Presidencial Total –

mantido, 6 ocorrências, que correspondem a 21% do total, encontramos 14 projetos de lei, representando 48,50% de proposições aprovadas conclusivamente nas comissões, e, após recurso constitucional arquivado, seguiram seu curso natural de tramitação legislativa e, mesmo assim, não se transformaram em norma jurídica. Considerando ainda a proposição prejudicada, temos o total de 15 projetos que não lograram êxito, correspondentes a 51,75%.

Podemos também agrupar os dados da seguinte forma:

**Gráfico 7 - Situação atual das proposições as quais os recursos conclusivos foram arquivados ao término da 52ª Legislatura na CD**



Portanto, analisando-se o Gráfico 7 do grupo de 29 recursos que foram arquivados, observamos que, praticamente a metade, 48% das proposições, recuperaram seu trâmite natural após o arquivamento dos recursos, transformando-se em normas jurídicas conforme elaboração legislativa plena, mesmo que vetadas parcialmente.

### 3.3.4 Análise comparativa dos dados apurados

Os Projetos de Decreto Legislativo e os Projetos de Lei fundados no art. 133 que recebem recursos ao final da tramitação em comissões, analisados nos itens 6.3.1. e 6.3.2., não correspondem aos resultados que perseguimos.

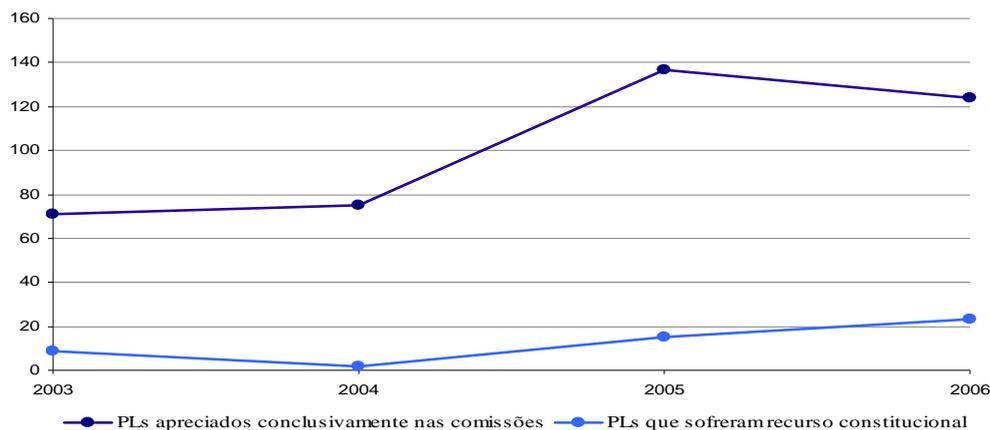
O primeiro grupo originará Decreto Legislativo que não está sujeito à sanção presidencial. O segundo grupo, apesar de estar entre as proposições sujeitas à apreciação plena com abertura de prazo regimental, com a apresentação do recurso ao fim dos trabalhos em comissão, funda-se na iminente possibilidade de arquivamento da proposição que receberá todos os pareceres contrários.

Essa é a razão pela qual destacamos para análises globais, neste capítulo, apenas os recursos apresentados nos termos do art. 58, § 2º, I da Constituição Federal c/c art. 132, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que correspondem aos projetos já aprovados nas comissões temáticas que, pela interposição do recurso, perdem esta condição, Seção 6.3.

Das 407 proposições apreciadas conclusivamente nas comissões na 52ª Legislatura, 49

projetos de lei sofreram a interposição desse recurso. Apresentaremos graficamente a proporção entre o número de proposições aprovadas nas comissões temáticas em relação à progressão dos recursos interpostos. Isto corresponde a dizer que, com esta ação recursal, o poder pleno foi negado, em média, a 12,03% daquelas proposições já aprovadas. Um índice, a nosso ver, muito representativo.

**Gráfico 8 - Análise anual dos projetos aprovados conclusivamente nas comissões e dos recursos apresentados em cada sessão Legislativa na 52ª Legislatura da CD**



Da análise do Gráfico 8, observamos que a interposição do recurso obedece um padrão de apresentação próximo da média da Legislatura. Ao término da 52ª Legislatura, a situação em que se encontravam era a seguinte:

Tabela 10 - Análise percentual do andamento dos recursos ao final da 52ª Legislatura na CD

	Quant.	%
Proposições aprovadas conclusivamente nas comissões na 52ª Legislatura	407	100 %
6.3 Recursos a Projetos de Lei com fundamentado no art. 132, § 2º	49	12,03 %
6.3.2 Recurso aprovado ao término da Legislatura	2	0,49 %
6.3.1 Recursos em tramitação ao término da Legislatura	22	5,40 %
6.3.3 Recursos arquivados ao término da Legislatura	25	6,14 %

Os 2 recursos, aprovados em Plenário ao término da Legislatura, correspondem apenas a 0,49% do total de proposições aprovadas em comissões que, de fato, foram à análise do Plenário. Uma foi transformada em norma jurídica, mas tramitou em regime de urgência; a outra ainda encontra-se “em tramitação” no Senado Federal.

Dos 22 recursos que tramitavam ao término da Legislatura, correspondentes a 5,40% do total citado, atualmente 20 deles ainda tramitam na Casa, sobrestando-se seus projetos. Temos que 1 sofreu prejudicialidade, e outro, retirada de assinaturas, com arquivamento. Portanto, em regra, essas proposições não lograram êxito. Como vimos, o projeto ao qual o recurso foi

arquivado por requerimento continuou tramitando por urgência.

Quanto ao resultado das 29 proposições que tiveram os recursos arquivados (incluem-se aqui os 2 recursos aprovados no Plenário): 15 não lograram êxito (incluem-se neste grupo os “em tramitação”, os arquivados, o prejudicado e os que sofreram veto presidencial total); 7 foram parcialmente sancionadas, e 7 proposições aprovadas conclusivamente nas comissões chegaram a ser sancionadas integralmente, conforme quadro abaixo.

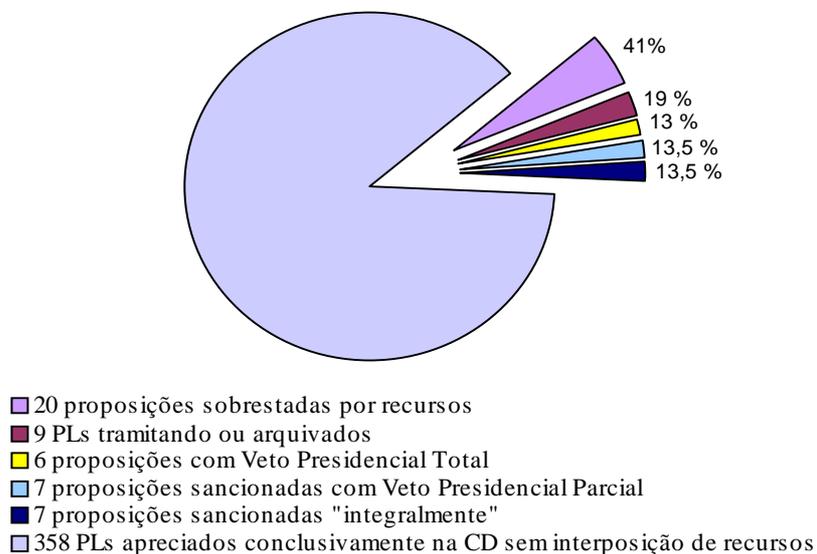
Tabela 11 - Análise do êxito alcançado ao fim da tramitação legislativa pelos Projetos de Lei aos quais os respectivos recursos foram arquivados na 52ª Legislatura na CD

	Quant.	%
Proposições aprovadas conclusivamente nas comissões na 52ª Legislatura	407	
Das proposições que seguiram seu curso natural – recursos arquivados	29	100 %
Não lograram êxito	7	24%
Veto Presidencial Total	6	21%
Sanção com Veto Parcial – mantido ou a ser apreciado	7	24%
Sanção “total”	7	24%

Então, partindo-se da informação de que das 407 proposições aprovadas nas comissões na 52ª Legislatura 49 receberam recursos, temos que, desses recursos, 29 já foram arquivados. E, dos arquivados, apenas 7 chegaram à sanção na íntegra, o que corresponde a dizer que apenas um quarto deles foram concluídos positivando-se a norma - 24% dos projetos.

Apresentamos, para melhor visualização, o esquema desta situação global dos recursos constitucionais às proposições já aprovadas em comissão:

**Gráfico 9 - Análise do aproveitamento das proposições que receberam recurso constitucional contra o poder conclusivo das comissões na 52ª Legislatura da CD**



Do Gráfico 9 temos que apenas 13,5% dos projetos de lei que sofreram recursos foram sancionados integralmente. Podemos também apresentar outras comparações em função das 20 proposições que, após arquivo dos recursos, chegaram à análise do Executivo: 6 - totalmente vetadas, 7 - parcialmente vetadas e 7 - sancionadas. Inclui-se entre as sancionadas aquela em que o recurso foi aprovado em Plenário, analisada no item 6.3.1.

Por conseqüência, somando-se aquelas proposições sobrestadas, em tramitação, arquivadas e as integralmente vetadas, temos 35 proposições “aprovadas conclusivamente nas comissões” na 52ª Legislatura na Câmara dos Deputados que ainda hoje não lograram êxito, pois não foram positivadas.

Concluimos que praticamente três quartos dos recursos apresentados serão definitivamente arquivados. É lamentável que esses projetos já apreciados e aprovados pelas comissões temáticas na Câmara dos Deputados nem cheguem à apreciação executiva e, se chegam, são vetados na íntegra.

Por fim, temos que apenas um quarto das proposições que receberem o recurso constitucional contra o poder conclusivo na 52ª Legislatura serão positivadas pelo menos em parte. Integralmente sancionadas: apenas 6 ocorrências. Isto corresponde a dizer que somente 1,47% dessas proposições chegam ao ordenamento jurídico conforme elaboração legislativa.

### **3.3.5 Análise dos primeiros signatários**

Raul Horta argumenta que as lideranças legislativas governamentais podem ser fortalecidas ou enfraquecidas pelos mecanismos constitucionais contemporâneos e vincula isto à quantidade de regras instrumentais a serviço presidencial. E conclui que a ampliação da competência do Executivo no processo legislativo é uma tendência nos mecanismos constitucionais contemporâneos (Horta, 1995, p.539).

Como se sabe, para a interposição desse recurso contra o poder conclusivo, proposição de iniciativa coletiva, é necessário que haja assinaturas de um décimo dos membros da Casa (art. 58, CF). Com o fim de encontrar as lideranças legislativas a serviço governamental, passamos a analisar os primeiros signatários, que encabeçam e emplacam esse pleito. Acreditamos que esta sua atuação na busca de apoio para essa proposição acessória é de fundamental importância para a existência.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 102, § 2º, determina: “As atribuições ou prerrogativas regimentais conferidas ao Autor serão exercidas em Plenário por um só dos signatários da proposição, regulando-se a precedência segundo a ordem em que a subscreveram.” Observando-se a lista de precedência, indiscutível está a importância desse primeiro signatário.

Como fundamento, destacamos a decisão na Questão de Ordem nº 175/2007, levantada pelo Deputado Fernando Coruja (PPS-SC), que deu interpretação restrita ao proponente da iniciativa coletiva:

5. A definição de autoria é dada em sede regimental. A praxe da Casa tem consagrado uma interpretação restrita, de sorte que, para as proposições de autoria coletiva voluntária aplica-se o art. 102, § 1º, considerando autores todos os subscritores, e para as proposições com subscrição de apoio exigida pela Constituição ou pelo Regimento aplica-se o art. 102, § 2º, para considerar autor somente o primeiro signatário.

Entre os argumentos dessa decisão, encontramos o fato de que as assinaturas consignadas à proposição não vincula o parlamentar ao conteúdo da proposição, podendo, inclusive, opor-se a ele. E, muitas vezes, os parlamentares apenas motivados pela inspiração democrática assinam essas proposições, o que é entendido como parte da cortesia e convivência parlamentar.

Assim, consideramos e analisamos os primeiros signatários de todos os 49 recursos e seus partidos políticos, com o objetivo de buscar encontrar as lideranças políticas atuantes neste processo recursal contra a apreciação conclusiva das proposições já apreciadas favoravelmente nas comissões temáticas, e encontramos os seguintes dados:

**Tabela 12 – Tabulação dos partidos dos 1ºs signatários aos recursos apresentados contra o poder conclusivo das comissões na 52ª Legislatura da CD**

Sessão Legislativa	2003	2004	2005	2006	Total na 52ª Legislatura	Incidência %
<b>Rec. Apresentados</b>	9	2	15	23	49	100%
<b>PC do B</b>	2	0	1	0	3	6,12
<b>PFL</b>	1	0	2	2	5	10,20
<b>PL</b>	0	0	0	1	1	2,04
<b>PMDB</b>	1	1	2	2	6	12,24
<b>PP</b>	0	0	2	1	3	6,12
<b>PPS</b>	0	0	0	1	1	2,04
<b>PSB</b>	1	0	0	0	1	2,04
<b>PSDB</b>	0	0	0	5	5	10,20
<b>PT</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>17</b>	<b>34,70</b>
<b>PTB</b>	4	0	0	2	6	12,24
<b>PV</b>	0	0	1	0	1	2,04

Com essa tabulação, identificamos que o Partido dos Trabalhadores - PT, partido do governo, foi o responsável direto pela interposição de não menos que 17 proposições das 49 impetradas. Assim, percentualmente temos que o PT responde pela apresentação de 34,70% dos recursos. Considerando-se apenas essa análise por partidos, obtivemos um resultado que, por si só, já é bem representativo.

Agora, objetivando encontrar a influência das lideranças legislativas governamentais,

buscamos, junto à Liderança do Governo na Câmara dos Deputados, identificar os partidos de apoio à base do Executivo na Casa. Agrupando-se esses primeiros signatários de partidos que apoiam o governo, e separando os partidos independentes, obtemos o seguinte cenário:

**Tabela 13 – Análise dos recursos constitucionais (art. 58, § 2º, I, CF) separados por partidos da base do Governo em cada Sessão Legislativa na 52ª Legislatura da CD**

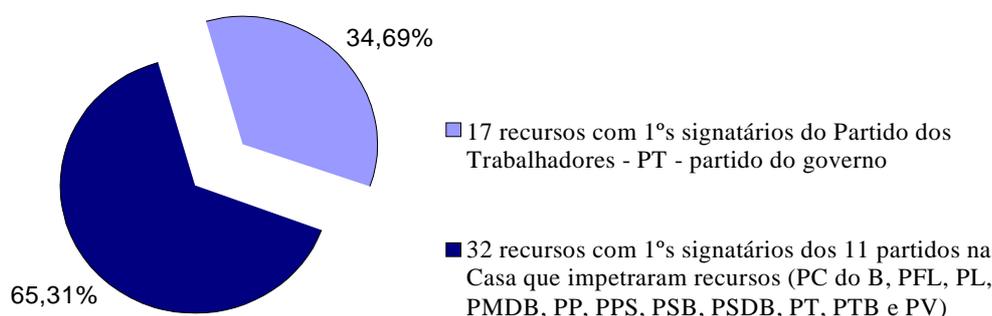
Sessão Legislativa	2003	2004	2005	2006	Total na 52ª Legislatura	Incidência %
Partidos Da base do Governo (*)	PC do B, PDT, PL, PMDB, PMN, PP, PPS, PRONA, PSB, PSC, PT, PTB e PV.	PC do B, PDT, PL, PMDB, PPS, PSB, PSC, PT, PTB e PV.	PC do B, PDT, PL, PMDB, PMR, PP, PRONA, PSB, PSC, PT, PTB, PTC e PV.	PC do B, PDT, PL, PMDB, PP, PSB, PSC, PT, PTB e PV.	49	100%
Recursos com primeiros signatários de partidos da base do Governo	8	2	13	15	38	77,55 %
Recursos com primeiros signatários de partidos fora da base do governo	1	0	2	8	11	22,45 %

(\*) A informação dos partidos que compõem a base do Governo foi fornecida pela Liderança do Governo na Câmara dos Deputados, em 10 em novembro de 2009.

A Tabela 13 apresenta dados reveladores que demonstram a participação dominante de parlamentares vinculados à base do governo na interposição desses recursos ao poder conclusivo que, em regra, neutralizaram proposições já prontas para positivação.

Podemos ilustrar graficamente as duas situações apresentadas: incidência do partido da situação – Gráfico 10 – e incidência de deputados da base do Governo – Gráfico 11 – como primeiros signatários de recursos contra o poder conclusivo das comissões. Vejamos:

**Gráfico 10 - Incidência do partido da situação - Partido dos Trabalhadores - PT - como 1ºs signatários dos recursos contra o poder conclusivo das comissões na 52ª Legislatura da CD**



Por esse mapeamento dos primeiros signatários dos recursos encontramos que o PT, partido do Governo, individualmente, é o responsável pela interposição de 17 recursos, o que corresponde a 34,70 % dos encabeçados por parlamentares do partido da situação.

Quanto à análise da base do Governo, temos:

**Gráfico 11 - Análise da incidência de deputados da base do Governo como 1º signatários dos recursos contra o poder conclusivo das comissões na 52ª Legislatura da CD**



Ao identificarmos os partidos da base do governo agrupando os primeiros signatários, conforme Gráfico 11, temos 38 recursos encabeçados por parlamentares governistas. Partindo do total de 49 recursos do gênero apresentados nesta 52ª Legislatura, restam apenas 11 deles, que foram encabeçados por parlamentares fora da base do Executivo na Câmara dos Deputados.

#### **4 Estudo sobre a interferência do Executivo sobre o recurso constitucional**

Os problemas relativos às diversas influências que modificam a tramitação legislativa dos projetos de lei conclusivos, com foco na análise do recurso constitucional do art. 58 contra o poder conclusivo das Comissões, assim como o estudo da interferência do Executivo sobre eles são os desafios deste trabalho.

Sabemos que esse dispositivo constitucional que assegura o poder pleno das comissões, salvo recurso, tem por intenção o fortalecimento do Poder Legislativo e a valorização dos trabalhos de comissão. É uma ferramenta de especialidade das comissões e agilidade dos trabalhos legislativos. O recurso se apresenta como uma alternativa aos parlamentares para levar o projeto de lei já aprovado em comissões à discussão plenária.

Identificar as razões que levaram os parlamentares na 52ª Legislatura na Câmara dos Deputados a alterar a tramitação das proposições com poder pleno das comissões vem sendo o nosso desafio. Assim, na pesquisa analisamos o recurso constitucional separadamente dos 07 recursos a PDCs conclusivos, porque incidem sobre matérias diversas e tem por fundamento regimental o Parecer Normativo nº 09/90 da CCJR.

Observamos entre os projetos de lei diversas justificativas para a motivação dos recursos pelos parlamentares. E destacamos as duas principais razões de existência: 35 recursos pretenderam dar sobrevida a projetos “fracassados” sujeitos ao arquivamento, interpostos pelo art. 133 do RICD; e 49 recursos solicitaram nova análise em Plenário aos projetos de lei já

aprovados em comissão, baseados no art. 132, § 2º do RICD. Neste último caso, do total de 407 proposições aprovadas definitivamente nas comissões, na 52ª Legislatura, 49 proposições receberam o clássico recurso contra o poder conclusivo das comissões.

Nesta 52ª Legislatura, dos 49 recursos apresentados apenas 2 foram aprovados em Plenário. A maioria dos recursos apresentados estão fadados a se eternizarem “em tramitação”. A aprovação dos dois acima citados ocorreu no clamor dos líderes governistas ou após grande espera para apreciação. Assim, a interposição desse instituto implica colocar seus projetos na categoria dos “arquivados vivos”.

Destacamos que de 20 projetos 4 foram à análise do Executivo e apenas 7 proposições chegaram à sanção integralmente conforme legisladas. Descontando-se duas que sofreram “urgência” de líderes, sobram 5 que tiveram seus recursos arquivados e foram sancionadas integralmente. Por fim, só houve anuência apenas a 25% do que foi submetido ao Presidente da República pelo Legislativo.

É importante destacar que, quando medidas provisórias sobrestão a pauta do Plenário da Câmara dos Deputados, já há interferência do Executivo na pauta do Legislativo, pois têm preferência de votação. O fato também prejudica a possível apreciação dos recursos conclusivos no Plenário, que, em regra, não são nem pautados.

Neste contexto, a pesquisa conclui por dados que comprovam que três quartos dos recursos em tramitação não permitem que os respectivos projetos cheguem à sanção. Em regra, as proposições apenas concluem suas tramitações quando os respectivos recursos são arquivados: por ausências ou retirada de assinaturas. Não sendo isto, se pautadas, sua apreciação em Plenário, em regra, será sempre preterida por outras matérias legislativas e pela apreciação das medidas provisórias.

Sobre o tema sobrestamento da pauta, destacamos os estudos de Vieira:

O sobrestamento da pauta do Plenário da Câmara dos Deputados por Medidas Provisórias tem significado, portanto, um represamento do fluxo de tramitação das matérias sujeitas a sua deliberação, tornando ineficazes até mesmo recursos regimentais rotineiros de definição de prioridades de deliberação, como os requerimentos de urgência regimental, e se constituindo em elemento novo nos procedimentos de acordo de liderança com vista ao estabelecimento da agenda de votação (Vieira, 2005, p.40).

Esse represamento, também aos recursos ora analisados, demonstra uma grande concentração do poder de influência do Executivo sobre as ações do Poder Legislativo. O resultado que apuramos corrobora esse entendimento.

Necessário se faz criar mecanismos legislativos, como prazos regimentais para apreciação desses recursos, para só assim serem apreciados e não haver prejuízo aos trabalhos legislativos. Atualmente, eles simplesmente sobrecarregam a lista dos “prontos para a pauta”.

#### **4.1 A representatividade da base do Governo na interposição do recurso**

Mapeamos os partidos políticos dos primeiros signatários de cada recurso para buscar demonstrar a influência do Executivo na paralisação dos projetos já apreciados conclusivamente.

Agrupamos os primeiros signatários, inicialmente por partido, e apuramos que o PT, o partido do Governo, individualmente, é o bloco de parlamentares responsável pelo maior número de interposições. Também estudando a base de apoio ao Governo na Câmara dos Deputados encontramos dados reveladores.

Nesta 52ª Legislatura, quanto aos recursos há uma presença forte da liderança legislativa governamental, pois a presença dos partidos aliados como primeiros signatários está comprovada em 74,55% dos recursos do gênero. O fato não pode ser desconsiderado. Portanto, existe participação maciça de parlamentares vinculados ao projeto do Executivo, no sobrestamento dos trabalhos legislativos, especialmente, pela interposição de recursos que raramente são apreciados.

Pela alta incidência desses parlamentares governistas encabeçando os recursos ao Plenário contra proposições já aprovadas conclusivamente nas Comissões da Casa, não resta dúvidas quanto à influência do Executivo na produção desses recursos e, conseqüentemente, na neutralização dos respectivos projetos de lei já aprovados em comissões.

Na medida que os agentes do governo no Parlamento se mobilizam para garantir a política governamental, o Presidente da República não necessita manifestar-se, ou orquestrar ações, apenas se beneficia delas.

Com essa descoberta, reforçamos o argumento de Raul Machado Horta que, em sua obra Estudos de Direito Constitucional, aponta: “O Direito Constitucional do Estado que planeja a ação econômica modelou à sua semelhança o processo legislativo. A iniciativa governamental passou a comandar a atividade legislativa e o legislador moderno alterou as regras tradicionais de sua conduta legislativa” (Horta, 1995, p.530)

O Executivo procura impor ao Congresso Nacional suas prioridades. Como é sabido, o Parlamento fica a sua mercê quando há medidas provisórias na pauta legislativa. Essa interferência no processo legislativo também pode ser identificada em ingerências menores do Executivo, como nos casos em que influencia a base do governo a interpor proposições, como o recurso contra o poder conclusivo.

#### **4.2 Análise da inclusão dos recursos na pauta do Plenário na Câmara dos Deputados**

Como vimos na análise de dados, os recursos, segundo andamento legislativo, após publicados estão prontos para a inclusão na pauta do Plenário.

Buscando perseguir a influência do Executivo na pauta do Plenário na Câmara dos

Deputados, iniciamos por destacar os presidentes no período da 52ª Legislatura. Presidiu a Casa entre 2003-2004 o Deputado João Paulo Cunha (PT/SP). Em 2005, o Deputado Severino Cavalcante (PP/PE) esteve à frente dos trabalhos do início de fevereiro a 21 de setembro. Após sua renúncia, assumiu o cargo o Deputado Aldo Rebelo (PC do B/SP), que completou este mandato até janeiro de 2007.

Os presidentes da Câmara dos Deputados supracitados, à época de seus mandatos, pertenciam aos partidos PT, PP e PC do B. Estavam, portanto, vinculados a agremiações que participavam da base de apoio ao governo.

O fato de os recursos na 52ª Legislatura serem, em regra, publicados e dificilmente pautados, aponta para uma suspeita de que há influência do Executivo na pauta da Casa. Apuramos que, dos 21 recursos tramitando “prontos para pauta”, apenas 2 constam como “matéria sobre a Mesa”<sup>4</sup>. E, ainda assim, mesmo quando pautados, sistematicamente, foram sobrestados por outras matérias e pela apreciação de medidas provisórias oriundas do Executivo.

Nessa fase, ainda não foi aberta oportunidade de manifestação do Executivo, portanto, não podemos responsabilizá-lo diretamente de manobras. Porém, a presença de Presidentes da Casa da base do governo e a não inclusão dos recursos na pauta de votação, por si só, já demonstram uma oscilação do processo. O sobrestamento da pauta legislativa por medidas provisórias é um problema que o parlamento vem enfrentando. Veremos a solução paliativa da urgência, usada quando há real interesse político na apreciação plenária.

#### **4.3 As “urgências” requeridas a Projetos de Lei com Recurso**

Nos casos de projetos de lei em que o Presidente da República tem interesse para seus planos de governo, há mecanismos de interferência legislativa mais ágil e eficiente, respaldados pela Constituição.

Na parte teórica deste trabalho, apresentamos a urgência como forma de perda do poder pleno das comissões, que pode ser requerida ao longo de toda a tramitação em comissões. Como este regime tramita em prioridade de apreciação, supõe-se maior agilidade nos trabalhos.

No recurso constitucional do art. 58 há o poder de protelar a edição de “leis” já elaboradas. Mas suspeitamos que o poder de agenda do Executivo nas atividades do Legislativo esteja mais próximo das solicitações de “urgências” e na edição numerosa de medidas provisórias, pois quando há interesse na apreciação e votação das matérias em Plenário, a “urgência” é o instrumento jurídico utilizado.

Consta dos registros da Coordenação de Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados que o Executivo, diretamente por mensagem fundada na urgência constitucional do

---

<sup>4</sup> Note-se que os recursos apreciados e aprovados no plenário também constaram na pauta.

art. 64, globalmente já levou à apreciação plenária 16 proposições - originariamente conclusivas. Além desta “urgência”, o governo também se beneficia da ação de líderes governistas que, na Câmara dos Deputados, têm a prerrogativa de solicitar a “urgência urgentíssima”, fundada no art. 155 do RICD.

O primeiro recurso aprovado em plenário nesta 2ª Legislatura foi o REC 25/2006 ao PL nº 73/1999. Encerrou sua tramitação na Câmara dos Deputados sob “urgência” e ainda aguarda apreciação no Senado Federal. Entre os projetos que receberam recursos estudados neste trabalho e que finalmente foram sancionados<sup>5</sup>, destacamos quatro que, mesmo sobrestados pela interposição do recurso, receberam solicitação de “urgência”. Esses quatro projetos de lei conclusivos, remetidas ao Executivo, além de receberem o recurso contra a apreciação plena das comissões, tramitaram por “urgência”. E esses requerimentos de “urgência” têm por primeiros signatários os seguintes líderes: PL nº 2550/2003 – Deputado Hugo Leal (Líder do PSC), PL nº 5.318/2005 - Deputado Miro Teixeira (Líder do PDT), PL nº 5.845/2005 - Deputado Miro Teixeira (Líder do PDT), e PL nº 6.467/2005 - Deputado Arlindo Chinaglia (Líder do PT).

Considerando-se apenas os líderes que encabeçam os requerimentos, temos que todos eles são representantes de bancadas de apoio ao governo. Portanto, atuam em consonância com o projeto da situação política vigente. Isso demonstra que quando há real interesse do Executivo, os próprios líderes da base de apoio ao Governo na Casa legislativa se mobilizam para resgatar essas proposições deste sobrestamento recursal, levando-as à apreciação do Plenário. E, dessa forma, o Executivo, na figura do Presidente da República, não necessita manifestar-se.

Ora, se há interesse do Executivo em votação de proposições originariamente com poder conclusivo, um pedido de “urgência” do art. 64, da CF, também seria o suficiente para que uma proposição fosse apreciada em Plenário, devido aos poderes delegados na Carta Magna ao Presidente da República, especialmente pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001.

A eficiência da “urgência” é incontestável. Nestes quatro casos em que as proposições tramitaram nesse regime, todas concluíram sua tramitação de forma positiva pela sanção com ou sem veto: Lei nº 11.383/2006 e Lei nº 11.493/2007, sancionadas integralmente, Lei nº 11.416/2006, com veto presidencial parcial – mantido, e Lei nº 11.877/2008 com veto presidencial parcial a ser apreciado. Portanto, nesses casos, houve a positivação das proposições, mesmo que com veto parcial.

O Executivo se beneficia do apoio de líderes da base governista que têm a prerrogativa de solicitar essas “urgências urgentíssimas”, nos termos do art. 155 do RICD. Mas, se desaperebidamente, uma matéria é aprovada conclusivamente nas comissões sem que haja interesse executivo na sua positivação, o melhor caminho é o recurso do art. 58, da

---

<sup>5</sup> Leis nºs 11.383/2006, 11.416/2006, 11.493/2007 e 11.877/008.

Constituição, pois, nesses casos, a proposição será “adormecida”. O Executivo, por sua vez, não se exporá ao veto.

Resumidamente, se o Executivo tem interesse na matéria, pede-se “urgência” e a aprecia em Plenário. Se não há interesse e mesmo assim o projeto chega a ser aprovado em todas as comissões, o Executivo pode se posicionar em três caminhos: influenciar o Legislativo, por meio de suas lideranças para a promoção do recurso constitucional que sobrestará a proposição por tempo indeterminado, ou, quando receber a proposição por remessa do Legislativo, exercer seu poder de veto, total ou parcial.

#### **4.4 Análise das proposições remetidas ao Executivo, após o arquivamento dos seus recursos**

A análise das proposições remetidas ao Executivo é de fundamental importância para este estudo, porque após esta apreciação executiva é que se conclui o ciclo da produção legislativa.

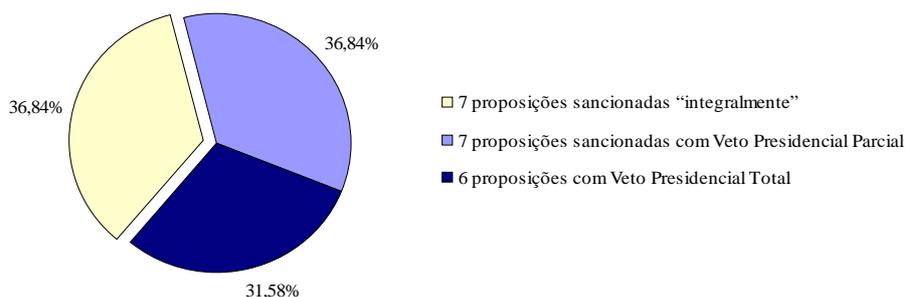
Dessa forma, a proposição principal, após o arquivo do recurso, segue ao Plenário – se o recurso foi provido, ou à sanção, ou ao Senado Federal - nos demais casos. Assim, para a análise dos resultados, agrupamos os seguintes recursos arquivados: devolvidos ou arquivados por não conter número mínimo, arquivados por retirada de assinaturas, os recursos não apreciados por aprovação de “urgência” ao projeto de lei, os prejudicados e, ainda, os aprovados em Plenário. O Executivo se manifestará por sanção ou veto. Alexandre de Moraes assegura que sanção é ato integrativo formal de sacramento do ato legislativo, é aquiescência do Presidente; e o veto é a manifestação da discordância do Presidente ao projeto de lei, estando, portanto, consagrado o exercício do poder político no controle da elaboração de normas jurídicas. (Moraes, 2006, p. 614-617)

Considerando a cooperação legislativa aos interesses sociais e governamentais, o veto deve ser pouco utilizado. Portanto, analisando-se pela ótica do Executivo, é mais conveniente que essas proposições, que estão em desacordo com os “planos de governo”, não sejam remetidas à sanção. Para que não seja necessário utilizar-se do veto, é preferível ao Executivo que elas fiquem eternamente “em tramitação” no Legislativo.

Porém, nesses casos em que há interposição do recurso a proposições já conclusivamente apreciadas, observamos que a incidência de veto ocorre em 68,42% das proposições remetidas ao Executivo. Apenas o fato de terem recebido recurso já demonstra que tratar-se de projetos “polêmicos”, já que suas aprovações nas comissões não foram suficientemente capazes de unificar nem mesmo o entendimento na Casa Legislativa. Assim, os parlamentares optam pelo recurso ao Plenário, lembrando que a maioria deles é encabeçada por deputados da base de apoio ao governo.

Esta questão do veto é um ponto muito importante para a nossa reflexão. Os 29 recursos arquivados, salvo o prejudicado, liberaram os projetos de lei para seguirem seu curso de tramitação. Desses, 9 projetos ainda estão em tramitação ou arquivados. Destacamos apenas as 20 proposições enviadas à sanção presidencial por arquivamento dos recursos. Distribuídas graficamente temos:

**Gráfico 12 - Análise da ação do Executivo às proposições remetidas à sanção após arquivo dos recursos constitucionais (art.58, § 2º, I, da CF) na 52ª Legislatura da CD**



Obs. Está inclusa a Lei nº 11.493/2007, com sanção integral, a qual o REC. nº 257/2006 aprovado em Plenário, foi também arquivado.

Essa manifestação do Presidente da República quanto à produção legislativa detalhada no Gráfico 12 demonstra a preferência presidencial pelo veto. O Executivo enviou mensagem de veto total a 6 proposições, cujos recursos foram arquivados.

Das 49 proposições que sofreram recurso, apenas 20 chegaram à remessa do Executivo. daquelas, 29 projetos que receberam recursos não chegaram ao Executivo, correspondem a 59,18%. Se a essas 29 proposições incluirmos os 13 projetos que receberam veto, temos que as 42 proposições já aprovadas conclusivamente nas comissões, representando 85,71% do total, perderam sua integralidade de mérito, caracterizando-se assim o "Poder Negativo de Veto" do recurso constitucional, art. 58, §2º, I.

Estudando as motivações que fundamentam os recursos ao Plenário, observamos a maior incidência dos argumentos: abrangência e relevância da proposição e inconformismo pela aprovação do mérito. A grande maioria dos recursos está sem fundamentação ou fundada em argumentos genéricos. Isto porque o comando constitucional condiciona apenas o número de parlamentares para apresentação do recurso e não trata das motivações.

Esse recurso, via de regra, paralisa a matéria, e ainda pode favorecer o Presidente da República se, ele, nestes casos, pretender manifestar-se pelo veto. Sem ônus político beneficia-se do poder negativo de veto do recurso.

#### 4.5 Considerações finais

Após as prerrogativas asseguradas ao Presidente da República com o advento da Emenda Constitucional nº 32/2001, há constante edição de medidas provisórias. Os recursos constitucionais que estão “prontos para pauta” não conseguem prosperar, pois raramente chegam a estar “sobre a Mesa” com prioridade.

A aprovação deles, proposições acessórias, em Plenário, na 52ª Legislatura ocorreu apenas em duas situações. Em uma delas está claro o objetivo de desobstruir-se o projeto de lei, principal, para, enfim, tramitar em regime de urgência. O segundo recurso permaneceu por 10 vezes “sobre a Mesa”, sendo sobrestado pela Medida Provisória nº 275/2005, para então ser aprovado.

Com esses dados apurados, temos que a utilidade desse recurso para o Executivo é apenas a paralisação de projetos inconvenientes ao seu programa de governo. Nesse contexto, ele pode, exercendo sua influência sobre a bancada de apoio ao governo na Casa legislativa, patrocinar a sua interposição, sem o desgaste com o excesso de vetos.

Politicamente, a não utilização dessa capacidade de veto preserva o Legislativo. Observa-se que, apesar da mobilização dos parlamentares em retirar as assinaturas para que as proposições tramitassem, o destino delas, nesses casos, foi o veto total.

Para combater a paralisação aos projetos ocasionada pelos recursos, os parlamentares têm a prerrogativa de, ao se mobilizarem, retirar os recursos de tramitação e dar andamento às proposições. Cabe ao Executivo sancionar ou vetar esses projetos. De toda forma, apuramos que desses projetos que chegam à sanção, cerca de 70% sofrem algum veto: parcial ou total. Estamos diante de um dilema: o poder negativo de veto do recurso constitucional, que veta o que nunca finda de tramitar, ou o veto constitucional assegurado ao Executivo.

Essa capacidade de exercer “veto” parcial ou integral sobre as matérias já aprovadas no Congresso Nacional permite ao Executivo interferir diretamente na competência de produção legislativa do Parlamento. O poder negativo de veto do recurso constitucional trabalha a favor dos interesses do Governo, porque com o sobrestamento dessas proposições o governo não necessita se manifestar, não se desgasta com o Legislativo, nem se revela à sociedade.

E o pior: o Legislativo ainda tem que apreciar o veto. A sua análise deve obedecer ao trâmite do art. 66 da Constituição. Apenas por maioria absoluta dos Deputados e Senadores o veto poderá ser rejeitado. Raramente tal prerrogativa, “derrubada do veto”, é utilizada no Parlamento. Tanto por se tratar de apreciação sujeita a quórum especial, como por configurar um confronto com a palavra do Presidente da República, o Legislativo vem confirmando essa ação executiva.

Essa tramitação legislativa do projeto com recurso não é muito diferente dos demais, mas é mais demorada, ineficiente e cíclica: aprecia-se o projeto, aprecia-se o recurso, retira-se o

recurso ou aprecia-se o projeto em Plenário, envia-se à revisão ou à sanção, é vetado, aprecia-se o veto, enfim. Proposições apreciadas legitimamente no processo legislativo, prontas, não são positivadas e permanecem “tramitando”, ficam fora do ordenamento jurídico ou são vetadas. Isso demonstra que há regras procedimentais no trâmite legislativo dificultando a produção da norma, facilitando a interferência da ação direta do Executivo na formação da lei ou, simplesmente, trabalhando a favor dos interesses do Governo.

Apontamos, por oportuno, que ficaram prejudicadas as indagações sobre se a posição dominante das comissões desses projetos conclusivos prevalece quando da análise pelo Plenário. Isto porque fatores outros ocorreram com as duas únicas proposições sujeitas ao recurso e que foram apreciadas em Plenário: uma foi apreciada em Plenário sob outro argumento regimental – “urgência”. A outra teve recurso aprovado na 52ª Legislatura, e apreciação plenária na 53ª Legislatura, também tramitou sob “urgência” na Câmara dos Deputados. Portanto, não há recurso aprovado que, por esta razão, tenha levado o projeto de lei ao plenário e produzido norma jurídica. Assim, a análise de mérito Comissão/Plenário e a posição dominante ficou prejudicada.

## **5 Conclusão**

O “Poder Conclusivo das Comissões Permanentes” é de suma importância para o fortalecimento do processo legislativo. A valorização do trabalho das comissões especialistas fortalece, valoriza e aprimora a produção de normas jurídicas, que podem ser detalhadamente debatidas em fóruns temáticos próprios.

