CADERNOS DA ESCOLA DO LEGISLATIVO

33

VOLUME 20 | NÚMERO 33 | JANEIRO / JUNHO 2018

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

CADERNOS DA ESCOLA DO LEGISLATIVO

33

Volume 20 | Número 33 | janeiro/junho 2018

MESA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
Deputado Agostinho Patrus
Presidente

Deputado Antonio Carlos Arantes
1º-vice-presidente

Deputado Cristiano Silveira
2º-vice-presidente

Deputado Alencar da Silveira Jr.
3º-vice-presidente

Deputado Tadeu Martins Leite
1º-secretário

Deputado Carlos Henrique
2º-secretário

Deputado Arlen Santiago
3º-secretário

SECRETARIA

Cristiano Felix dos Santos Silva
Diretor-Geral

Luíza Homen Oliveira
Secretária-geral da Mesa

EDIÇÃO
Marialice Nogueira Emboava
Stefania de Resende Negri

ESCOLA DO LEGISLATIVO
Ruth Schmitz de Castro

REVISÃO*
Gerência de Publicidade e Comunicação Visual

NORMALIZAÇÃO
Gerência de Biblioteca

PROJETO GRÁFICO
Gleise Marino
Maria de Lourdes Macedo Ribeiro

EDITORAÇÃO E DIAGRAMAÇÃO
Celeno Ivanovo
Letícia Martinez Matos

APOIO
Daniele Lara Nicácio
Maria Victória Figueiredo (estagiária)
Mariella Dornelas (estagiária)

*A revisão linguística dos *abstracts* dos artigos aqui publicados é de responsabilidade de seus respectivos autores.

Cadernos da Escola do Legislativo. - Vol.1, n.1,(jan./jun.1994) - .
Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, 1994 - .

Semestral

ISSN 1676-8450. eISSN 2595-4539.

1. Ciência política - Periódicos. I. Minas Gerais. Assembleia Legislativa. Escola do Legislativo.

CDU 32(05)

Sumário

5 Editorial

11 Midiatização do Parlamento: reflexões a partir das transmissões ao vivo do Plenário
Rachel Cardoso Barreto

31 O parlamentar sob influência: o *lobby* da indústria na Câmara dos Deputados (1996-2010)
Manoel Leonardo Santos

77 Análise do regime próprio de previdência dos servidores públicos militares do Estado de Minas Gerais
Gláucia Miranda
Matheus Miranda de Oliveira

99 Dois presidentes da República em um mandato: como se deu a fiscalização pela Câmara dos Deputados?
Ronaldo Quintanilha da Silva

147 As relações entre ética, moral, mídia e comunicação em um mundo conectado
Nair Prata

CONSELHO EDITORIAL

Álvaro Ricardo de Souza Cruz
Faculdade de Direito da PUC Minas

Antônio José Calhau de Resende
Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Fabiana de Menezes Soares
Faculdade de Direito da UFMG

Fátima Anastasia
Centro de Estudos Legislativos/Departamento de Ciência Política da UFMG
Departamento de Relações Internacionais da PUC Minas

Márcio Santos
Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Marta Tavares de Almeida
Instituto Nacional de Administração/Portugal

Ricardo Carneiro
Fundação João Pinheiro

Rildo Mota
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor)/ Câmara dos Deputados

Roberto Romano
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/Unicamp

Regina Magalhães
Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Editorial

Nesta edição dos *Cadernos,* apresentamos artigos que, apesar de sua variedade temática, têm em comum um mesmo pano de fundo. Todos eles propõem reflexões acerca das redes de influências que atuam sobre o Parlamento e seus possíveis efeitos sobre os processos de votação e de elaboração das leis, bem como, ainda que em menor escala, sobre o próprio exercício da função fiscalizadora. De fato, observa-se que, concomitantemente à pressão e ao controle hoje exercidos pela mídia sobre o poder público, também a sociedade civil organizada, corporações e associações de diversas naturezas buscam influir sobre os processos decisórios e de formulação de políticas públicas por parte do Legislativo, com o propósito de fazer valer suas demandas. Tais correlações de forças movimentam o cenário político, impactando as práticas de seus agentes e, por vezes, até mesmo a dinâmica de funcionamento dos órgãos legislativos. Verifica-se, ainda, que tal processo é multidirecional, uma vez que também os parlamentares buscam dele se beneficiar, reforçando ou aumentando seu capital político e angariando apoio a seus projetos. Esses mecanismos nem sempre são bem-vistos pela sociedade. No entanto, cabe ressaltar que são inerentes à política e que, desde que regulamentados e empreendidos dentro de limites éticos, podem se configurar como estratégias legítimas de representação de interesses de determinados segmentos sociais. É nessa perspectiva que se desenvolvem os artigos descritos a seguir.