Essa hipótese de delegação legislativa interna para análise conclusiva das comissões objetiva tratar de questões de interesse social de forma especializada no trabalho parlamentar. Portanto, é importante conhecer as razões dos recursos constitucionais que invertem a lógica da tramitação conclusiva.

Ao longo deste trabalho, observamos que os procedimentos vêm sendo aperfeiçoados gradualmente. Porém, ainda há muito a se fazer. Entre as necessidades de melhoria, destacamos a uniformização das nomenclaturas e a unificação das matérias objeto das apreciações conclusivas das comissões temáticas das duas Casas Legislativas, Câmara dos Deputados e Senado Federal, como forma de facilitar o trabalho dos operadores e o trâmite legislativo.

Também é de fundamental importância, entre outras modificações, que a apreciação desses processos plenos de poder nas comissões seja diferenciada, destacando-se os projetos conclusivos das demais proposições para que recebam o tratamento e a avaliação especial que merecem, já que nessa apreciação, em regra, a decisão será definitiva, salvo recurso.

Os processos no parlamento tramitam por força da vontade política. Quanto aos recursos, para que cumpram sua função legislativa, é necessário que se atualize o regimento,

estabelecendo-se prazos para sua apreciação plenária, o que não garante sua apreciação, mas sinaliza aos parlamentares uma necessidade de organização e método. É necessário controle legislativo, indexando-se esses recursos separadamente, também como forma de melhor visualizar e acompanhar o andamento dessas proposições. Já os recursos fundados no art. 133 devem ser apartados, pois se propõem a um fim específico.

Nesse contexto, a devida divulgação dos trabalhos de comissão junto à sociedade, legítima possuidora do direito a uma produção legislativa representativa, é essencial para que o recurso constitucional não seja manipulado. E com essa consciência, que os parlamentares sejam capazes de se organizar para retirá-los, remetendo os projetos de lei já aprovados ao Executivo que, não aquiescendo, manifeste-se. Isso fortalecerá as comissões especialistas e dará mais credibilidade ao Legislativo.

Não há dúvida, porém, de que o processo de aperfeiçoamento da tramitação legislativa caminha a passos largos.

## Referências

- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. 18 mar 1988. p. 8620 a 8624.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Atas de comissões). p. 114 a 115.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Atas de comissões). p.151 a 156.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento). 8 ago 1987. p. 31 a 32.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento). 8 ago 1987. p. 70 a 71.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Secretaria Geral da Mesa. Emendas Individuais. Emenda: 2P00107-6. (documento)
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. CEDI/CELEG/SEDOP. Emenda Substitutiva. Emenda:2P02040-2. (documento)
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. 13 dez. 2006, pág. 55009-55010
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Fluxograma de apreciação conclusiva de projeto de lei*. Disponível em <<http://intranet.camara.gov.br/internet/processo-legislativo/fluxo/plTramitacao/plConclusiva/index.html>>. Acesso em: 28.08.2009. 1 p.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Fichas de tramitação*. Disponível em <<http://internet.camara.gov.br>> Acesso em: ago. e out. de 2009.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Liderança do Governo*. Relação de partidos da base do Governo. 2003. 2004. 2005. 2006. (documento)
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Questão de Ordem*. nº 175/2007. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/plenario/qordem>>. Acesso em 12 nov. 2009.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*: aprovado pela Resolução n.17, de 1989. 7ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006. 395 p.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. *Regimento Interno do Senado Federal*: aprovado pela Resolução n. 93, de 1970. 2. v. – Brasília: Senado Federal, 2007. p. 310 e p. 427.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. 26ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2008. 464 p.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 652-5*, Maranhão. Ofensa ao art. 18, § 4º da Constituição Federal. Princípio da reserva de Plenário. Medida liminar deferida em parte. Acórdão. Disponível em: <<http://www.stj.gov.br>>. Acesso em: 08 out 2009.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.29, ano 10, p.175-201, out. 1995.

GUIMARÃES, Deoleciano Torieri (Org.). *Dicionário Técnico Jurídico* - 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Rideel, 2003.

HORTA, Raul. *Estudos de Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora, 1995.

HORTA, Raul. O Processo Legislativo nas Constituições Federais Brasileiras. *Revista de Informação Legislativa*. Senado Federal: n. 101, ano 26, p.5-28, jan./mar.1989.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. – 20 ed. – São Paulo: Atlas, 2006. 972 p.

PACHECO, Luciana. *A tramitação de proposições na Câmara dos Deputados*: do início à fase das comissões. Brasília: Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira. 2002. 120 p.

PACHECO, Luciana Botelho. *O poder conclusivo das comissões da Câmara dos Deputados*: uma alternativa viável para a apreciação dos projetos de iniciativa parlamentar. [manuscrito]. Universidade de Brasília. 2005. 53 p.

PEREIRA, Carlos e MÜLLER, Bernardo. *Uma teoria de preponderância do Poder Executivo*. O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n.43, p.45-67. jun. 2000.

SANTOS, Fabiano. A Reforma do Poder Legislativo. *Revista Plenarium*, Câmara dos Deputados, n. 1, p. 26-40, 2004.

VIEIRA, Fernando. *O poder de apreciação conclusiva das comissões na Câmara dos Deputados*: uma avaliação. Monografia apresentada como parte dos requisitos para a conclusão do curso de pós graduação Especialização em Gestão Legislativa da universidade de Brasília. Brasília. 2005. 89 p.

Artigo recebido em: 31/03/2010

Artigo aceito para publicação em: 27/04/2010



**O GANHO INFORMACIONAL NA CÂMARA DOS DEPUTADOS: UMA  
ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DO CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E  
INFORMAÇÃO (CEDI)**

**Cristiane de Almeida Maia<sup>1</sup>**

**Resumo:** À luz da teoria informacional, examina o provimento de informação para os trabalhos legislativos, com foco no serviço de pesquisa do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, com vistas a estabelecer relações entre esse serviço e os assuntos tratados no campo de atuação da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado. Por meio da análise das demandas encaminhadas ao Centro entre 1º de jan. e 15 de dez. de 2008, é observada a predominância de públicos, são identificados os segmentos internos que mais pedem informação, caracterizadas as frequências dos tipos de informação solicitada e verificado se há relações de predomínio entre esses tipos em função do público de origem. Identifica-se, também, a vinculação entre a busca por informação e o trabalho de apreciação de matérias na Comissão.

**Palavras-chave:** teoria informacional; serviço de pesquisa; serviço de informação; comissão permanente; organização legislativa.

**Abstract:** This paper examines, in the light of the informational theory, the library research service of the *Center for Documentation and Information* of the *Brazilian House of Representatives*. It aims to establish links between this service and issues addressed in the *Committee on Public Security and Fighting Organized Crime*. Through analysis of the queries forwarded to the Center from Jan.1<sup>st</sup> and Dec.15<sup>th</sup> of 2008, it is observed: a) the predominance of clients that seek information; b) the kind of information requested; c) the relation of the two. It is also studied the connection between the search for information and the work done by the Committee.

**Keywords:** informational theory; research service; information provision; standard committee; legislative organization.

---

<sup>1</sup> Bibliotecária - Chefe do Serviço de Gestão do Atendimento - Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação - Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados. (cristiane.maia@camara.gov.br)

## 1 INTRODUÇÃO

Na dinâmica parlamentar, o processo de seleção de uma política pública exige o cumprimento de etapas decisórias e, para uma efetiva sequência de escolhas, julga-se necessário coletar dados, compreender os condicionantes e avaliar a relação de custo/benefício correspondente. Esses procedimentos, na arena política, revelam-se especialmente importantes, pois, além da responsabilidade de caráter público, os rumos eleitos podem implicar a permanência (ou não) do legislador nas esferas de poder.

Na tentativa de entender as escolhas parlamentares, estudiosos da Ciência Política desenvolveram modelos explicativos que descrevem pressupostos comportamentais dos agentes legislativos. Essas referências teóricas partem da premissa que, no processo decisório, os legisladores buscam, em última instância, obter ganhos preferenciais individuais, para os quais adotam estratégias de atuação diferenciadas. Esses modelos de comportamento condicionam, então, a organização legislativa, a qual orienta a produção legiferante e define o ordenamento jurídico e as políticas públicas de um país.

Entre as teorias encontradas na literatura especializada que buscam explicar a organização legislativa, a “perspectiva informacional” constitui o modelo que defende o argumento da importância de uma legislatura bem informada. Nessa perspectiva, os legisladores têm maiores chances de acerto na avaliação dos caminhos a serem traçados, pois o acesso à informação e o conhecimento adquirido permitem a compreensão das variáveis envolvidas, facilitam o entendimento de opções e ampliam a condição de projetar resultados, o que, por consequência, diminui o risco de insucesso da opção adotada.

Em referência à perspectiva acima citada, ao relacionar essa teoria à realidade da Câmara dos Deputados, é consequente considerar que o departamento que trate de maneira especializada o tema “informação e documentação” funcione como recurso de apoio ao processo de ganho informacional para a jornada legislativa.

No intuito de verificar essa afirmação, este estudo tem como objetivo examinar, à luz da teoria informacional, a participação do Centro de Documentação e Informação (Cedi) no apoio às atividades legislativas.

Ao considerar que na Câmara dos Deputados, de acordo com as regras que regulam a sucessão de atos e procedimentos de elaboração de uma norma jurídica, as comissões técnicas são a primeira instância deliberativa das proposições apresentadas e caracterizam-se como fóruns de discussão temática<sup>2</sup>, verifica-se, na opção deste estudo, por intermédio dos filtros dos assuntos sob jurisdição da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado

---

<sup>2</sup> A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e a Comissão de Finanças e Tributação (CFT) têm, além do mérito, a competência para analisar questões acerca de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, técnica legislativa (CCJC) e de adequação financeira e orçamentária (CFT).

(CSPCCO), se o serviço de pesquisa do Cedi contribui para o ganho informacional dos agentes legislativos, bem como para a coletividade que possa ser alcançada pelas políticas públicas dessa área de atuação.

Para a materialização do objetivo, são analisadas as demandas de informação dirigidas ao Cedi e as respostas prestadas pela equipe da Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação (Corpi), no período entre 1º de janeiro e 15 de dezembro de 2008. A base de dados utilizada para o exame desses conteúdos é a do Sistema de Atendimento (Siate), na qual são registrados os pedidos de informação e gerenciados o desenvolvimento e o encaminhamento das pesquisas.

Cabe ressaltar que, em alguns casos, é utilizado o recurso da média aritmética como parâmetro preferencial de medida de tendência central dessas distribuições, sem comparação com distribuições de períodos anteriores. Isso se justifica, uma vez que estudos análogos não foram encontrados disponíveis, além do fato de o atual sistema do Cedi não permitir filtros específicos de recuperação de dados e de não haver estatísticas de mesma natureza relativas a outras comissões, o que permitiria o estabelecimento de contrastes.

Em relação aos aspectos qualitativos, são destacados os resultados da contribuição do serviço de pesquisa do Cedi, conforme os conceitos de ganho e eficiência informacional, com base no referencial teórico da perspectiva informacional da teoria da organização legislativa.

## **2 A ORGANIZAÇÃO LEGISLATIVA**

Considerando que a viabilidade de um sistema político baseia-se na institucionalização da atividade política, são de extrema importância as formas com as quais os legisladores se organizam para, individual ou coletivamente, planejar e materializar os trabalhos legislativos. Assim, compreende-se o porquê de tantas disputas e questionamentos em relação à elaboração de regras e procedimentos institucionais nas casas legislativas, uma vez que as questões que gravitam em torno do tipo de organização legislativa tratam, de fato, de quem irá determinar as políticas públicas de um país. No parlamento, são essas normas que definem os direitos e critérios de alocação e uso de recursos, formas de participação e espaços de atuação.

Com vistas, então, a permitir um entendimento unificado da realidade das ações de conduta dos parlamentares (e de seus grupos) e dos efeitos da produção legal, os estudos internacionais que tratam da organização legislativa desenvolvem-se a partir de modelos teóricos (neoinstitucionalismo) que classificam o tema em três linhas: “distributivista, protagonizada por Kenneth Shepsle e Barry Weingast; informacional, concebida por Keith Krehbiel; e partidária, elaborada por Garry Cox e Matthew McCubbins” (Machado, 2005, p. 1). No caso brasileiro, a literatura também indica a teoria da preponderância executiva (Cf. Pereira e Mueller, 2000).

Naturalmente, quando aplicadas à realidade empírica das casas legislativas, essas teorias apresentam diferentes rendimentos analíticos, sendo necessário, muitas vezes, o consórcio de elementos de uma e de outras para explicar determinada circunstância ou uma relação predominante entre elas. Neste estudo, que tem foco na especificidade dos assuntos dos plenários especializados e no provimento de informação, considera-se que a perspectiva informacional é a mais adequada para a análise pretendida, pois seu modelo busca explicar o funcionamento do parlamento sob uma ótica que privilegia a importância da informação no processo decisório legiferante. A compreensão da teoria informacional, entretanto, não se faz sem se colocar a teoria distributiva como referencial fundamental de explicação de comportamento político nas comissões, para o qual o modelo informacional se apresenta como contraponto harmonizador entre os interesses de tendência particularista e os de cunho majoritário, ambos sempre presentes no *locus* legislativo. A seguir, os aspectos que identificam e distinguem esses dois modelos teóricos.

## 2.1 A PERSPECTIVA DISTRIBUTIVA

Na arena política, na qual estão em jogo questões econômicas, políticas ou éticas – as chamadas preferências políticas –, legisladores disputam recursos entre si e, para alcançarem seus objetivos, estabelecem relações de barganhas e trocas de favores. Essas trocas se traduzem em acordos de votações: eu voto a favor da proposição “x” – que é do seu interesse, se você me apoiar no projeto “y” (em língua inglesa esse processo é denominado *logrolling*). Trata-se de um jogo de apoio recíproco, no qual os outros participantes são aliados potenciais, em um cenário que evidencia uma disposição clientelista e particularista de distribuição de benefícios a partir do intercâmbio de favores (Krehbiel, 1992; Melo, 1997).

O ambiente onde se identifica com clareza o comportamento distributivista é no sistema de comissões, pois é no grupo dedicado às discussões de matérias vinculadas a um vetor específico de temática política que gravitam parlamentares focados na conexão eleitoral, com interesses intensos [*high demanders*] e objetivos concentrados. Nessas arenas, são compartilhados benefícios e travadas disputas em função das preferências de cada membro. No modelo distributivo, as comissões servem aos intentos de seus próprios componentes e recebem significativa delegação de poderes (Krehbiel, 1992; Limongi *apud* Machado, 2005; Lima, 2007; Ricci e Lemos, 2004).

A condição de autoindicação para as comissões denota uma estrutura ideal para a reunião de perfis interligados, de modo a propiciar permuta de favores entre legisladores que possuem informação privilegiada de um determinado setor. As discussões passam, então, a constituir monopólio de jurisdição temática nas comissões, e é estabelecido acordo tácito com o

plenário, que propicia a não interferência deste na tramitação das matérias (Krehbiel, 1992; Limongi *apud* Machado, 2005).

No processo de captação e distribuição de benefícios, são explicitadas duas questões: 1) Quem ganha o quê?; 2) Às custas de quem? (Krehbiel, 1992). Em uma disputa de benefícios na qual os recursos são escassos, é possível afirmar que, quando um segmento goza de privilégios, é porque outro segmento (ou mais de um) está sendo subtraído. Fica evidente que nesse cenário inexistente o componente do bem comum. Essas indagações acabam por revelar o que, de fato, acontece na prática: a diluição de custos em função de uma concentração de benefícios para uma base eleitoral específica – aquela porção da sociedade politicamente relevante para aquele legislador (Krehbiel, 1992).

De tudo isso, conclui-se que, como em qualquer organização, na esfera parlamentar é raro haver coincidência total entre os objetivos individuais e aqueles estabelecidos coletivamente. Os interesses pelos ganhos pessoais são fortes e permeiam a atividade legislativa, o que gera condições de traição, sempre subjacentes aos acordos recíprocos (Weingast e Marshall *apud* Krehbiel, 1992).

De acordo com vários autores que investigam a organização legislativa, a solução para superar esse problema dá-se pela via institucional, isto é, pelo estabelecimento de normas e práticas que explicitem as preferências e os direitos dos legisladores de forma clara e que contraponham as possíveis combinações não-oficiais (Ferejohn, Weingast e Marshall *apud* Krehbiel, 1992)

Apesar de determinante a contribuição do modelo distributivista, essa teoria mostrou-se insuficiente para explicar o complexo ambiente parlamentar, o qual envolve correlações de forças na obtenção de resultados políticos (Krehbiel, 1992; Machado, 2005). Na intenção de preencher essa lacuna explicativa, Keith Krehbiel acrescentou aos estudos do neoinstitucionalismo a teoria informacional.

## **2.2 A PERSPECTIVA INFORMACIONAL**

O modelo informacional incorpora à teoria da organização legislativa os componentes relativos aos ganhos advindos da especialização do legislador, bem como do compartilhamento de informação. Entende-se como “especialização” ou “*expertise*” a condição de o parlamentar possuir a real expectativa dos resultados de uma política pública (Dahl *apud* Krehbiel, 1992).

A quantidade, a qualidade e a relevância das informações que complementam o entendimento das políticas em discussão na Casa, e seus prováveis impactos na sociedade, representam recurso estratégico de desempenho legislativo, a ponto de autores afirmarem que a

medida de sucesso de uma legislatura organizada pode ser avaliada pelo grau de informações disponíveis ao legislador mediano<sup>3</sup> (Krehbiel, 1992; Machado, 2005; Santos e Almeida, 2005).

A teoria informacional é mais bem compreendida se relacionada aos princípios majoritário e de incerteza. O primeiro diz respeito à dependência do processo decisório em relação a um quantitativo superior de votos. Tanto as regras procedimentais quanto as políticas nascem sob a condição da vontade da maioria (Machado, 2005). Em outras palavras, a forma de organização interna da instituição legislativa advém de um processo eleitoral e assim espelha as preferências do grupo organizado numericamente dominante.

Na concepção distributivista, a vontade da maioria é orientada pela disposição dos legisladores em proteger suas preferências individuais. No âmbito da perspectiva informacional, o desejo majoritário é persuadido pela crença de que o benefício generalizado contribuirá para os ganhos preferenciais individuais. Nesse caso, não se trata de comandar a vontade do outro para que ele aja contrariamente às respectivas preferências, mas ampliar os ganhos coletivos num panorama de valores que a todos interessa (Krehbiel, 1992).

O segundo princípio é o da incerteza e está relacionado à permanente insegurança que os legisladores têm em relação aos resultados que advêm dos objetos tratados no processo de decisão coletiva. Em outras palavras, é a dificuldade que os legisladores têm de prever as consequências das políticas por eles aprovadas.

Tornar pública a informação, incentivar debates, intercambiar conhecimento são artifícios que dão sustentação ao modelo informacional, com vistas a um processo de deliberação o mais consciente possível em relação aos projetos, programas, iniciativas e, em especial, às expectativas de resultados das tomadas de decisão.

O modelo informacional não tem o seu foco dirigido para os ganhos possíveis de troca de favores, mas sim para a condição de reduzir riscos, aos quais os legisladores possam estar sujeitos (Pereira e Mueller, 2000). A perspectiva informacional vem, portanto, propiciar um ambiente mais seguro a estes, cujo perfil político é em muito caracterizado como adverso a riscos (Krehbiel, 1992). Em contraposição ao perfil individualista imbuído na teoria distributiva, a teoria informacional argumenta em favor do potencial de benefícios coletivos gerados a partir da especialização política. Nesse contexto, tem-se como foco diminuir o grau de distanciamento que o caminho distributivista provoca em relação às expectativas da maioria quanto às políticas públicas. Assim, enquanto o distributivismo privilegia os pedidos da minoria articulada por meio da “ciranda” de favores, a perspectiva informacional diminui o nível de particularização de benefícios, na medida em que amplia a percepção dos anseios majoritários no sentido de atendê-los (Krehbiel, 1992).

---

<sup>3</sup> Aqui, o sentido de mediano está relacionado a uma posição não radical de opção política do legislador, em função do seu conhecimento incompleto da relação entre políticas e resultados. Representa um ponto médio entre as opiniões de uma determinada política.

Todavia, a perspectiva informacional depara-se com o desafio da questão relativa à assimetria de conhecimento entre os legisladores a respeito da correlação entre políticas e resultados. O desnivelamento de especialização entre legisladores pode vir a comprometer a percepção do sentido de um programa, sua aceitação, bem como sua ligação com outras questões que possam ser negociadas (Schneier *apud* Krehbiel, 1992). Na intenção de contornar o problema de falta de uniformidade de especialização dos legisladores, a organização legislativa provê as comissões de oportunidades para aquisição de *expertise* (Krehbiel, 1992; Machado, 2005).

Portanto, assim como no modelo distributivista, é também pela institucionalização de normas e procedimentos que são fortalecidos os princípios da perspectiva informacional. Nesse viés, o que se trata é do provimento de incentivos para que os indivíduos adquiram *expertise* e desenvolvam habilidades políticas e, então, compartilhem informação com os seus pares, mesmo com aqueles com os quais tenham interesses distributivos antagônicos (Krehbiel, 1992). As comissões tornam-se, portanto, o palco ideal para reunião e desenvolvimento de especialistas. Busca-se a efetividade legislativa por intermédio da minimização das perdas e maximização dos ganhos advindos da especialização. Nasce, assim, o conceito de “eficiência informacional”.

O fórum menor e especializado das comissões tem condição de prover de informação privilegiada, atualizada e crítica os agentes da produção legislativa, e isso acaba por contribuir para a orientação da legislatura nas escolhas de políticas. Como dito anteriormente, esse processo permite aproximar os resultados obtidos dos desejos majoritários, na medida em que, no âmbito original das comissões, obtém-se uma ponderação informacional (que em princípio privilegia o majoritário) tendente a equilibrar o comportamento distributivo inerente às comissões. Em outras palavras, os esforços de diminuição de incertezas trabalham a favor do bem coletivo (MACHADO, 2005; RICCI E LEMOS, 2004).

Outra faceta do poder informacional é sua utilização como instrumento necessário ao controle parlamentar, “uma vez que essa noção está relacionada à responsabilidade do legislador e do parlamento em influenciar, recomendar, criticar, apurar, divulgar e dar transparência às matérias e atividades legislativas” (Crick *apud* Morillo *apud* Bim, 2005, p. 109). Nessa mesma linha, vale ressaltar que é também nas comissões que se dá o envolvimento da sociedade “por meio de procedimentos que lhes são próprios, com a promoção de audiências públicas, convite de autoridades e cidadãos para contribuírem com a análise de proposições, realização de debates etc.” (Vieira, 2005, s.p.).

Em suma, a perspectiva informacional revela a importância da especialização como recurso estratégico de desempenho legislativo, na medida em que diminui incertezas, contribui para a qualidade das decisões coletivas, dilata a percepção do desejo da maioria e reduz a assimetria de conhecimento. O modelo informacional destaca o papel das comissões como

depositárias de experiência, acentua sua responsabilidade no processo de coleta e distribuição de informação e põe em relevo suas condições facilitadoras do controle legislativo.

### 3 OS NÚCLEOS TEMÁTICOS DE PODER

As comissões permanentes e as organizações partidárias são elementos institucionais que formam os alicerces de legislaturas de governos democráticos. Enquanto as primeiras promovem as funções legislativas, as segundas tratam da representação política propriamente dita (Limongi e Figueiredo, 2004).

No caso brasileiro, há ambiguidade em relação aos poderes das comissões permanentes. Por um lado, verifica-se enorme fragilidade institucional das comissões como entidades decisórias autônomas, considerada a centralização de forças dos líderes e do Presidente da Casa e, externamente, as competências legiferantes do Presidente da República que lhes permitem prioridade na organização dos trabalhos legislativos e poder de agenda. Por outro lado, são-lhes atribuídas competências de cunho conclusivo, o que garante condição de discussão e deliberação das proposições sem o envolvimento do plenário – salvo se houver recurso para tal (Limongi e Figueiredo, 2004).

Nesse sentido, é importante destacar que, em recentes análises dos trabalhos desenvolvidos pelas comissões permanentes, há indicativos concretos do crescente sucesso de atuação desses colegiados, com indicadores que revelam o destacado desempenho das comissões técnicas no cumprimento da função legiferante e reforçam seu papel como unidade relevante de decisão final (Cf. Vieira, 2005; Santos, 2008).

Em relação aos estudos aplicados em face das teorias distributivas e informacional na Câmara dos Deputados (Cf. Pereira e Mueller, 2000; Ricci e Lemos, 2004; Amorim Neto e Santos, 2003; Lima 2007), confirma-se a ideia de que, para além das competências legiferantes advindas do Poder Executivo e sua capacidade de influência na organização congressual, as comissões permanentes atuam de forma determinante no sistema de produção legislativa da Casa, a perceber pela sua condição de: proceder à triagem de proposições, pela rejeição ou pela omissão opinativa de matérias em tramitação (em inglês essa condição é denominada *gatekeeping power*); avaliar o mérito das propostas, seus aspectos formais, bem como suas chances de efetividade jurídica; alterar o regime de tramitação; emendar ou substituir o texto original das proposições; produzir leis sem o envolvimento do plenário – competência legislativa plena; e também colaborar para a especialização de seus membros. Em relação a esses titulares, é consenso entre os autores que os legisladores, em última instância, defendem preferências que estrategicamente lhes garantam o prolongamento de sua condição de poder. Esses atores se comportam de forma distributiva e informacional, conforme os ganhos circunstancialmente mais valorativos ao seu desempenho, daí a incapacidade de um único

modelo de organização legislativa servir como referência exclusiva de entendimento da Instituição.

#### **4 O PROVIMENTO DE INFORMAÇÃO PARA O LEGISLATIVO**

Informação e conhecimento são insumos indispensáveis no processo consciente de tomada de decisão. Essa afirmação toma dimensões ainda mais relevantes ao considerar-se o complexo cenário legislativo, no qual são desenvolvidas propostas e coletivamente escolhidas as políticas públicas de um país. Ademais, um Poder Legislativo forte, que faça a necessária contraposição e acompanhamento de programas governamentais e tenha papel ativo na fiscalização de seus atos, precisa contar com provimento independente e efetivo de informação para seus agentes (Robinson, 1995).

Na busca por condições mais equilibradas de atuação, as casas legislativas de sistemas democráticos tendem a investir em serviços e produtos de informação profissionalizados para dar suporte aos trabalhos legislativos. Os profissionais de informação legislativa têm como responsabilidade identificar, acessar, selecionar, adquirir, organizar, tratar, analisar e disponibilizar a informação – pertinente, objetiva e não partidária – no formato e no tempo adequado ao fluxo do processo legislativo. Isso, com certeza, não é tarefa trivial.

De acordo com Robinson (1995) há, pelo menos, dois pontos focais para o provimento de informação no processo legislativo. O primeiro é o fornecimento de informação objetiva e imparcial, com vistas a gerar conhecimento e suprir lacunas de informação. No caso da Câmara dos Deputados, o cliente pode ser o parlamentar, o funcionário ou o público externo. Em geral, o serviço é reativo, isto é, existe em função de uma demanda declarada de informação e o seu maior valor está relacionado à relevância, precisão e tempestividade da resposta. O segundo está relacionado à análise e ao entendimento de dados, fatos e circunstâncias, de forma não partidária, e envolve consultoria, assessoramento e desenvolvimento de opções de solução para as escolhas legiferantes. Esse serviço, na Casa, é facultado aos parlamentares e funcionários que atuam diretamente e de forma destacada no circuito do processo legislativo.

Na Câmara dos Deputados há dois órgãos diretamente relacionados com as atividades acima citadas. Trata-se do Centro de Documentação e Informação (Cedi) e da Consultoria Legislativa (Conle)<sup>4</sup>. Na Conle, sobressaem as competências de interpretação e análise de contextos sócioeconômicos, assim como as de elucidação e orientação de opções no desenvolvimento e acompanhamento de políticas públicas. No Cedi, estão em relevo as funções de gestão e disseminação de informação legislativa, arquivística e bibliográfica, bem como se destacam os serviços de pesquisa, publicação e preservação de bens culturais. Esse Centro tem como propósito colaborar com a coleta, o tratamento, a preservação e o acesso à informação

produzida pela Casa e também adquirir e organizar informações, externas ao parlamento, que sirvam de apoio aos trabalhos legislativos. Também faz parte de suas atribuições tornar a informação disponível para o público externo e assim contribuir para a divulgação e a transparência do Poder Legislativo.

As responsabilidades do Cedi coadunam-se com as teorias encontradas na vasta literatura que trata da importância de desenvolvimento de democracias verdadeiramente informadas e que se apoiam em suas unidades administrativas de provimento de informação.

Nesse contexto, há questões que recaem sobre a prestação de um serviço de informação parlamentar com respeito à mensuração de sua efetividade, isto é: como avaliar se há real identificação das necessidades de informação dos agentes legislativos e, a partir desse processo, quão adequados são os produtos e serviços oferecidos (Brian, 2004). Paralelamente ao desafio de verificar a qualidade da informação oferecida, a forma como essa é de fato utilizada, na esfera parlamentar, ainda é um dos enigmas de centros prestadores de serviços de informação e documentação legislativa (Cope, 2000). Outra dificuldade, na perspectiva da Ciência da Informação no ambiente legislativo, diz respeito ao entendimento do comportamento de parlamentares na busca por informação (Shailendra e Prakash, 2008). Em relação a esse tema, um estudo conduzido no Parlamento do Reino Unido indicou que:

Os estímulos que fazem os parlamentares buscarem informação são, no mais das vezes, imprevisíveis e surgem frequentemente a partir das demandas de sua base eleitoral e dos assuntos que se destacam na mídia. Os legisladores são talvez os únicos profissionais que, embora não tendo domínio especializado das áreas temáticas em que provavelmente são envolvidos, têm que atuar rapidamente como *experts* em resposta às demandas dos seus partidários, do público e da imprensa em geral (Orton *apud* Missingham, 2006, p. 46).

A possibilidade de resposta de algumas das indagações acima mencionadas, no âmbito da Câmara dos Deputados, impõe a compreensão da organização de recursos e atividades informacionais providos pelo Cedi em apoio ao processo legislativo, diretamente ou por intermédio dos indivíduos e órgãos intervenientes nesse processo.

#### **4.1 O CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO (CEDI)**

O Cedi atua em uma vasta gama de atividades que permeiam e dão suporte aos trabalhos legislativos. Nas suas atribuições constam: realizar pesquisa de informação legislativa, bibliográfica e em documentos originais de arquivo; acompanhar, registrar e recuperar informações relativas à atuação parlamentar dos deputados; editar e publicar livros e revistas de interesse do Poder Legislativo; coordenar a gestão da informação arquivística; tratar dos bens culturais; realizar exposições e eventos; criar e disponibilizar produtos de informação; promover

---

<sup>4</sup> A Secretaria de Comunicação Social (Secom) não está referenciada neste estudo, dada a natureza difusa e não especializada do seu foco de tratamento da informação.

interação com entidades nacionais e internacionais de informação e documentação; organizar e tornar disponíveis as leis federais; instruir o processo legislativo com a informação da legislação conexa; e participar ativamente das ações voltadas à organização e divulgação de informações no portal eletrônico da Casa. Também são tratadas<sup>5</sup> ou pesquisadas no Cedi informações diversificadas, tais como: legislação brasileira, legislação estrangeira, legislação interna, pronunciamento e biografia de deputados federais, proposição ativa e inativa, jurisprudência parlamentar, jurisprudência de tribunais, informação bibliográfica, publicação editada pela Casa e documentação original de arquivo.

#### **4.1.1 O SERVIÇO DE PESQUISA DO CEDI**

Até o ano de 2001, os atendimentos e a realização de pesquisas no Cedi eram feitos de forma descentralizada. Em 2001, com vistas a mapear esses serviços, a direção do Cedi formou uma equipe que tinha como meta “analisar as informações relativas aos diversos setores que prestavam atendimento no Centro de Documentação e Informação” (Maia, 2001, p. 1). O relatório do grupo indicou a existência de 24 pontos de atendimento dispersos pelo Cedi e a utilização de 34 formulários distintos para o atendimento (cabe notar que 6 setores não utilizavam qualquer tipo de controle para registro das demandas). Os controles estatísticos também eram realizados de forma independente, sem padronização e coordenação dos dados. Deve-se somar a esse cenário a dificuldade de comunicação entre os setores, bem como o desconhecimento, por parte dos funcionários, das atividades do Cedi como um todo, assim como dos trabalhos realizados pela Casa.

Diante do exposto, é possível afirmar que a descentralização do serviço de atendimento e pesquisa, a falta de divulgação e o desconhecimento dos trabalhos desenvolvidos pelo Cedi impossibilitavam o usuário de identificar para onde ele deveria encaminhar o seu pedido, forçando-o a inúmeras idas e vindas pelas diversas seções, ou incontáveis telefonemas até localizar o responsável pela sua pesquisa. A falta de padronização e de adoção de critérios comuns nos formulários de registro das demandas causava desgaste na relação com o usuário e comprometia qualquer tentativa de análise qualitativa e quantitativa em termos de atendimento.

Os recursos de busca de cada área representavam ilhas de pesquisa com exigências próprias de treinamento e estratégias específicas de recuperação das informações, pois não eram compartilhadas com outras equipes. Essa divisão de trabalho implicava usualmente a incompletude das respostas, uma vez que a segmentação do atendimento não contribuía para a total exploração das possibilidades de busca nos diversos acervos e fontes. A adoção de normas diferenciadas de atendimento entre os setores prejudicava a imagem do serviço de informação e

---

<sup>5</sup> Neste trabalho, o sentido de “tratar” um documento vem da Ciência da Informação e significa catalogar, classificar, indexar e disponibilizar um item de informação de acordo com normas e regras internacionalmente reconhecidas pela Biblioteconomia.

documentação e criava expectativas de grande variabilidade. A inexistência de dados estatísticos comparáveis impossibilitava análises e avaliação de desempenho. A falta de padrões na classificação temática das pesquisas, bem como dos tipos de informação solicitada comprometia não apenas a compreensão dos serviços que estavam sendo prestados, mas também o planejamento de ações, o desenvolvimento de coleções, o entendimento das necessidades de informação dos usuários e a criação de novos serviços e produtos efetivos de informação.

Em vista dessas condições desfavoráveis, optou-se pela criação de um único setor que passaria a agregar a tarefa de receber as solicitações de informação e documentação e a promover as respostas aos clientes. Em 2003, a Central de Atendimento do Cedi foi aberta ao público, mas ainda distribuía as demandas que exigiam pesquisas elaboradas. No ano de 2006, esse setor também passou a centralizar a realização de todas as pesquisas, independentemente do assunto, do tipo de informação solicitada ou da complexidade das questões. Com nova denominação e atribuições, a Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação (Corpi) hoje recebe, diariamente, centenas de pedidos de informação de deputados e senadores, servidores da Casa, cidadãos brasileiros e estrangeiros que buscam legislação, projetos de lei, dados sobre atuação de deputados, doutrina<sup>6</sup> e toda sorte de informações relacionadas ao processo legislativo e temas afins.

A evolução da atividade de atendimento e a mudança do cenário tecnológico do Cedi nos últimos oito anos exigiram o aperfeiçoamento do controle das demandas recebidas, bem como das respostas encaminhadas aos usuários. Foi quando o próprio Centro, por requisição da Corpi, desenvolveu o Sistema de Atendimento (Siate). Em outubro de 2006, esse processo informatizado entrou em fase de teste, e em janeiro de 2007 o serviço de pesquisa adotou o sistema como a via de recepção, controle e resposta das demandas encaminhadas ao Cedi.

#### **4.2 COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO**

Em razão dos limites de tempo e objetivos deste trabalho, optou-se por concentrar a atenção em apenas uma das comissões permanentes que representasse um recorte significativo da atividade atual do conjunto das comissões da Câmara dos Deputados. A escolha recaiu sobre a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), principalmente, pelo fato de os deputados poderem integrá-la sem a restrição prevista no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o qual delimita a participação do legislador como titular em apenas uma

---

<sup>6</sup> Para efeito de classificação na Corpi, são considerados na categoria “doutrina” os seguintes: princípios, teorias, informações de caráter conceitual, bem como análises conjunturais ou específicas a respeito de um assunto, dados estatísticos, levantamentos bibliográficos, compilações, resenhas e demais itens relativos a orientações ou circunstâncias que determinam, conformam ou esclarecem os temas requeridos.

comissão permanente<sup>7</sup>. Isso garante à CSPCCO um caráter facultativo de participação. A Comissão, portanto, torna-se palco de atuação daqueles que têm motivação temática genuína. Como consequência, sua composição revela-se predominantemente especializada, o que acentua uma característica constitutiva da perspectiva informacional.

Outro argumento que favorece a opção pela CSPCCO é a sua recente instalação (Resolução nº 27, de 2002, com o então título de Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico). O ainda curto período de vida da Comissão não acumula jurisprudência de atuação, o que faz com que os temas ali tratados gozem sempre, ou no mais das vezes, de ineditismo. Assim, os parlamentares, ao se prepararem para o processo de decisão, precisam valer-se de seu próprio conhecimento, se suficiente, ou alimentar-se em fontes externas: a comissão não possui decisões antológicas que possam guiar os legisladores para o presente e indicar-lhes o futuro<sup>8</sup>.

Soma-se às razões de escolha dessa Comissão a própria temática que a justifica, uma vez que a questão “segurança” tem sido um dos principais focos de atenção da população brasileira, em face do crescimento dos índices de violência rural e urbana. Pelo fato de a Comissão também exercer papel de catalisador social de informações e canal de interação com a sociedade, em um assunto que tem grande ressonância e alcance na mídia, essa situação propicia fértil campo de pesquisa no foco do presente trabalho, e permite também a verificação do quantitativo de demandas de pesquisas oriundas do público externo à Câmara dos Deputados.

A atual composição da CSPCCO<sup>9</sup> compreende dezoito titulares (entre os quais estão incluídos o presidente e os três vice-presidentes) e igual número de suplentes. Vale destacar que, em 2008, do total de deputados envolvidos na Comissão, 50% têm bacharelado em Direito (desses, 67% com pós-graduação – em sua maioria na área penal/criminal ou policial/militar). Do quantitativo que não se encaixa nesse percentual, 44% dos deputados têm experiência legislativa com temas afins à Comissão, como por exemplo, prévio envolvimento nas discussões do sistema carcerário, tráfico, armamento e polícia, o que indica especialização de seus membros.

## 5 O ELO INFORMACIONAL: CEDI E CSPCCO

A amplitude de atuação temática da Câmara dos Deputados, no ano de 2008, foi determinada por intermédio dos assuntos tratados por 20 comissões permanentes, 29 comissões

---

<sup>7</sup> De acordo com o art. 26 § 2º do Regimento Interno, “nenhum Deputado poderá fazer parte, como membro titular, de mais de 1 (uma) Comissão Permanente, ressalvada a Comissão de Legislação Participativa e de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado” (Brasil, 2006, p. 43).

<sup>8</sup> É exemplo a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, a qual firmou entendimento de que não é da competência do Congresso iniciar projeto que crie estabelecimento de ensino. Assim, a proposição que contenha esse vício é liminarmente rejeitada naquela comissão, sem discussão, a teor da súmula nº 1 de 1994.

especiais, 1 comissão externa, 3 comissões parlamentares de inquérito e 1 comissão parlamentar mista de inquérito, ou seja, um conjunto temático de 54 colegiados<sup>10</sup>. Nesse período, entre 1º de janeiro de 2008 e 15 de dezembro, a Corpi respondeu 20.824<sup>11</sup> demandas de informação, o que resulta a média de 385,62 solicitações por colegiado, considerando que os registros referem-se à base temática das 54 comissões.