Abrimos este número com a recém-criada seção *Pensando em Minas*, cuja finalidade consiste em di-

vulgar trabalhos oriundos de debates e palestras do programa homônimo, organizado pela Escola do Legislativo, em parceria com a TV Assembleia. Nele, pesquisadores são convidados a discutirem temas políticos de relevância e interesse social, estimulando reflexões que envolvam o Poder Legislativo. Na presente edição, trazemos um texto de **Rachel Barreto**, jornalista convidada pelo programa para analisar a midiatização da política e seus reflexos no cotidiano do Parlamento. A autora parte de uma contextualização do fenômeno, para, em seguida, investigar as transmissões televisivas das reuniões plenárias por parte de emissoras legislativas, bem como a circulação de tais conteúdos em outros meios de comunicação. Rachel defende que, se por um lado, os agentes parlamentares se veem cada vez mais pressionados a atender às demandas da mídia, por outro, buscam se apropriar da lógica midiática para obterem, entre outras coisas, uma maior visibilidade, um estreitamento do contato com os cidadãos e a promoção de suas agendas. Trata-se, portanto, de um processo dinâmico, não isento de conflitos, em que a mídia influencia o cotidiano do Parlamento, enquanto os parlamentares, por sua vez, servem-se de ferramentas e linguagens midiáticas, em uma tentativa de ampliar suas influências políticas.

A seção de artigos tem início com o professor e cientista político **Manoel Leonardo Santos**, o qual investiga os jogos de forças e as influências que perpassam o Parlamento, sob outro importante viés. O autor trata das ações de *lobbying* postas em prática por empresários da Confederação Nacional da Indústria na Câmara dos Deputados, buscando viabilizar interesses específicos do setor. Baseado em uma pesquisa empírica e servindo-se de dados de uma série histórica abrangente, o autor analisa o possível impacto do *lobby* sobre o comportamento individual dos parlamentares nas votações nominais, o que poderia explicar, ao menos em parte, a indisciplina partidária que pode ser notada quando estão em pauta questões fortemente marcadas por interesses de determinados setores sociais. Seu estudo também relativiza os efeitos do *lobby*, chamando atenção para a multiplicidade de fatores que definem a reação de cada parlamentar diante das pressões de grupos de interesse, como suas preferências ideológicas e filiação partidária, além do próprio

monitoramento de suas ações e escolhas, exercido pela mídia e pela sociedade.

Em seguida, **Matheus Miranda de Oliveira** e **Gláucia Miranda** se dedicam aos interesses dos servidores públicos militares de Minas Gerais, no que se refere a seu regime próprio de previdência. Trata-se de um tema de grande relevância nas atuais discussões sobre políticas públicas de gestão social e de equilíbrio financeiro e atuarial do Estado. Os autores retomam as principais normas que regulam a aposentadoria da categoria – sejam as regras gerais previstas na Constituição da República, seja a legislação específica de competência de cada unidade federativa –, bem como aspectos controversos que se verificam nas propostas de reformulação do regime. Apontam, ainda, para as peculiaridades da atividade profissional dos militares, sobretudo seu grau de periculosidade, o que legitimaria a mobilização dos militares para que critérios diferenciados sejam adotados pelo Parlamento, em quaisquer propostas de reforma previdenciária que envolvam o setor.

Por fim, fechando esta seção, apresentamos um estudo do analista legislativo **Ronaldo Quintanilha da Silva**. Por meio de uma análise comparativa das atividades de controle e fiscalização dos atos do Executivo, empreendidas pela Câmara dos Deputados no período dos governos de Dilma Rousseff e Michel Temer, o autor apresenta um contraponto aos trabalhos anteriores. Com efeito, salienta que essa importante atribuição do Poder Legislativo não deve ficar às margens da função legiferante. Em seu artigo, ele aponta para a existência, também nesse âmbito, de uma pressão da sociedade para que as ações fiscalizadoras de fato ocorram e sejam orientadas pelo interesse público. Nesse sentido, elas funcionariam como respostas às demandas do eleitorado. Por outro lado, Ronaldo mostra que o exercício dessa função também seria influenciado pelos ciclos eleitorais e pela formação de bases de apoio no Parlamento por parte dos governantes, gerando variações na intensidade do exercício da fiscalização durante determinados períodos. De todo modo, ao investigar a utilização de instrumentos formais de controle do Executivo, durante o mandato analisado, o autor conclui que,

apesar das oscilações e do fato de o cargo ter sido ocupado por dois presidentes, os mecanismos de fiscalização foram adotados de maneira significativa nas atividades legislativas da Câmara.

Concluímos este número de nosso periódico com a seção de resenhas, na qual a professora doutora **Nair Prata**, da Universidade Federal de Ouro Preto, discute a obra *Ética, mídia e comunicação: relações sociais em um mundo conectado*, de autoria de Luís Mauro Sá Martino e Ângela Cristina Salgueiro Marques. O livro está centrado no tema da ética, essencial em qualquer discussão sobre as relações comunicativas que perpassam os diversos tipos de interações sociais, sobremaneira em contextos mais permeáveis às influências da mídia. A análise proposta pelos autores parte das relações pessoais e cotidianas que se dão em um nível micro, alcançando, em seus últimos capítulos, a coletividade e a esfera pública. A questão da ética nas relações de comunicação extrapola, portanto, o campo da política, mas é a ele intrínseco e possibilita reflexões sobre a democracia, a cidadania e a transparência na gestão da coisa pública, entre tantas outras questões de nosso interesse. Tal discussão não poderia ser descurada nesta edição dos *Cadernos*, uma vez que estamos tratando dos jogos de forças e interesses que se desenrolam no Parlamento, por meio não apenas de ações, mas também de discursos e narrativas.

Boa leitura!

Stefania R. Negri
Editora dos *Cadernos da Escola do Legislativo*

1

Midiatização do Parlamento: reflexões a partir das transmissões ao vivo do Plenário

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.20.33-1

Rachel Cardoso Barreto[1]

Resumo: O artigo discute a incorporação de ferramentas, linguagens e lógicas midiáticas ao cotidiano do Legislativo. Pressionados a adaptarem-se às demandas midiáticas, a instituição e seus membros apropriam-se estratégica e conscientemente das novas tecnologias para ampliar sua visibilidade, estreitar o contato com os cidadãos, fazer avançar suas agendas e modificar o contexto político. A primeira seção apresenta uma contextualização da midiatização da política de forma mais ampla, antes de se concentrar no Parlamento. A segunda aborda as transmissões ao vivo do Plenário. A terceira e última seção traz uma breve reflexão sobre a relação das transmissões feitas pelas emissoras legislativas com outras mídias contemporâneas.

Palavras-chave: Parlamento. Midiatização. Televisão.

Abstract: *The paper focuses on the incorporation of media logics, languages, and tools into the daily workings of the Parliament. The institution and its members feel pressured to adapt themselves to this reality, while also embracing the new technologies strategically and consciously, as a way to foster their visibility, approach the citizenry, advance their agendas, and modify the political context. The first section contextualizes the phenomenon known as "mediatization of politics", before focusing on the Parliament. The second discusses the live broadcasting of floor proceedings. The third and last section presents some brief thoughts on the relationship between legislative TVs and other contemporary media.*

Keywords: *Parliament. Mediatization. Television.*

1 Doutora em Ciência Política, Mestre em Comunicação Social pela Universidade Federal de Minas Gerais. Jornalista e analista legislativa da ALMG. Contato: *rachelcbarreto@gmail.com*.

1 – Introdução

Cada vez mais, as instituições incorporam ferramentas, linguagens e lógicas midiáticas a seus cotidianos. Como esse processo afeta o Legislativo? Por um lado, o Parlamento se vê pressionado a adaptar-se às demandas midiáticas; por outro, a instituição e seus membros apropriam-se estratégica e conscientemente das novas tecnologias para ampliar sua visibilidade, estreitar o contato com os cidadãos, fazer avançar suas agendas e modificar o contexto político.