Essa observação indica a medida objetiva da contribuição do Cedi no provimento informacional temático do vasto campo de intervenção política da Câmara dos Deputados, fato esse que se enquadra conceitualmente na ótica da perspectiva informacional, a qual ressalta o impacto da coleta e distribuição de informação no processo de desenvolvimento e alteração de crenças e valores daqueles que influenciam (agentes externos ao Parlamento) e daqueles que tomam as decisões formadoras das leis (agentes legislativos).

Para concentração do foco deste trabalho, foi eleito, entre os colegiados citados, o da CSPCCO, para a qual identificaram-se 456 registros de pesquisa relacionados aos seus temas de atuação. Esse quantitativo indica a intensidade de demanda informacional dessa Comissão, a qual supera em 18,25% a média relativa ao universo de colegiados em funcionamento no período (385,62). Esse cenário específico particulariza e ilustra a observação anterior a respeito da participação do Cedi no apoio aos trabalhos legislativos como unidade partícipe que contribui para o ganho informacional. Observa-se que a porcentagem citada corrobora os critérios utilizados para escolha da CSPCCO como objeto de atenção privilegiada deste trabalho.

Das solicitações relativas aos temas de jurisdição da CSPCCO procedentes do público externo – tabela 1 – e que tiveram o registro da entidade de origem do requerente (32,69%), a maior parte delas (30,39%) partiu do Poder Executivo Federal, seguida do Judiciário Estadual (17,65%), Judiciário Federal (15,68%), sociedade civil (14,71%), Executivo Estadual/Municipal (14,71%) e Senado/Tribunal de Contas da União (6,86%) – tabela 2. Cabe destacar que o tipo de informação solicitada com mais frequência pelo Poder Executivo foi, justamente, doutrina – com um total de 21 indicações. O mesmo comportamento teve o Poder Judiciário, com a maior parte dos pedidos tendo característica doutrinária – 18 indicações. Esses dados revelam a busca por informações registradas em livros, artigos especializados, teses e itens semelhantes de informação, os quais tratam dos princípios fundamentais e dados conjunturais que orientam o processo de entendimento e aprendizado dos assuntos em cheque. Questões relativas às

---

<sup>9</sup> As informações foram retiradas do Portal da Câmara dos Deputados, página dedicada à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/comissoes/cspcco/conheca.html>>. Acesso em: 10 dez. 2008.

<sup>10</sup> Informação prestada pela Corpi em 22/01/09, a partir de dados fornecidos pelo Departamento de Comissões da Câmara dos Deputados.

<sup>11</sup> Os dados foram retirados do Sistema de Atendimento – Siate da Corpi, em janeiro de 2009. Cabe observar que esse quantitativo desconsidera as demandas redirecionadas à Ouvidoria, por não tratarem de solicitações de informação, mas sim manifestações de opinião, sugestões ou denúncias.

proposições ocuparam o segundo lugar para esses dois poderes da República: Poder Executivo com 15 indicações e Poder Judiciário com 13 indicações.

Tabela 1: Solicitações de informação de temas da área de jurisdição da CSPCCO

<b>PÚBLICO</b>	<b>TOTAL</b>
Público Interno	144
Público Externo	312
Total	456

Tabela 2: Público externo – origem das solicitações

ORIGEM	Rece- bidas	Doutri- -na	Propo- -sição	Legis- -lação	Consti- -tuinte	Rel. de CPI	Publi- -cações	Sobre Dep.	Vídeo
Entidades não Identificadas	210								
Executivo Federal	31	19	6	5	1	0	0	0	0
Executivo Estadual / Municipal	15	2	9	1	0	2	1	0	0
Judiciário Estadual	18	4	11	1	0	1	1	0	0
Judiciário Federal	16	14	2	0	0	0	0	0	0
Entidades da Sociedade Civil	15	0	7	3	0	0	2	1	2
Senado/ Tribunal de Contas da União	7	3	1	1	2	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>312</b>	<b>42</b>	<b>36</b>	<b>11</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>2</b>

\*Obs.: O conteúdo de uma demanda pode abranger mais de um tipo de informação.

Esses indicadores evidenciam a contribuição do órgão de documentação e informação da Câmara dos Deputados no provimento informacional, no sentido de preencher as lacunas doutrinárias, bem como aquelas relativas à discussão, deliberação e tramitação de proposições, no espaço de interação entre os poderes, para a realização do processo legiferante em um ambiente democrático.

Do total das demandas recebidas e respondidas pela Corpi em função dos temas da CSPCCO, o público externo foi responsável pela origem da maioria, com 68,42% dos registros. Por tratar-se de uma Comissão que lida com assuntos de forte impacto emocional para a sociedade brasileira, como a violência, o crime e a segurança, é significativo verificar que o tipo de informação mais requisitada pelo público externo é, justamente, o acompanhamento de projetos de lei (152) – tabela 3 –, o que denota o reconhecimento da Câmara dos Deputados como fórum de referência de discussão e deliberação legislativa nesses temas, além de ressaltar que o interesse da sociedade dá prioridade ao acompanhamento das proposições. Esse dado reforça a possibilidade de que a interação do público com a Casa, por meio de indagações

remetidas ao Cedi, venha a contribuir para a afirmação dos anseios da população – outra característica do modelo informacional que acentua o valor do princípio majoritário, segundo o qual maior será o acerto da formulação das leis em relação aos anseios sociais, quanto maior e mais ampla for a correspondência de entendimento entre os legisladores e os membros da sociedade. A busca de informação, aqui registrada, constitui uma condição viabilizadora desse entendimento. Nesse sentido, cumpre destacar que o cidadão, ao escrever para a Câmara dos Deputados e pedir uma informação, manifesta a sua dúvida e procura esclarecê-la. Certamente, ele está incluído num segmento ativo, por menor que seja, da sociedade. Quando se comunica, ele manifesta seus anseios. A teoria informacional demonstra que o legislador quer reduzir riscos de decisão, assim como acentua a importância do entendimento entre os envolvidos e os potencialmente alcançados pelas políticas públicas. O público externo, portanto, assim está inserido na compreensão mais ampla da teoria informacional.

Tabela 3: Tipos de informação solicitada\*

	<b>Público Externo</b>	<b>Público Interno</b>	<b>Público Interno %</b>	<b>TOTAL</b>
Proposição	152	32	19,16	184
Doutrina	62	105	62,87	167
Legislação	31	22	13,17	53
Publicações	52	0	0	52
Relatório de CPI	11	4	2,40	15
Pronunciamento	4	3	1,80	7
Constituinte	4	1	0,60	5
Vídeos	5	0	0	5
Áudios	3	0	0	3
Informação s/ Deputado	3	0	0	3
Doc. Original de Arquivo	1	0	0	1
Fotos	1	0	0	1
Total	329	167	100	496

\*Obs.: O conteúdo de uma demanda pode abranger mais de um tipo de informação.

Em relação ao público interno, o tipo de informação mais procurado foi doutrina, com 62,87% das indicações nos registros do Siate, seguido de proposições com 19,16%, legislação com 13,17% e 4,80% representando a soma dos demais tipos de informação. Percebe-se, assim, que a dimensão das solicitações acerca de doutrina corresponde quase ao dobro da soma dos demais tipos de informação.

Ao analisar os segmentos do público interno, conforme tabela nº 4, que solicitaram informação de caráter doutrinário, a Consultoria Legislativa foi responsável por 32,73% das demandas, gabinetes dos deputados por 17,27%, comissões permanentes por 11,82%, lideranças por 9,09%, Presidência por 4,55% e Mesa Diretora por 0,91%. Essas unidades estão diretamente relacionadas à produção legiferante e foram responsáveis pelo montante de 76,37% dos pedidos de informação. Esse fato denota a forte procura dos agentes legislativos sobre questões teóricas, o que revela interesse no desenvolvimento de *expertise*. Novamente, é possível relacionar o

provimento de informação do Cedi com o modelo informacional, uma vez que a especialização dos atores legislativos é um dos pilares dessa perspectiva.

Tabela 4: Tipos de informação solicitada\*

ORIGEM	Recebidas	Doutrina	Proposição	Legislação	Constituinte	Rel. de CPI	Pronunciamento
Consultoria Legislativa	43	36	5	6	0	1	0
Gabinete dos Deputados	29	19	5	7	1	2	3
Lideranças	20	10	9	3	0	1	0
Comissões Permanentes	13	13	1	1	0	0	0
Presidência	5	0	5	0	0	0	0
Diretoria Geral / Assessoria Técnica	6	6	0	0	0	0	0
Mesa Diretora	3	1	2	1	0	0	0
Unidades Administrativas	25	20	5	4	0	0	0
	144	105	32	22	1	4	3

\*Obs.: O conteúdo de uma demanda pode abranger mais de um tipo de informação.

Enquanto o trâmite das propostas, o conteúdo das matérias e as votações demonstraram-se como foco de atenção das perguntas efetuadas pelo público externo à Câmara dos Deputados, no ambiente interno o que mais motivou o funcionário e o deputado a procurar os serviços do Cedi foi a busca por informações em nível conceitual, ou de entendimento conjuntural dos tópicos demandados.

Esse manifestado interesse de ambos os segmentos reflete a necessidade de redução de incertezas, seja pela via da obtenção de informações produzidas ao longo do processo legislativo (característica observada para o público externo), seja pelo acesso aos princípios teóricos e aos dados que orientem tanto a compreensão histórica, quanto o entendimento da realidade atual dos temas sob a responsabilidade da CSPCCO (característica observada para o público interno).

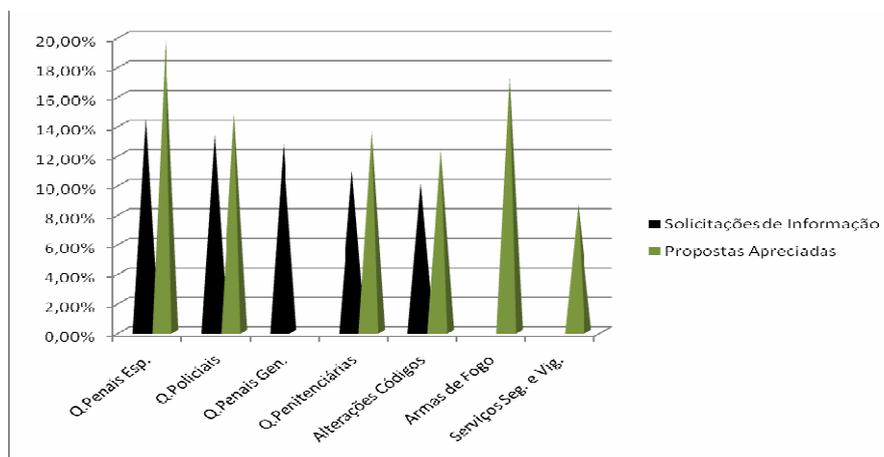
Considerando que o modelo informacional trata não só da ampliação do conhecimento para a tomada de decisão política de forma mais consciente e fundamentada, mas também da importância da disseminação da informação para o controle legislativo, é fato aqui observado que o interesse desses públicos, pelas informações doutrinárias e legislativas, constitui exemplo concreto de vivência da perspectiva informacional, o qual acaba por se traduzir nos tipos de informação solicitada.

Do total de 81 propostas apreciadas pela CSPCCO em 2008, todas, com exceção de uma<sup>12</sup>, tiveram correspondência temática<sup>13</sup> de procura de informação por intermédio da Corpi – gráfico 1. Ressalta-se que esse indicador demonstra o interesse do público interno e externo pelos assuntos que envolvem os temas deliberados pela CSPCCO de uma forma abrangente.

<sup>12</sup> Projeto de lei que trata da exigência de nada consta na Justiça para realização de cirurgias plásticas que descaracterizem ou impeçam o reconhecimento da pessoa.

Não se trata, portanto, de uma relação direta entre os pedidos de informação e as proposições propriamente ditas, e sim da correlação entre as demandas de informação e os assuntos que se conectam ao espectro de interesses abrangidos pelas proposições, o que caracteriza o processo de formação de convicções dos agentes envolvidos ou a serem alcançados pelas normas por vir.

Gráfico 1 – Relação de propostas apreciadas e solicitações de informação à Corpi



Observa-se que, das 456 solicitações de informação, o maior índice de frequência de chave temática recaiu sobre as questões penais específicas, com 14,47% das demandas. Em segundo, terceiro, quarto e quinto lugar, estão os relacionados às questões policiais (13,38%), aos assuntos penais genéricos (12,72%), aos temas penitenciários (10,96%) e às alterações do código penal e do código processual penal (10,09%). Esses índices totalizaram 61,62% dos pedidos de informação.

Sob o ponto de vista de propostas apreciadas, o primeiro lugar coube às questões penais específicas, com 19,75% do total dos projetos, o segundo, às matérias que dizem respeito a armas de fogo e munição (17,28%), o terceiro, aos temas ligados à polícia (14,81%), o quarto, aos assuntos penitenciários (13,58%) e o quinto lugar ficou a cargo dos projetos ligados aos serviços de segurança e vigilância (8,64%). Esses índices totalizaram 74,06% das proposições apreciadas pela Comissão em 2008.

Pelo exposto, evidencia-se que, entre os cinco temas de maior frequência de solicitações e os de maior frequência de proposições apreciadas, pelo menos três deles<sup>14</sup> repetem-se em ambas as classificações (gráfico), com destaque para a chave temática de “questões penais específicas” – a de maior frequência em ambas as classificações; em seguida a de “polícia” – segunda maior frequência de demandas e terceira de proposições analisadas; e as de “assuntos penitenciários” – classificada em ambas em quarto lugar.

<sup>13</sup> Para facilitar a organização dos dados, as palavras-chave foram reagrupadas e reduzidas a 19 temas.

<sup>14</sup> Haveria também um quarto caso de convergência: “Alteração do código penal e do código processual penal”, ambas em quinto lugar de frequências mais altas. Contudo, no caso de propostas apreciadas na Comissão, esse índice não foi considerado, pois suas ocorrências já haviam sido computadas nos temas específicos. Tal fato, no entanto, não desqualificaria a convergência de interesse na questão de alteração de códigos.

O grau de coincidência temática observada entre os trabalhos de apreciação legislativa e o interesse na busca por informações constitui um fato, qual seja o da convergência da necessidade de entendimento relativo aos assuntos de discussão circunstancial na Câmara dos Deputados. Trata-se, portanto, de um comportamento previsível, conforme os conceitos da teoria informacional, que privilegia o conhecimento e a redução de incertezas.

## 6 CONCLUSÃO

Considerando que a perspectiva informacional argumenta em favor da melhoria do nível de informação para a eficiência do processo decisório, é razoável estabelecer relação entre a prática desse modelo e os serviços de provimento de informação no âmbito parlamentar, como apoio ao processo de desenvolvimento de *expertise*, de disseminação das informações, bem como de percepção dos anseios majoritários da sociedade.

Os resultados aqui alcançados acentuam a relevância do Cedi como um dos pilares institucionais de provimento de informações na Câmara dos Deputados, por meio do serviço que trata das respostas às indagações do público interno e externo. O volume de 20.824 solicitações registradas e atendidas, no período entre 1º de janeiro e 15 de dezembro de 2008, é um indicador inicial para avaliação do desempenho do Cedi, no foco da teoria informacional, em termos de reunião, tratamento e disseminação da informação. Não seria excessivo, portanto, concluir que o serviço de atendimento e pesquisa do Cedi contribui para o processo de desenvolvimento e alteração de crenças e valores relativos aos temas de jurisdição das comissões permanentes da Câmara dos Deputados.

Conforme verificado, foi expressivo o número de solicitações de informação relativa aos temas de atuação da CSPCCO (superior em 18,25% em relação à média de distribuição de pesquisas realizadas pela Corpi). O indicador referido não apenas contribuiu para justificar a escolha da CSPCCO como objeto de estudo, mas também confirmou a relevância do Cedi, agora, no âmbito específico do Colegiado focalizado, como recurso institucional viabilizador de ganho informacional para os agentes envolvidos e os potencialmente alcançados na produção legiferante dessa Comissão.

Houve predomínio quantitativo do público externo no encaminhamento de demandas. Evidenciou-se a dificuldade atual de o Cedi identificar os vínculos institucionais dos requerentes. No entanto, da porcentagem em que foi possível estabelecer relações de origem, o Poder Executivo e o Poder Judiciário destacaram-se pela busca de dois tipos de informação: as de perfil doutrinário e as relativas a proposições. Revela-se, assim, o papel de interveniência facilitadora do Cedi na interação informacional entre os poderes do Estado, quanto aos aspectos de fundamentação e tramitação, pertinentes ao processo legiferante no ambiente institucional da democracia brasileira.

Ao considerar todo o espectro das demandas externas, o comportamento observado parece confirmar claramente os pressupostos da teoria informacional, pois a maioria das solicitações de informação, na medida em que recaíram sobre os projetos de lei em tramitação, confirmaram o interesse da sociedade nos trabalhos legislativos. Tal fato indica a possibilidade não só de entendimento recíproco entre o parlamento e a sociedade, mas também a de controle desta sobre aquele. Em teoria, a situação favorece as condições de desenvolvimento de políticas públicas adequadas às expectativas da população.

Quanto ao público interno, não foi surpresa constatar a busca, em sua maioria, por informação doutrinária, haja vista que esse segmento lida cotidianamente com o processo legislativo, sendo, portanto, natural que a maior parte das dúvidas recaia sobre questões conceituais, princípios e dados conjunturais e não sobre as relativas à tramitação ou mesmo legislação.

Outro fator verificado, a respeito do público interno, foi a superioridade do número de demandas da Consultoria Legislativa. Essa constatação ilustra o papel do Cedi como provedor de informação para a sedimentação de *expertise* – fator determinante do modelo informacional. Cabe aqui esclarecer o entendimento dessa realidade: o Cedi e a Conle estabeleceram, a partir de 2007, um diálogo técnico institucionalizado entre os pesquisadores da Corpi e os consultores, com o objetivo de fixar um canal direto de cooperação. Dessa forma, o compartilhamento de informações tornou-se uma prática mais frequente, e o conhecimento dos pesquisadores tem-se especializado ao longo do tempo. Observa-se, portanto, que o ganho informacional, nesse contexto, tem-se materializado, também, no órgão provedor de informação.

Uma vez identificado que “doutrina” foi o tipo de informação mais solicitado por gabinetes, comissões, lideranças, alta administração da Casa, Mesa Diretora e Presidência, é razoável concluir que essa característica denota a busca pelo nivelamento de especialização dos legisladores e dos atores que influenciam de forma determinante a organização legislativa. Essa realidade vai ao encontro da perspectiva informacional, pois essa teoria aponta a especialização como componente chave para a diminuição de assimetrias de conhecimento, redução de incertezas e consequente melhoria da *performance* do Parlamento.

Os dados referentes aos tipos de público que interagiram com o Cedi, bem como aos tipos de informação solicitada foram extraídos do Sistema de Atendimento. A análise demonstrou a contribuição do Cedi no ganho informacional em relação ao escopo deste trabalho.

Finalmente, ao considerar a vinculação temática entre a busca por informação e a deliberação de projetos na Comissão, constatou-se, na prática, o que a teoria informacional orienta, conceitualmente, no sentido de tornar públicos os temas legislativos, promover análises e incentivar o debate formador de convicções com respeito ao interesse majoritário.

O estudo pôde confirmar, portanto, a existência de relevante elo informacional entre o serviço de atendimento e pesquisa da Corpi – Cedi e a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado. Essa verificação foi realizada à luz da perspectiva informacional e evidenciou a participação do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados como provedor de informação e suporte às atividades legislativas, de modo a contribuir para a percepção da eficiência informacional do Parlamento.

## 7 REFERÊNCIAS

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

BIM, Eduardo Fortunato. A função constitucional das comissões parlamentares de inquérito: instrumentos da minoria parlamentar e informação da sociedade. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 42, n. 165, p. 107-121, jan./mar. 2005.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Regimento interno da Câmara dos Deputados*: aprovado pela Resolução n. 17, de 1989, e alterado pelas Resoluções n. 1, 3 e 10, de 1991; 22 e 24, de 1992; 25, 37 e 38, de 1993; 57 e 58, de 1994; 1, 77, 78 e 80, de 1995; 33, de 1999; 11 e 16, de 2000; 19, 21 e 25 (Código de Ética e Decoro Parlamentar), de 2001; 27, 28 e 29, de 2002; 4 e 15, de 2003; 20,22,3 23, de 2004; e 30 e 34, de 2005. 7. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006. 395 p.

COPE, R. L. If special libraries are disappearing, why are parliamentary libraries surviving? Contradictory currents and changing perceptions. *The Australian Library Journal*, v. 49, n. 4, p. 307-326, Nov. 2000.

KREHBIEL, Keith. *Information and legislative organization*. Michigan: Michigan University, 1992. 314 p.

LIMA, Nara Lúcia. *A Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados na 52ª legislatura*. 39 f. Monografia (Curso de Especialização em Processo Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento - Cefor, da Câmara dos Deputados, Brasília, 2007. Disponível em: <

<http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/posgraduacao/Nara%20L%20C3%BAcia%20de%20Lima%20-%20monografia%20curso%20PL%202%C2%AA%20ed.pdf> >

Acesso em: 22 out. 2008.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibud. Modelos de legislativo: o legislativo brasileiro em perspectiva comparada. *Plenarium*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 41-56, Nov. 2004.

MACHADO, Fábio Ribeiro. *Teoria informacional e a organização legislativa: elementos constitutivos*. Recife, 1º sem. 2005. Artigo resultante de seminário apresentado na disciplina Estudos Legislativos: Teorias contemporâneas, do Curso de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco. Disponível em: <

<http://www.politicaufpe.t5.com.br/Papers/4.1%20-%20Fabio.pdf> > Acesso em: 22 out. 2008.

MAIA, Cristiane et al. *Diagnóstico: o atendimento no Cedi*. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, 2001. 117 p.

MELO, Marcus Andre . O jogo das regras: a política da reforma constitucional, 1993-1996.

*Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 33, p. 63-87, 1997. Disponível em: <  
[http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_33/rbcs33\\_05.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_33/rbcs33_05.htm) > Acesso em: 20 out. 2008.

MISSINGHAM, Roxanne. Information, analysis and advice for parliament: the Australian parliamentary library in a complex environment. *Public Administration Today*, p. 45-50, Oct./Nov. 2006.

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

RICCI, Paolo; LEMOS, Leany Barreiro. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 107-130, 2004. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v19n55/a07v1955.pdf> > Acesso em: 22 out. 2008.

ROBINSON, William H. *The role of information in a democratic legislature*. Cidade do México, fev. 1995. Palestra proferida no Encuentro Iberoamericano de Bibliotecas Parlamentarias.

SANTOS, Carla Danice de Melo. O poder conclusivo das comissões da Câmara dos Deputados na 52ª Legislatura. *Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados*, Brasília, v. 1, n. 1, 2º sem. 2008. Disponível em, <http://www2.camara.gov.br/posgraduacao/e-legis/n-01-2o-semester-de-2008/o-poder-conclusivo-das-comissoes-da-camara-dos-1> > Acesso em: 06 nov. 2008.

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, p. 693-735, 2005. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/dados/v48n4/28477.pdf> > Acesso em: 22 out. 2008.

SHAILENDRA, K; PRAKASH, Hari. A study of information needs of members of the Legislative Assembly in the capital city of India. *Aslib Proceedings: New Information Perspectives*, v. 6-0, n. 2, p. 158-179, 2008.

VIEIRA, Fernando Sabóia. *O poder de apreciação conclusiva das comissões da Câmara dos Deputados: uma avaliação*. 89 f. Monografia (Curso de Especialização em Gestão Legislativa) – Convênio Câmara dos Deputados - CEFOR e Departamento de Administração, Universidade de Brasília. Brasília, 2005.

Artigo recebido em: 20/04/2010

Artigo aceito para publicação em: 17/05/2010



**SISTEMA DE INFORMAÇÃO EM GESTÃO DE COMPETÊNCIAS:  
PROPOSTA DE UM MODELO DE MAPA DO CONHECIMENTO APLICADO  
À CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**

Jair Cunha Cardoso Filho<sup>1</sup>

**Resumo:** Este artigo apresenta a proposta de um modelo de mapa do conhecimento, como ferramenta informacional em gestão de competências, aplicado à Câmara Legislativa do Distrito Federal - CLDF, para auxiliar no processo de governança legislativa. São abordados e discutidos os conceitos de administração pública gerencial; competência; competência nas organizações e alguns modelos, métodos e técnicas de gestão de competências. Apresenta, ainda, o mapeamento das áreas de competência existentes na CLDF, e a modelagem e classificação das competências por áreas. O modelo proposto envolveu a construção de um modelo de dados; de uma taxonomia institucional; de uma arquitetura da informação, com concepção do padrão institucional de metadados, do repositório da taxonomia e dos metadados; e a definição das unidades organizacionais responsáveis pelo gerenciamento do conteúdo e da operacionalização do sistema, com suas atribuições e responsabilidades. Por fim, recomenda a aplicação do modelo e a ampliação do estudo em instituições públicas e, particularmente, nas instituições do poder legislativo municipal, estadual e federal.

**Palavras-chave:** gestão da informação; mapa do conhecimento; Câmara Legislativa do Distrito Federal; gestão pública; governança legislativa.

**Abstract:** This paper presents a proposed model of knowledge map as informational tool in management skills, applied to the Legislative Chamber of the Federal District – CLDF, Brasilia, Brazil, to assist in the process of governance legislation. Concepts of public management, competence, competence in organizations and some models, methods and techniques of management skills are discussed. It also presents the mapping of existing competence in the CLDF, and modeling and classification skills by areas. The proposed model involved the construction of a data model, a taxonomy of institutional architecture of an information with the design of the institutional pattern of metadata, the repository of taxonomy and metadata, and defining the organizational units responsible for managing the content and operationalization of

---

<sup>1</sup> Consultor Técnico-Legislativo da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Graduado em Administração pela AEUDF. Especialista em Administração, em Administração Legislativa e Mestre em Ciência da Informação pela UnB. (jaircardosofilho@uol.com.br)

the system, with its duties and responsibilities. Finally, it recommends the application of the model and further study in public institutions, and particularly in the institutions of municipal council, state and federal.

**Key-words:** information management, knowledge mapping, Legislative Chamber of the Federal District; Public Management, Governance Legislation.

## 1 Introdução

A criação da Câmara Legislativa do Distrito Federal - CLDF, em 1990, uma das mais novas dentre as Casas Legislativas do País, marcou a autonomia política do Distrito Federal em relação ao Governo Federal.

Em 2010, funcionando em sua quarta legislatura, abriga em seus gabinetes 24 parlamentares de diversos partidos, entre titulares e suplentes e é a referência do povo de Brasília para sua representação e conversão de suas necessidades e conflitos em políticas públicas.

Essas políticas são originárias de temas e problemas que, apontados pela sociedade, constituem uma agenda repleta de questões tais como a questão fundiária, emprego e renda, saúde, educação, saneamento e cidadania, entre outros temas não menos importantes. No desenvolver dessa agenda, a atividade parlamentar mais conhecida é a atuação em plenário, onde são travados debates e discutidas e votadas diversas proposições que, posteriormente, se transformarão em leis. Cabe ao Poder Legislativo, também, a importante tarefa, prerrogativa constitucional, de garantir o cumprimento, pelo Poder Executivo, das decisões legislativas e fiscalizar, mediante controle externo, as ações do governo e a administração dos negócios públicos

Entretanto, nos dias de hoje, na sociedade da informação, cada vez mais pessoas têm acesso a dados, informações e conhecimentos para avaliar e se posicionar a respeito de acontecimentos que impactam suas vidas, tornando o sistema político extremamente permeável às reivindicações dos grupos de pressão. Ao mesmo tempo, como os grupos se organizam em torno de agendas comuns, o controle social, a preocupação com a transparência e com a prestação de contas da administração pública, com a ética e com a responsabilidade social, e com a participação na tomada de decisões são requerimentos cada vez mais exigidos pela sociedade em relação às instituições governamentais. Portanto, o aperfeiçoamento da atividade legislativa e a *accountability* são condições indispensáveis para a ampliação e o aprofundamento do controle democrático sobre a atuação do Estado, cujos resultados podem ser contabilizados em uma imagem positiva da Câmara Legislativa do DF junto à sociedade.

Considerando que o objetivo da CLDF é prestar o efetivo atendimento das demandas e reivindicações da população do Distrito Federal, com atos executivos condizentes com uma sociedade onde as mudanças e transformações são a regra, surge a preocupação em mapear, identificar e catalogar as competências individuais dos elementos humanos que compõem a massa crítica da Câmara Legislativa do Distrito Federal, com vistas ao melhor cumprimento do seu papel institucional.

Ademais, a administração pública e os servidores públicos precisam estar preparados para a superação do modelo de administração burocrático-reativo vigente e o alcance de um modelo de administração gerencial, pró-ativo, no qual a cidadania e os serviços voltados ao cidadão sejam o enfoque principal. Assim, a atuação da CLDF deve ser contributiva para a transformação da realidade, para o efetivo crescimento e desenvolvimento social e para o aprimoramento das instituições democráticas, notadamente a cidadania plena.

Este texto tem a pretensão de ocupar lacuna existente na literatura sobre o tema sistema de informação em Gestão de Competências, particularmente na Administração Pública e, especificamente, no âmbito do Poder Legislativo, em uma área que, presentemente, é foco de atenção de todos os níveis de governos e da sociedade.

Pretende, também, atender à recomendação de Cardoso-Filho (2003, p.147), que sugere o desenvolvimento de uma base de dados e de conhecimentos, por meio da organização e armazenamento das informações referentes às competências individuais existentes na Câmara Legislativa do Distrito Federal, nos moldes preconizados por Carvalho e Santos (1999) e por Davenport e Prusak (1998).

## **2 A Câmara Legislativa do DF**

A estrutura administrativa da Câmara Legislativa é composta por um órgão diretivo colegiado, a Mesa Diretora, formada pelo Presidente, Vice-Presidente, Primeiro, Segundo e Terceiro Secretários. Cada um deles conta com um gabinete específico, que é seu órgão de assessoramento,

À Mesa Diretora é atribuída, na qualidade de órgão diretor colegiado, a supervisão e direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos, desenvolvidos pelos órgãos que integram a sua estrutura administrativa, em conformidade com o Regimento Interno.

A supervisão geral dos órgãos da Câmara Legislativa é realizada pelo Presidente, e cabe aos membros da Mesa, em coordenação com o Presidente, a supervisão superior dos órgãos da Casa, de acordo com as atribuições que lhes forem concedidas por resolução específica, por ocasião da eleição da Mesa. Isso significa que a cada membro da Mesa tem sob sua responsabilidade um conjunto de áreas específicas de atuação organizacional, as quais podem ser alteradas a cada dois anos, se assim o desejarem os membros eleitos.

Atualmente, cabe ao Presidente, por meio de seu órgão de assessoramento, a supervisão das atividades do Gabinete da Mesa Diretora, da Procuradoria Geral, da Assessoria de Plenário e Distribuição, da Coordenadoria de Comunicação Social, da Coordenadoria de Polícia Legislativa, da Coordenadoria de Editoração e Produção Gráfica, da Assessoria Especial de Fiscalização e Controle, da Coordenadoria de Cerimonial e da Comissão Permanente de Licitação. A Escola do Legislativo (Elegis-DF) reporta-se diretamente à Mesa Diretora, por intermédio do Gabinete da Mesa Diretora.

Ao Vice-Presidente é atribuído supervisionar as atividades da Coordenadoria de Planejamento e Elaboração Orçamentária, da Coordenadoria de Modernização e Informática, e do Fundo de Assistência à Saúde da CLDF – Fascal.

As atividades relacionadas à Gestão de Pessoas estão sob a supervisão do Primeiro Secretário, enquanto que as atividades referentes à Gestão Administrativa e Financeira tais como material e patrimônio, serviços gerais, contabilidade, finanças e execução orçamentária, são supervisionadas pelo Segundo Secretário. As atividades fins, aquelas relacionadas à produção legislativa, ou seja, assessoria legislativa, apoio às comissões, apoio ao plenário, taquigrafia, Ata e Súmula, e informação e documentação legislativa, estão sob supervisão do Terceiro Secretário. A Corregedoria e a Ouvidoria têm como titulares parlamentares eleitos para o cargo na mesma eleição das Presidências das Comissões Permanentes, com mandato de um ano, permitida uma reeleição, na mesma legislatura.

A Câmara Legislativa do DF conta, ainda, com aproximadamente 1800 servidores, dos quais em torno de 750 são efetivos e os demais, requisitados ou de livre-provimento.

Percebe-se, no entanto, que devido a sua estrutura organizacional anacrônica, formulada no início dos anos noventa do século passado, os trabalhos legislativos e os serviços administrativos desenvolvidos pelos órgãos que integram sua estrutura administrativa, pautados no modelo burocrático-reativo, carecem de otimização, visto que já não atendem plenamente aos requerimentos de transformação social exigidos pelos cidadãos. Surge então a alternativa do modelo gerencial, que vem sendo amplamente adotado pelas instituições públicas dos poderes executivo, legislativo e judiciário como forma de buscar a eficiência, melhor utilizar os recursos públicos e atender o cidadão como ser social.

### **3 Administração Pública Gerencial**

Segundo Bresser Pereira (1996a), a administração pública gerencial – ou Nova Gestão Pública - emergiu, na segunda metade do século XX, em vários países (Inglaterra, Nova Zelândia, Austrália, Suécia, Estados Unidos), como resposta às crises econômica, política, fiscal e burocrática do Estado.

A administração pública gerencial é orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados. O indivíduo, em termos econômicos, é considerado consumidor e, em termos políticos, como cidadão.

Algumas características básicas dessa nova abordagem da administração pública, de acordo com Junquilha (2002), são:

- importação de práticas gerenciais comuns ao setor privado da economia incluindo, nas agendas públicas, temas como eficiência, eficácia, produtividade, avaliação e controle de resultados, satisfação do cliente, delegação e gestão participativa, prevenção e controle de gastos;
- ênfase na importância do poder e na mudança de papel dos chamados administradores públicos para gerentes ou gestores públicos profissionalizados, no sentido de que passa a ser desejado um perfil de competências voltado à noção de orientador/integrador e empreendedor, distinto do papel de supervisor ou administrador.

No Brasil, Bresser Pereira (1996a) em sua proposta de administração pública gerencial, apresenta a idéia do núcleo estratégico de gestão como o centro no qual se definem as leis e as políticas públicas, e se garante, em alto nível, seu cumprimento. É formado pelo Parlamento, pelos Tribunais, pelo Presidente ou Primeiro-Ministro, por seus ministros e pela cúpula dos servidores civis. No caso de o sistema ser federal, também pelos governadores e seus secretários e a respectiva alta administração pública, o legislativo e o judiciário estaduais. Esse núcleo estratégico deve ser reforçado e ocupado por servidores públicos de carreira, altamente competentes, bem treinados e bem remunerados, identificados com o *ethos* do serviço público, entendido como o dever de servir ao cidadão.

Segundo Ferlie et al. (1999) esse modelo de gestão “representa a fusão das idéias de gestão dos setores público e privado” por utilizar padrões de gestão bem-sucedidos do setor privado, embora aplicados a um contexto tipicamente do setor público. Entre os principais fatores que caracterizam esse modelo estão a preocupação com a qualidade do serviço público, incluindo as técnicas de gerenciamento para a qualidade total; o desejo de alcançar a excelência nos serviços públicos; o estabelecimento de uma missão organizacional como elemento norteador para a obtenção dessa excelência; a atenção nos valores e as opiniões do usuário, valorizando a cidadania; o desenvolvimento de trabalho comunitário e outros relativos ao desenvolvimento da aprendizagem social; o gerenciamento de políticas públicas, e a garantia da participação e da responsabilidade como objeto de atenção da Administração Pública.

Diversas técnicas integram o modelo de Administração Pública Gerencial. Entre elas estão o planejamento e a gestão estratégica (em utilização na Câmara dos Deputados e na Assembleia Legislativa de Minas Gerais), a gestão baseada em processos, a adoção de

programas de qualidade, a gestão por contratos ou projetos, os modelos em rede e o *balanced scorecard* (em larga utilização no poder judiciário).

Na área de gestão de pessoas, podem ser apontadas a gestão baseada em competências e a capacitação dos recursos humanos de forma continuada (esta largamente utilizada no poder legislativo, considerando-se a existência do Cefor, do ILB, da Unilegis, da Elegis-DF e de escolas do legislativo em todas as assembleias legislativas estaduais).

A utilização desses recursos organizacionais fortalece a governança que, conforme Bento (2003, pág. 85), são os pré-requisitos institucionais para a otimização do desempenho administrativo, isto é, o conjunto dos instrumentos técnicos de gestão que assegure a eficiência e a democratização das políticas públicas. Envolve, portanto, os arranjos internos que viabilizam as condições financeiras e administrativas indispensáveis à execução de decisões institucionais. Expressam liderança, conhecimento, experiência, controle de recursos financeiros e materiais, e desenvolvimento de recursos humanos.

Para alavancar esse modelo de gestão e contribuir para a boa governança, a Câmara Legislativa do DF possui em seus quadros servidores de carreira altamente qualificados e competentes. Porém, essa alavancagem não ocorre porque não se conhece a verdadeira composição de seu quadro de servidores efetivos. Não se sabe quem são nem onde eles estão. E nem quais são suas competências. Portanto, essas competências são desconhecidas, de modo que, quando requeridas, estão inacessíveis ou indisponíveis. O mapeamento, identificação, catalogação e disponibilização dessas competências, provavelmente tornará os processos de governança da CLDF muito mais eficientes e eficazes.

Assim, a opção por um modelo de administração pública gerencial para a Câmara Legislativa do Distrito Federal, que traz em seu bojo a proposta de reformulação da forma burocrática de administração e de prestação de serviços da CLDF ao cidadão, associada à utilização de novas ferramentas gerenciais, técnicas e informacionais, tais como um mapa do conhecimento, tem o objetivo de aprimorar seu desempenho administrativo, sua capacidade legiferante, assim como suas capacidades de representação, de formulação, implementação, acompanhamento e análise de políticas públicas, e de fiscalização e controle e dos atos do poder executivo, de modo tal que reproduzam a eficiência de suas ações legislativas.

À eficiência e eficácia das ações legislativas e administrativas, com utilização de instrumentos de gestão que otimizem o desempenho técnico-administrativo da CLDF denominaremos *governança legislativa*.

#### **4 Competência**

Competência, expressão anteriormente utilizada apenas na linguagem jurídica, tinha o significado de poder ou autoridade para se realizar um ato. O senso comum trata competência como a capacidade de se fazer algo, obtendo-se um resultado esperado. Nos primórdios da

Teoria Administrativa, competência era uma lista de habilidades necessárias ao desempenho eficiente das tarefas de um cargo. Contemporaneamente, no ambiente organizacional, competência é definida como um conjunto de conhecimentos e habilidades relacionados a uma pessoa ou função, resultado de comportamentos capazes de adicionar valor ao trabalho. Mais completamente, competência pode ser vista como um conjunto integrado e dinâmico de conhecimento, compreensão, habilidades, valores, atitudes e interesses.

França (1998) observa que nas abordagens elaboradas por autores americanos, o termo *competence* (competência), refere-se às características identificadas nos funcionários de uma determinada empresa, que apresentam desempenho e resultados excelentes. Segundo essa autora, essas características estão focalizadas na pessoa e em seus traços de personalidade, e seu detalhamento, por envolver diversos atributos comportamentais, tende a assemelhar-se à descrição de um perfil profissiográfico (França, 1998). Por outro lado, na abordagem inglesa, ainda segundo França, a premissa subjacente ao conceito de *competence* é a determinação de padrões mínimos de desempenho no trabalho, com ênfase na definição das atividades e resultados esperados de cada função. A abordagem britânica caracteriza-se por estabelecer conjuntos de competências observáveis em qualquer tipo de empresa, independente de seu ramo de atividade. Esta abordagem tem origem em trabalhos efetuados pelo *National Council for Vocational Qualifications* (NCVQ) e pelo *Management Charter Initiative* (MCI), com o objetivo de elevar os padrões de desempenho em nível nacional.