Para discutir o fenômeno, começo com uma contextualização da midiatização da política de forma mais ampla, antes de me concentrar no Parlamento especificamente. Em seguida, abordo as transmissões ao vivo do Plenário, marcadas por uma linguagem própria, alheia aos padrões estéticos e narrativos da imprensa comercial, por seus múltiplos destinatários simultâneos e pela forma como os deputados se relacionam com as câmeras e o público. Encerro com uma breve reflexão sobre a relação das transmissões feitas pelas emissoras legislativas com outras mídias contemporâneas.

2 – Midiatização da política e do Parlamento

A midiatização da política não é um fenômeno novo, mas tem ganhado maior visibilidade devido a sua recente exacerbação (BRAGA, 2007; ESSER; STRÖMBÄCK, 2014). Para Jesper Strömbäck (2008), a midiatização é um processo composto de quatro fases, caracterizadas por diferentes ajustes e equilíbrios entre a lógica midiática e a lógica política (processos de formação de decisão, implementação das políticas públicas e distribuição do poder). A primeira fase é marcada pela "política mediada", ou seja, pela utilização da mídia de massa como mais importante fonte de informação e canal de comunicação entre cidadãos e atores políticos. A segunda apresenta maior independência e autonomia da mídia com relação ao governo e outras instituições políticas. Na terceira fase, a mídia se torna tão importante que seus formatos, conteúdos, gramática e ritmo penetram

praticamente todas as interações com o público (STRÖMBÄCK, 2008, p. 238). Essa adaptação pode ser mais ou menos relutante e percebida como ferramenta estratégica e não como algo "natural". Já na quarta fase, os atores sociais não apenas se adaptam à lógica midiática como também a adotam e internalizam, permitindo que faça parte do processo de governança. Nela, a mídia colonizaria a política, e os atores poderiam até mesmo deixar de reconhecer a distinção entre as lógicas midiática e política (STRÖMBÄCK, 2008, p. 239-240).

O fenômeno não é linear, unidirecional ou uniforme: há ilhas de maior e menor midiatização, que revelam variações entre países, instituições, tipos de atividade e comportamento individuais. A cena política e as instituições que dependem do apoio do público ou do envolvimento ativo dos cidadãos são afetadas de maneira mais forte, enquanto a estrutura institucional, os sistemas mais exclusivos e os bastidores são menos receptivos à midiatização. O grau de midiatização é, portanto, uma questão empírica e contextual.

A expressão "midiatização da política" dá uma ideia de dominação da mídia sobre a política, contudo devemos ter cuidado para não adotar uma visão excessivamente maniqueísta. É verdade que, hoje, os líderes não podem simplesmente se esconder da mídia ou rechaçá-la, pois a visibilidade midiática é um componente importante na produção do capital político. Porém, isso não significa que sejam apenas objetos ou vítimas da midiatização: eles procuram ativamente conhecer os critérios, os valores e as práticas da mídia para ampliar sua influência e promover suas agendas e enquadramentos. Há, assim, uma incorporação da comunicação de massa ao cotidiano das instituições.

O que mudou não foi a necessidade dos políticos de ter visibilidade ou apoio para seus projetos e objetivos, mas a preponderância da mídia para esses processos, de forma mais vigorosa e acelerada conforme o passar do tempo. Ela é, hoje, a principal instância para líderes divulgarem informações sobre suas atividades, buscarem adesão em campanhas eleitorais ou conquistarem apoio público no jogo político mais geral.

A automidiatização (*self-mediatization*) é o processo pelo qual os atores políticos internalizam as regras da mídia e se adaptam a elas e a suas rotinas de produção e critérios de seleção, tentando explorar esse conhecimento para alcançar seus próprios objetivos estratégicos (STRÖMBÄCK; ESSER, 2014, p. 21), ampliar seu poder de agendamento e conseguir coberturas favoráveis (BLUMLER, 2014, p. 33-34). A adaptação não é um destino inescapável e nem, necessariamente, um sinal de derrota: pode ser um caminho para ampliar a influência da política sobre a mídia e obter a desejada visibilidade em benefício próprio, em um processo reflexivo.