Zarifian (2001) conceitua competência sob três abordagens distintas e simultâneas: na primeira abordagem, sociológica, o autor apresenta competência como o “tomar a iniciativa” e o “assumir responsabilidades” do indivíduo diante de situações profissionais com as quais se depara. A segunda abordagem enfatiza a dinâmica da aprendizagem, e competência é um entendimento prático das situações que se apóia em conhecimentos adquiridos e os transforma na medida em que aumenta a diversidade das situações. Na terceira abordagem, oriunda da psicologia cognitiva, Zarifian vê competência como a faculdade de mobilizar redes de atores em torno das mesmas situações, ou a faculdade de fazer com que esses atores compartilhem as implicações de suas ações, fazendo-os assumir áreas de co-responsabilidade. Em resumo, competência, é a tomada de responsabilidade de um indivíduo ou grupo sobre uma situação profissional que ocorre com sucesso. É o papel do indivíduo e não da organização. É uma postura de ser responsável e assumir o risco de não ser competente. É ter autonomia e assumir responsabilidades frente a situações profissionais complexas, refletindo sistematicamente diante de situações de trabalho variáveis e parcialmente imprevistas.

Durand (1998) conceitua competência como conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes interdependentes e necessárias à consecução de determinado propósito, acrescentando, ainda, que o desenvolvimento de competências se dá por meio da aprendizagem individual e coletiva, envolvendo simultaneamente três dimensões: assimilação de conhecimentos,

integração de habilidades e adoção de atitudes relevantes para um contexto organizacional específico ou para obtenção de alto desempenho no trabalho.

Para Kochanski (1998), competências são as habilidades (ou capacidades), os conhecimentos e as características pessoais que distinguem os profissionais de alto desempenho daqueles de desempenho regular em determinada função.

Hamel e Prahalad (1995) apresentam o conceito de competência essencial, traduzida como um conjunto de forças, capacidades e habilidades que conferem diferencial competitivo à organização. Definem competência, ainda, como um agrupamento e um item isolado dentro de um horizonte de habilidades e tecnologias, e afirmam que para administrar o estoque de competências específicas de uma empresa, é necessário desmembrar essas competências em seus componentes, até o nível de indivíduos específicos com talentos específicos.

Nisembaum (2001) conceitua como competência a integração dos conhecimentos, habilidades e atitudes para produzir uma performance diferenciada. O autor classifica competência de acordo com seu *status* e relevância na organização, conforme a seguir: a) **madura**: a que já faz parte do capital intelectual da organização; b) **emergente**: aquela que terá relevância num futuro próximo; c) **de transição**: a que pode ter importância para um determinado momento da organização.

Sparrow e Bognanno (1994), considerando a dinâmica do ambiente organizacional sobre a qualificação profissional, propõem a classificação das competências de acordo com sua relevância e sua importância em um determinado contexto ao longo do tempo. Segundo esses autores, as competências se comportam em termos temporais, em ciclos de vida, de acordo com as inovações tecnológicas e as mudanças na estratégia corporativa. Esses autores classificam as competências em quatro categorias: a) **emergentes**: são competências que, apesar de não serem relevantes em determinada organização no momento presente, serão enfatizadas no futuro, a partir da estratégia definida pela empresa; b) **declinantes**: são aquelas que tiveram grande importância na vida organizacional em um passado recente, mas que estão se tornando cada vez menos relevantes, devido a uma mudança na estratégia da organização, na tecnologia ou na natureza do trabalho; c) **transicionais ou transitórias**: competências que, embora essenciais em alguns momentos, não estão diretamente relacionadas ao negócio, não são diretamente relevantes para o trabalho nem enfatizadas na estratégia da organização. São, porém, fundamentais para a gestão de processos de mudança; d) **estáveis**: são aquelas que permanecerão tão importantes no futuro quanto o são no momento presente. Representam o cerne dos processos de negócio e permanecem relevantes ao longo do tempo. Devem ser mantidas para assegurar a continuidade da organização. Para Sparrow e Bognanno, a abordagem do ciclo de vida permite uma vinculação entre o desenvolvimento de competências e os processos de mudança organizacional, uma vez que esses processos podem ser direcionados de áreas de competências declinantes para áreas de competências emergentes. Dessa forma, a

organização e seus colaboradores podem adotar uma atitude proativa desenvolvendo, no presente, competências que terão relevância no futuro.

Drucker (2000), afirma que a informação é dado revestido de relevância e propósito e, por conseguinte, a conversão de dados em informação requer conhecimento, e que o conhecimento, por definição, é especializado, o que demanda o domínio de competências.

Sveiby (1998), por fim, considera o termo competência mais adequado do que o termo conhecimento, quando aplicado ao indivíduo na organização, usando-o para descrever o conhecimento humano “de forma prática”. Para ele, a competência consiste de cinco elementos mutuamente dependentes: a) **conhecimento explícito**: que envolve conhecimento dos fatos e é adquirido principalmente pela informação, quase sempre pela educação formal; b) **habilidade**: arte de saber fazer, que envolve uma proficiência prática – física e mental e é adquirida sobretudo por treinamento e prática; c) **experiência**: adquirida principalmente pela reflexão sobre erros e sucessos passados; d) **juízos de valor**: percepções do que o indivíduo acredita estar certo, e que agem como filtros conscientes e inconscientes para o processo de saber de cada indivíduo; e) **rede social**: formada pelas relações do indivíduo com outros seres humanos, dentro de um ambiente e uma cultura transmitidos pela tradição.

Por fim, para efeito deste trabalho, será aplicado o modelo conceitual de Sveiby (1998) que, ao atribuir ao termo competência um conjunto de elementos interrelacionados permite, nesse contexto, melhor modelagem dos dados informacionais de competências na CLDF.

## 5 Competência nas organizações

Segundo Quinn; Anderson; Filkestein (2000), o verdadeiro profissional domina um corpo de conhecimentos agrupados em determinada disciplina que deve ser atualizada constantemente. Entretanto, o enorme volume de informações, conhecimentos e inovações produzidos de forma cada vez mais rápida, num ambiente global cada vez mais incerto e turbulento dificulta, de certa forma, o aprimoramento constante sugerido por aqueles autores. Assim, para que o profissional esteja constantemente atualizado, é necessário que se faça o monitoramento do conhecimento produzido, do conhecimento existente e do conhecimento necessário para o seu desempenho e para a eficácia das organizações.

Na Sociedade da Informação, a hegemonia econômica e social é exercida por aqueles que administram o conhecimento (Tarapanoff, 2001), e o êxito das empresas está em suas capacidades de gerenciar o intelecto humano (Quinn; Anderson; Filkestein, 2000).

Da mesma forma, considerando-se um modelo de administração pública gerencial, no qual a competência do servidor, em termos de conhecimentos, habilidades e atitudes é altamente estratégica para a efetividade da governança pública, seu mapeamento, identificação e catalogação no interior da instituição, no caso a Câmara Legislativa do DF, pode contribuir para

seu êxito, desconectando suas ações administrativas da intervenção político-institucional dos gabinetes parlamentares.

A respeito da administração do conhecimento e gerenciamento do capital intelectual, Davenport e Prusak (1998) propõem a criação de um repositório de conhecimento nas organizações, constituído de conhecimento externo (obtido no meio organizacional), conhecimento interno (baseado em relatórios, normas, procedimentos, processos etc) e conhecimento interno informal (sistematizado a partir das experiências vivenciadas pela própria organização). Propõem, ainda, a construção de um Mapa do Conhecimento, uma espécie de *páginas amarelas*, que informa onde se pode encontrar um dado conhecimento, seja com pessoas, em documentos ou num banco de dados. Tal mapa pode ser construído a partir do mapeamento das competências de cada empregado, e constar de sua própria *expertise*.

O estabelecimento de rede de contato com especialistas e a criação ou identificação de *gatekeepers* (elementos de ligação entre grupos na organização) também são propostos por aqueles autores, assim como o mapeamento e identificação das redes informais do conhecimento. E os benefícios da utilização de um mapa do conhecimento na CLDF se caracterizariam pela possibilidade de que o conhecimento de uma pessoa ou grupo seja extraído, estruturado e utilizado por outros membros da organização, transformando-se em conhecimento explícito; pela indicação aos membros da organização dos locais onde podem ser encontrados os detentores de conhecimentos tácitos, e por proporcionar maior rapidez e facilidade no compartilhamento do conhecimento e na busca e recuperação da informação.

Carvalho e Santos (1999), apontam o desenvolvimento de bases de dados e de conhecimentos, via registro adequado das melhores práticas e de diretórios de especialistas, que são compatíveis com as páginas amarelas citadas por Davenport e Prusak (1998).

Por fim, Davenport e Prusak (1998) sugerem o desenvolvimento de um ambiente de suporte e uma cultura organizacional que estimule a criação, a transferência e o uso do conhecimento no trabalho.

Retornando às abordagens análogas de Durand (1998) e Zarifian (2001), recorde-se que ambos se referem ao desenvolvimento de competências por meio de três dimensões: assimilação de conhecimentos, integração de habilidades e adoção de atitudes relevantes para um contexto organizacional específico ou para obtenção de alto desempenho no trabalho; competência como o “tomar a iniciativa” e o “assumir responsabilidades” do indivíduo diante de situações profissionais com as quais se depara; competência como entendimento prático das situações, que se apóia em conhecimentos adquiridos e os transforma na medida em que aumenta a diversidade das situações; e competência como a faculdade de mobilizar redes de atores em torno das mesmas situações, ou a faculdade de fazer com que esses atores compartilhem as implicações de suas ações, fazendo-os assumir áreas de co-responsabilidade. Cite-se, ainda,

Sveiby (1998), que interrelaciona cinco elementos para descrever o conhecimento de “forma prática”.

Então, um sistema de informação em gestão de competências, na forma de um modelo que permita o mapeamento e catalogação das competências existentes na CLDF, e de seus detentores, de forma a disponibilizá-las quando necessário, parece ser uma ferramenta de forte valor na migração de um modelo de administração pública burocrático-reativo, vinculado por vezes a interesses individuais ou político-partidários, para um modelo de administração pública gerencial, profissional e comprometida com a transparência e a cidadania.

## 6 Organização inteligente

Em seu processo de interação com a organização, as pessoas oferecem uma série de conhecimentos passíveis de serem identificados, recuperados, categorizados e disponibilizados para os demais indivíduos. Uma organização é inteligente quando sabe quem conhece o quê sobre cada assunto, e consegue com que todos compartilhem esse conhecimento onde e quando for necessário.

Davenport (2001) defende a administração informacional centrada no ser humano, de forma holística, onde a ênfase primária não está na geração e na distribuição de enormes quantidades de informação, mas no uso eficiente de uma quantidade relativamente pequena. Para ele, informação e conhecimento são, essencialmente, criações humanas e que, portanto, deve ser levada em consideração a maneira como as pessoas criam, distribuem, entendem e usam a informação e que as pessoas desempenham, nesse cenário, um papel fundamental. O modelo ecológico de gestão da informação (Davenport, 2001) consiste de três ambientes específicos: o ambiente informacional, o ambiente da organização e o ambiente externo.

O ambiente externo consiste de informações sobre o mercado de negócios em geral, mercado tecnológico e mercado de informação. O ambiente da organização é composto por fatores internos, tais como a situação global dos negócios, os investimentos em tecnologia e a distribuição física, todos eles afetando o ambiente informacional, o qual está no núcleo da abordagem ecológica e abrange os componentes mais críticos da ecologia da informação – **estratégia, política, comportamento e cultura, equipe, processos e arquitetura** (Moresi, 2001).

O componente estratégia da informação refere-se à intenção estratégica da organização para utilizar, em alto nível, as informações e conhecimentos produzidos e disponíveis em seu ambiente, tais como o conteúdo da informação, a informação comum, os processos informacionais e os novos mercados de informação. Para Davenport (2001), os modelos de estratégia da informação devem ser flexíveis, adaptáveis à estrutura, tecnologia e ambiente existentes na organização.

O componente política da informação diz respeito à política de uso e gerenciamento da informação, componente crítico que envolve o poder proporcionado pela posse da informação e do conhecimento, e as responsabilidades inerentes ao seu gerenciamento.

O componente cultura e comportamento em relação à informação, segundo Davenport (2001), é extremamente importante na criação de um ambiente informacional bem sucedido: o comportamento em relação à informação – positivo ou negativo – forma a cultura informacional de uma organização. Essa cultura é que determina se os indivíduos valorizam a informação e o conhecimento, compartilham-nos internamente e, externamente, capitalizam-nos nos negócios.

Nas organizações inteligentes, o comportamento e a cultura informacionais são positivos e privilegiam o compartilhamento da informação e do conhecimento, a administração da sobrecarga de informações e a redução de significados múltiplos.

O compartilhamento da informação e do conhecimento, para Davenport (2001), é definido como o ato voluntário de colocá-los à disposição de outros, e requer a remoção de várias barreiras políticas, emocionais e tecnológicas para seu gerenciamento.

A administração da sobrecarga de informação consiste na necessidade de transmitir a informação de uma forma que estimule as pessoas certas a reconhecê-la e a utilizá-la, filtrando e gerenciando seu conteúdo, sua fonte e a situação de uso.

A redução de significados múltiplos implica no gerenciamento e controle dos diversos significados para os termos usados em uma organização, e na cooperação intrínseca dos funcionários interessados no termo.

Equipe especializada em informação refere-se às pessoas de uma organização necessárias para fornecer e interpretar a informação para outros funcionários, tornando-a significativa, precisa, oportuna, acessível, aplicável e rara.

O processo de gerenciamento da informação, de acordo com Davenport (2001), consiste de todas as atividades realizadas pelos trabalhadores da informação, tais como definição da taxonomia, exigências, obtenção, distribuição e utilização da informação, com foco nos problemas e necessidades do usuário, e na situação existente.

Por fim, Davenport (2001) define arquitetura da informação como um guia para estruturar e localizar a informação ou o conhecimento dentro de uma organização, ressaltando que tanto pode ser descritiva, como um mapa do ambiente informacional existente, ou prescritiva, como a criação de um modelo futuro do ambiente de informação e, ainda, que a arquitetura deve ser legível para todos os funcionários, incorporar ambas as fontes de informação (por computador ou não) e influenciar no comportamento e na cultura organizacionais.

Em conclusão, uma organização inteligente descobre e gerencia informações e conhecimentos, de modo que todo indivíduo possa usá-los no contexto de seus papéis organizacionais; assegura que as informações e conhecimentos estejam disponíveis com

oportunidade nos locais de tomada de decisão e no contexto dos processos organizacionais; facilita o desenvolvimento efetivo e eficiente de novos conhecimentos; assegura que os novos conhecimentos sejam distribuídos a todos os segmentos da organização envolvidos em sua utilização, e que todo o público interno da organização saiba onde as informações e os conhecimentos estão disponíveis e como acessá-los. Um mapa do conhecimento é, portanto, uma ferramenta bastante útil para uma organização inteligente.

## **7 Gestão de competências**

Um modelo gerencial que tem se tornado freqüente nas organizações, também utilizado em algumas instituições públicas, por sua capacidade de associar a performance organizacional e o desenvolvimento de conhecimentos e habilidades que garantam o alcance dos resultados organizacionais, é a gestão de competências.

Verificou-se que competência, considerando-se as abordagens e autores mencionados, engloba o conhecimento real, a experiência, os julgamentos de valor, as redes sociais, as habilidades, os conhecimentos e as características pessoais que distinguem os profissionais de alto desempenho daqueles de desempenho regular dentro de determinada função.

Com efeito, numa economia onde a única certeza é a incerteza, apenas o conhecimento é fonte segura de vantagem competitiva, e as empresas inteligentes, de sucesso, são aquelas que, de forma consistente, criam novos conhecimentos, disseminam-nos profusamente em toda a organização e rapidamente os incorporam em novas tecnologias e produtos (Nonaka, 2000).

Manter níveis de produtividade e competitividade crescentes é tarefa difícil, de modo que as empresas inteligentes buscam contar com pessoas efetivamente preparadas para, por meio do desempenho eficiente de sua função, contribuir para o sucesso organizacional. Assim se dá, também, no modelo proposto por Bresser Pereira (1996a), quando pressupõe que o núcleo estratégico da administração pública – executivo, legislativo e judiciário – deve contar com servidores de carreira altamente competentes, bem treinados e bem remunerados.

Na perspectiva de Sanchez e Heene (1997), competência é a capacidade de se obter vantagem competitiva por meio da obtenção de habilidades superiores que garantam a coordenação do fluxo de ativos intelectuais e de outros recursos, internamente e entre empresas que funcionam como sistemas abertos. A aquisição de competência, nesse caso, requer uma efetiva integração entre a organização interna e a dinâmica competitiva externa.

Gestão de competência, portanto, para Sanchez e Heene (1997), é uma estratégia gerencial que, por meio de conceitos e métodos, permite a identificação, o desenvolvimento e o efetivo uso de habilidades superiores (competências) que levem a empresa a obter vantagens competitivas.

Conclui-se, então, que a Gestão de Competências é uma ferramenta que permite a identificação e catalogação dos conhecimentos individuais e institucionais existentes numa

organização e, também, o conseqüente desenvolvimento das pessoas com vistas ao alcance dos resultados organizacionais, podendo ser utilizada tanto no setor público quanto no segmento empresarial.

## **8 Modelos, métodos e técnicas de gestão de competências**

A revisão de literatura mostra que não existe uma única ferramenta ou modelo prático de gestão de competências que auxilie as organizações ou seus gestores a definir que competências devem ser focadas em seu ambiente interno, para contribuir com seu sucesso no mercado concorrencial.

Os modelos, contudo, são contingenciais, e cada organização pode utilizá-los de acordo com sua demanda, objetivos e tecnologia específicos. Com efeito, segundo Purcell (2003), cada empresa deve seguir seu próprio processo de identificação e análise de competências, e aprender como controlá-las, selecioná-las, construí-las, alavancá-las e protegê-las, de modo a obter uma vantagem competitiva sustentável.

São apresentados, a seguir, alguns modelos de mapeamento e gestão de competências, desenvolvidos por autores diversos, com diferentes abordagens.

### **8.1 O Modelo de Kochanski**

Kochanski (1998) sugere um modelo de Gestão de Competências denominado Gerenciamento Baseado nas Competências (*Competency-Based Management* - CBM), cujo objetivo é impulsionar os subordinados medianos mediante a redução da complexidade organizacional, o acréscimo de capacidade e o aumento das capacitações existentes na empresa, “contaminando” os funcionários de desempenho apenas regular com as características dos funcionários excelentes.

Esse autor propõe a utilização de uma ferramenta que permita a identificação das competências que distinguem as pessoas de alto desempenho das de médio desempenho, focalizando as competências essenciais, determinantes da eficácia profissional, que estão embutidas nas funções, responsabilidades, metas, habilidades e conhecimentos dos funcionários.

Seu modelo busca identificar os padrões de eficácia visíveis nas ações repetidas dos funcionários mais eficazes (ou seja, os incidentes críticos), o que envolve, necessariamente, uma descrição clara das competências individuais que distinguem o alto desempenho, e uma direção estratégica, que determine quais capacitações devem ser fomentadas, protegidas ou diminuídas de acordo com as prioridades estabelecidas pela empresa.

Para Kochanski (1998), seu modelo serve de impulso para o incremento de mudanças estratégicas na organização e, por fim, afirma que existem várias maneiras de se identificar e

desenvolver um modelo de competências, cada um com suas vantagens e desvantagens, porém, todas fundamentadas na descoberta.

## 8.2 O Modelo de Mc Lagan

Mc Lagan (1997) sugere criar hipóteses sobre o futuro, ou seja, fazer inferências sobre o futuro do trabalho e do seu ambiente, identificar quais competências serão demandadas e criar processos de planejamento do trabalho.

Esses processos não precisam requerer, necessariamente, um modelo prescrito, mas devem orientar indivíduos e equipes para pensar nas implicações das mudanças nas estratégias e no ambiente de trabalho, e em quais competências deverão ser salientadas. Nesse contexto, o autor se aproxima da classificação de “competências emergentes”, de Nisembaum (2001) e Sparrow e Bognanno (1994).

## 8.3 O Modelo de Green

Green (1999) utiliza o Escopo de Competências como modelo de desenvolvimento de competências, tendo em vista as necessidades dos clientes externos e as necessidades internas da organização. O autor relaciona identidade organizacional, competências essenciais, capacidades, valores essenciais e prioridades ao modelo denominado KSAO (*Knowledge, Skill, Ability, Others*) ou, em português, CHAO (conhecimento, habilidade, atitude e outros) utilizado em gestão de pessoas para descrever e organizar as características individuais necessárias para se fazer bem um determinado trabalho.

Em seu modelo, o contexto do trabalho reflete a identidade ampla da organização, enquanto o conteúdo do trabalho apresenta as exigências de desempenho para um trabalho específico na organização. São analisados as práticas e os processos organizacionais, e identificadas e listadas as habilidades de desempenho (competências individuais), em uma abordagem comportamental, necessárias ao incremento das competências essenciais da organização, capazes de oferecer vantagem competitiva.

O modelo de Green (1999) procura utilizar uma linguagem comum para auxiliar os funcionários a compreender como suas competências afetam a eficiência da organização, criando um vínculo direto entre os sistemas de recursos humanos da empresa e sua missão, visão e valores como um todo.

As descrições de competências individuais, no modelo proposto por esse autor, são utilizadas para alinhamentos estratégicos, condução de entrevistas de admissão, avaliações de desempenho, e a ausência - ou falha - de determinada competência individual sinaliza a necessidade de *coaching* ou treinamentos com a principal finalidade de melhoria do desempenho no trabalho.

Sveiby (1998); Nonaka e Takeuchi (1997); Von Krogh; Ichijo; Nonaka (2001); Gramigna (2002); Holsthouse (2002); Teixeira Filho (2002) e Terra (2000) citam, também, a necessidade do conhecimento da estrutura e estratégia organizacionais como base para a identificação, aquisição e disseminação de competências nas organizações.

Conclui-se que os modelos apresentados referem-se a competências como comportamentos individuais, excelência de desempenho, resultados da função, ou ainda, conteúdos do papel ocupacional que caracterizam um desempenho efetivo em uma função, ao longo de uma carreira ou no contexto da estratégia da empresa. Os modelos propõem-se, ainda, a dimensionar falhas de competências existentes entre uma situação real e uma situação desejada, como forma de evitar a obsolescência e antecipar-se às mudanças.

Percebe-se, por outro lado, na análise dos modelos, que capacitação, treinamento, desenvolvimento, qualificação e aprendizado organizacional são temas subjacentes à gestão de competências, e como tal não podem ser desconsiderados.

Kochanski (1998), Mc Lagan (1997) e Green (1999) parecem seguir o padrão de identificar as lacunas de competências individuais para, posteriormente, utilizar o desenvolvimento dessas competências em prol do alcance de resultados e de estratégias organizacionais previamente definidos.

Assim, conforme Purcell (2003), cabe às empresas o gerenciamento das competências que lhe são essenciais e que lhe dão vantagens competitivas, por isso procurou-se adotar, para este trabalho, uma abordagem compatível com as necessidades da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Dias, em sua pesquisa, verificou que “a maioria das abordagens descritas são oriundas de outros países, sendo focadas, em grande parte, no contexto de empresas privadas, carecendo de uma maior investigação desse tema no cenário nacional, com abrangência, inclusive, de organizações públicas” (Dias, 2003, p. 62).

Concordando com a observação de Dias (2003), optou-se, então, pela proposição de um modelo conceitual de sistema de informação em gestão de competências, com o propósito de mapear, identificar e catalogar as competências individuais existentes na Câmara Legislativa do Distrito Federal, como forma de contribuição para a governança legislativa e para o melhor exercício de sua missão constitucional de representar o cidadão, legislar e fiscalizar os atos do poder executivo.

A partir daí, parece ser possível a construção de uma base de dados de competências individuais – *páginas amarelas*, conforme Davenport e Prusak (1998) – ou mapa do conhecimento, e o posterior desenvolvimento de um ambiente de cultura e comportamento informacional que assegure o suporte à transferência, ao compartilhamento e ao uso do conhecimento no trabalho, com recursos da tecnologia da informação, e a futura migração para um modelo de administração pública gerencial - conforme Bresser Pereira (1996a, 1996b) -

compatível com a sociedade da informação e do conhecimento, na qual, necessariamente a CLDF deve estar inserida.

## 9 Mapeamento das áreas de competência

O mapeamento das áreas de competência existentes na Câmara Legislativa foi realizado com base no delineamento de seus cargos de provimento efetivo. Delineamento de cargos é o processo de descrição do conteúdo do cargo, com as qualificações exigidas para sua ocupação e as tarefas inerentes ao seu desempenho. No caso da CLDF, estão disponibilizadas as seguintes informações: nome do cargo/categoria/área de atuação, área do conhecimento, escolaridade, formação profissional ou acadêmica necessária, conhecimentos e habilidades exigidos, principais atribuições e tarefas relativas ao cargo.

Para o mapeamento das áreas de competência, utilizou-se como referencial apenas a área do conhecimento e o grau de escolaridade ou de formação exigidos dos indivíduos, relacionados no delineamento de cargos de provimento efetivo do quadro de pessoal da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Foram identificadas 72 (setenta e duas) áreas de competências técnicas. Essas competências foram, então, divididas e classificadas em **operacionais** (13), **básicas** (08), **intermediárias** (19) e **estratégicas** (32), com base nos critérios: escolaridade exigida, complexidade de execução das tarefas inerentes aos cargos e forma de aquisição das habilidades requeridas ao seu desempenho

As competências operacionais referem-se a atividades de apoio, portanto, possuem reduzida complexidade, reduzida exigência de grau de instrução formal, e as habilidades inerentes ao cargo foram adquiridas pelo desempenho e experiência no trabalho.

As competências básicas referem-se a atividades auxiliares e são de baixa complexidade exigindo, portanto, educação formal básica e domínio de habilidades técnicas especializadas para trabalhos específicos de rotina simples.

As competências intermediárias possuem mediana complexidade e requerem, para ocupação dos cargos, formação técnico-profissional específica e educação formal completa em nível médio.

As competências estratégicas são de alta complexidade e envolvem assessoramento e tomada de decisão e, portanto, requerem educação formal superior e conhecimentos especializados adquiridos em campos profissionais, científicos ou técnicos específicos.

### 9.1 Modelagem das competências.

As competências, após mapeadas e classificadas, foram modeladas em três macro-processos estruturais, de acordo com a estrutura organizacional vigente na Câmara Legislativa do Distrito Federal, e conforme modelo proposto por Yamaoka (2005).

A Tabela 1 a seguir mostra a modelagem das competências estruturais da CLDF.

Tabela 1. Competências estruturais da CLDF

MACRO-PROCESSOS	COMPETÊNCIAS ESTRUTURAIS
Direção Legislativa	Planejamento estratégico e coordenação institucional
	Planejamento e elaboração orçamentária
	Assessoramento ao plenário e distribuição
	Auditoria interna
	Procuradoria
	Segurança legislativa
	Cerimonial
	Corregedoria
Relacionamento Externo (cidadão, governo e demais instituições)	Informação legislativa
	Processo legislativo
	Comunicação social
	Fiscalização e Controle externo
	Ouvidoria
Administração Legislativa	Gestão de pessoas
	Gestão de material e patrimônio
	Gestão de informação e documentação legislativa
	Gestão de tecnologia da informação e comunicação
	Gestão de serviços gerais e administrativos
	Gestão de orçamento, finanças e contabilidade
	Gestão do processo legislativo
	Gestão do fundo de assistência à saúde
	Gestão de editoração e produção gráfica

Fonte: Estrutura organizacional da CLDF, adaptado com base em Yamaoka (2005)

Os macro-processos representam o maior nível de processos desenvolvidos na Câmara Legislativa do DF, e a cada um corresponde um conjunto de competências estruturais, nas quais, por sua vez, as competências técnicas individuais, mapeadas e classificadas, são utilizadas.

As competências técnicas são individuais, e retratam o conhecimento individual existente e já registrado, uma vez que são requisitos essenciais para ocupação dos cargos de provimento efetivo da estrutura da CLDF, e para o desempenho do papel ocupacional dos servidores.

Competências estruturais são as competências organizacionais, e traduzem o conjunto de forças, capacidades, tecnologias e habilidades superiores que a Câmara Legislativa do Distrito Federal possui, e que, além de depender das pessoas, depende também do modelo de gestão que utiliza e das tecnologias que o suportam.

O macro-processo Direção Legislativa está relacionado a competências organizacionais consideradas, no modelo burocrático-reativo de gestão vigente, como de nível estratégico na estrutura de poder, enquanto o macro-processo Administração Legislativa refere-se aos níveis tático e operacional, de supervisão e operacionalização.

Processo Legislativo, no macro-processo Relacionamento Externo, diz respeito ao relacionamento e participação do público externo à CLDF no processo de elaboração e tramitação de proposições e sua transformação em leis. Já a competência estrutural Gestão do Processo Legislativo está associada às atividades administrativas de execução, acompanhamento, supervisão e controle dos procedimentos inerentes e necessários ao termo do processo legislativo propriamente dito.

As competências organizacionais estão associadas à imagem da instituição, de modo que, ao fazer a adequada gestão dos seus processos, das tecnologias de que dispõe e das competências individuais de seus servidores, a CLDF estará desenvolvendo competências que irão fortalecer sua imagem junto à sociedade.

Portanto, é necessário que as estratégias organizacionais da CLDF sejam viabilizadas a partir do uso adequado e intensivo das competências individuais de seus servidores; da utilização de recursos tecnológicos adequados, e de um modelo de gestão alinhado a objetivos gerenciais estratégicos de eficiência, eficácia, transparência, ética e busca permanente da cidadania plena.

A partir dessa premissa, e diante da necessidade de mapear as competências individuais, não registradas, existentes na CLDF, passou-se à etapa seguinte.

## 9.2 Elaboração do modelo de dados

O modelo de dados simplificado, conceitual, do Sistema de Gestão de Competências proposto, foi elaborado de acordo com as notações da metodologia Modelo de Entidade X Relacionamento – MER, proposto por Chen (1990) e usado mundialmente para projeto de sistemas de informações com banco de dados relacionais.

Segundo Chen (1990), o modelo entidade X relacionamento adota a visão de que o mundo real consiste de entidades e relacionamentos, e incorpora algumas importantes informações semânticas sobre o mundo real.

Nesse modelo, **entidades** são “coisas” reais ou abstratas, que podem ser indistintamente identificadas como relevantes para uma empresa, tais como pessoas, companhias, clientes, produtos, faturas ou eventos. São representadas graficamente por um retângulo.

Os **relacionamentos** são conexões ou associações entre duas ou mais entidades. Embora as entidades possam ser independentes, os relacionamentos somente podem ser definidos pela combinação entre entidades relacionadas, podendo ser consideradas como uma agregação da entidade. São representados por um losango.

No modelo a seguir apresentado, a seguinte notação foi adotada:

- a) as entidades são representadas por retângulos;
- b) os relacionamentos são representados por linhas que ligam as entidades;

- c) quando um relacionamento é ligado a uma entidade por uma **linha simples**, significa **uma** ocorrência dessa unidade em relação à outra;
- d) um pequeno traço transversal ao relacionamento significa a obrigatoriedade do relacionamento;
- e) quando um relacionamento é ligado a uma entidade com um **ponto de ligação tipo “pé-de-galinha”**, significa a possibilidade de **várias** ocorrências dessa entidade em relação à outra;
- f) o pequeno traço transversal na linha de relacionamento, nesse caso, também indica a obrigatoriedade de existência do relacionamento;
- g) um pequeno círculo representa a não obrigatoriedade de ocorrência da entidade.

O modelo de dados foi desenvolvido com a utilização do software *Visual-Paradigm<sup>2</sup> for UML* (VP-UML) versão 5.0, *Community Edition*, disponível livremente para uso não comercial.

O modelo sugerido retrata um sistema de informações para suporte ao mapeamento e catalogação das competências **não registradas** dos servidores da Câmara Legislativa do Distrito Federal, e permitirá que cada servidor registre suas competências individuais em uma base de dados. Essa base de dados será uma fonte para busca e localização de pessoas que possuem conhecimento e competências em determinado assunto.

A cada uma das entidades apresentadas no modelo de dados está associado um conjunto de metadados, descritos em tabelas, com o objetivo de identificar, mapear e catalogar as competências individuais não registradas dos servidores da Câmara Legislativa do Distrito Federal e desenvolver uma base de dados e de conhecimentos, por meio da organização e armazenamento das informações referentes às competências individuais existentes na Câmara Legislativa do Distrito Federal, nos moldes preconizados por Carvalho e Santos (1999) e por Davenport e Prusak (1998).

De acordo com Hodge (2001), metadados são informações estruturadas que descrevem, explanam, localizam ou facilitam recuperar, usar ou gerenciar um recurso de informação, podendo ser usado diferentemente em qualquer comunidade. Quanto às finalidades e benefícios, os metadados facilitam a descoberta de informações relevantes; auxiliam na organização de recursos eletrônicos; facilitam a interoperabilidade e integração de recursos legados; dão suporte à identificação digital e fornecem suporte ao arquivamento e à preservação.

No contexto de uma instituição, o uso de metadados possibilita a recuperação, o rastreamento e o recolhimento automático da informação, proporcionando a redução do conteúdo redundante, aprimorando o fluxo informacional e a redução de custos.

---

<sup>2</sup> Disponível em [www.visual-paradigm.com](http://www.visual-paradigm.com). Acessado em 26.jul.2005.

As tabelas de metadados pretendem organizar e representar o conhecimento existente na Câmara Legislativa do DF, definindo e descrevendo o conteúdo da base de dados, para suporte ao mapeamento das competências **não registradas** dos servidores da Casa.

A base de dados permitirá que o servidor faça o registro de suas competências individuais e permitirá, posteriormente, a busca, identificação e localização de pessoas que possuam conhecimento sobre determinado tema ou assunto, colaborando para o aperfeiçoamento da atividade legislativa da CLDF e o alcance de sua missão institucional.

Devido à natural e salutar movimentação de pessoal, existe a possibilidade de mudanças de lotação, que podem ser provisórias ou definitivas. Os metadados de histórico de lotação registram a movimentação de pessoal na estrutura organizacional da CLDF e o acúmulo de experiência em diversas áreas e atividades profissionais. O conhecimento e a experiência acumulados em atividades e setores diferentes podem sinalizar para a existência de servidores com visão sistêmica e integrada, com possibilidade de contribuir para o melhor desempenho organizacional.

Metadados de hobby/atividades de lazer e de domínio de hobby/atividades de lazer indicam as preferências de atividades extraprofissionais dos servidores, e a convergência de interesses pode possibilitar a socialização e formação de redes sociais e de grupos de discussão e de interesse, de projetos sociais, de desenvolvimento organizacional, de melhoria de clima organizacional e de qualidade de vida no trabalho.

### 9.3 Arquitetura da informação

Conforme proposto por Davenport (2001), apresenta-se, a seguir, a tecnologia base do aplicativo, como sugestão para uma implementação futura. A arquitetura sugerida é baseada em tecnologias da informação de larga utilização na atualidade:

**Base de dados:** Relacional, utilizando um Sistema de Gerenciamento de Banco de Dados Relacional – SGBDR e linguagem padrão SQL – *Structured Query Language*, sendo esta a linguagem de consulta mais utilizada no mercado em aplicações Internet. Sugere-se a utilização do software aberto e gratuito MYSQL em sua versão *Community Edition*.

**Processamento/Programação:** recomenda-se a utilização de plataforma com a tecnologia Java<sup>3</sup>, por ser bastante conhecida e difundida mundialmente, e por incorporar funcionalidades e características de linguagem, que linguagens mais antigas são suportam. Trata-se, também, de software aberto cujo modelo permite rápida atualização de suas funcionalidades.

Java é uma linguagem de programação orientada a objetos, projetada e desenvolvida pela Sun Microsystems para ser pequena, simples e portátil a todas as plataformas. A idéia de usar Java para o modelo proposto é de aumentar sua interatividade, já que diversos programas

---

<sup>3</sup> Disponível em <http://java.sun.com>. Acessado em 20.jul.2005.

podem ser desenvolvidos em forma de pequenas aplicações (*applets*) e ser executados a partir de um código HTML.

**Formato de exibição:** HiperText Markup Language – HTML (ou Linguagem de HiperTexto baseada em Marcações), que permite recursos textuais (Hipertexto) e multimídia (Hiperímídia) numa página Web, bem como ligações a outras páginas (Hiperlinks).

HTML é considerada uma linguagem de formatação, não possuindo compilação e geração de programas-executáveis, sendo interpretada diretamente pelo navegador.

O trabalho de programação realizado em documentos HTML é muito fácil e, de certa forma, parecido com o realizado na editoração de textos.

**Tipo de repositório:** eletrônico, baseado em servidor corporativo, com usuários de toda a CLDF, em ambiente seguro, com cópias de segurança e garantia de disponibilidade na intranet, com gestão de conteúdo sob responsabilidade de unidade oficialmente designada pela CLDF e gestão da tecnologia da informação sob responsabilidade da Coordenadoria de Modernização e Informática – CMI, unidade organizacional responsável pelo desenvolvimento e manutenção dos sistemas de informação corporativos.

**Acessibilidade:** por usuário, mediante submissão de senha.

**Níveis de acesso e condições de segurança:** Todos os usuários poderão visualizar os dados de outros usuários, porém, somente o próprio usuário poderá incluir, alterar ou excluir seus dados, inclusive sugerindo novas classificações e taxonomias à unidade gestora do conteúdo do sistema.

**Unidade gestora do conteúdo:** sugere-se a Divisão de Desenvolvimento de Recursos Humanos – DDRH, por ser a unidade organizacional responsável pela gestão dos processos de Recrutamento e Seleção, Desenvolvimento e Avaliação de Desempenho da CLDF.

## 10 Resultados esperados

O sistema proposto permitirá organizar o conhecimento explícito (competências técnicas inerentes ao cargo/categoria) e representar e recuperar informações sobre as competências **não registradas** (conhecimentos tácitos) existentes na CLDF, tornando-os também explícitos, possibilitando buscar respostas a questões como:

- a) qual o perfil de competências de um determinado servidor;
- b) quais servidores possuem competências associadas a um determinado assunto, e onde estão eles, para atuar como colaboradores ou membros de comissões, eventos ou grupos de trabalho específicos;
- c) quais servidores são aptos, por suas competências, para ocupar determinado cargo ou função comissionada em unidades organizacionais específicas;
- d) existe determinada competência na CLDF e, se existe, quem são e onde estão seus detentores;

e) quais são os assuntos mais demandados pela CLDF e onde estão e quem são os especialistas na matéria.

Poderão ser usados operadores booleanos AND, OR e NOT na expressão da pesquisa. Assim, o cruzamento de dados poderá fornecer informações valiosas sobre os servidores e suas competências, como por exemplo:

f) argumentos de pesquisa *SERVIDOR AND* nível de formação acadêmica *MESTRADO AND* área de concentração *POLÍTICA SOCIAL*, resultará na relação de todos os servidores que possuem mestrado em política social, com nome, matrícula, cargo, categoria e lotação;

Como resultado, devido à classificação das competências por áreas de interesse estratégico e de atuação profissional na CLDF; pela taxonomia e vocabulário controlado, e pela arquitetura da informação proposta, o sistema funcionará como um mapa do conhecimento, um ponto de registro, armazenamento e disseminação das informações sobre as competências individuais existentes da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

## **11 Conclusão e recomendações**

O objetivo principal deste trabalho foi o desenvolvimento de um modelo conceitual de sistema de informação em gestão de competências aplicável à Câmara Legislativa do Distrito Federal, baseado nas proposições de Davenport e Prusak (1998), para servir como ferramenta auxiliar no processo de governança legislativa e numa possível adoção de um modelo de administração pública gerencial, nos moldes preconizados por Bresser Pereira (1996a,1996b), que substitua o modelo burocrático-reativo vigente naquela instituição.

Entendeu-se, ao mesmo tempo, que a migração de um modelo burocrático-reativo de administração pública para um modelo de administração pública gerencial, que privilegie a governança institucional desvinculada de interesses privados ou político-partidários, comprometida com a transparência e a cidadania, com um núcleo estratégico reforçado e ocupado por servidores públicos de carreira, altamente competentes, bem treinados e bem remunerados é, cada vez mais, uma necessidade, confirmando-se a tese de Bresser Pereira (1996a, 1996b).

Para contribuir com essa migração e com a efetividade dos processos de governança institucional da Câmara Legislativa do DF, foi proposto este modelo conceitual de sistema de informação em gestão de competências. O modelo é limitado à estrutura administrativa da Casa, aplicável apenas aos servidores de provimento efetivo e funcionará como um mapa do conhecimento, um ponto de registro, armazenamento e disseminação das informações sobre as competências individuais existentes na CLDF, nos moldes propostos por Davenport e Prusak (1998) e Davenport (2001).

Não se trata de uma simples base de dados escritural, mas de um conjunto de relações e conexões que oferecem valor agregado à informação. Com efeito, o modelo proposto permitirá a mineração de dados (*data-mining*), a fim de se obter a informação mais relevante para cada situação específica, recurso extremamente valioso, dadas as particularidades do poder legislativo.

Como exemplo, citam-se as Comissões Parlamentares de Inquérito – CPIs (singularidade da administração legislativa) que geram situações pontuais, urgentes, com tempo e prazo determinados e que exigem, por vezes, a rápida formação de grupos contingenciais de apoio e assessoramento, e colaboradores com perfis específicos. Esses colaboradores, quando necessário, poderão ser rapidamente identificados e localizados na estrutura organizacional, por meio da busca, cruzamento e recuperação de informações na base de dados do sistema, a respeito de servidores da Casa que possuem o perfil desejado, atendendo prontamente e com relevância aos requerimentos de solução do problema.

Para tanto, o desenvolvimento do modelo envolveu a construção de uma taxonomia institucional de competências; de uma arquitetura da informação com concepção de padrão de metadados, do repositório da taxonomia e dos metadados, e definição das unidades organizacionais responsáveis pelo gerenciamento do conteúdo e pela operacionalização do sistema, com suas atribuições e responsabilidades.

Na construção da taxonomia institucional, realizou-se o levantamento das competências técnicas individuais existentes na CLDF (com base no delineamento dos cargos de provimento efetivo e respectivas categorias) e o levantamento das competências estruturais da Casa (com base na estrutura organizacional vigente), conforme preconizado por Hamel e Prahalad (1995).

Foram identificadas 72 competências técnicas, classificadas em operacionais, básicas, intermediárias e estratégicas. Foram identificadas, ainda, 22 competências estruturais, distribuídas em três macro-processos, os quais foram classificados como direção legislativa, relacionamento externo e administração legislativa. As competências técnicas estão nas pessoas, que as aplicam no desenvolvimento das competências estruturais e nos macro-processos respectivos. Significa dizer que a Câmara Legislativa do Distrito Federal utiliza as competências técnicas dos indivíduos para desenvolver suas competências organizacionais essenciais.

Considerando as observações de Hodges (2001), a partir das taxonomias foram definidos os padrões de metadados e do repositório de taxonomias e de metadados, conforme modelo sugerido por Yamaoka (2005). Nessa definição, foram levadas em conta as especificidades culturais e necessidades organizacionais da CLDF, sem perder de vista a inequívoca dimensão política que tangencia os processos da administração legislativa. Dimensão que, em dadas ocasiões, dificulta o alcance e a manutenção de uma competência organizacional reconhecida pela sociedade enfraquecendo, conseqüentemente, a imagem da instituição.

O modelo de entidade X relacionamento de Chen (1990) e suas notações nortearam a elaboração do modelo de dados conceitual que sustenta o sistema gestão de competências proposto, com suas respectivas conexões e associações intrínsecas. Nele estão registrados todas as entidades afetadas ao sistema e seus respectivos atributos.

A fundamentação para a definição da arquitetura organizacional prescritiva e holística, voltada para o indivíduo, porém sistêmica e integrada com a identidade organizacional da CLDF, foi originada das proposições de Davenport (2001).

Não existindo uma única ferramenta ou um especial modelo prático de gestão de competências, mas uma variedade de modelos contingenciais seguiu-se, no desenvolvimento do trabalho, a proposição de Purcell (2003), de que cada empresa deve seguir seu próprio processo de identificação e análise de competências e aprender como controlá-las, selecioná-las, construí-las, alavancá-las e protegê-las, de modo a obter vantagem competitiva sustentável.

Buscou-se, assim, dotar a Câmara Legislativa do Distrito Federal de mecanismo que a aproxime do conceito de organização inteligente, que sabe quem conhece o quê sobre cada assunto, e consegue com que todos compartilhem esse conhecimento, quando necessário.

Espera-se que o resultado deste trabalho – o modelo conceitual de sistema de informação em gestão de competências – ofereça uma contribuição às organizações públicas, em especial às do poder legislativo, e que sirva de subsídio para a transformação de modelos burocráticos de administração pública em modelos gerenciais de administração, com a valorização dos servidores e o alcance da cidadania plena.

Desta maneira, considerando que as proposições apresentadas pelos autores antes mencionados foram validadas na aplicação do modelo, recomenda-se sua implementação na CLDF e, se possível, com as devidas adaptações, em outras Casas Legislativas e demais instituições públicas municipais, distritais, estaduais e/ou federais.

Recomenda-se, ainda, a ampliação deste estudo com vistas à concepção, na área de sistema de informação em gestão de competências, de um modelo de gestão de taxonomias e de vocabulário controlado de expressões comumente utilizadas no processo de governança legislativa, que atue como facilitador de transferência, compartilhamento e disseminação do conhecimento nas Casas legislativas.

## Referências

BENTO, Leonardo Valles. *Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização*. Barueri: Manole, 2003

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*. Brasília: MARE/ENAP, 1996a. 28 f. (Texto para discussão, 9).

\_\_\_\_\_, Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*. Brasília, v. 47, n.1, p. 7-29, 1996b.

- CARDOSO FILHO, Jair C. *Identificação de competências individuais em atividade de fiscalização e controle externo na Câmara Legislativa do Distrito Federal*. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2003.
- CARVALHO, Hélio G.; SANTOS, Néri dos. A estreita relação entre gestão do conhecimento e inteligência competitiva. I Workshop Brasileiro de Inteligência Competitiva e Gestão do Conhecimento. *Anais*. Rio de Janeiro, 1999. CD ROM.
- CHEN, Peter. *Gerenciando banco de dados: a abordagem entidade-relacionamento para projeto lógico*. São Paulo: McGraw-Hill, 1990.
- DAVENPORT, Thomas H. *Ecologia da informação*. São Paulo: Futura, 2001.
- DAVENPORT, T.H.; PRUSAK, L. *Conhecimento Empresarial: como as organizações gerenciam seu capital intelectual*. Rio de Janeiro: Campus, 1998.
- DIAS, Joelma Costa. *Identificação e avaliação de competências gerenciais em uma organização pública*. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2001.
- DRUCKER, Peter F. O advento da nova organização. In: *Gestão do Conhecimento/ Harvard Business Review*. Trad. Afonso Celso da Cunha Sena. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- DURAND, Thomas. Forms of incompetence. In: *Fourth International conference on Competence-Based Management*. Oslo: Norwegian School of Management, 1998.
- FERLIE, Evan; ASHBURNER, Lynn; LOUISE, Fitzgerald; PETTIGREW, Andrew. *A Nova Administração Pública em ação*. Brasília: Editora Universidade de Brasília; Enap, 1999.
- FRANÇA, Ana M.M. *Gestão de Competências: contribuição para a definição de um modelo de competências gerenciais para o Banco do Brasil*. Monografia (MBA em Recursos Humanos) - USP, Brasília, 1998.
- GRAMIGNA, Maria Rita. *Modelo de competências e Gestão de Talentos*. São Paulo: Makron Books, 2002.
- GREEN, Paul C. *Desenvolvendo competências consistentes: como vincular sistemas de recursos humanos a estratégias organizacionais*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.
- HAMEL, Gary; PRAHALAD, C.K. *Competindo pelo futuro: estratégias inovadoras para obter o controle do seu setor e criar os mercados de amanhã*. Rio de Janeiro: Campus, 1995.
- HODGE, Gail. *Metadata Made Simpler*. Bethesda: NISO Press, 2001.
- IENAGA, Celso Hiroo. *Competence-Based Management: Seminário Executivo*. São Paulo: Dextron Consultoria Empresarial, 1998.
- JUNQUILHO, Gelson Silva. *Cultura nacional e o “gerente caboclo” frente os desafios da reforma do Estado no Brasil*. 2002. Trabalho apresentado ao VII Congresso Internacional del CLADE sobre la Reforma del Estado y de La Administración Pública, Lisboa, 2002.
- KOCHANSKI, Jim. Mais e melhores competências. *HSM Management*, n.11, nov.- dez.1998. p. 24-28.
- MC LAGAN, P.A. Competencies: the next generation. *Training & Development*. May, 1997. p. 40-47.
- MORESI, E. A. D. Gestão da informação e do conhecimento. In: TARAPANOFF, Kira (Org.) *Inteligência organizacional e competitiva*. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.
- NISEMBAUM, Hugo. Gestão do Conhecimento. In: BOOG, Gustavo (Coord.) *Manual de Treinamento e Desenvolvimento: um guia de operações*. Gustavo Boog (Coord.) São Paulo: Makron Books, 2001.
- NONAKA, Ikujiro; TAKEUSHI, Hirotaka. *Criação do conhecimento na empresa: como as empresas japonesas geram a dinâmica da inovação*. São Paulo: Campus, 1997.
- NONAKA, Ikujiro. A empresa criadora do conhecimento. In: *Harvard Business Review: Gestão do Conhecimento*. Rio de Janeiro: Campus, 2000. p. 27-49.
- PURCELL, Ken. *Analysing the strategic management of organizational competences*. Disponível em <http://www-mmd.eng.cam.ac.uk/ctm/kjp.htm>. Acessado em 15.jan.2005.

QUINN, James B; ANDERSON, Philipp; FILKELSTEIN, Sydney. Gereciando o intelecto profissional: extraindo o máximo dos melhores. In: *Harvard Business Review: Gestão do Conhecimento*. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 174-196.

SANCHEZ. R.; HEENE, A. Reinventing Strategic Management: new theory and practice for competence-based competition. *European Management Journal*. v.15, n.3, p. 303-317, june 1997.

SPARROW, P.R.; BOGNANNO, M. Competency requeriment forecast: issues for international selection and assesment. In: *Managing Learning*. Edited by Christopher Mabey & Paul Iles. London: Routledge, 1994.

SVEIBY, Karl Erik. *A nova riqueza das organizações*. Rio de Janeiro: Campus, 1998

TARAPANOFF, Kira. (Org.) *Inteligência Organizacional e Competitiva*. Brasília: ed. Universidade de Brasília, 2001.

TEIXEIRA FILHO, Jayme. *Gerenciando Conhecimento: como a empresa pode usar a memória organizacional e a inteligência competitiva no desenvolvimento de negócios*. Rio de Janeiro: SENAC, 2000.

TERRA, José Cláudio C. *Gestão do conhecimento: o grande desafio empresarial*. São Paulo: Negócio, 2000.

VON KROGH, George; ICHIJO, Kazuo; NONAKA, Ikujiro. *Facilitando a criação do conhecimento: reinventando a empresa com o poder da inovação contínua*. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

YAMAOKA, Eloi Juniti. *Taxonomia e metadados como elementos estruturantes da organização e representação do conhecimento numa empresa*. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

ZARIFIAN, Philippe. *Objetivo competência: por uma nova lógica*. São Paulo: Atlas, 2001.

Artigo recebido em: 22/04/2010

Artigo aceito para publicação em: 31/05/2010



## O ESPAÇO E AS LEIS: ESTRATÉGIAS PARA O PLANEJAMENTO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS<sup>1</sup>

Valério Augusto Soares de Medeiros<sup>2</sup>

**Resumo:** O artigo apresenta discussões e resultados a respeito das relações entre o espaço físico da Câmara dos Deputados brasileira e a realização das atividades referentes ao processo legislativo. Procura-se interpretar de que maneira o ambiente construído e a arquitetura da Casa Legislativa promovem ou atravancam a organização e o funcionamento do parlamento. O método adotado foi o estudo comparado e descritivo e os principais resultados apontam a necessidade de se construir um sistema de informações para gerenciamento e planejamento dos espaços físicos na Câmara dos Deputados.

**Palavras-chave:** Câmara dos Deputados; Processo Legislativo; Espaço Físico; Sintaxe Espacial.

**Abstract:** This paper presents discussions and findings about the relationships between the Brazilian Chamber of Deputies built space and the development of activities associated with the legislative process. It aims to explore to what extent the built environment and the configuration of the Legislative House foster or restrain the organization and performance of the Parliament. The method used was descriptive and comparative study and the main results suggest the need to build an information system for management and planning of physical spaces in the Chamber of Deputies.

**Key words:** Chamber of Deputies; Legislative Process; Built Space; Space Syntax.

### 1 Introdução: Contextualizando o Cenário

O Poder Legislativo brasileiro “cumpre papel imprescindível perante a sociedade do País, visto que desempenha três funções primordiais para a consolidação da democracia: representar o povo brasileiro, legislar sobre os assuntos de interesse nacional e fiscalizar a

---

<sup>1</sup> O texto deriva de uma versão preliminar apresentada durante o IV Encontro PROJETER, realizado em outubro de 2009 na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie, em São Paulo – SP. O artigo, intitulado “Analisar, avaliar e programar: insumos para projetos na Câmara dos Deputados”, foi elaborado em coautoria com os arquitetos Frederico de Holanda, Edja Trigueiro, Valéria Carvalho e Elcio Gomes, aos quais agradeço a colaboração.

<sup>2</sup> Analista Legislativo da Câmara dos Deputados, lotado na Coordenação de Projetos do Departamento Técnico da Casa. É professor do Curso de Especialização em Gestão Pública Legislativa do Cefor/Câmara dos Deputados, Pesquisador colaborador do Programa de Pesquisa e Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de Brasília (FAU/UnB) e professor do Centro Universitário Unieuro. (medeiros.valerio@uol.com.br)

aplicação dos recursos públicos”<sup>3</sup>. Para que o Legislativo exerça adequadamente suas funções<sup>4</sup>, é imprescindível a existência de uma série de suportes, a incluir aqueles de natureza humana (servidores), financeira (dotação orçamentária) ou espacial (espaços físicos), entre outros, que possibilitem o desempenho das atividades parlamentares a resultarem em última instância na execução das leis.

No âmbito espacial, o suporte significa a disponibilização de toda uma estrutura arquitetônica (os edifícios de função legislativa e seus ambientes), urbana (tais edifícios e a cidade) e material (a distribuição de mobiliário nos ambientes), que forneça os invólucros. A unidade básica são as áreas de trabalho para que as atividades de organização e funcionamento do parlamento ali aconteçam (pronunciamentos, cerimônias, debates, execução de instâncias processuais, etc.).

Esses espaços, em tese, precisariam adequadamente atender às expectativas de variados grupos de usuários vinculados aos procedimentos de elaboração das leis (parlamentares, servidores, credenciados, visitantes, etc.), a observar os aspectos: (a) funcionais (o lugar satisfaz as exigências práticas em termos de tipo e quantidade de espaços para as atividades, e seu interrelacionamento?); (b) econômicos (os custos de implementação, manutenção e uso dos espaços são compatíveis com a instituição?); (c) bioclimáticas (há condições de conforto físico para os usuários?); (d) topoceptivas (o lugar é legível visualmente, isto é, tem uma identidade? O lugar oferece boas condições para a orientabilidade?); (e) afetivos (o lugar tem uma personalidade afetiva? Como ele afeta o estado emocional das pessoas?); (f) simbólicos (o lugar é rico em elementos arquitetônicos que remetam a outros elementos, maiores que o lugar, ou a elementos de natureza diversa – valores, idéias, história?); (g) estéticos (o lugar é belo?); e (h) sociológicos/copresenciais (a configuração do lugar implica maneiras desejáveis dos usuários localizarem-se nos lugares e de se moverem por eles, produzindo condições desejadas para encontros e esquivanças interpessoais?)<sup>5</sup>.

A interpretação produz alguns questionamentos sobre o tema – (a) como mensurar, quantificar e acompanhar a maneira pela qual o espaço físico responde às expectativas dos usuários em um determinado complexo arquitetônico?; e (b) no caso particular da Câmara dos Deputados, como a estrutura física resultando de seus bens imóveis colabora, ou não, para a organização e funcionamento do parlamento, com vistas à promoção das atividades político-parlamentares e do processo legislativo? – de que resultou uma promissora inquietação sobre

---

<sup>3</sup> Cf. < [www.camara.gov.br/conheca](http://www.camara.gov.br/conheca) >.

<sup>4</sup> Legislar e exercer uma série de atos de controle do Executivo, conforme os artigos de 48 a 52 da Constituição Federal

<sup>5</sup> Cf. Holanda (2007), a partir da *técnica de análise dimensional* para a investigação da arquitetura desenvolvida pelos professores Frederico de Holanda, Maria Elaine Kohlsdorf e Günter Kolsdorf, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília.

como a estrutura espacial da Câmara dos Deputados<sup>6</sup> vem interferindo na realização das rotinas diárias e ações cujo foco é a elaboração de leis, conforme atribuição precípua do Congresso Nacional.

Sabendo-se que uma boa sincronia entre a organização espacial e o desempenho das atividades<sup>7</sup> significa a melhora na realização dos procedimentos de natureza finalística para a Casa<sup>8</sup>, bem como pressupõe a sincronia com atividades-meio, de suporte, o artigo apresenta discussões e resultados a respeito das relações entre (a) o espaço físico da Câmara dos Deputados e (b) a realização das atividades referentes ao processo legislativo. Procura-se interpretar de que maneira o ambiente construído e a arquitetura da Casa promovem ou atravancam a organização e o funcionamento do parlamento brasileiro. Corresponde a levantar, quantificar e estabelecer como fatores associados à configuração espacial (dimensões, distâncias, proporções, organização espacial, etc.) afetam a realização das atividades do legislativo brasileiro.

É interesse, portanto, obter um diagnóstico espacial e estabelecer as rotinas futuras para tarefas relacionadas e afins, conforme a definição de indicadores para racionalizar a realização das atividades finalísticas da Casa. Parte-se do pressuposto que os primeiros resultados aqui descritos tornarão mais claros e palpáveis os produtos oriundos do planejamento espacial. Ademais, fornecerão subsídios para delimitar: (1) níveis de carências e desígnios para o bom desempenho da Casa, em termos das relações entre estrutura espacial e atividades cotidianas do parlamento; (2) o escopo futuro de iniciativas de planejamento, associando-se ao *Planejamento Estratégico* global da Câmara dos Deputados<sup>9</sup> e; (3) produtos desejados, em níveis diferenciados e considerados os prazos curto, médio e longo.

## 2 A Câmara dos Deputados: Pressupostos

A Câmara dos Deputados tem por suporte físico, para o funcionamento de suas atividades fim e meio, um complexo arquitetônico que totaliza aproximadamente 150.000m<sup>2</sup> de área construída em edificações situadas no entorno ou ao longo do Eixo Monumental, em Brasília (Figura 01). Além do Edifício Principal e do Anexo I, que juntos compõem o Palácio do Congresso Nacional (Figura 02)<sup>10</sup>, são parte do conjunto os prédios do Anexo II, Anexo III, Anexo IV e Bloco de Lideranças Partidárias, resultando no denominado Complexo Arquitetônico Principal. Complementarmente, próximo à Praça dos Três Poderes, está disposto o Complexo Avançado da Casa, a incluir o edifício sede do Centro de Formação, Treinamento e

---

<sup>6</sup> A incluir avaliações sobre saturação espacial, fragmentação de unidades, distâncias entre ambientes, qualidade do ambiente de trabalho, etc.

<sup>7</sup> Ver recentes discussões em Appel-Meulenbroek, 2009; SAILER e PENN, 2009 e STEEN, 2009.

<sup>8</sup> São exemplos: processo legislativo, atividade político parlamentar, técnica legislativa e pronunciamento parlamentar

<sup>9</sup> Conduzido pela Assessoria de Projetos Especiais e Gestão Estratégica/APROGE-DG.

Aperfeiçoamento – Cefor e aquele compartilhado entre a Gráfica e a Coordenação de Transportes.

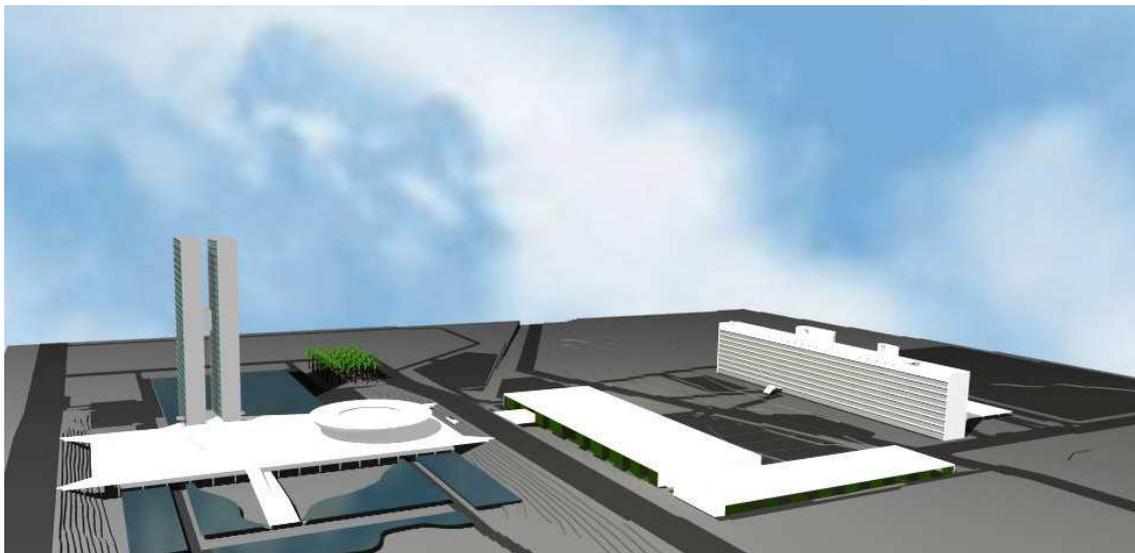


Figura 1 – Complexo Arquitetônico Principal da Câmara dos Deputados. Fonte: CPROJ/DETEC/CD.



Figura 2 – Palácio do Congresso Nacional, em Brasília. Crédito: Valério Medeiros.

Por estes espaços, conectados segundo uma série de corredores, esteiras, rampas de acesso e sistemas de transporte motorizados, circulam diariamente entre 20.000 e 30.000 pessoas, população superior a mais de 74% dos municípios brasileiros<sup>11</sup>. Dado que deve ser acrescido do quadro de pessoal da instituição que, ademais os 513 Deputados, é composto por

<sup>10</sup> A composição, associada aos prédios equivalentes do Senado Federal, define o ponto de fuga expressivo e simbólico da perspectiva estabelecida por Lucio Costa para a Escala Monumental do Plano Piloto, em Brasília – DF.

<sup>11</sup> Cf. dados populacionais do IBGE.

cerca de 10.000 funcionários em Brasília, entre servidores efetivos, Cargo de Natureza Especial – CNEs, secretários parlamentares e terceirizados (CT01, 2007).

A dimensão, a escala e a população circulante diariamente nas dependências da Câmara dos Deputados permitem a comparação de sua estrutura espacial como uma *cidade*: ali são encontrados serviços diversos (agências bancárias, companhias aéreas, restaurantes, lanchonetes, bancas de revista, agência dos Correios, barbearia, farmácia, áreas de exposição, etc.), que garantem a vitalidade e o funcionamento da instituição, transformando-a em um dos mais complexos locais da capital brasileira.

A considerar a diversidade de interesses em ação na Câmara dos Deputados, a despeito de uma aparente unidade no conjunto arquitetônico e em seus respectivos ambientes internos, ali existem significativos problemas associados a espaços físicos. É senso comum: (a) o aspecto labiríntico do conjunto arquitetônico, comprometendo a acessibilidade e a circulação internas para funcionários ou visitantes; (b) a fragmentação de atividades e adaptação de usos; bem como (b) são recorrentes as negativas para solicitações de novos espaços encaminhadas ao Departamento Técnico/Detec da instituição, em razão da indisponibilidade de área para atendimento de novas demandas.

É sabido que as condições do espaço interferem na qualidade e resultado do trabalho. Tais condições podem ser mensuradas por meio de variáveis: físico-ambientais (iluminação, ventilação, temperatura); configuracionais (setorização, relações de proximidade entre atividades interligadas, adaptação/alteração de usos) e de ocupação (densidades), seguindo a linha da interpretação dimensional que remete aos aspectos *funcionais, bioclimáticos, econômicos, sociológicos, topoceptivos, afetivos, simbólicos e estéticos* (cf. nota 4).

### **3 Teoria, Metodologia e Técnicas**

A produção do estudo considerou preliminarmente a etapa de levantamento empírico, a compreender dados a serem obtidos conforme uma série de coletas *in loco*, e informações de natureza ou implicação espacial solicitadas aos órgãos pertencentes à estrutura organizacional da Casa (estatísticas sobre população existente, distribuição de servidores, localização espacial, ocupação atual, legislação afim, rotinas de trabalho, cadastro de atividades, etc. ).

Para a investigação de questões de configuração espacial foram adotados os aparatos da *Teoria da Lógica Social do Espaço*. Para o registro e controle das informações, o conjunto de dados foi inserido em um *Sistema de Informação Geográfica* ou *SIG* (técnica de geoprocessamento, por meio do software ArcGIS 9.3®), para melhor performance no tratamento e elaboração das análises.

### 3.1 A teoria da sintaxe espacial

Emprega-se a Teoria da Sintaxe Espacial, ou Teoria da Lógica Social do Espaço (Hillier e Hanson, 1984; Hillier, 1996), baseada no pensamento sistêmico (Capra, 2003) e estruturalista. A abordagem contempla técnicas de entendimento e representação do espaço, gera subsídios que permitem ao pesquisador investigá-lo do ponto de vista das articulações, descreve possibilidades de interação a partir de possíveis fluxos diferenciados de pessoas ou veículos. Equivale à exploração dos espaços ou vazios deixados pelos cheios na cidade ou no edifício, o que avaliza a associação ao conceito de forma-espaço (Medeiros, 2006)<sup>12</sup>.

Mediante um método e técnicas, a teoria da sintaxe espacial estabelece relações entre atributos de duas instâncias: (a) o espaço organizado para fins humanos (escalas do edifício e da cidade); e (b) a estrutura social, os modos de interação entre indivíduos e grupos, clivagens sociais e estruturas de poder.

Segundo Hillier (2001), se nós colocarmos um objeto aqui ou ali, dentro de um sistema espacial, certas conseqüências previsíveis afetarão a configuração espacial do ambiente. Esses efeitos são bastante independentes dos desejos ou da intenção humana, mas podem ser utilizados pelos seres humanos para alcançarem efeitos espaciais e mesmo sociais. O espaço não é um elemento passivo. É também uma variável independente.

A sintaxe espacial, portanto, estabelece uma relação fundamental entre a configuração do espaço e o modo como este espaço funciona, o que permite determinar alguns aspectos do seu funcionamento que outras abordagens não são capazes de explorar. Das maneiras de representação que são recomendados pela abordagem (espaços convexos, campos visuais e linhas), a *linear* é útil para a investigação do movimento e dos vários aspectos relacionados a ele. É a que melhor se aplica a grandes sistemas e estruturas, como a cidade ou edifícios complexos, como ocorre no caso da Câmara dos Deputados<sup>13</sup>.

A representação linear é obtida traçando-se sobre o sistema de circulação (malha viária em uma cidade ou corredores de circulação, para edificações), a partir da base cartográfica/planta disponível, o menor número possível de retas que representam acessos diretos através da trama. Após o processamento destas retas, pode-se gerar uma matriz de interseções, a partir da qual são calculados, por aplicativos especialmente programados para este fim<sup>14</sup>, valores representativos de suas inter-relações axiais, denominados “*de integração*”. Esses

---

<sup>12</sup> O termo forma-espaço é emprestado de Holanda (2007) e se refere ao estudo dos vazios, cheios e suas relações; o autor ampara-se no conceito de Evaldo Coutinho (1998), ao interpretar a arquitetura em seus componentes-meio (cheios, sólidos, maciços, invólucros: a *forma*) e componentes-fim (vão, vazios, ocos: o *espaço*).

<sup>13</sup> A escolha da representação linear se ampara na questão cognitiva das estratégias que os seres humanos utilizam ao percorrer os trajetos. Segundo Hillier (2001), se nossas representações cognitivas do espaço complexo são de fato geometricamente descontínuas, percebemos o espaço como montagens de elementos geométricos interrelacionados e não como padrões complexos de distâncias métricas. Portanto, a forte candidata como elemento na geometria descontínua seria a linha. “As linhas apresentam as duas propriedades-chave de serem tanto muito simples quanto globais. Tudo o que precisamos saber é quanto conseguimos ver a partir de um ponto”.

<sup>14</sup> Axman<sup>®</sup>, Orange Box<sup>®</sup> e Ovation<sup>®</sup> para computadores Macintosh; e Spatialist<sup>®</sup>, Axwoman<sup>®</sup>, Depthmap<sup>®</sup> e Mindwalk<sup>®</sup>, para PCs.

valores podem ser representados numericamente ou numa escala cromática com gradação indo do vermelho, passando pelo laranja e verde até chegar ao azul – onde os eixos com maior valor de integração tendem a vermelho, e os de menor, a azul<sup>15</sup>. O resultado é o denominado mapa axial (Figura 3).

Isso permite conseqüentemente a visualização de uma malha de movimento em gradações de potenciais de fluxos e movimentos, isto é, de integração. Torna-se perceptível a definição de áreas com predominância de eixos de grande potencial de movimento em oposição àquelas áreas periféricas de menor fluxo.

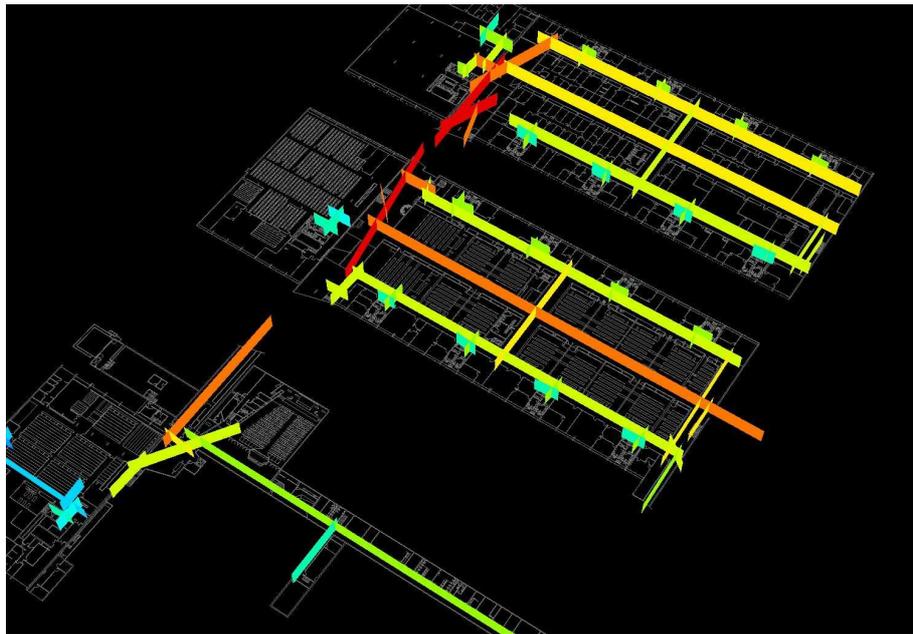


Figura 3 – Detalhe do mapa axial do Edifício Anexo II da Câmara dos Deputados.

Têm-se, dessa maneira, uma ferramenta valiosa para estudos espaciais e de design ao possibilitar que fatores relacionados à disposição dos espaços (configuração) sejam matematicamente mensurados e claramente visualizados e, portanto, possam ser correlacionados com a infinidade de informações que envolvem estudos urbanos ou de edifícios complexos. Tais correlações podem ser produzidas a partir dos diversos requisitos espaciais demandados pelos usuários, conforme as incidências sobre as atividades legislativas, como no caso da Câmara. Além disso, permitem a simulação de cenários futuros a partir da avaliação das alterações físicas porventura previstas.

<sup>15</sup> Eixos mais integrados são aqueles mais permeáveis e acessíveis no espaço, de onde mais facilmente se alcançam os demais. Implicam, em média, os caminhos topologicamente mais curtos para serem atingidos a partir de qualquer eixo do sistema. Eixos mais integrados tendem a assumir uma posição de controle, uma vez que podem se conectar a um maior número de eixos e hierarquicamente apresentam um potencial de integração superior. Ao conjunto de eixos mais integrados se dá o nome de núcleo de integração.

### **3.2 Geoprocessamento/SIG**

A base de dados oriunda da pesquisa – incluindo as bases cartográficas e XREFs, as representações lineares e os mapas axiais analisados – está inserida no aplicativo Arcview/ArcGIS 9.3®, um software de geoprocessamento que congrega em um mesmo banco informações vetoriais (mapas) e dados diversos, otimizando o tratamento de dados.

A opção por um banco de dados georreferenciado e pela utilização de um SIG deve-se às possibilidades de manipulação que um sistema como este pode oferecer. Segundo Foresti e Hamburger (1995), o conhecimento da distribuição espacial das diversas formas de ocupação do espaço necessita de um sistema de informações detalhadas que possam ser consultadas com grande frequência devido ao caráter extremamente dinâmico do ambiente.

## **4 Resultados**

O conjunto de informações levantadas foi disposto na base georeferenciada de dados, o que tem servido de subsídio para a elaboração de análises, pareceres e instruções processuais. Além disso, o sistema contempla as primeiras experiências em direção à composição de um *plano diretor de ocupação dos espaços físicos* para a Câmara dos Deputados. A seguir, são detalhadas informações sobre alguns dos produtos resultantes das análises, a incluir experiências e achados.

### **4.1 A elaboração dos cadernos técnicos**

Desde dezembro de 2006, no âmbito da Coordenação de Projetos do Departamento Técnico da Casa, vem sendo produzidos cadernos técnicos, discutindo aspectos relacionados aos espaços físicos associados à instituição. Dois dos exemplos são apresentados nos itens 4.1.1 e 4.1.2.

#### **4.1.1 CT01 – Planejamento dos Espaços Físicos (março de 2007)**

O caderno compreendeu uma pesquisa de avaliação inicial dos procedimentos aplicáveis ao planejamento dos espaços físicos na Câmara dos Deputados, baseando-se em (1) dados coletados por meio de variadas fontes (departamentos e coordenações) e (2) observações empíricas (coletadas *in loco* e em fontes primárias). Quanto aos temas, foram ponderando aspectos de: (1) população e densidades (saturação e demandas por espaços); (2) fluxos

(circulação ao longo dos edifícios); (3) ocupação (uso efetivo atual); (4) potenciais construtivos (possibilidades de incremento de área a partir de novos terrenos e lotes já doados ou em processo de doação à Câmara). A execução da rotina de trabalho vinculada ao caderno foi conduzida segundo o interesse em obter um *diagnóstico*, além de estabelecer as *rotinas futuras* para tarefas relacionadas.

O material alinhou-se aos objetivos do documento “*Elaboração da Proposta do DETEC para o Plano Plurianual – PPA 2008/2011*”, divulgado em 11 de dezembro de 2006 pela Assessoria do Detec/Câmara dos Deputados, na categoria “Estudos Técnicos Elaborados pelas Coordenações”. Os resultados obtidos até então tinham se mostrado úteis para discussões associadas ao PPA e serviram de subsídio para a definição das ações correlatas desta Coordenação de Projetos do Detec.

De março de 2007 até o presente, o caderno (CT01, 2007) tem sido utilizado como subsídio técnico para os pareceres processuais despachados pela Seção de Gerenciamento e Planejamento do Espaço Físico do Núcleo de Arquitetura (CPROJ/Detec). As conclusões sobre indisponibilidade de espaço tem sido úteis para demonstrar a necessidade de reordenamento e remanejamento entre órgãos internos da Câmara, de modo a amenizar os conflitos por distribuição de área.

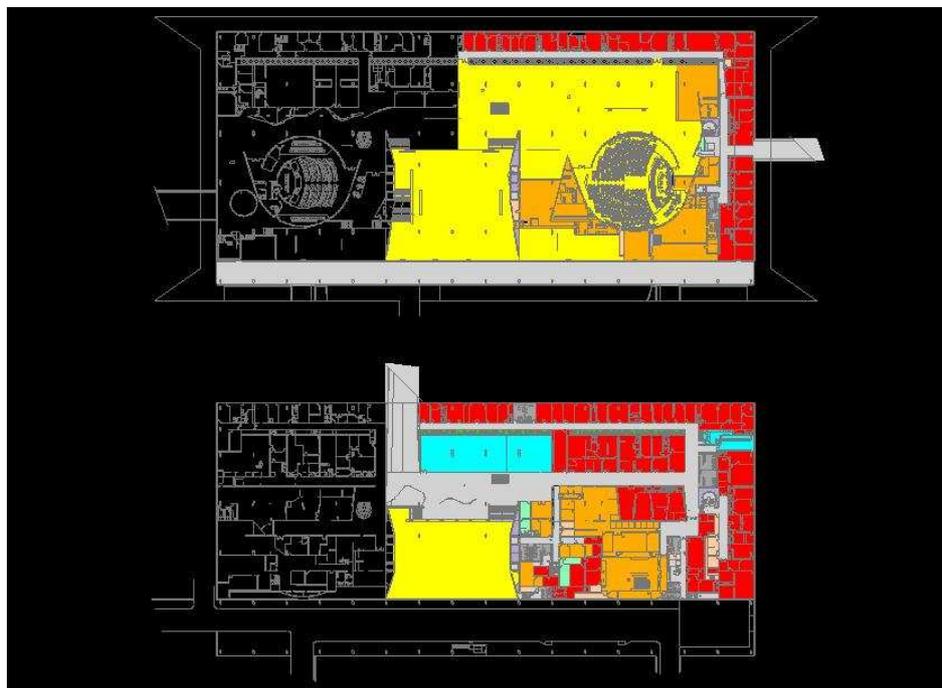


Figura 4 – Ilustração de parte do mapa de uso e ocupação dos espaços na Câmara: Edifício Principal.

#### 4.1.2 CT04 – Acessibilidade Viária & Estacionamento (maio 2007)

Este Caderno Técnico (CT04, 2007) compreendeu um estudo exploratório e preliminar a respeito da problemática da acessibilidade viária e do quantitativo de vagas para estacionamento na área de entorno de edificações pertencentes à Câmara dos Deputados. Foi motivado pelas constantes reclamações em razão da dificuldade em estacionar nas proximidades da Casa, o que vem sendo agravado devido: (a) ao crescimento no número de veículos particulares nas imediações da Câmara e (b) às perspectivas de ampliação do complexo Principal e Avançado da Casa, a partir da construção de novos edifícios, o que implica o remanejamento de áreas de estacionamento, uma maior circulação de veículos particulares e a necessidade de readequação da malha viária.