Devemos ter cuidado para não exagerar o poder da mídia ou a subserviência da política, pois a relação entre os campos é ambígua, caracterizada por colaboração e antagonismo. A interação entre políticos e jornalistas é marcada simultaneamente por divergências de interesses, interdependência e benefícios mútuos, em um processo circular e interativo. A midiatização não é uma dominação da mídia sobre a política, mas um fenômeno que compreende relações mais complexas, multidirecionais e dinâmicas entre os dois campos.

Alguns atores institucionais precisam – de uma perspectiva pragmática ou constitucional – ser mais responsivos à opinião pública e, consequentemente, se tornam mais vulneráveis aos efeitos da midiatização (STRÖMBÄCK, 2008, p. 241). Para Strömbäck, esse é o caso de partidos e parlamentares. Os principais efeitos disso são:

- a criação de um Parlamento aberto, onde os políticos executam grande parte de seu trabalho em frente a diversas audiências formadas por políticos e leigos, o que amplia a importância da dimensão performática de suas atividades (MÁXIMO, 2013, p. 28; ILIE, 2006, p. 194; RAI, 2014, p. 15; HAJER, 2009, p. 7);
- uma situação de "campanha permanente", marcada pela expansão do monitoramento, em que os políticos devem estar atentos à opinião pública durante toda a extensão dos seus mandatos e não apenas no momento das eleições (GOMES,

2004, p. 114; STRÖMBÄCK, 2008, p. 240; MÁXIMO, 2013, p. 11; THOMPSON, 1995, p. 138; GRIMMER, 2010, p. 111).

Nesse contexto, os parlamentares buscam não apenas se adaptar ao novo ambiente, mas também controlar a agenda e os esquemas narrativos dos meios de comunicação de massa. Não se trata de uma rendição passiva e pacífica ao império da comunicação, mas de uma apropriação seletiva das técnicas da indústria da informação. Um dos reflexos disso é a tendência, disseminada nacional e internacionalmente, dos Parlamentos participarem cada vez mais direta e intensivamente do universo midiático (INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2016; OPPD, 2010; FRANKLIN, 1992; BARROS; BERNARDES, 2011), com estruturas profissionais de comunicação, investimento em conhecimento da área e criação de diversas mídias próprias (como jornais, rádios, TVs, portais etc.). As "mídias das fontes" coletam, selecionam, tratam editorialmente, filtram e difundem informações (SANT'ANNA, 2006, p. 2). Seu objetivo é interferir no processo de construção da notícia e na formação de opinião, seja através de conteúdos reaproveitados pela mídia comercial tradicional, seja através do consumo direto pelos cidadãos (SANT'ANNA, 2006, p. 4).

O investimento em estruturas internas de comunicação (como assessorias de imprensa, relações públicas e veículos próprios) pode cumprir diferentes objetivos simultâneos: dar uma resposta a demandas por abertura e transparência, promover a discussão de temas de interesse público, estreitar os laços com cidadãos, aprimorar a imagem da instituição, fomentar maior compreensão das atividades políticas, divulgar as ações do Parlamento como um todo e de seus membros, fortalecer a imagem de partidos e de políticos, entre outros. Os objetivos podem variar desde os mais voltados ao bem comum até aqueles mais egoístas e podem, ainda, combinar essas facetas.

No caso do Legislativo, tais iniciativas são valorizadas também devido à sua relação tensa com a imprensa. A instituição conta com uma imagem pública cronicamente ruim, que pode ser creditada em parte ao negativismo da mídia (NOLETO FILHO, 2014, p. 313). Em geral, a cobertura da mídia privada é

parcial, fragmentada, seletiva, restrita a um tratamento episódico dos fatos e responsável por reforçar uma imagem negativa da instituição (BARROS *et al.*, 2014, p. 16). Frente a esse quadro, chama a atenção o peso que os parlamentares dão às iniciativas de comunicação institucional como forma de resgatar a estima da instituição perante os cidadãos, criando conexões diretas que prescindam da mediação da imprensa comercial. Há uma "ideia de que mais informação à sociedade sobre as ações do Poder Legislativo aumentaria a confiança do público e melhoraria a sua imagem institucional, bem como contribuiria para o melhor exercício dos mandatos" (NOLETO FILHO, 2014, p. 272).