Para a avaliação foram consideradas informações sobre: (1) quantitativos atuais de vagas; (2) áreas disponibilizadas para o fim e (3) cenário futuro de ocupação. Ao final, foram indicadas as recomendações relacionadas ao tema por meio do estabelecimento de diretrizes entendidas como relevantes para a melhoria das condições de acesso viário, estacionamento e de tráfego, racionalizando a circulação e o trajeto de servidores e visitantes que se dirigem à Casa. Dentre as recomendações, algumas de interesse foram: (1) qualquer proposta de ocupação presente ou futura para a área deve considerar o Plano do Setor de Administração Federal Sul – SAFS (Figura 5) principalmente no que se refere ao novo traçado viário; (2) não devem ser realizados investimentos e construções (edificações – provisórias ou definitivas e estacionamentos) em áreas que estejam em desacordo com o referido Plano – entenda-se a ocupação de áreas previstas para vias, segundo o plano de circulação futuro previsto para o SAFS; (3) devem se iniciar discussões para uma articulação entre as instituições beneficiárias e afetadas pelo SAFS (TCU, STJ, Câmara, etc.) e o GDF, no sentido de traçar um *Plano de Ocupação* e estudos de impacto das ocupações futuras, o que resultaria em subsídios projetuais de longo prazo; (4) estudar, por meio da criação de grupos de trabalho, formas de estimular iniciativas sustentáveis de deslocamento e acesso dos servidores à Câmara<sup>16</sup>; e (5) iniciar a ação integrada das instituições que compõem o SAFS e a Esplanada, junto ao GDF, para estudo e a proposição de melhorias pontuais no sistema de transporte coletivo local. Algumas dessas ações podem ser subsidiadas pelas instituições beneficiárias.

---

<sup>16</sup> Nesse sentido, além de observar a viabilidade de ocupação de novas áreas de estacionamentos, devem-se priorizar as iniciativas de uso do transporte coletivo, não apenas através do reforço e ampliação dos sistemas de integração nos estacionamentos avançados (denominados de “Economildo”), mas principalmente reforçando e ampliando a rota do transporte coletivo exclusivo da Câmara (hoje limitado ao trajeto Rodoviária – Câmara – Rodoviária), ponderada a viabilidade em termos de economicidade



Figura 5 – Sobreposição dos lotes pertencentes ou em processo de doação à Câmara (em marrom) e do novo sistema viário a ser implantado no SAFS (em amarelo e vermelho).

#### 4.2 Fluxos e movimento

A análise dos espaços físicos na Câmara dos Deputados exige a consideração de diversos atributos. Um deles corresponde à investigação de fluxos e acessos, fator particularmente importante por se saber que a Casa é composta por diversas edificações e uma das dificuldades recorrentes é a movimentação interna ao longo do Complexo Principal.

Para a análise dos fluxos na Câmara foram utilizados procedimentos de contagem e simulação de movimento em circulações, realizadas por intermédios da *sintaxe espacial*. A opção baseou-se no fato de que não há dúvidas que certas áreas atraem mais pessoas, enquanto outras menos. Existem fatores “*a-espaciais*” – como localização de lanchonetes, posicionamentos de caixas eletrônicos, costumes e hábitos, tradição, etc. – que promovem ou não a utilização deste ou daquele lugar. Todavia, o que se argumenta aqui é a interferência também de fatores *espaciais*, como a forma construída e sua maneira de articulação, que são capazes – acredita-se – de condicionar este movimento, conforme reportado por vasta literatura sobre o tema<sup>17</sup>.

Para a análise, considerou-se a elaboração do mapa axial da Câmara, que contemplou as seguintes etapas: (a) sobre uma base do sistema de plantas dos edifícios foram desenhados os eixos que representam os percursos de movimento possíveis (corredores), segundo as barreiras e permeabilidades ao movimento ali existentes; (b) cada linha recebeu automaticamente um

<sup>17</sup> Consultar revisão da literatura disponível sobre o tema elaborada por Medeiros (2006).

número de identificação; (c) a malha resultante de eixos, denominada *representação linear* (Figura 6), foi disposta em um software especialmente desenvolvido para este fim (Depthmap<sup>®</sup>), que calculou os valores de conectividade<sup>18</sup>; e (d) na seqüência, produziu os chamados valores de integração.

Estes potenciais numéricos indicam os eixos mais integrados e os mais segregados do sistema a partir da quantificação obtida. Os valores podem ainda ser traduzidos para uma escala cromática, de espessura de linha ou de tons de cinza, o que facilita a leitura imediata e a interpretação dos mapas, apresentando ao observador a variação de potenciais de movimento nos eixos analisados de uma maneira gráfica (Figura 7).



Figura 6 – Representação linear dos eixos de circulação da Câmara dos Deputados.

<sup>18</sup> Assume-se que eixos mais conectados são aqueles que apresentam uma maior quantidade de alimentação de portas e outros corredores, e isso já seria um indício para ali haver uma ocorrência de maior quantidade de pessoas. Entretanto, sabe-se que a relação positiva entre conectividade e movimento será dependente do posicionamento de um determinado eixo em um sistema como um todo. Significa que além de uma boa conectividade, é importante que o eixo esteja posicionado centralmente em relação aos demais, sendo que aqui centralidade é uma noção antes topológica do que geométrica e associa-se, diretamente, a uma maior densidade de linhas, independentemente da posição geométrica no espaço. Das conexões entre eixos derivam os chamados *valores de integração*, que representam o quão acessível (em termos topológicos potenciais, ou seja, desconsiderados fatores outros que não a estrutura espacial) é um determinado eixo em relação a todos os demais em um sistema. Para facilitar a investigação e o tratamento estatístico dos dados, estes valores de passos médios são normalizados, objetivando também permitir a utilização comparativa dos valores entre diversos mapas, e convertidos para os chamados *valores de integração*.

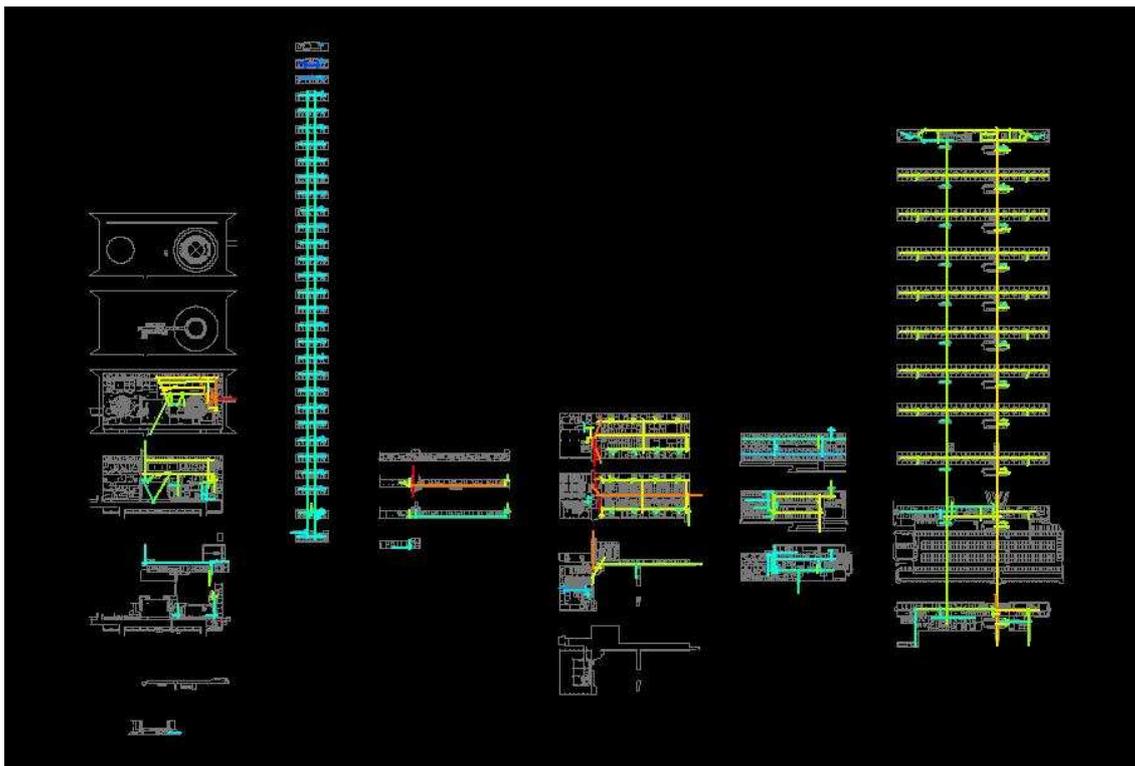


Figura 7 – Mapa axial da Câmara dos Deputados: cores quentes representam eixos potencialmente mais acessíveis, cores frias o contrário.

Para verificar o grau de correlação entre a capacidade de movimento de uma determinada estrutura espacial avaliada por meio do mapa axial e o fluxo real de pessoas, é necessário validar a correspondência. Estudos comprovam que a *correlação* e a *regressão linear* entre contagem de pessoas e valores de integração é elevada, entretanto é recomendado confirmar a assertiva para legitimar a aplicação da ferramenta em estudos de planejamento para a Casa.

Para o procedimento de contagem do fluxo real de pessoas circulando ao longo do complexo decidiu-se adotar as gravações do Circuito Fechado de TV da Câmara para 7 câmeras distribuídas no Edifício Principal, Anexo I e corredores entre edificações<sup>19</sup>. Para o alcance dos achados, os valores de integração obtidos por meio do mapa axial foram confrontados com as contagens levantadas para cada ponto de observação das câmeras. Realizados os correspondentes procedimentos estatísticos, encontrou-se um  $R^2$  de 76% (Figura 8), o que indica uma correlação muito alta, conforme a Escala de Cohen<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> As gravações são simultâneas e se referem a um mesmo período/dia: 08 de novembro de 2006, quarta-feira, entre as 9h e 10h da manhã.

<sup>20</sup> Para maiores informações sobre a classificação, ver Jacques (2006).

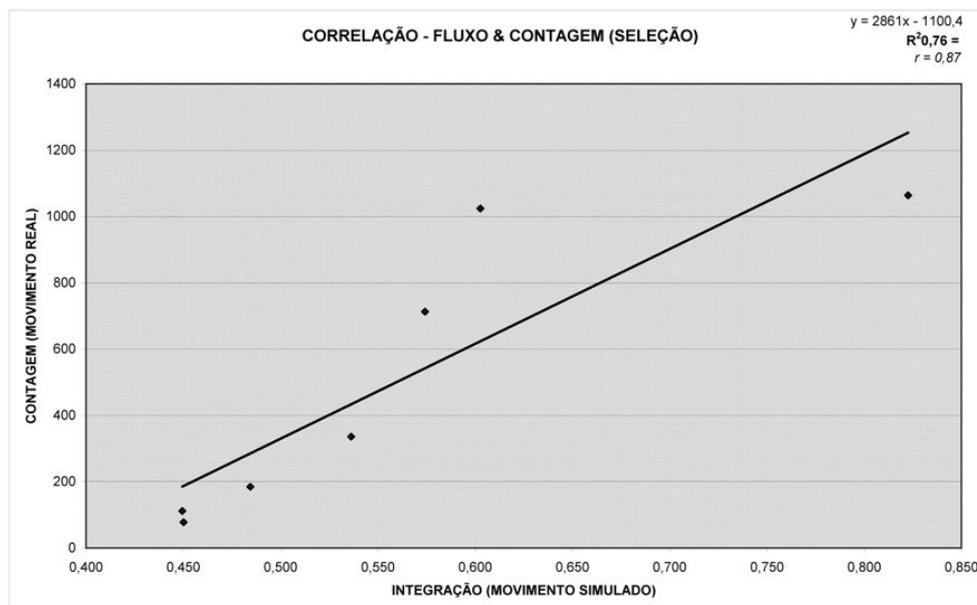


Figura 8 – Correlação entre fluxo simulado por meio do mapa axial e contagem real de indivíduos.

O dado evidencia a aplicabilidade do método para estudos de fluxo, o que possibilitará especialmente a *simulação de projetos* de intervenção no complexo e suas conseqüências para a circulação entre edifícios – o que é fator crucial para o planejamento do espaço físico na Câmara dos Deputados.

### 4.3 O cálculo de densidade

O estabelecimento de quantidade mínima de metro quadrado por servidor requer a interpretação de um conjunto de condicionantes para a definição de procedimentos que viabilizem o achado de valores de referência que possam ser utilizados como parâmetro de projeto e planejamento do espaço físico. Para a avaliação do caso da Câmara dos Deputados, foram diversos os aspectos ponderados na análise, a saber: (a) inexistência de norma ou diretriz oficial que estabeleça o número mínimo de metros quadrados por servidor para um espaço de trabalho, seja de natureza pública ou privada<sup>21</sup>; (b) historicamente os ambientes de trabalho passaram por um progressivo processo de adensamento<sup>22</sup>; (c) a Câmara dos Deputados vem investindo significativamente nos últimos anos na substituição de mesas de madeira por estações de

<sup>21</sup> A depender da maneira de organização do mobiliário e do tipo de atividade a ocorrer em um certo ambiente, os valores variam sem que isso signifique, necessariamente, a perda ou o comprometimento da qualidade do espaço construído.

<sup>22</sup> Migrou-se de uma situação baseada em compartimentações intensas, prioritariamente em ambientes de trabalho individuais (até finais do século XIX e início do século XX), para a ideia dos planos livres, conforme enfatizado pelos arquitetos do movimento moderno. A disposição de grandes vãos para espaços de trabalho facilitou a consolidação do padrão das chamadas estações de trabalho que, por seu modo de disposição e arranjo, permitem uma melhor utilização e racionalização da área disponível, maximizando seu uso.

trabalho<sup>23</sup>; e (d) no âmbito do Departamento Técnico, Coordenação de Projeto e Seção de Gerenciamento e Planejamento dos Espaços Físicos da Casa, são constantes as solicitações por áreas oriundas de órgãos internos e externos da Casa<sup>24</sup>.

Remetendo aos condicionantes apontados previamente, para o cálculo de referência na Câmara dos Deputados foram considerados como amostragem o cálculo da metragem quadrada dos ambientes em relação ao número de postos de trabalho nele localizados, segundo levantamentos *in loco* para 3 situações específicas: (a) *Situação 1 – Edifício Anexo II* – Todos os ambientes de trabalho do edifício Anexo II, distribuídos em seus 4 níveis de pavimentos (Subsolo 2, Subsolo 1, Térreo e Superior), foram computados; (b) *Situação 2 – Pregão 51* – Para o cálculo foram verificados todos os projetos de instalação de novo mobiliário (estações de trabalho) associados ao Pregão 51; e (c) *Situação 3 – Amostra para o Edifício Anexo IV* – Aqui foram avaliados os graus de saturação e densidade dos gabinetes parlamentares situados em 3 pavimentos do Edifício Anexo IV (2º, 3º e 4º Pavimentos). A escolha considerou esta edificação por ser o mais emblemático ambiente de trabalho legislativo na Câmara dos Deputados, a ponderar a existência de 513 gabinetes para os Deputados no Complexo Arquitetônico Principal da Casa.

Sobre o procedimento, importa esclarecer que: (a) para o cálculo da metragem quadrada por servidor, adotou-se a referência da *razão entre a área do ambiente e o número de postos de trabalho ali localizados*; (b) foram considerados apenas ambientes efetivamente de trabalho; (c) as salas exclusivas/restritas, incluindo ambientes de reprografia, arquivo, almoxarifado, foram desconsideradas em razão de sua peculiaridade<sup>25</sup>; (d) preferiu-se a indicação de postos de trabalho por ambiente e não de número de funcionários por ambiente, tendo em vista que o primeiro valor representa o número efetivo de servidores trabalhando *simultaneamente* em um certo local; e (e) a categoria *posto de trabalho* corresponde a uma superfície de trabalho (mesa, bancada ou estação de trabalho) que abriga um servidor desempenhando suas atividades<sup>26</sup>.

A síntese dos cálculos está apresentada na Tabela 1, computada segundo as categorias amostrais para variados ambientes da Câmara dos Deputados, a partir dos procedimentos

---

<sup>23</sup> De fato há o caráter de contemporaneidade e de visão empresarial/corporativa associada simbolicamente ao novo mobiliário e, além disso, a estratégia tem permitido o adensamento dos ambientes de trabalho e a ocupação máxima dos espaços. Sabe-se, entretanto, que a ação requer estudos mais aprofundados de modo a relacionar, ao tema, discussões sobre densidade e segurança.

<sup>24</sup> É sabido o estado de saturação dos espaços na Câmara, conforme demonstrado pelo *Caderno Técnico 01 – Espaços Físicos*. No documento foi apontado que, para uma melhoria na qualidade do ambiente de trabalho na Casa, seria necessário não somente efetivar o discurso de ampliação dos complexos arquitetônicos pertencentes ao órgão, como também estabelecer o remanejamento e o reordenamento de órgãos, o que significaria a aplicação de procedimentos de compensação de área e a utilização de estratégias de substituição de mobiliário, como aquela associada às estações de trabalho.

<sup>25</sup> Igualmente nesta categoria, e para não mascarar os dados, ambientes de chefes foram descartados por apresentarem uma metragem que usualmente não corresponde à situação efetiva naquele órgão.

<sup>26</sup> Para ser considerado posto de trabalho, não é necessário haver computador na superfície: a característica é dependente da natureza da atividade em curso.

apontados no tópico anterior. O valor final obtido (5,11m<sup>2</sup>/posto) tem sido utilizado para as recomendações projetuais, bem como indicador vinculado ao planejamento estratégico da Casa.

Tabela 1 – Quadro comparativo da média m<sup>2</sup>/posto de trabalho na Câmara dos Deputados, segundo a amostra.

EDIFÍCIO	PAVIMENTO	ÁREA TOTAL	NÚMERO DE PT	MÉDIA M <sup>2</sup> /PT
SITUAÇÃO I		7.124,09	1243	5,73
SITUAÇÃO II		2.705,65	533	5,08
SITUAÇÃO III		3.284,49	792	4,15
<b>Média Global</b>		<b>13.114,23</b>	<b>2568</b>	<b>5,11</b>

## 5 Algumas Recomendações

A problemática de ocupação dos espaços físicos e qualidade nos ambientes de trabalho na Câmara dos Deputados parece resultar de uma combinação de fatores, dentre os quais predomina o desequilíbrio quanto à distribuição de áreas, fonte potencial de conflitos em um quadro fortemente marcado por determinações de ordem política, dada a natureza da instituição.

Estudos elaborados pelo Núcleo de Arquitetura da Coordenação de Projetos do Detec (CT01, 2007 a CT05, 2007), a partir de uma série de desconfortos, inadequações e perdas na realização das atividades fim e meio da Casa, apontou que iniciativas de planejamento espacial na Câmara dos Deputados devem considerar simultaneamente duas estratégias de intervenção física: (1) *tamanho*, correspondente à ampliação da área espacial da Casa, especialmente em relação ao entorno do Complexo Principal, por meio do aproveitamento de potenciais construtivos de lotes pertencentes à Casa; e (2) *arranjo*, desenvolvido segundo uma proposta de reordenamento espacial dos usos e atividades dispostas nos edifícios da Câmara, segundo avaliações de densidade versus segurança, população e compatibilidade de áreas, etc.

Os dois focos devem ser balizados de acordo com a legislação vigente (urbanística, patrimonial, trabalhista, etc.), conformados a partir de aspectos científicos, metodológicos e técnicos que priorizem o alcance de um *status* adequado de qualidade espacial dos ambientes de trabalho na Casa com vistas à boa organização e funcionamento do parlamento.

Esta pesquisa, portanto, dialogou com tais achados preliminares, colaborando para a ênfase na necessidade de um estudo minucioso, e continuado, sobre a distribuição e qualidade espacial dos ambientes e órgãos pertencentes ao organograma da Câmara dos Deputados, confrontados com as correspondentes implicações para a realização das atividades legislativas.

Consideramos ser fundamental para o entendimento da temática a investigação e discussão do espaço físico e das atividades relativas à elaboração de leis, com base no princípio de forma-espaço, e mais especificamente, como sua leitura no complexo arquitetônico da instituição pode auxiliar em *ações reflexivas* sobre a configuração espacial do lugar. Por ação reflexiva entende-se o conjunto de estratégias para avaliar o espaço construído, desde sua construção temporal à exploração de cenários futuros, conforme desígnios de ordem funcional e,

por vezes simbólica, em perspectivas temporais distintas. Inclui, também, o confronto entre exemplares, validando achados e construindo identidades/distinções a partir de amostras.

Significa que todos os focos contemplados no planejamento aqui arrolados e discutidos têm por fim as implicações na forma-espço e no entendimento de como certos atributos interferirão no elemento construído e na realização/desenvolvimento das atividades. Os atributos seriam aqueles incidentes na qualidade do espaço, a incluir aspectos como: (1) *Configuração Espacial* e ocupação atual – os arranjos, a articulação e o relacionamento entre espaços correntemente utilizados; (b) *População Existente* – perfil e quantidade de indivíduos que utilizam os espaços, suas demandas, carências, saturações, incômodos, etc.; (c) *Carências e Desígnios* identificados mediante observação e consulta aos usuários conforme suas correspondentes rotinas de trabalho; (d) *Potenciais Construtivos e Adequabilidades* – identificação de novos espaços disponíveis, ou melhor adequação desses espaços para certos usos; e (e) *Legislação* – aspectos legais que condicionam a apropriação e utilização dos espaços (municipais, distritais, estaduais, federais, ABNT, etc.).

Avalia-se que o artigo, que compreende ações do Grupo de Pesquisa e Extensão “A investigação da forma-espço em edifícios complexos: estratégias para gerenciamento e planejamento de espaço físico na Câmara dos Deputados”, esclarece aspectos relativos à associação entre forma-espço e desempenho de atividades profissionais, contribuindo para fundamentar cientificamente a tomada de decisões projetuais e administrativas.

O produto da continuidade do trabalho, a contribuir para a elaboração de um *plano diretor de usos dos espaços* e construído segundo procedimentos teóricos, metodológicos e ferramentais precisos, compreenderá um conjunto de recomendações e princípios delineadores para uma melhor distribuição espacial no órgão. Acredita-se que as etapas futuras precisam contemplar a consolidação da base de dados espacial que, segundo (a) utilização adequada, (b) atualização dinâmica e (c) consulta democrática a partir de níveis de acesso, poderá se tornar uma robusta ferramenta de auxílio para a concepção espacial na Câmara. Espera-se, deste modo, que os achados associados à efetivação de tais ações de planejamento de edificação complexa possam subsidiar decisões tecnicamente fundamentadas, construindo uma rotina que pondere o planejamento global e o entendimento que alterações localizadas têm, em graus variados, implicações para o complexo por inteiro.

Os achados e processos resultantes da pesquisa, e das iniciativas afins que já vem sendo tomadas pela Coordenação de Projetos desde novembro de 2006, esclarecem a necessidade de se construir um sistema de informações para gerenciamento e planejamento dos espaços físicos na Câmara dos Deputados. Para planejar um espaço – qualquer que seja a escala, principalmente em edificações complexas já em uso, é relevante conhecer, com grau de confiança e precisão, qual o quadro atual e passado daquele local para, a partir daí, estimar as demandas futuras.

Acreditamos que um nível satisfatório de confiabilidade dos dados poderá ser atingido por meio de estratégias de organização, controle, análise e atualização de informações, ancoradas em procedimentos conceituais claramente definidos, atitude particularmente relevante em uma instituição onde a variável legislativa/política impõe condicionantes para além da alçada técnica.

Ademais, ao serem inseridas rotinas de simulações futuras, como ocorre no caso dos parâmetros de circulação, será possível estabelecer cenários com antecedência, melhor delineando iniciativas gerenciais. E não apenas: produtos como o que se apresenta poderão fornecer parâmetros para legislações associadas, planos diretores, planos de manejo, minutas de planejamento, intenções projetuais e mesmo decisões localizadas, o que cristalizará sua utilidade para as ações sobre os espaços físicos na Câmara dos Deputados.

O fato é particularmente útil num momento em que a administração da Casa, por meio do patrocínio de ações de planejamento e gestão estratégica, inicia programas e projetos corporativos estruturantes. Em abril de 2009, foram lançados 11 projetos e programas “considerados estruturantes para o salto qualitativo da gestão estratégica da Câmara dos Deputados para os próximos anos”, por serem aqueles que causarão maiores impactos nos objetivos do mapa corporativo (Plano, 2009). Um deles é o “*Plano Diretor de Uso dos Espaços*”, que compreende a definição de política para o reordenamento e racionalização dos espaços construídas da Casa, com a incorporação de conceitos de acessibilidade e sustentabilidade (em seus correspondentes âmbitos ampliados), tendo em vista o propósito de assegurar condições adequadas de trabalho no órgão.

## 6 Referências

- APPEL-MEULENBROEK, Rianne. Knowledge sharing in research buildings and about their design. In: 7<sup>th</sup> SSS, 2009, Estocolmo - Suécia. *Proceedings...* Estocolmo: KTH, 2009.
- CAPRA, Fritjof. *A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos*. 8 ed. São Paulo: Pensamento-Cultrix, 2003.
- COUTINHO, Evaldo. *O espaço da arquitetura*. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1998.
- CT01 (Planejamento dos espaços físicos). Brasília: SEGEP/NUAR/CPROJ/DETEC/ Câmara dos Deputados, 2007 (mimeo).
- CT02 (CEFOR: avaliação dos espaços físicos). Brasília: SEGEP/NUAR/CPROJ/DETEC/Câmara dos Deputados, 2007 (mimeo).
- CT03 (CENIN: avaliação dos espaços físicos). Brasília: SEGEP/NUAR/CPROJ/DETEC/Câmara dos Deputados, 2007 (mimeo).
- CT04 (Acessibilidade viária e estacionamentos). Brasília: SEGEP/NUAR/CPROJ/DETEC/Câmara dos Deputados, 2007 (mimeo).
- CT05 (Densidade e grau de saturação espacial). Brasília: SEGEP/NUAR/CPROJ/DETEC/ Câmara dos Deputados, 2007 (mimeo).
- FORESTI, Celina; HAMBURGER, Diana Sarita. Sensoriamento remoto aplicado ao estudo do uso do solo urbano. In: TAUKE, Sâmia Maria. *Análise Ambiental: uma visão multidisciplinar*, 2. ed. São Paulo: Editora UNESP, 1995.

- HILLIER, Bill. A theory of the city as object,. In: 3<sup>rd</sup> SSS, 2001, Atlanta - EUA. *Proceedings...* GeorgiaTech/University of Michigan, 2001, p. 02.1-02.28.
- HILLIER, Bill. *Space is the machine*. Londres: Cambridge University Press, 1996.
- HILLIER, Bill; HANSON, Julienne. *The social logic of space*. Cambridge: CPU, 1984.
- HOLANDA, Frederico. Arquitetura sociológica. In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. São Paulo, 2007, v. 9, n. 1, p. 115-129.
- JACQUES, Maria Alice Prudêncio. *Comunicação Particular*. Brasília, 2006.
- MEDEIROS, Valério A. S. de. *Urbis Brasiliae ou sobre cidades do Brasil*. Brasília, 2006. Tese – PPG-FAU/UnB.
- PLANO - PLANO ESTRATÉGICO CORPORATIVO: Câmara dos Deputados. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/conheca/gestaoestrategica/plano-estrategico-corporativo/?searchterm=Planejamento%20Estratégico>>. Acesso em: 20 jun. 2009.
- SAILER, Kerstin, PENN, Alan. Spatiality and transpatiality in workplace environments. In: 7<sup>th</sup> SSS, 2009, Estocolmo - Suécia. *Proceedings...* Estocolmo: KTH, 2009.
- STEEN, Jesper. Spatial and social configurations in offices. In: 7<sup>th</sup> SSS, 2009, Estocolmo - Suécia. *Proceedings...* Estocolmo: KTH, 2009.

Artigo recebido em: 17/02/2010

Artigo aceito para publicação em: 28/04/2010



## A PALAVRA COMO ARMA:

### Análise do discurso do Deputado Mário Covas em defesa da imunidade parlamentar

Elizabeth Paes dos Santos<sup>1</sup>

**Resumo:** Este artigo faz uma análise do pronunciamento do Deputado Mário Covas, em dezembro de 1968, em defesa da imunidade parlamentar e da liberdade de palavra, principais ingredientes dos regimes democráticos. Utilizando as propostas formuladas por Norman Fairclough, Patrick Charaudeau e Tereza Halliday, reconstituem-se elementos caracterizadores da enunciação e os principais recursos discursivos utilizados.

**Palavras-chaves:** análise de discurso; imunidade parlamentar; discurso parlamentar.

**Abstract:** This paper analyses the speech given by the Congressman Mario Covas, in December 1968, in defense of immunity and the guarantee of freedom speech. Using the proposals presented by Norman Fairclough, Patrick Charaudeau and Tereza Halliday, the author reconstitutes the typical elements of the utterance and the main discursive resources present in the text.

**Keywords:** discourse analysis; immunity; parliamentary speech.

#### 1 Introdução

O objetivo principal deste trabalho é analisar um discurso feito em dezembro de 1968 pelo Deputado Mario Covas em defesa da imunidade parlamentar, tema bastante controverso ainda hoje. Para isso serão utilizadas as propostas teóricas e metodológicas de Norman Fairclough, Patrick Charaudeau e Tereza Halliday.

O texto a ser analisado foi publicado no Diário da Câmara dos Deputados (DCD) do dia primeiro de junho de 2000. As notas taquigráficas do pronunciamento não saíram nos Anais da Câmara, pois haviam sumido e as fitas de áudio reutilizadas, restando apenas alguns trechos (Markun, 2001). Estas notas reapareceram em 2000, quando a servidora aposentada da Câmara, Anna Lúcia Brandão, entregou-as para publicação. Ela tivera acesso ao material no início de 1980, quando realizava as pesquisas para o seu livro *A resistência parlamentar após 1964* (Brandão, 1984) e as conservou em seu poder durante todo este tempo.

Além da importância histórica, a escolha desse discurso justifica-se pela necessidade de

---

<sup>1</sup> Especialista em Processo Legislativo e Assistente de Controle Interno da Câmara dos Deputados. Especialista em Processo Legislativo e em Auditoria Interna. ([elizabeth.santos@camara.gov.br](mailto:elizabeth.santos@camara.gov.br)).

mostrar quão necessário é garantir a liberdade de expressão aos parlamentares. A imunidade é uma prerrogativa do Parlamento como um todo e não dos deputados isoladamente, e serve para garantir a inviolabilidade das suas manifestações.

## **2 Pressupostos teóricos e metodológicos**

### **2.1 Os caminhos práticos da análise do discurso**

Norman Fairclough é conferencista no Departamento de Lingüística e Língua Inglesa Moderna da Universidade de Lancaster. Ele é um dos principais autores da Análise do Discurso Crítica (ADC), a qual pode ser definida como um método que, envolvendo várias disciplinas, analisa o uso que se faz da linguagem de forma crítica e que podem passar despercebidas pelo “auditório”. Para ele, o discurso é “um modo de ação, uma forma em que as pessoas podem agir sobre o mundo e especialmente sobre os outros” (Fairclough, 2001, p. 91).

Esse é um aspecto que nos interessa abordar já que entendemos que o pronunciamento parlamentar tem por objetivo, mais que qualquer outro gênero do discurso, agir sobre o mundo e sobre os outros. É isso que acontece quando um deputado se pronuncia em plenário. Ali, por meio de sua fala, ele tenta convencer os outros parlamentares a mudarem o curso das votações e até da própria História.

Em *Discurso e mudança social* (2001), Fairclough mostra que o estudo do discurso passa por três dimensões, as quais na prática estão superpostas e compõem um “quadro tridimensional”, cujos elementos seriam: “(1) análise das práticas discursivas, focalizando a intertextualidade e a interdiscursividade das amostras do discurso; (2) análise dos textos (microanálise da prática discursiva); e (3) análise da prática social da qual o discurso é uma parte” (Fairclough, 2001, p. 282). Como o objetivo de Fairclough é propor um método prático de análise do discurso, ele começa alertando para os três itens principais de seu método: os dados, a análise e os resultados.

Sobre os dados no caso do discurso parlamentar, ressalte-se que a própria transcrição das amostras implica uma interpretação. Desse modo, a análise de um pronunciamento parlamentar pode se apoiar na gravação de vídeo ou nas notas taquigráficas. Independentemente do material selecionado, entretanto, o pesquisador deve estar ciente de que a sua escolha tem um significado que deve ser explicitado. Além disso, no caso de uso das notas taquigráficas, deve-se levar em consideração que podem ter ocorrido algumas correções da linguagem oral na transcrição.

Após a indicação precisa dos dados, deve-se passar para a fase de análise, a qual envolve a indicação das características, dos padrões e das estruturas típicas do tipo de discurso escolhido. Também faz parte da análise do texto a indicação de alguns aspectos gramaticais como: de que modo as orações e os períodos estão relacionados; quais os tipos de marcadores de coesão que aparecem no texto; se foram criados novos termos e de que forma ocorreu; como foram empregados os verbos e advérbios, etc. Outro aspecto indispensável a esta análise é o

levantamento das metáforas utilizadas, apontando seus efeitos estilísticos e esclarecendo os fatores (culturais ou ideológicos) que podem ter levado o autor a escolhê-las.

Para os propósitos deste trabalho, interessam-nos particularmente as considerações de Fairclough sobre intertextualidade, pois procuraremos mostrar, no pronunciamento sob análise, a presença de outros textos com os quais se relaciona e as situações sociais que acabaram influenciando a sua produção, distribuição e interpretação (consumo). Dele serão utilizadas também as indicações dos passos a serem seguidos para se proceder a uma microanálise, ou seja, à análise da estrutura interna do discurso.

## 2.2 As regras do jogo de máscaras

Patrick Charaudeau é professor na Universidade de Paris-Nord e diretor-fundador do Centro de Análise do Discurso. No seu livro *Discurso político* (2006) encontram-se tanto as questões sobre a análise do discurso, enquanto uma proposta teórico-metodológica de abordagem da linguagem, quanto as questões que essa proposta enfrenta ao tomar por objeto o pronunciamento político.

Ele começa destacando o uso das “máscaras” no ato da comunicação, pois no ato de linguagem o enunciador usa a imagem que acha mais conveniente para convencer o seu interlocutor, e este por sua vez, ao tentar interpretar a mensagem recebida, pode fazer uso de outra máscara tentando, da melhor forma possível, influenciar o primeiro enunciador. É por isso que, para o autor, todo ato de linguagem obedece a certos princípios. O primeiro é o da alteridade, pois só é possível a tomada de consciência de si quando se está perante o outro; o segundo é o princípio da influência, quando se convence alguém a agir de algum modo, ou até mesmo dizer ou pensar segundo a intenção do primeiro. Mas se esta pessoa reage e também quer exercer, por seu turno, alguma influência sobre o outro, dá-se o princípio da regulação (Charaudeau, 2006).

Para o autor, é a palavra que garante os espaços de discussão, de ação e de persuasão, os quais asseguram que as decisões sobre as ações políticas serão, primeiramente, debatidas, que haverá troca de opiniões, que haverá uma tentativa de se resolverem os conflitos pelo convencimento e não pela força. Nesse sentido, afirma o autor que “o governo da palavra não é tudo na política, mas a política não pode agir sem a palavra” (Charaudeau, 2006, p. 21). De fato, quando se pronuncia no Plenário ou em uma Comissão, o deputado tenta convencer seus colegas a agir de acordo com aquilo que ele defende. De tal forma que a ação política ganha sentido e é motivada pelo discurso, e isto justifica plenamente o interesse que o estudo do discurso – e do discurso político mais especificamente – sempre despertou entre diversas áreas da ciência, como a história e a filosofia política.

Para Charaudeau, há três instâncias de realização do discurso político: a política, a cidadã e a midiática. Na instância política, relacionada com o lugar de governança, é importante que o indivíduo tenha legitimidade, ou seja, que os outros reconheçam nele a capacidade de

dizer e de fazer. Essa legitimidade pode se dar por filiação, por formação ou por mandato.

Claro que interessa ao político atingir o maior número possível de pessoas, portanto, para persuadir, o discurso político passa necessariamente pela emoção, pela razão e pela construção de uma imagem. Em outras palavras, para que um orador consiga a adesão de um auditório ele tem que ir além do uso racional dos argumentos. Ele terá que construir uma imagem de si, um *ethos*, com o objetivo de conseguir uma identificação com o auditório. Para isso ele deverá recorrer ao uso da emoção.

Foi Aristóteles quem introduziu a noção de *ethos* com sua obra *Retórica*. Para ele, em todo discurso há um potencial implícito de persuasão. Para convencer o auditório, o orador usa algumas provas técnicas para sustentar seu discurso persuasivo. Entre elas está o *ethos* que corresponde à imagem de si próprio e que serve para inspirar confiança e conseguir a adesão do auditório. Os outros instrumentos são o *pathos* e o *logos*. O uso do *logos* é que permite convencer, pois faz uso da razão, enquanto *pathos* visa produzir emoção no auditório, levando-o a agir.

Para o político, a construção de uma imagem é tarefa das mais espinhosas. Essa imagem de si, criada pelo político, tem de ter credibilidade. É por isso que o político procura construir um *ethos* de sério, de virtuoso e de competente.

Usando a teoria defendida por Charaudeau, procuraremos mostrar como foi importante que o Deputado Mário Covas tivesse legitimidade para usar a palavra no plenário da Câmara dos Deputados e que fosse reconhecido pela imagem (*ethos*) de seriedade e liderança para conseguir a adesão do auditório.

### 2.3 Por uma análise situacional

Foi Tereza Lúcia Halliday quem trouxe para o Brasil a teoria da Análise Retórica (Rhetorical Criticism). Halliday fez parte do corpo docente da Universidade Federal Rural de Pernambuco. Bacharel em jornalismo e PhD em Comunicação Pública, dedicou-se aos estudos sobre teoria da comunicação e à análise dos discursos organizacionais.

A Análise Retórica tem por objetivo examinar as circunstâncias de realização de diversos tipos de discursos persuasivos, como o publicitário, o religioso e o político, em que há claramente a intenção de influenciar a audiência.

A primeira tarefa proposta pela Análise Retórica é fazer a análise da situação retórica do discurso, ou seja, uma descrição do ambiente em que se realiza o ato retórico. Para Halliday instância é a situação que tem que ser modificada por um discurso (por um ato retórico), e ocorre “somente quando um **retor** (orador, escritor, anunciante) ‘se importa’ com determinada situação factual, ou tem interesse em modificá-la” (Halliday, 1988, p. 124).

Além da instância, compõem o problema retórico (também chamado de situação retórica) “uma audiência ou público passível de ser influenciado para atuar na modificação da instância [e] um conjunto de limitações e restrições” (Halliday, 1988, p. 124).

Para se fazer uma boa análise retórica, Halliday propõe um roteiro com seis passos. O primeiro deles supõe a reconstituição dos elementos históricos, políticos e culturais que influenciam no surgimento de uma instância, de uma situação que precisa ser modificada. Passa-se então para a análise dos fatores que levaram o retor a pensar que o seu discurso poderia ser a solução do problema que se apresentava ou o que representaria para a transformação daquela situação. Para isso pode-se partir do próprio levantamento dos argumentos apresentados pelo retor na tentativa de identificar a instância e de construir a sua própria versão dos fatos.

Ponto em comum a vários métodos de análise do discurso, a exemplo da proposta de Fairclough, é a identificação da sua anatomia e fisiologia, ou seja, a identificação do tipo de vocabulário, os argumentos e as figuras de linguagem usados pelo retor. Outro fator importante a ser investigado é o relacionamento estabelecido entre o retor e a audiência. Para isso é necessário mostrar se o retor possui, ou não, credibilidade.

Ponto alto na análise do discurso deve ser a interpretação desse ato retórico. Esse passo visa contribuir para ampliar a visão que se tem do discurso e da circunstância em que se efetuou. Muitas vezes essa interpretação é influenciada pela especialização do analista que se vale de sua experiência para identificar os elementos presentes naquele ato retórico.

O último passo da análise permite que o analista “assuma a postura de juiz, de avaliador do fenômeno pesquisado” (Halliday, 1988, 129). Para não fazer uma análise na base de suposições pessoais, devem ser observados alguns critérios como os pragmáticos (ou de efeitos), estéticos (ou de qualidade) e éticos (ou de valor).

### **3 Análise do texto**

#### **3.1 Os antecedentes da enunciação**

No Brasil, entre o final da década de 1950 e início da de 1960, vivia-se um clima de euforia, com um presidente “bossa nova”, que havia prometido o desenvolvimento de “50 anos em 5”. Após Juscelino Kubitscheck, em janeiro de 1961, toma posse o presidente Jânio Quadros e o vice João Goulart. Mas, em 25 de agosto de 1961, Jânio renuncia. A posse do seu vice, Jango (apelido de João Goulart), foi conturbada. Jango não era bem visto pelos militares. Ele só conseguiu ser empossado, em 7 de setembro de 1961, após uma manobra política instituindo o parlamentarismo. Tivemos o retorno ao presidencialismo após o plebiscito realizado, antecipadamente, em janeiro de 1963.

Não só a posse de Jango, mas todo o seu curto governo foi conturbado, pois ele não conseguiu apoio para as suas propostas de “reformas de base”. Assim, os seus opositores começaram a apertar o cerco contra seu mandato. Após o histórico comício da Central do Brasil, no Rio de Janeiro, em 13 de março de 1964, os militares antijanguistas se organizaram e, com o apoio de vários setores da sociedade preocupados com o “perigo comunista” e com a “desordem na economia”, depuseram João Goulart. O golpe foi deflagrado na madrugada do dia 31 de março, em Minas Gerais.

O Comando Supremo da Revolução logo editou um ato claramente de “exceção”, estabelecendo, entre outras coisas, eleições presidenciais indiretas e dando ao presidente amplos poderes, já que lhe era permitido cassar mandatos e suspender direitos políticos por dez anos, ou seja, retirou os poderes do Legislativo e fortaleceu os do Executivo.

Mesmo com o recrudescimento do regime, com a utilização de instrumentos ditatoriais e anticonstitucionais, os militares tentaram manter uma fachada democrática. Para continuar com o simulacro de democracia, foi convocada, pelo AI-4, uma assembléia nacional constituinte, a qual promulgou, em 1967, um texto basicamente ditatorial. Os deputados e senadores conseguiram, entretanto, duas vitórias: a proibição de fechar o Congresso e a criação da imunidade parlamentar (Jornal do Senado, 2006).

Todavia, aqueles que apoiaram o golpe logo ficaram descontentes e começaram a reagir. A Igreja e a OAB se posicionaram contra a Lei de Segurança Nacional (LSN). A imprensa começou a denunciar os aspectos autoritários, os atos de violência e as torturas. A juventude brasileira, como a de outros lugares do mundo na época, contestadora e anticapitalista, passou a lutar de diversas formas contra a ditadura (PAES, 1992).

Em síntese, a título de conclusão da leitura dos antecedentes da enunciação, podemos dizer que entre o Golpe de 64 e a edição do AI-5, ainda havia espaço para se fazer oposição ao regime. Mesmo dentro do Congresso, com toda a ameaça de cassação pairando sobre as cabeças dos parlamentares, a oposição situada no MDB ainda conseguia acusar o governo a partir das CPIs (Comissão Parlamentar de Inquérito) e os movimentos estudantis ainda conseguiam se mobilizar para protestar contra a situação.

O governo reagia a esses movimentos de contestação com violência e só esperava uma desculpa para fechar ainda mais o regime e acabar de vez com a oposição. A ocasião surgiu com o pronunciamento feito, no dia 3 de setembro de 1968, pelo Deputado Márcio Moreira Alves, que foi considerado ofensivo pelas Forças Armadas.

### **3.2 Contexto da enunciação**

Em 29 de agosto de 1968, uma quinta-feira, a Universidade de Brasília (UnB) foi invadida por militares que procuravam o estudante Honestino Guimarães, presidente da Federação dos Estudantes Universitários de Brasília, que tivera sua prisão preventiva decretada. Foi uma operação de guerra, testemunhada por vários parlamentares. Muitos deles tinham ido à procura dos próprios filhos e acabaram sendo agredidos, mesmo depois de se identificarem.

Nos dias seguintes à invasão, os pronunciamentos no Congresso refletiam a indignação dos congressistas. Márcio Moreira Alves, parlamentar carioca, utilizou a tribuna nos dias 2 e 3 de setembro de 1968 para condenar a invasão ao *campus* da UnB. No primeiro pronunciamento, feito numa segunda-feira, ele cobra das autoridades providências concretas na apuração dos responsáveis. No segundo, ele utiliza um espaço de tempo destinado a ligeiras comunicações, o Pequeno Expediente, também conhecido como “pinga-fogo”, no qual cada deputado podia falar

por até cinco minutos. Neste pronunciamento, Moreira Alves já não solicita das autoridades as medidas necessárias à punição dos invasores, mas passa a sugerir ao povo maneiras de reagir, de protestar contra aquela situação. A sua intenção era partir para a ação: por isso que ele sugeriu aos pais que não levem seus filhos para assistir às comemorações de 7 de setembro e que as moças não namorem militares.

O pronunciamento foi considerado ofensivo pelos Ministros das Forças Armadas. Os integrantes da “linha dura” pressionaram o Presidente da República, Arthur da Costa e Silva, pois desejavam um endurecimento do regime e precisavam de um pretexto para baixar mais medidas de exceção. O Ministro da Justiça, Luiz Antonio Gama e Silva, aproveitou-se, então, da situação e solicitou autorização ao Congresso para processar o deputado.

O pedido foi aprovado na Comissão de Constituição e Justiça, pois a Arena, numa manobra que procurava garantir o resultado desejado, substituiu seis de seus deputados, já que eles haviam demonstrado a intenção de rejeitar o pedido. No dia 12 de dezembro de 1968, o Projeto de Resolução nº 22, de 1968, foi para a deliberação do Plenário.

### **3.3 As contingências do pronunciamento**

A histórica sessão de 12 de dezembro de 1968 foi aberta com a presença de 48 deputados dos 409 que compunham a Câmara. Após a leitura da ata, deu-se início ao Pequeno Expediente, que contou com 32 pronunciamentos, dos quais dezesseis versaram sobre o pedido de licença para processar o Deputado Márcio Moreira Alves.

Após o Pequeno Expediente, foi aberta, então, a Ordem do Dia destinada à apreciação da pauta: votação do Projeto de Resolução nº 22, de 1968. Feita a contagem dos votos verificou-se que votaram 369 deputados: 141 votaram “sim”; 216, “não” e 12 votaram em “branco”. O projeto foi rejeitado e enviado ao arquivo.

Para o nosso estudo importa mostrar as razões de o auditório ter se manifestado de uma forma tão expressiva pela rejeição da concessão da licença (diferença de 75 votos), quando a expectativa do governo era de que fosse no máximo de vinte votos.

### **3.4 Auditório**

A sexta legislatura da Câmara dos Deputados foi instalada em 1º de março de 1967 e contava, por força de lei, com 409 deputados federais. Destes, 370 estavam presentes à sessão de 12 de dezembro de 1968. Não foi possível localizar a lista de presença, mas pode-se ter uma idéia do perfil da audiência, sabendo-se que 46% deles eram advogados; 27% eram engenheiros, médicos, economistas, professores e jornalistas; 14% eram industriais, comerciantes e fazendeiros, e entre os 13% restantes havia profissionais de diversas áreas, com destaque para um grande número de militares (20). Ou seja, é provável que quase a metade do auditório naquela tarde fosse formada por advogados e mais de um quarto por profissionais liberais.

Um outro dado a ser levantado é a composição partidária. A Arena era o partido

majoritário e o MDB, mesmo com dificuldade, conseguiu reunir o número mínimo para formar a sua bancada: 120 deputados.

Como podemos ver, a Câmara era composta, em sua maioria (67%), por deputados da situação. Isto representava uma dificuldade a mais para o orador, pois apesar de a fidelidade partidária só ter sido introduzida em 1969, com a Emenda Constitucional nº 1, a radicalização era evidente: a Arena era considerada um partido do governo e os seus representantes deviam dar sustentação a todas as suas decisões.

Para se avaliar a eficácia do discurso do Deputado Mário Covas, temos de levar em conta que mesmo com essa situação tão adversa, o resultado obtido (216 votos contrários à licença) nos permite deduzir que muitos arenistas contrariaram a orientação do partido e foram persuadidos pelo pronunciamento do líder opositor.

### **3.5 Legitimação do pronunciamento**

Segundo Tereza Halliday para se conseguir a legitimidade é preciso “agir retoricamente”, ou seja, é necessário “construir com palavras e outros símbolos uma realidade dentro da qual os outros vejam as coisas como gostaríamos que eles as vissem” (Halliday, 1987, p. 9).

Charaudeau acrescenta que a legitimidade não ocorre apenas no plano político, mas, seja onde for, ela depende “das normas institucionais que regem cada domínio de prática social, atribuindo *status* e poderes a seus atores” (Charaudeau, 2006, p. 65).

No caso dos discursos parlamentares a legitimação se dá na medida em que o discurso é autorizado, é legítimo. Esta legitimidade é construída retoricamente obedecendo-se às regras de uso da palavra disciplinadas nos regimentos internos das casas legislativas.

### **3.6. O pronunciamento do oponente**

Para Charaudeau (2006) não existe uma liberdade total quando se fala, existem sempre algumas restrições nas situações de comunicação/atos de linguagem. No caso do discurso político, além dos atores da comunicação (locutores e interlocutores) implicados na troca comunicativa, aparece também o “adversário”, que pode ser o concorrente numa disputa eleitoral, alguém que ocupou antes um determinado cargo e também o crítico das suas opiniões. Na histórica sessão em que foi feito o pronunciamento objeto de análise deste trabalho aparecem claramente duas posições antagônicas: ou se é a favor da concessão da licença ou é contrário a ela.

Geraldo Freire, líder do governo naquele momento, ocupou a tribuna na sessão de 12 de dezembro de 1968 para defender a concessão da licença para processar o Deputado Moreira Alves, por isso pode-se classificá-lo como o oponente ao pronunciamento do Deputado Mário Covas.

No seu discurso, ele sustentou que a imunidade parlamentar não era uma prerrogativa,

mas um privilégio dos parlamentares: “Concedida a licença, a imunidade se ausenta, restaura-se a vigência normal do princípio, fazendo desaparecer os privilégios (...)” (DCN, p. 112), e acrescentou “porque nesta Pátria não há privilégios” (DCN, p. 119)

Ele conclui o seu pronunciamento lembrando que já que o MDB estava obedecendo à “fidelidade partidária”, que a Arena com seus “homens desabusados e dignos, coerentes e puros, bravos e patrióticos” deveria fazer o mesmo. Com seu pronunciamento, Geraldo Freire visava refutar os argumentos utilizados pelo Deputado Mário Covas, desqualificando-o.

### 3.7 *Ethos* e credibilidade

Das três provas do discurso indicadas por Aristóteles (1966), o *ethos* era considerado mais importante. Para ele o orador deveria ter ‘virtudes morais’ que lhe garantissem a credibilidade dentro de uma ‘dimensão social’ que lhe permitiria convencer seu *auditório* ao se exprimir de um modo apropriado.

Para descobrirmos como era a identidade discursiva de Mário Covas investigamos qual era a imagem que dele tinham os seus colegas e como esta imagem foi construída através do seu pronunciamento, mostrando quais foram os recursos discursivos usados por ele para persuadir o plenário e levar os parlamentares a concordarem com suas idéias.

Este santista, filho de um comerciante português de café e de uma espanhola, desde cedo mostrou vontade de seguir a carreira política. Dizia que iria ser prefeito de sua cidade. Em 1961, disputou e perdeu a eleição para esta prefeitura, mesmo contando com o apoio de Jânio Quadros, que o via como um líder jovem e promissor.

Covas continuou na política e foi eleito deputado federal em 1962, na legenda do Partido Social Trabalhista (PST). Em 1965 ingressou no recém-criado Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Reconhecido pela sua audácia e por não fraquejar ao defender seus pontos de vista, ele não escondia o seu posicionamento em relação ao governo.

Foi como líder da oposição que Mário Covas, em 12 de dezembro de 1968, subiu à tribuna para fazer um pronunciamento apoiado em uma identidade discursiva construída ao longo da sua vida: um orador sério, um político honesto, austero e corajoso. Além de ser conhecido pelo timbre de voz grave, ele era reconhecido, principalmente, pelo seu comprometimento com suas crenças políticas.

Podemos dizer que suas palavras só foram aceitas porque como político ele construiu uma imagem de credibilidade, achavam-no digno de crédito já que aquilo que ele dizia correspondia à imagem que tinham dele.

### 3.8 Estrutura externa do pronunciamento

Para Aristóteles, um discurso comportava, obrigatoriamente, duas partes: na primeira indicava-se o assunto e na segunda fazia-se a sua demonstração. Ele admitia, ainda, que estas partes fossem desdobradas em **exórdio, exposição, prova e epílogo**. Esta é a estrutura básica

que pode ser encontrada, ainda hoje em dia, em todo discurso, seja num pronunciamento religioso, científico ou político.

O discurso de Mário Covas, de um modo geral, obedece a este esquema. No exórdio, composto pelos dois primeiros parágrafos, após fazer a sua apresentação e justificar a sua presença na tribuna dizendo que vai “falar na condição de membro desta Casa”, ele passa a expor o tema do seu pronunciamento: “esta Casa está sendo submetida a julgamento” sobre “a validade de uma das suas mais caras prerrogativas (...) que é a inviolabilidade” (DCD, p. 99).

Nos terceiro e quarto parágrafo é feita a proposição. Ele começa a desenvolver a sua tese recuperando um fato semelhante que aconteceu com Carlos Lacerda, acusado de revelar o conteúdo de um telegrama secreto, e que teve seu pedido de licença para ser cassado recusado pela Câmara dos Deputados. Ele estabelece um paralelo entre estes dois fatos: são situações carregadas de emoção e, em ambos os casos, os deputados são usados pelos que estão no governo para atacar o Parlamento.

A partir do quinto parágrafo é proposta uma revisão de fatos: “creio, Sr. Presidente, ser necessário um exame do problema sob vários aspectos, ainda que dentro das limitações do tempo regimental.” (DCD, P. 101). Ele então começa a levantar vários argumentos que servem como refutação ao que poderia ser alegado pela “acusação”. Primeiro, ele alega que “mesmo com o risco de involuntariamente cometer omissões, fuge-[l]he à lembrança a presença de defensores da concessão”. (DCD, p. 101). Segundo o orador, esta “ausência de defensores” se dá porque a tese dos que são favoráveis à concessão da licença é fraca.

Apresenta também o argumento de autoridade ao citar Federico<sup>2</sup> Mohrhoff, jurisconsulto italiano, autor de vários livros sobre o assunto. Aqui, além desse tipo clássico de argumento de autoridade, também vale a pena chamar a atenção para os “argumentos relativos à *autoridade de si*, que se funda em sua legitimidade ou credibilidade” (Charaudeau, 2006, p. 103), os quais são construídos, por exemplo, quando Covas, mesmo pedindo para se “despir da roupa vistosa da liderança”, lembra à audiência que era ele o líder do partido, e acrescenta que está representando todos os eleitores que depositaram nele votos e confiança.

Ainda dentro da refutação, o pronunciamento de Covas segue a linha dos discursos de defesa, típicos do gênero discurso jurídico, passando a apresentar as provas. Como prova documental ele se utiliza do ofício do Ministro do Exército, que o Ministro reconheceu ter o Deputado Márcio Moreira Alves, como membro da oposição, o direito e a liberdade de protestar contra os fatos ocorridos na Universidade de Brasília. Ao invocar o retrospecto histórico, ele lembra o quão paradoxal é o fato de as Forças Armadas terem lutado, em solo estrangeiro, pela liberdade e democracia e agora estarem praticando ato contra esses valores.

Para concluir o seu pronunciamento, o orador optou por uma peroração baseada na afetividade, utilizando-se de um desfecho forte (exaltado) e procurando impressionar e “excitar

---

<sup>2</sup> E não Frederico como consta nas notas taquigráficas.

as paixões no ouvinte” (Aristóteles, 1966, p. 220). Ao fazer uma gradação dos atos de “crer”, ele vai construindo uma profissão de fé. Na liturgia religiosa dá-se este nome ao momento em que as pessoas reunidas na celebração da missa dão assentimento ao que acabaram de ouvir (a homilia ou as leituras sagradas), e tem por objetivo recordar aos ouvintes as regras do seu credo. Mário Covas faz um paralelo com a estrutura usada pelos que creem e faz também a sua profissão de fé dizendo-se comprometido com valores universais e acreditando no homem e no povo, no regime democrático e no Parlamento, na palavra e na liberdade.

Sou, Senhor Presidente, por formação e por índole, um homem que fundamentalmente crê. (...) **Creio na Justiça**, cujo sentimento, na excelsa lição de Afonso Arinos, é a noção de limitação de poder. (...). **Creio no povo**, anônimo e coletivo, com todos os seus contrastes, desde a febre criadora à mansidão paciente. (...) **Creio na palavra**, ainda quando viril ou injusta, porque acredito na força das idéias e no diálogo que é seu livre embate. **Creio no regime democrático**, que não se confunde com a anarquia, mas que em instante algum possa rotular ou mascarar a tirania. **Creio no Parlamento**, ainda que com suas demasias e fraquezas (...). **Creio na liberdade**, este vínculo entre o homem e a eternidade (...). **Creio (...) na honra**, este atributo indelegável, intransferível por ser propriedade divina. (DCD, p. 109 e 110, grifos nossos.)

### 3.9 Análise da estrutura interna

Para usar um termo de Charaudeau, Mário Covas começa o seu pronunciamento do dia 12 de dezembro de 1968 usando o “procedimento enunciativo” de alocução: “Senhor Presidente, permita V.Exa. e meus pares que eu reivindique, inicialmente, um privilégio singular: o de despir-me da roupagem vistosa da liderança transitória, com que companheiros de partido me honraram, para falar na condição de membro desta Casa (...)”.

O uso da expressão “meus pares” não era comumente usada por Mário Covas em seus pronunciamentos, o que indica ser uma expressão intencional por parte do orador para obter do auditório uma identificação, procurando estabelecer uma relação de igualdade. Ao usar este ‘tratamento legitimador’, procura fazer com que os seus ‘pares’ (tratamento de igualdade) venham a aderir à sua causa.

Já a “enunciação elocutiva é expressa com a ajuda dos pronomes pessoais de primeira pessoa acompanhados de verbos modais, de advérbios e de qualificativos que revelam a implicação do orador e descrevem seu ponto de vista pessoal” (Charaudeau, 2006, p. 174). É o que faz Mário Covas em todo o seu pronunciamento: ele reforça, constantemente, o comprometimento com o que está falando: “despir-me”, “minha condição de engenheiro”, “eu sou (...) um homem que fundamentalmente crê”, “creio”, “ousou”, “sustento eu”, “ater-me-ei” “eu reivindique”, “me honraram”. Estas expressões servem de exemplo para o que Charaudeau denomina de “modalidade compromisso”, “modalidade convicção” e a “modalidade confissão”. Modalidades que, segundo o autor, funcionam como “facetas de um processo mais geral de modalização, de atribuição de modalidades ao enunciado, pelo qual o enunciador, em sua própria fala, exprime uma atitude em relação ao destinatário e ao conteúdo de seu enunciado”.

(Charaudeau, 2004, p. 334). Em relação às modalidades acima citadas, elas evocam, respectivamente, as figuras de guia supremo, de virtude e humanidade. Senão vejamos. Quando ele diz “eu creio”, ou ainda, “sou um homem que fundamentalmente crê”, ele não está tentando impor os seus valores, mas, com humanidade (“despir-me das roupas vistosas da liderança”), ele transmite ao auditório a certeza de que as suas palavras têm força e devem ser levadas em consideração.

O uso da primeira pessoa do plural, chamado pelos gramáticos tradicionais de plural de modéstia, não é empregado por Covas com a função de evitar ser pessoal ou muito impositivo. No seu pronunciamento, o “nós” tem um emprego mais particular. É empregado em duas situações específicas: quando ele quer chamar a atenção dos outros deputados para a decisão que deverá ser tomada, envolvendo-os e exigindo que seja uma responsabilidade compartilhada: “a causa que somos obrigados a apreciar”, “a orientar-nos no atual problema”; ou, ainda, quando fala da imunidade, prerrogativa de todos: “uma das nossas mais caras prerrogativas”, “da qual não temos o direito de abdicar”, “nossa tradição”.

A intertextualidade também aparece no discurso do parlamentar. Ele cita textualmente as palavras do Deputado Carlos Lacerda (colocadas entre aspas nas notas taquigráficas): “um deputado como os outros e menor que os outros converteu-se, por decisão do Governo da República, no teste decisivo do funcionamento das instituições democráticas no Brasil” (Lacerda, 1982, p. 199). Covas, ao travar um diálogo com o texto do Lacerda, retoma suas palavras e aponta as semelhanças existentes entre as duas situações: deputados sendo acusados pelo governo de abusar da imunidade parlamentar, e a reação dos membros da Casa Legislativa ao defenderem não uma prerrogativa individual, mas a do Parlamento como um todo.

Ainda em relação à intertextualidade, destaca-se no pronunciamento do Deputado Mário Covas a reprodução de trechos de dois ofícios: um do Procurador da Justiça Militar “No tocante, porém, aos discursos proferidos na tribuna da Câmara dos Deputados, não se me afigura, *in casu*, exista qualquer delito, diante da indenidade assegurada no art. 34, caput, da Constituição (...)” (DCD, p. 102); e o outro do Ministro do Exército: “(...) no seu legítimo direito de adversário do Governo (...) no uso da liberdade que lhe é assegurada pelo regime instituído com a Revolução de Março (...)” (DCD, p. 107).

Apesar de ser a voz dos opositores, são argumentos que corroboram o seu posicionamento em defesa da imunidade. Covas, então, utiliza-os a seu favor, pois se até os adversários reconhecem a legitimidade de seus argumentos, não haverá quem deles possa discordar.

Ao se analisar o vocabulário (campo lexical), pode-se verificar que foi usada, no pronunciamento de Mário Covas, uma terminologia típica do discurso jurídico: “esta Casa está sendo submetida a *juízo*. Recolhida ao *banco dos réus*, aguarda o *veredicto*, que será *exarado* pelos seus próprios ocupantes” (DCD, p. 99, grifos nossos); logo depois, “A *acusação* é o *crime de injúria* a uma instituição – as Forças Armadas.” (DCD, p. 100, grifos nossos); e

ainda, “Como *prova testemunhal*, leio o teor do ofício do ministro do Exército, solicitando as providências legais” (DCD, p. 107, grifos nossos).

Mesmo tendo o deputado afirmado que aquela votação, ou melhor dizendo, aquele julgamento, deveria ter um caráter político e não jurídico, ele utiliza-se do discurso jurídico para construir a sua argumentação. Esse uso do discurso jurídico se justifica no fato de que Covas pretende revestir a sua argumentação da formalidade própria desse discurso e, com isso, reforçar a defesa que faz da imunidade parlamentar empregando termos bastante comuns à quase metade (46%) daquela audiência, constituída por deputados com formação na área de Direito.

Para reforçar seus argumentos, o orador utilizou de um recurso bastante expressivo: o paralelismo, nome que se dá à disposição das palavras de uma mesma maneira, não necessariamente por meio da repetição delas, já que algumas vezes pode ser feita com palavras contrastantes. O objetivo desta construção gramatical, quando feita intencionalmente, é chamar a atenção dos ouvintes, submetendo-os a uma estrutura diferente, em que o elo que falta na frase tem que ser preenchido pelos interlocutores: “A acusação é o crime de injúria a uma instituição – as Forças Armadas. A arma, a palavra. O instante, os dias em que atingiu o clímax a alta tensão emotiva emergente dos episódios relacionados com a invasão da Universidade de Brasília.” (DCD, p. 100-101). Percebe-se que ao relacionar em um paralelo a acusação, a arma e o instante, Covas desloca, na última frase, a atenção da audiência das palavras pueris de Moreira Alves para algo que é realmente grave e toca a muitos dos deputados: a invasão da UnB. Tal deslocamento só funciona porque foi construído sob um paralelismo sintático que torna as três frases equivalentes.

Outro elemento que se destaca no discurso é o uso de metáforas. Para Charaudeau, as metáforas são as figuras do discurso referentes às “transferências por analogia”, cujas funções principais são estética, já que enfeita o discurso; cognitiva, pois “permite explicar analogicamente um domínio novo ou pouco definido por um domínio conhecido”; e persuasiva, quando transfere “analogicamente um valor decisivo ligado ao termo metafórico para a proposição que se quer que seja aceita” (Charaudeau, 2004, p. 330).

No pronunciamento de Mário Covas, as metáforas aparecem em maior quantidade na peroração, após ter desenvolvido a sua fala como se fosse um discurso jurídico, ele agora quer levar seu auditório a se emocionar, a concordar com suas palavras, e precisa que estas palavras sejam belas. No início, ele já havia se despedido “da roupagem vistosa da liderança transitória”, agora ele vai

da altitude desta tribuna, da majestade desta Mesa, da altivez deste plenário, as vozes do gênio do Direito e da Deusa da Justiça podem ser ouvidas em seu patético apelo: Não permitais que um delito impossível possa transformar-se no funeral da Democracia, no aniquilamento de um Poder e no cântico lúgubre das liberdades perdidas (DCD, p. 111).

Como afirma Fairclough, as “metáforas penetram em todos os tipos de linguagem e em

todos os tipos de discurso (...), além disso, as metáforas não são apenas adornos estilísticos superficiais do discurso” (Fairclough, 2001, p. 241). Neste trecho do pronunciamento de Covas, percebe-se que ele fez uso de alguns recursos estilísticos, objetivando atingir e emocionar seu público, tais como o paralelismo e a gradação. Mas o que mais se destaca é a personificação do Direito em gênio e da Justiça em Deusa para que suas vozes amalgamadas às do orador sejam, dentro de uma operação metafórica que diz ser sua voz a própria voz dos seres mitológicos, portadoras de um pedido em favor da democracia. De fato, esta estratégia retórica revelou-se eficaz para persuadir seus “pares” da necessidade de votar contra a concessão da licença que estava sendo solicitada.

#### 4. Conclusão

Mesmo após a edição da Emenda Constitucional nº 35, de 20 de dezembro de 2001, a discussão sobre o âmbito da imunidade parlamentar ainda se faz presente no Parlamento. Essa garantia permite que o Legislativo tenha independência e seus membros consigam desenvolver suas atividades sem recear as represálias. Entretanto, os excessos e o mau uso dessa prerrogativa acabam denegrindo a imagem deste Poder, sendo associada à impunidade.

O pronunciamento do Deputado Mário Covas tornou-se uma referência por ressaltar que a imunidade é um instituto inerente aos regimes democráticos, nos quais devem ser respeitadas as opiniões divergentes, devem ser ouvidas as críticas da oposição, devem ser fiscalizadas as ações dos outros Poderes e, sobretudo, as contestações não devem ser silenciadas pela força.

A força do seu ato discursivo estava ligada à situação em que foi proferido: o Legislativo havia sido posto em uma posição delicada. Se cedesse ao desejo do governo, perderia a sua autonomia; se resistisse, teria de enfrentar as conseqüências, como, de fato, aconteceu. Mas se foi eficaz e sobreviveu ao seu tempo para se constituir em uma referência é porque as palavras usadas e a construção lingüística desse pronunciamento foram singulares.

Em nossa análise, procuramos demonstrar que do contexto histórico e das circunstâncias do discurso, Mário Covas soube retirar as conseqüências maiores da aprovação (ou rejeição) do pedido de cassação. É por isso que ele busca paralelos na história, como é o caso de Lacerda no Brasil e, até em outros países, como é o caso da Itália. Por isso, também, é que se apropria da fala dos acusadores para defender o Parlamento, mostrando que eles próprios não deixavam de reconhecer essa prerrogativa dos representantes do povo.

Também nos mecanismos estilísticos utilizados destaca-se a justaposição de dois tipos de discursos. Na argumentação, predomina o discurso jurídico, sabendo Mário Covas que uma boa parte dos seus ouvintes tinha formação na área de Direito. O réu, ele defende, não é um deputado entre outros, mas sim o próprio parlamento. A acusação é a injúria e a defesa, a liberdade de falar, de *parlar*, de ser parlamentar. Aqui, o Deputado Covas segue o que se espera de uma peça jurídica, ou seja, invoca testemunhos, subverte a fala da acusação, apresenta documentos e convoca autoridades.

Na peroração, adota um outro discurso, o discurso religioso, proferindo um credo, uma profissão de fé na justiça, no povo, no parlamento e no regime democrático. Nesse ponto do discurso, em que Aristóteles diz que se deve comover os ouvintes, Mário Covas utiliza-se do discurso ligado ao sagrado para atingir sua audiência. Antes já havia feito de sua voz a voz da Deusa da Justiça e do Gênio do Direito apelando pela recusa da licença.

No entanto, talvez nada disso teria sido tão eficiente se não fosse dito por quem foi, ou seja, um líder da oposição que detinha o *ethos* da seriedade, um político que soube construir uma imagem de honestidade e compromisso com a verdade e seus deveres de cidadão.

Finalmente, se o pedido de cassação do Deputado Moreira Alves foi uma situação singular, uma provocação da qual se aproveitava o governo para justificar o fechamento do Congresso, como afirmam alguns historiadores, não menos singular foi a resistência empreendida por Mário Covas em seu pronunciamento. Se lhe faltava a força e os mecanismos de coerção de que dispunha largamente o governo militar, sobrava-lhe a certeza de que ceder seria curvar um poder aos ditames de outro e a democracia seria irremediavelmente aniquilada. Para defender a democracia ameaçada, dispunha de uma arma, a arma da palavra, a palavra como arma. É esse o sentido último da imunidade parlamentar e, também, do discurso parlamentar.

## Referências

- ALVES, Márcio Moreira. *68 mudou o mundo*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993. 188 p.
- ARISTÓTELES. *Arte retórica e arte poética*. Rio de Janeiro: Ouro, 1966. 357 p.
- BARBOSA, Elizabeth Christina da C.L. Prerrogativas parlamentares: limitações e imunidades. *Revista Jurídica Consulex*, Brasília, v.6, n. 126, p. 26-27. Abr. 2002.
- BRANDÃO, Anna Lúcia. *A resistência parlamentar após 1964*. Brasília: Centro Gráfico do Senado, 1984. 68 p.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1967. 109 p.
- BRASIL, Câmara dos Deputados. *Anais da Câmara dos Deputados*. Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do IBGE, 1958. 7 v.
- BRASIL, Constituição (1964), *Constituição do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Serviço Gráfico, 1967. 43p.
- CHARAUDEAU, Patrick. *Dicionário de análise do discurso*. Tradução Fabiana Komesu. São Paulo: Contexto, 2004
- \_\_\_\_\_. *Discurso político*. Tradução de Fabiana Komesu e Dilson Ferreira da Cruz. São Paulo: Contexto, 2006.
- DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Suplemento ao nº 98. Brasília, 1º jun. 2000. Disponível em: < <http://www2.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/pesquisadiarios/anais.htm>>. Acesso em: 15 set. 2006.
- FAIRCLOUGH, Norman. *Discursos e mudança social*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. 316 p.
- HALLIDAY, Tereza Lúcia. *A retórica das multinacionais: a legitimação das organizações pela palavra*. São Paulo : Summus, 1987.

\_\_\_\_\_ (Org.). *Atos retóricos: mensagens estratégicas de políticos e igrejas*. São Paulo: Summus, 1988.

JORNAL do Senado. Edição especial. Brasília, p. 11, 8 a 14 maio 2006.

LACERDA, Carlos. *Discursos parlamentares*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.

MARKUN, Paulo. *AI-5: o dia que não existiu*. Núcleo de Documentários da TV Cultura e TV Câmara, 2001. Filme. 56 min.

MOHRHOFF, Federico. *Giurisprudenza parlamentare: dottrina e massimario*. Roma: Giovanni Bardi Editore, 1950. 445 p.

PAES, Maria Helena Simões. *A década de 60: rebeldia, contestação e repressão política*. São Paulo: Ática, 1992. 95 p.

Artigo recebido em: 01/03/2010

Artigo aceito para publicação em: 29/03/2010



# ORÇAMENTO PÚBLICO SEMI-IMPOSITIVO PARA TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS: DIAGNÓSTICO, PERSPECTIVAS E PROPOSTA DE MUDANÇAS<sup>1</sup>

Romiro Ribeiro<sup>2</sup>

**Resumo:** Diagnóstico do modelo legal de transferências voluntárias realizadas pelo Governo Federal para os entes subnacionais, em face das recorrentes irregularidades relatadas pelos órgãos de controle. Por que o modelo vem sendo mantido há décadas diante da notória ineficiência? O fim da descentralização tutelada é a solução recomendada pela pesquisa.

**Palavras-chaves:** convênios, descentralização tutelada, orçamento público

**Abstract:** Diagnose the model law of voluntary transfers made by the Federal Government to subnational entities in the face of constant irregularities reported by the control institutions. Why has the model been kept for decades regarding the notorious inefficiency? The end of supervised decentralization is the recommended solution.

**Keywords:** agreements, supervised decentralizations, public budget

## 1 Introdução

Há anos, órgãos de imprensa e de controle vêm relatando problemas relacionados à ineficiência, desvios de recursos públicos, falta de prestação de contas, amadorismos, entre outras mazelas ligadas às transferências discricionárias de recursos financeiros do Governo Federal para estados, Distrito Federal e municípios. Se tais problemas são conhecidos e recorrentes, importa perguntar por que continuam ocorrendo com a mesma ou maior intensidade? Quais as suas reais causas? Quais as medidas já adotadas para combatê-los? Por que não se mostraram eficazes? Há alternativas mais eficazes?

---

<sup>1</sup> Este artigo tem por base Monografia apresentada pelo autor no curso de especialização em Processo Legislativo do CEFOR, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, concluído em novembro de 2009.

<sup>2</sup> Administrador de empresas. Especialista em Administração Pública e em Processo Legislativo. Consultor de Orçamentos e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. (romiro.ribeiro@camara.gov.br)

O tema é relevante do ponto de vista econômico, social e político. São formalizados, em média, 24 mil convênios a cada ano<sup>3</sup>. Em 2008, o valor das transferências voluntárias consignado na lei orçamentária correspondia a 64,5% do total dos investimentos autorizados e a quase três vezes (281%) o Programa Bolsa-Família (R\$11,0 bilhões), considerado prioritário pelo Governo Federal.

Abordagens superficiais do tema tendem a concluir que os notórios problemas decorrem de má gestão por parte dos dirigentes dos órgãos repassadores de recursos, falta de qualificação da mão de obra no serviço público, estrutura técnica e pessoal insuficiente. Análise mais percuciente, todavia, revela que essas hipóteses não explicam consistentemente o fenômeno por não serem sustentáveis no longo prazo. É razoável supor que problemas recorrentes, identificados há décadas, teriam sido solucionados pelas sucessivas administrações, de forma planejada, mediante os necessários aportes orçamentários. Como isso não ocorreu, conclui-se que existem fatores de outra ordem que impediram a realização dos investimentos necessários.

## **2 Aspectos econômicos e políticos das transferências intergovernamentais**

As transferências intergovernamentais constituem-se em repasses de recursos financeiros entre os entes de um estado, com base em determinações constitucionais, legais ou em decisões discricionárias do órgão central, com vistas ao atendimento de objetivos específicos (obras de saneamento básico, construção de casas populares, manutenção de creches etc.) ou genérico (desenvolvimento regional).

A literatura econômica registra, todavia, que são passíveis de descentralização diversas ações públicas, ao mesmo tempo em que é muito restrito o conjunto de tributos que pode ser arrecadado de forma eficiente pelos governos subnacionais. O resultado é um desequilíbrio entre receitas e despesas entre os membros da Federação que ficou conhecido pela expressão desequilíbrio vertical<sup>4</sup>. As transferências visam, portanto, corrigir essas distorções.

O fator político das transferências de recursos financeiros encontra ressonância na teoria reconhecida pela literatura como a “Teoria da Conexão Eleitoral” proposta por Mayhew (1974), segundo a qual o comportamento parlamentar dos congressistas nos Estados Unidos tem, como primeiro motor, o desígnio do deputado ou senador de disputar um novo mandato (Cintra e Lacombe, 2007). Cintra e Lacombe (2007) destacam que essa teoria tem sido

---

3 No período entre 1996 e 2008, o Governo Federal formalizou cerca de 314 mil convênios com os estados, Distrito Federal, municípios e entidades privadas sem fins lucrativos, no montante global de R\$221,4 bilhões, conforme dados divulgados pela Controladoria-Geral da União. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/convenios/ConveniosListaOrgaos.asp?TipoConsulta=1>>. Acesso em 23 jan. 2009.

<sup>4</sup> O desequilíbrio horizontal seria aquele resultante das desigualdades regionais entre seus membros.

contestada no Brasil, entre outros, por Figueiredo e Limongi. A visão destes autores focaliza e destaca a importância das estruturas e normas internas do Legislativo, o papel das lideranças como indutoras do comportamento parlamentar.

Independentemente dessas diferentes interpretações, este estudo revelou que, historicamente, cerca de 40% do valor das emendas parlamentares destinam-se a transferências de recursos para estados e municípios<sup>5</sup>.

O Relatório Final da CPMI das Ambulâncias (2006, p. 80), a respeito do uso das emendas parlamentares nas negociações entre Legislativo e Executivo, registra que o “governo Fernando Henrique centralizou a distribuição de recursos” sob o controle do Executivo ao criar o Sistema de Acompanhamento Legislativo — SIAL, por meio do Decreto nº 1.403, de 21 de fevereiro de 1995.

No governo atual, tal controle centralizado está evidenciado na existência de órgão estrategicamente situado na estrutura organizacional da Presidência da República – Subchefia de Assuntos Parlamentares – com o objetivo de “acompanhar”, “apoiar” e “recomendar” medidas quanto à execução de emendas parlamentares, nos termos do art. 6º do Decreto nº 6.207/2007<sup>6</sup>.

O trecho abaixo, extraído do Relatório Final da CPMI das Ambulâncias (2006, V.II, p. 702) é absolutamente cristalino quanto aos interesses políticos envolvidos:

O pano de fundo no qual se estabelecem as transferências voluntárias é a execução orçamentária, em especial a execução das emendas parlamentares ao orçamento, individuais e de bancadas. O tema foi abordado consensualmente entre os parlamentares quanto à realidade de que a liberação de emendas é, de fato, instrumento para construção de maiorias de Governo no Parlamento, ao lado da concessão de cargos comissionados. [...] Na verdade, a origem de todos os ilícitos objetos desta CPMI está na execução orçamentária voltada para a composição de interesses políticos. (Relatório Final da CPMI das Ambulâncias, 2006, V.II, p. 702)

Portanto, razões de ordem econômica, social e política justificam e motivam a existência de transferências intergovernamentais.

### **3 Transferências Voluntárias**

#### **3.1 Distorções nas estatísticas oficiais**

Nos últimos oito anos (2001 a 2008), o Governo Federal realizou transferências voluntárias de recursos aos estados, Distrito Federal e municípios no valor de R\$53,6 bilhões.

---

<sup>5</sup> Os projetos de lei orçamentária aprovados pelo Congresso Nacional relativos aos exercícios de 2004 a 2009 ampliaram as dotações para essa finalidade, em relação ao projeto encaminhado pelo Poder Executivo, em 80%, 105,6%, 105,5%, 123,9%, 48,7% e 46,5%

<sup>6</sup> Art. 6º À Subchefia de Assuntos Parlamentares compete: VIII - acompanhar, apoiar e, quando couber, recomendar medidas aos órgãos e entidades da administração pública federal quanto à execução das emendas parlamentares, constantes da Lei Orçamentária Anual, e sua adequação aos critérios técnicos e de compatibilização com a ação governamental; (Decreto nº 6.207/2007).

Nesse montante não estão incluídos os convênios formalizados pelo Ministério da Saúde nem os Restos a Pagar inscritos ou pagos anualmente.

A exclusão dos convênios firmados pelo Ministério da Saúde decorre da interpretação, a nosso ver equivocada, do contido no art. 25 da LRF<sup>7</sup> que excluiu expressamente do conceito de transferências voluntárias os recursos destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS).

Ocorre que, pela metodologia que vem sendo adotada pelo Governo Federal,<sup>8</sup> são excluídos das estatísticas das transferências voluntárias não só os recursos destinados ao SUS, mas toda a programação do Ministério da Saúde (Órgão 36000).

Com isso, nem os recursos destinados ao SUS nem aqueles transferidos discricionariamente pelo Ministério da Saúde às unidades da Federação são contabilizados nas estatísticas das transferências voluntárias, embora aquele Ministério formalize centenas de convênios a cada ano com as unidades subnacionais ou com entidades privadas sem fins lucrativos, conforme demonstrado na Tabela 1 abaixo. Assim, sob a perspectiva dos órgãos concedentes, observa-se que praticamente todos realizam transferências por meio de convênios aos entes subnacionais e entidades privadas<sup>9</sup>.

**Tabela 1 - Convênios Por Órgão Concedente - 1996 a 2008**

Órgão	R\$ milhões	
	Quantidade	Valor Conveniado
MINISTÉRIO DO DES. SOCIAL E COMBATE À FOME	17.028	56.853
MINISTÉRIO DA SAÚDE	69.206	36.572
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	85.654	21.725
MINISTÉRIO DA FAZENDA	533	18.814
MINISTÉRIO DAS CIDADES	29.908	17.412
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	819	12.186
MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	11.435	11.030
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	17.261	8.677
MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO	1.236	5.190
MINISTÉRIO DO TURISMO	12.549	5.116
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	15.153	4.830
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	3.627	4.234
MINISTÉRIO DO ESPORTE	13.794	3.240
MINIST. DA AGRIC. PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	14.744	2.910
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	4.716	2.709
MINISTÉRIO DO DESENV, IND. E COM. EXTERIOR	1.701	2.317
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	4.682	1.977

<sup>7</sup> Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

<sup>8</sup> Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, Modalidade de Aplicação 30 e 40, exceto: os programas 903 (transferências constitucionais e legais), 0083 (Previdências Social Básica), Órgão 36000 – Min. da Saúde, Fonte 138 (Cota-parte Compensações Financeiras), Atividade 0E36 (complementação da União ao FUNDEB), Grupo Natureza de Despesa 1(Pessoal). Despesas liquidadas. Disponível em: [http://www.stn.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/transferencias\\_voluntarias.asp](http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_voluntarias.asp) . Acesso em 15 jan 2009

<sup>9</sup> Dados divulgados pela Controladoria-Geral da União. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/convenios/ConveniosListaOrgaos.asp?TipoConsulta=1>>. Acesso em 23 jan. 2009.

<b>Órgão</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Valor Conveniado</b>
MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	549	1.446
MINISTÉRIO DA CULTURA	7.021	1.345
MINISTÉRIO DA DEFESA	1.628	1.159
MINISTÉRIO DO PLANEJ. ORÇAMENTO E GESTÃO	1.346	949
MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	393	940
COMANDO DA MARINHA	264	54
MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	22	50
MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	49	38
COMANDO DO EXÉRCITO	21	17
COMANDO DA AERONÁUTICA	2	2
<b>Total</b>	<b>315.341</b>	<b>221.793</b>

Fonte: CGU/Portal da Transparência. Período 1/1/1996 a 20/12/2008

Outra distorção similar ocorre com os Restos a Pagar, pois não identificamos nenhuma explicação para a exclusão desses valores das estatísticas das transferências voluntárias. Na página eletrônica da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) consta apenas a informação de que a estatística não contempla os Restos a Pagar.<sup>10</sup> A omissão do valor dos Restos a Pagar distorce a análise da matéria porque uma despesa a ser paga ou transferida no exercício seguinte ao qual estava programada não a descaracteriza e, portanto, não deveria ser excluída das informações estatísticas pertinentes.

Tal situação é agravada quando se verifica que, de 2001 a 2008, 48% dos recursos destinados aos estados e ao Distrito Federal e 34% dos recursos destinados aos municípios somente foram empenhados nos últimos sessenta dias de cada ano, o que explica o expressivo volume de recursos inscrito em Restos a Pagar no período, mas não contemplados pelas estatísticas oficiais.

A Tabela 2 demonstra o total das transferências voluntárias realizadas no período de 2001 a 2008 pelo critério adotado pela STN<sup>11</sup> e também com o acréscimo dos Restos a Pagar Pagos em cada exercício. O ajuste elevou as transferências totais do período de R\$53,6 bilhões para R\$78,1 bilhões, ou seja, aumento de cerca de 50%<sup>12</sup>.

**Tabela 2 – Transferências Voluntárias Realizadas – 2001 a 2008**

ANO	ESTADOS/ DF	MUNICÍPIOS	SUBTOTAL	RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS PAGOS		TOTAL EFETIVO
				R\$ milhões		
				ESTADOS/DF	MUNICÍPIOS	
2001	3.587	1.969	5.556	1.012	2.022	8.591
2002	2.476	2.194	4.670	1.082	551	6.305
2003	2.406	2.598	5.004	184	302	5.489
2004	2.734	3.010	5.744	434	660	6.838
2005	3.050	3.518	6.568	891	1797	9.255
2006	3.230	4.077	7.307	972	2.708	10.986

<sup>10</sup> Disponível em: [http://www.stn.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/transferencias\\_voluntarias.asp](http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_voluntarias.asp). Acesso em 23 jan. 2009.

<sup>11</sup> Cf. Nota 7

<sup>12</sup> O ajuste do SUS depende de prévia conceituação das despesas que integram esse Sistema.

ANO	ESTADOS/ DF	MUNICÍPIOS	SUBTOTAL	RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS PAGOS		TOTAL EFETIVO
				ESTADOS/DF	MUNICÍPIOS	
2007	4.130	4.377	8.508	3.074	4.183	15.765
2008	4.754	5.559	10.313	2.369	2.265	14.947
	<b>26.369</b>	<b>27.300</b>	<b>53.669</b>	<b>10.018</b>	<b>14.488</b>	<b>78.175</b>

Fonte: STN/MF e SIGA Brasil

### 3.2 Características do modelo legal

O modelo legal das transferências voluntárias possui três características básicas: formalismo processual, personalismo dos pleitos e descentralização tutelada.

O formalismo processual é traduzido pelo extenso rol de documentos exigidos pela legislação para individualizar e especificar o objeto a ser conveniado, qualificar técnica e juridicamente o interessado, verificar a adimplência tributária e contratual perante órgãos e entidades da União, investigar se estes adotam gestão fiscal responsável, se atendem as normas constitucionais relativas a despesas mínimas com saúde e educação, comprovar a correta aplicação de recursos anteriormente repassados, entre outras exigências. A investigação do cumprimento de cada um desses aspectos exige a elaboração e análise de relatórios, pareceres, planos, projetos, cronogramas, certidões, documentos contábeis, prestações de contas etc. que nem os órgãos repassadores nem os entes beneficiários têm conseguido atender, como será visto na Seção 4.

O personalismo na análise das transferências voluntárias é caracterizado pelo fato de os pleitos serem examinados individualmente, segundo as características de cada empreendimento, beneficiário ou mesmo a iniciativa da transferência, se do próprio órgão repassador ou do Congresso Nacional, por meio de emenda à Lei Orçamentária Anual. Com isso, a análise individual dos pleitos leva em consideração o atendimento das exigências técnicas e legais para a execução descentralizada do programa de governo, mas também critérios subjetivos relacionados ao mérito da proposta, ao autor do pedido, à comunidade beneficiada e à iniciativa da transferência, se do próprio órgão repassador ou do Congresso Nacional. As transferências originadas em emendas parlamentares, por exemplo, têm tratamento diferenciado nos diversos ministérios, tendo, muitos deles, sistemas próprios desenvolvidos para acompanhar essas transferências, como é o caso do Ministério da Saúde<sup>13</sup> e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome<sup>14</sup>.

A terceira característica, ou seja, a descentralização tutelada, é a menos óbvia, mas seguramente é a que tem maior impacto na construção do sistema legal que rege as transferências discricionárias de recursos. Por que descentralização tutelada? Porque

<sup>13</sup> Manual de Cooperação Técnica e Financeira, por meio de Convênios (2008, p. 17), aprovado pela Portaria n.º 1.074/GM, de 29 de maio de 2008.

descentralizar, em sentido comum, é afastar do centro; descentralizar, em sentido jurídico-administrativo, é atribuir a outrem poderes da Administração para que aja em nome próprio (Meirelles, 2009).

No caso das transferências voluntárias, não ocorre este deslocamento de atribuições e distinção de funções. Há, na verdade, uma duplicação de esforços, pois o ente beneficiário age em nome próprio, mas sob intenso monitoramento do órgão repassador, ao qual compete tudo: planejar, analisar, avaliar, fiscalizar, aprovar, rejeitar e até mesmo verificar a observância, por parte do beneficiado, dos princípios norteadores da administração pública, entre eles a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Descentralizar, retendo para si tais atribuições, falseia o princípio, pois exige do órgão repassador a manutenção de estrutura organizacional e de pessoal semelhante àquela necessária para execução direta de empreendimentos, com a desvantagem de o procedimento se tornar mais complexo, na medida em que há a interposição de intermediário (estado, DF ou município) entre o órgão repassador e o objeto do convênio.

As evidências do monitoramento espraiam-se por toda a legislação. O art. 10 do Decreto-lei nº 200, de 1967, e o art. 5º do Decreto nº 6.170, de 2007, impõem aos órgãos repassadores que somente promovam transferências voluntárias após a aferição da qualificação técnica e da capacidade operacional do conveniente para a gestão do convênio. Todos os documentos destinados à instrução da tomada de decisão (projetos, laudos, planilhas de custos etc.) devem ser submetidos à prévia análise e aprovação do órgão repassador dos recursos (arts. 21 e 22 da Portaria Interministerial nº 127/2008). Mas importa perguntar por que o Governo Federal instituiu e mantém modelo legal com estas características diante dos claros sinais de ineficiência e dos recorrentes e graves problemas apontados pelos órgãos de controle.

A análise da legislação reguladora das transferências voluntárias<sup>15</sup> revela que a tutela imposta aos entes subnacionais beneficiados com os repasses decorre essencialmente da necessidade de se dar cumprimento ao princípio constitucional da prestação de contas<sup>16</sup>. A tutela e o formalismo processual são os instrumentos utilizados para dar efetividade a esse princípio e ambos condicionam completamente a atuação dos órgãos repassadores e entes beneficiados.

---

<sup>14</sup> Sistema de Convênios (SISCON), nos termos consignados no Relatório de Gestão (2008), do MDS.

<sup>15</sup> Constituição Federal, Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF), Decreto-lei nº 200, de 1967, Lei nº 11.768, de 2008 (LDO 2009), Decreto nº 6.170, de 2007, Portaria Interministerial nº 127, de 2008 e alterações, IN nº 1/2007-STN, entre outras

<sup>16</sup> Art. 70.(...).

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

Portanto, uma solução para as recorrentes mazelas seria investir mais em tecnologia, mais em treinamento, mais contratação de pessoal para analisar e fiscalizar as transferências realizadas, como indica o senso comum. A pesquisa indicou que esta não parece ser a solução mais adequada, como será demonstrado na Seção 6, deste trabalho.

#### **4 Principais problemas detectados nas transferências voluntárias**

Há dezoito anos o Relatório Final da CPMI do Collor (1992) já apontava a necessidade de “reduzir drasticamente [...] as chamadas transferências voluntárias” bem como a de “dar ao sistema de controle interno da administração pública federal [...] **reais condições de avaliar o cumprimento das metas, privilegiando mecanismos de acompanhamento físico e financeiro**” (1992, p. 580), o que demonstra a recorrência dos problemas (grifo nosso).

Em 2002, a Corregedoria-Geral da União realizou auditoria com a finalidade de analisar mais profundamente o processo de gerenciamento das transferências de recursos públicos por meio de convênios e contratos de repasse, oportunidade em que constatou descumprimento da legislação aplicável em recursos da ordem de R\$11 bilhões. Passados cinco anos da referida auditoria, o Relatório de Gestão da CGU relativo ao exercício de 2007 registra, novamente, extenso rol de irregularidades identificado pelas fiscalizações por ela promovidas nos programas e ações relativos às transferências de recursos aos estados.

O TCU, por seu turno, há anos vem apontando irregularidades nas transferências voluntárias. O Acórdão TCU n.º 1.936/2003 - Plenário, por exemplo, deliberou pela conversão de vários processos em tomadas de contas especiais em consequência de inspeções realizadas para averiguação de esquema fraudulento para agenciar convênios, manipular licitações e desviar recursos públicos federais em pelo menos trinta municípios do Estado de Minas Gerais. Mais grave ainda, consta deste Acórdão que um número expressivo de convênios, nos quais se encontraram irregularidades graves, havia sido aprovado pelos órgãos concedentes. Esse quadro de irregularidades, caracterizado por análises meramente superficiais, *pro forma*, existência de pareceres com datas posteriores ou incompatíveis com as datas de celebração dos convênios, orçamentos superdimensionados também foi apontado pelo Acórdão TCU n.º 2.261/2005-Plenário.

Mais recentemente, o TCU consignou no Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República, Exercício de 2006, que as transferências voluntárias têm sido alvo de fundadas críticas quanto aos seus mais diversos aspectos, dentre os quais: baixa efetividade; barganha entre os Poderes Executivo e Legislativo para liberação de emendas; fomento à montagem de esquemas criminosos objetivando a apropriação de recursos públicos; deficiências e disfunções operacionais.

Diante desse quadro, o Parecer Prévio do TCU incluiu ressalva nas contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2006, nos seguintes termos: “XXV - falta de controle das transferências voluntárias em todas as fases do processo: planejamento, análise e aprovação dos planos de trabalho, fiscalização da execução e prestação de contas” (Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República, Exercício de 2006, p. 317).

## **5 Análise dos problemas identificados**

### **5.1 Deficiências de controle dos órgãos repassadores**

As deficiências de controle dos órgãos repassadores são responsáveis pela maioria das irregularidades. É em razão delas que convênios são assinados com planos de trabalho e projetos inexistentes ou mal elaborados, as análises técnicas são superficiais, as prestações de contas não são analisadas tempestivamente, e o acompanhamento dos empreendimentos é deficiente, o que estimula a ocorrência de outras irregularidades.

Mas se os problemas são recorrentes, por que não foram resolvidos ao longo destes quase vinte anos? A análise das evidências indica que:

I - analisar e fiscalizar cerca de 24 mil convênios e contratos de repasses anuais, pulverizados em praticamente todos os municípios brasileiros, exige estruturas de recursos humanos, materiais e tecnológicos não disponíveis na administração pública federal;

II - dotar a Administração de tal estrutura não se revelou opção viável do ponto de vista político e econômico diante de restrições orçamentárias do País e de prioridades de gastos estabelecidos pelo governo.

Portanto, dotar a Administração de estruturas de recursos humanos, materiais e tecnológicos compatíveis com os serviços a realizar poderia levar a situação tal que o custo da fiscalização seria superior aos riscos, o que contraria princípio basilar do controle, nos termos expresso no art. 14 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967<sup>17</sup>.

### **5.2 Irregularidades na execução dos planos de trabalho**

Muitas das irregularidades mencionadas neste trabalho evidenciam o descompasso entre o planejado e o executado, ou seja, a execução tem-se mostrado incompatível com o formalismo estabelecido pela sistemática vigente. São exemplos desse tipo de irregularidades: os saques dos recursos do convênio sem levar em conta o cronograma físico-financeiro de

---

<sup>17</sup> Art. 14. O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.

execução do objeto; prorrogação de contrato após ter expirado o prazo de vigência ou sem previsão legal; realização de pagamentos sem cobertura contratual; execução de objeto diverso do pactuado no convênio; acréscimos aos contratos de obras e/ou reformas acima dos percentuais permitidos, entre outros.

Para ilustrar a natureza desse problema, veja-se o caso emblemático ocorrido no município de Conceição do Mato Dentro (MG), na execução do Convênio nº 864/1994, por meio do qual o Fundo Nacional de Saúde transferiu à municipalidade recursos para o Programa de Atendimento aos Desnutridos e às Gestantes de Risco Nutricional.

As verbas do citado Convênio nº 864/1994, no valor de R\$ 19.450,36, destinavam-se à aquisição e distribuição à população carente de 5.976 quilogramas de leite e 446 litros de óleo. Ao invés de cumprir este programa de trabalho, o prefeito adquiriu 3.590,4 quilogramas de leite em pó e, com os recursos referentes à contrapartida municipal, comprou cestas básicas para distribuição à população carente, no valor total de R\$10.728,00. O TCU, diante da constatação de desvio de finalidade dos recursos do convênio, aplicou ao responsável multa no valor de R\$4.000,00 e julgou suas contas irregulares com fundamento na legislação vigente<sup>18</sup> (Acórdão nº 2.690/2003 e Acórdão nº 1.126/2005, ambos da Primeira Câmara). Em razão da rejeição das contas do prefeito pelo TCU, o caso foi submetido à Justiça Eleitoral, uma vez que em tais circunstâncias o responsável fica impedido de concorrer a cargos eletivos. A matéria, depois de analisada em primeira instância, foi submetida em grau de recurso ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), onde é objeto do Recurso Especial Eleitoral – RESPE Nº 33.806, sob julgamento.

O caso do município de Conceição do Mato Dentro, embora não tenha, de per si, valor estatístico, revela a natureza do problema ao desnudar suas diversas facetas. Primeiro, um convênio de valor mínimo, em torno de R\$ 20 mil, vem, desde 1994, portanto há 15 anos, movimentando o aparelho do Estado (ministérios, CGU, TCU, TSE), dependendo tempo, recursos humanos e materiais. Segundo, neste caso e em outros similares, sabe-se que não está em jogo o valor financeiro de eventual dano ao erário provocado pelo procedimento apontado como irregular. Em casos assim, o aparato estatal se movimenta para proteger valores e princípios legais inerentes às sociedades democráticas e que, por isso mesmo, não podem ser postos de lado por agentes públicos e privados. Terceiro, não há que se fazer qualquer crítica à atuação e às decisões dos órgãos de controle e da Justiça Eleitoral, pois eles apenas exerceram sua função de exigir o cumprimento da lei, das normas estabelecidas e dos contratos. Esta é premissa básica para o bom funcionamento da sociedade.

---

<sup>18</sup> Art. 16, inciso III, alínea 'b', da Lei nº 8.443, de 1992, que cuida de "prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial"

A legalidade, a impessoalidade, o formalismo, a publicidade, a obediência a regras e contratos são princípios basilares aos quais estão submetidos agentes políticos e gestores públicos. A obediência a estas regras protege a sociedade de personalismos, voluntarismos e do patrimonialismo, em que não existem fronteiras entre o público e o privado. Entretanto, há que se perguntar se a legislação das transferências voluntárias promove e fortalece a ação conjunta dos entes da Federação, e se tal modelo está em sintonia com os princípios constitucionais da eficiência ou da autonomia dos entes da Federação, nos termos estabelecidos pelos arts. 18 e 37 da Constituição Federal.

Os resultados obtidos neste trabalho indicam claramente que não. Pelo contrário, não parece razoável que os ministérios, órgãos máximos da estrutura governamental, responsáveis pelo planejamento e pelo estabelecimento das macrodiretrizes a serem observadas pelo País nas suas respectivas áreas, façam política pública assinando convênios de R\$20 mil, como no caso relatado, mantendo para si a responsabilidade de fiscalizar integralmente a execução destes empreendimentos, localizados, na maioria das vezes, a milhares de quilômetros das sedes desses ministérios.

## **6 Sugestão para melhoria do processo de transferências**

A Seção 1 demonstrou que existem razões de ordem econômica, política e social para a realização de transferências voluntárias. Em consequência, não é de se esperar que a solução dos problemas identificados neste trabalho passe pela supressão total do mecanismo de transferências.

Solução estrutural como, por exemplo, um novo pacto federativo para redistribuição de tributos e atribuições pode, em tese, minimizar o problema, mas é alternativa de difícil implementação política, pois nem mesmo propostas de reforma tributárias mais modestas, com o objetivo básico de simplificar o sistema, têm logrado consenso para aprovação no Congresso Nacional, como revelam as dezenas de propostas de emendas à constituição ora em tramitação nas Casas Legislativas.

De outro lado, a alternativa representada pela realização de investimentos maciços na capacidade de gestão dos órgãos repassadores e de controle — mais recursos humanos, materiais e tecnológicos — também não se apresenta viável do ponto de vista de prioridade de gastos e também de eficiência das ações de controle, conforme visto na Seção 5.

### **6.1 Novo modelo de transferências voluntárias**

Diante dessas evidências, resta a alternativa de buscar eficiência no sistema mediante a simplificação do processo, clara definição de responsabilidade dos entes políticos que compõem a Federação e o fim da descentralização tutelada.

O novo modelo deve cometer aos órgãos do Governo Federal interessados na execução descentralizada de políticas públicas a responsabilidade para estabelecer os critérios de distribuição de recursos, as diretrizes, objetivos e as metas a serem alcançadas, cabendo-lhes fiscalizar os resultados obtidos pela ação empreendida. O foco passa a ser o resultado, ao invés da legalidade da execução da despesa.

Os estados, Distrito Federal e municípios, por sua vez, passarão a responder pela regularidade e legalidade da aplicação dos recursos recebidos, prestando contas, de maneira simplificada, aos órgãos repassadores e de controle no âmbito Federal, no que diz respeito ao atingimento das metas e, de forma integral, aos órgãos de controle interno e externo existentes em seus próprios âmbitos, e à sociedade, destinatária final da prestação de contas.

Em síntese, o novo modelo deverá ter as seguintes características:

- 1) transferências do Governo Federal diretamente para fundos multissetoriais de desenvolvimento criados no âmbito dos estados, Distrito Federal e dos municípios **exclusivamente para a execução de empreendimentos em regime de mútua cooperação;**
- 2) os fundos multissetoriais devem apresentar programa de investimentos e desenvolvimento local mediante a integração das ações nas diversas áreas (saneamento, turismo, educação etc.), para um período de três anos, a partir de diagnóstico da realidade econômica e social local e das prioridades definidas pela população;
- 3) revisão anual das metas e prioridades do fundo, com acréscimo de um ano, a cada revisão, de forma a manter o horizonte de planejamento de três anos;
- 4) criação de conselhos para debater as prioridades e fiscalizar a aplicação dos recursos do fundo multissetorial de desenvolvimento;
- 5) os órgãos federais deixariam de analisar propostas de trabalhos específicas para se concentrarem na análise do plano de desenvolvimento multissetorial apresentado e nos critérios a serem adotados para alocação descentralizada dos recursos, tais como IDH, população, carências estruturais da região, eliminação de gargalos, entre outros;
- 6) flexibilidade na realização dos investimentos. O ente beneficiário tem flexibilidade para retardar ou acelerar cronogramas físico-financeiros dos projetos contemplados desde que, ao final do período considerado, todas as metas tenham sido atingidas;
- 7) os recursos transferidos incorporam-se definitivamente ao patrimônio do ente beneficiário, cabendo a este, aos órgãos de controle interno e externo existentes em cada esfera zelar pela regularidade de sua aplicação, segundo a legislação vigente, assim como já o fazem para os demais recursos orçamentários;

- 8) a falta de cumprimento das metas e objetivos sujeitará os entes subnacionais à devolução dos recursos correspondentes mediante retenção, pela União, diretamente do Fundo de Participação dos Estados — FPE e do Fundo de Participação dos Municípios — FPM, de que trata o art. 159 da Constituição;
- 9) a inclusão das dotações no orçamento destinadas às transferências voluntárias não é obrigatória, mas, uma vez incluídas com a identificação do fundo multissetorial beneficiado, a transferência dos recursos financeiros correspondentes passa a constituir obrigação legal da União para atender ao planejamento do ente subnacional no âmbito do fundo multissetorial de desenvolvimento e assegurar a estabilidade do fluxo financeiro para execução do projeto;
- 10) os recursos de transferências das áreas da saúde e assistência social seriam transferidos direta e exclusivamente para os fundos já existentes nessas áreas<sup>19</sup>, para aplicação segundo normas e diretrizes estabelecidas por esses fundos, com os ajustes pertinentes, reservando-se a figura dos convênios para casos especialíssimos.

## 6.2 Pseudoproblemas da sistemática proposta

A sugestão deste novo modelo, que pressupõe mais atribuições aos entes subnacionais, parece paradoxal diante da gravidade, da quantidade e da frequência de irregularidades detectadas pelos órgãos de controle no processo de transferências voluntárias, como visto ao longo deste trabalho.

Pode parecer a alguns que se está empurrando o problema para as unidades da Federação, que teriam menor qualificação técnica ou organizacional para gerir os recursos federais repassados. Pior, estar-se-ia ferindo o princípio constitucional da prestação de contas, ao qual estão sujeitas todas as pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas responsáveis por recursos públicos, como visto na Seção 3.2 deste trabalho.

Mas é falsa essa impressão. Pesquisa realizada nos demonstrativos contábeis das unidades da Federação demonstrou que os recursos originários de transferências voluntárias representam, em média, menos de 5% da receita orçamentária total dos entes da Federação. Com efeito, os dados do *Finanças do Brasil – 2007*, da STN, que contém os demonstrativos contábeis de 5.285 municípios brasileiros, revelam que, em 2007, o volume de recursos originados em convênios formalizados com a União representa, em média, 1% da receita orçamentária total dos municípios com até 25.000 habitantes. Em municípios com mais de 75.000 habitantes esta média cai para 0,66% da receita orçamentária total. A saber:

### **Tabela 3 - Participação das Receitas de Convênios na Receita Total dos Municípios – 2007**

---

<sup>19</sup> Fundo Nacional da Saúde (FNS) e o Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS).

	<b>R\$ milhões</b>			
	<b>Nº DE MUNICÍPIOS</b>	<b>RECEITA ORÇAMENTÁRI A TOTAL</b>	<b>RECEITA DE CONVÊNIOS</b>	<b>%</b>
MUNICÍPIOS COM POPULAÇÃO ATÉ 25.000 habitantes	4.124	45.981,2	462,7	1,0%
MUNICÍPIOS COM POPULAÇÃO ENTRE 25.001 e 50.000 habitantes	620	21.409,6	191,9	0,9%
MUNICÍPIOS COM POPULAÇÃO ENTRE 50.001 e 75.000 habitantes	188	13.230,8	72,0	0,5%
MUNICÍPIOS COM POPULAÇÃO SUPERIOR A 75.000 habitantes	353	131.436,4	867,9	0,6%
<b>TOTAL</b>	<b>5.285</b>	<b>212.058,2</b>	<b>1.594,6</b>	<b>0,7%</b>

Fonte: FINBRA – 2007 – MF/STN

Esses dados são consistentes com os balanços consolidados da União, elaborados pela STN, em cumprimento ao art. 51 da LRF. Segundo o Demonstrativo de Receitas e Despesas relativo ao período de 2003 a 2007, as receitas de transferências da União e suas entidades para os municípios, a título de convênios, correspondem a apenas 1,8% do total de suas receitas. Em relação aos Estados e ao Distrito Federal, esta relação cai para apenas 0,26%<sup>20</sup>. Resultados semelhantes também podem ser encontrados no Relatório Perfil e Evolução das Finanças Municipais (2008), elaborado pela STN, que analisou os demonstrativos contábeis de 3.572 municípios, no período de 10 anos (1998-2007).

Segundo esse Relatório (2008, p. 22-23), os dados consolidados de receitas mostram que, em média, a receita de arrecadação própria dos municípios (IPTU, ISS) responde por 35,2% da receita total; as receitas de transferências constitucionais e legais (FPM, ICMS, IPVA, SUS, FUNDEF/FUNDEB, FNDE), por 60,8%, e as demais receitas, dentre as quais se incluem as transferências voluntárias da União e também de convênios firmados com os respectivos governos estaduais, por apenas 4,8% da receita total.

Portanto, negar-lhes competência para gerir esta pequena parcela de recursos é negar-lhes competência para gerir os demais 95% dos recursos colocados à sua disposição por determinação legal ou constitucional, o que equivaleria a refutar o princípio federativo, a autonomia administrativa, financeira e política de cada ente da Federação, cláusulas pétreas da Carta Magna.

Nesse caso, insistir no raciocínio de falta de competência técnica ou institucional dos entes subnacionais equivaleria, também, a colocar em xeque não só as prestações de contas regularmente por eles apresentadas aos respectivos órgãos de controle interno, Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, Câmaras Municipais, Câmara Distrital e Assembleias Legislativas, mas a própria competência dessas instituições para a execução das funções de controle e fiscalização a elas outorgadas pela Carta Magna.

<sup>20</sup>Disponível em: <[http://www.stn.fazenda.gov.br/contabilidade\\_governamental/execucao\\_orcamentaria\\_do\\_GF/Consolidacao\\_Contas\\_publicas.xls](http://www.stn.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/execucao_orcamentaria_do_GF/Consolidacao_Contas_publicas.xls)>. Acesso em: 15 julho 2009

As evidências identificadas também desmistificam a ideia de que o Governo Federal possui capacidade técnica e de gestão superior à dos entes subnacionais, pelo menos na escala em que vem operando. Pelo contrário, os órgãos federais têm demonstrado extremas deficiências para planejar, analisar e fiscalizar os recursos descentralizados, conforme demonstrado na Seção 5.

De outro lado, transferir recursos federais para os governos locais e exigir prestação de contas de forma simplificada, bem como estimular o controle social, por meio da instituição de conselhos locais, não é inovação, mas prática já adotada pelo governo, sobretudo na área de educação<sup>21</sup> e na realização de investimentos.<sup>22</sup>

A implantação de um novo modelo de transferências voluntárias exigirá alteração constitucional e edição de lei específica para regular as transferências.

A alteração constitucional seria pontual e teria por objetivo: a) estabelecer que os recursos financeiros transferidos discricionariamente de uma para outra unidade da Federação incorporam-se ao patrimônio da beneficiária para todos os efeitos, cabendo-lhes, portanto, verificar a regularidade de sua aplicação; b) o descumprimento de metas e objetivos pactuados com o ente transferidor sujeitará o ente à devolução dos recursos correspondente mediante retenção diretamente dos recursos do FPE ou FPM.

Essas alterações teriam por fundamento os princípios da autonomia financeira e política dos entes da Federação, da eficiência do serviço público e da prestação de contas à sociedade, o que coloca o cidadão beneficiário do gasto público como principal agente de fiscalização. A nova sistemática não afasta apoio técnico, atuação conjunta ou mesmo a possibilidade da formalização de convênios, sobretudo em projetos de grande vulto ou de singular complexidade.

Sob o ângulo político, a criação de fundos multissetoriais de desenvolvimento com as características sugeridas tem impacto no processo de elaboração e execução de emendas parlamentares ao orçamento.

De um lado, perdem os parlamentares por não poderem mais apresentar emendas para projetos específicos ou nominar entidades beneficiárias dos recursos, uma vez que os

---

<sup>21</sup> Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE; Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE; Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento de Jovens e Adultos; Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE; Programa Brasil Alfabetizado; Auxílio Financeiro para Fomento às Exportações; Programa de Aceleração Econômica – PAC; ações de defesa civil; Fundo Nacional da Saúde (FNS) e o Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS)

<sup>22</sup> Medida Provisória nº 387/2007 (Lei nº 11.578/2007) Programa de Aceleração Econômica (PAC). De maneira inusitada, uma vez que esse Programa trata de despesas tipicamente discricionárias, o Poder Executivo estabeleceu que as transferências para estados, DF e municípios para atender o PAC seriam tratadas como “transferências obrigatórias”. Com esse artifício, o Poder Executivo simplesmente afastou a aplicação de toda a legislação que rege a formalização de convênios e contratos de repasse para adotar mecanismos mais simplificados e ágeis de operação e prestação de contas.

investimentos estarão previamente definidos nos planos de desenvolvimento multissetorial. De outro, ganham pela obrigatoriedade de execução dos recursos alocados no orçamento, libertando-os da discricionariedade do Poder Executivo.

Do lado do Poder Executivo, a impositividade da execução orçamentária e financeira dos recursos destinados aos fundos multissetoriais de desenvolvimento pode vir a ser interpretada como enfraquecimento do instrumento hoje disponível para obter ou manter o apoio político, representado pelas emendas orçamentárias, conforme visto na Seção 2 deste trabalho. Esse é o potencial problema político a ser superado.

## **7 Conclusão**

Os problemas identificados na pesquisa demonstram um quadro grave de descontrole da gestão dos recursos financeiros transferidos discricionariamente para as unidades da Federação. Diversas evidências obtidas na pesquisa comprovam a hipótese do trabalho no sentido de que o modelo legal das transferências voluntárias é o principal responsável pelas recorrentes irregularidades identificadas pelos órgãos de controle.

Assim, a Seção 3 demonstrou que a complexidade do processo, representada por características de formalismo, personalismo e descentralização tutelada, levam à ineficiência, à pulverização de recursos e à falsa descentralização, criando o pano de fundo para a atuação dolosa de agentes públicos e privados.

Análise dos balanços contábeis dos municípios, conforme consignado na Seção 6.2, revelou que o valor das transferências voluntárias destinado aos municípios, conquanto relevantes e até mesmo imprescindíveis para os entes, representam algo em torno de 5% do total das receitas orçamentárias das unidades da Federação.

Diante dessa evidência, é inafastável a conclusão de que, se os municípios, os estados e o Distrito Federal não possuem competência técnica e institucional para gerir esta pequena parcela dos recursos federais, então é de se supor que também não as possuem para gerir os outros 95% dos recursos diretamente arrecadados ou a eles transferidos por força constitucional ou legal.

Nesse caso, prosseguir com o raciocínio da falta de competência técnica ou organizacional dos entes subnacionais equivaleria a colocar em xeque não só as prestações de contas regularmente por eles apresentadas aos respectivos órgãos de controle interno, Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, Câmaras Municipais, Câmara Distrital e Assembleias Legislativas, mas a própria competência fiscalizatória destas instituições para o exercício das funções a elas atribuídas pela Constituição.

A ideia central do mecanismo sugerido para aperfeiçoar a sistemática compreende a valorização do planejamento subnacional, o fim do personalismo e da descentralização

tutelada, a criação de fundos multissetoriais de desenvolvimento no âmbito de cada ente para a execução de empreendimentos em regime de mútua cooperação, e possibilidade de retenção de recursos do FPE e FPM, na hipótese de não cumprimento das metas ajustadas, entre outras medidas, conforme detalhado na Seção 6.

## Referências

BRASIL. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito. *CPMI das Ambulâncias: destinada a apurar as denúncias envolvendo a 'Operação Sanguessuga', realizada pela Polícia Federal, para investigar quadrilha que atuava na aquisição fraudulenta de insumos estratégicos para a Saúde. Relatório Final*. 2006. Disponível em:

<http://www.senado.gov.br/sf/atividade/comissoes/default.asp?origem=CN>. Acesso em: 26 maio 2009.

BRASIL. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito. *CPMI do Collor: destinada a apurar denúncias do Sr Pedro Collor de Mello sobre as atividades do Sr. Paulo César Cavalcante Farias. Relatório Final*. Diário do Congresso Nacional. Ano XLVII – Suplemento ao nº 41. Brasília. 1992.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil : 1988 – texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n. 1, de 1992, a 53, de 2006, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n. 1 a 6, de 1994. - 25 ed. - Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações 2007. 462 p.*

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Relatório de Atividades da Corregedoria-Geral da União de 2002*. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RelatGestao/Arquivos/relatorio\\_gestao\\_cgu\\_2002.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RelatGestao/Arquivos/relatorio_gestao_cgu_2002.pdf)>. Acesso em: 01 maio 2009.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Relatório de Gestão – 2007*. Disponível em: < [http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RelatGestao/Arquivos/relatorio\\_gestao\\_cgu\\_2007.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RelatGestao/Arquivos/relatorio_gestao_cgu_2007.pdf)>. Acesso em 11 jan. 2009.

BRASIL. *Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007*. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)>.

BRASIL. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios, e Distrito Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm). Acesso em 5 jul. 2009.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Perfil e Evolução das Finanças Municipais – 1998-2007* (Versão preliminar não submetida à discussão prévia). Brasília: 2008, 81 p. Disponível em: [http://www.stn.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp). Acesso em: 8 jun. 2009.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Manual de Cooperação Técnica e Financeira, por meio de Convênios*, aprovado pela PORTARIA Nº 1.074/GM de 29 de maio de 2008. Disponível em: <http://www.fns.saude.gov.br>. Acesso em 14 abril 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Relatório de Gestão de 2008*. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/servicos/relatorio-gestao/2007/servicos/relatorio-gestao/2007/snas>. Acesso em 15 abril 2009.

BRASIL. *Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008*. Estabelece normas para execução do disposto no Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.convenios.gov.br/portal/legislacao.html>>. Acesso em 5 jul. 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1.126/2005 – TCU – 1ª Câmara*. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=8>>. Acesso em: 10. ago 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1.188/2007 – TCU - Plenário*. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=6&doc=1 &dpp=20&p=0>>. Acesso em: 10. ago 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1.936/2003 – TCU - Plenário*. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=3&doc=1 &dpp=20&p=0>>. Acesso em: 10. ago 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2.261/2005 – TCU - Plenário*. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=4&doc=1 &dpp=20&p=0>>. Acesso em: 10. ago 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2.690/2003 – TCU – 1ª Câmara*. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=7>>. Acesso em: 10. ago 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 347/2007 – TCU - Plenário*. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=2&doc=1&dpp=20&p=0>>. Acesso em: 10. ago 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 641/2007 – TCU - Plenário*. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=5&doc=1&dpp=20&p=0>>. Acesso em: 10. ago 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 788/2006 – TCU - Plenário*. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/ServletTcuProxy>>. Acesso em: 10. ago 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República: exercício de 2006*. Brasília: TCU, 2007. 360 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República: exercício de 2007*. Brasília : TCU, 2008. 447 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República: exercício de 2008*. Brasília : TCU, 2009. 431 p.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral nº 33.806*. Relator Ministro Eros Roberto Grau. Agravo Regimental em Agravo Regimental. Registro de candidato. Prefeito. Rejeição de contas. Convênio. Julgamento pelo TCU. Irregularidade insanável. Inelegibilidade configurada. Município de Conceição do Mato Dentro (MG). Diário da Justiça Eletrônico de 18/06/2009, p. 22 Disponível em: <[http://www.tse.jus.br/internet/jurisprudencia/inteiro\\_teor\\_blank.htm](http://www.tse.jus.br/internet/jurisprudencia/inteiro_teor_blank.htm)>. Acesso em: 5 jun. 2009.

CINTRA, Antônio Octávio, LACOMBE, Marcelo Barroso. In: *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. AVELAR, Lúcia, CINTRA, Antônio Octávio (org). 2. ed. Rio de Janeiro: Unesp, 2007. 493 p.

MAYHEW, D, Congress: *The Electoral Connection*. New Haven, Yale University Press, (1974).

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 35. ed., revista e atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

RIBEIRO, Romiro. *Estudo nº 12/2009 – Orçamento Semi-Impositivo para transferências voluntárias: diagnóstico, perspectivas e proposta*. Câmara dos Deputados. 2009. Disponível em: < <http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2009>> Acesso em 5 dez 2009.

Artigo recebido em: 10/02/2010

Artigo aceito para publicação em: 13/04/2010