As TVs legislativas fazem parte desse movimento, revelando "uma preocupação do Parlamento em garantir uma interlocução direta e não mediada pelas editorias dos veículos da grande imprensa com os cidadãos" (SILVA, 2012, p. 67). Como afirma Luiz Carlos Freitas (2004, p. 43), o investimento dos parlamentares em instrumentos comunicacionais próprios (em especial, as TVs legislativas) baseia-se em dois objetivos principais: "justificar a própria existência da atividade parlamentar como exercício legítimo da representação política (...); e, ao mesmo tempo, buscar maior visibilidade para as suas atuações, em função de projetos político-eleitorais".

Um uso não inviabiliza o outro: eles se impulsionam e se misturam. Para os cidadãos e para a imprensa, uma nova tecnologia de comunicação significa facilidade de acesso, mais possibilidades de monitoramento e controle, redução dos custos para adquirir informações sobre os representantes, capacidade de acompanhar o trabalho político a partir de locais remotos. Para o Parlamento e os políticos individuais, a mesma tecnologia pode representar possibilidade de ampliação da sua presença midiática, chance de expor conteúdos favoráveis e de modelar a agenda pública, ganhos de visibilidade. Pode, ainda, trazer novos riscos e ameaças, sugerindo a adoção de táticas para gerenciar e restringir sua exposição. Todas essas possibilidades levam a um uso específico e atípico da linguagem televisiva, marcado pela relação simultânea com diferentes destinatários e pela tensão entre controle e imprevisibilidade. É o que discuto na próxima seção.

3 – A transmissão ao vivo nas TVs legislativas

Uma das formas como se dá a midiatização do Parlamento é através da transmissão televisiva de suas atividades. As emissoras legislativas foram criadas na década de 1970[2], nos EUA e Canadá. Elas tiveram uma disseminação rápida – já na década de 1980, mais de 20 legislativos nacionais permitiam a cobertura de suas reuniões de Plenário – e sempre direcionada para uma expansão cada vez maior (CRAIN; GOFF, 1998, p. 15). Segundo os autores, uma vez adotada, a transmissão não foi eliminada por nenhum legislativo nacional. Na América Latina, o processo é mais recente, remontando a meados da década de 1990. O Brasil[3] foi o pioneiro na região, impulsionado por dois fatores conjunturais: o processo de redemocratização e o fenômeno da globalização e da convergência dos meios. O desenvolvimento aqui também foi veloz e esteve "intrinsecamente relacionado ao avanço das democracias na América Latina, traduzido numa maior exigência da sociedade por transparência e participação nas decisões e nos rumos do país" (QUEIROZ, 2007, p. 71).

As reuniões de Plenário e de comissões predominam nas grades das emissoras legislativas por questões legais, institucionais e editoriais. A Lei do Cabo (Lei 8.977/1995) determina, em seu art. 23, que as TVs legislativas brasileiras devem se voltar "para a documentação dos trabalhos parlamentares, especialmente a transmissão ao vivo das sessões". Essas transmissões ao vivo fazem poucas concessões aos padrões estéticos e narrativos costumeiros e são *sui generis* mesmo dentro da grade das emissoras legislativas (que contam com uma variedade de programas e conteúdos, com linguagens e propostas distintas) (LIMA, 2010). As transmissões de Plenário e comissões

2 Para a história das TVs legislativas no mundo, ver, por exemplo, Franklin (1992), Miller (2015), Santos (2008, p. 42-46), Monteiro (2011, p. 70-81) e Gonçalves (2011, p. 25-33). Para um panorama focado no Brasil, consultar Santos (2008, p. 46-50) e Monteiro (2011, p. 122-139; p. 140-157).

3 A TV Assembleia mineira foi a primeira emissora legislativa da América Latina (QUEIROZ, 2007, p. 9). Ela entrou em operação em 30 de novembro de 1995 e, pouco mais de dois meses depois, em 5 de fevereiro de 1996, foi seguida pela TV Senado, primeira emissora legislativa brasileira de alcance nacional.

seguem normas regimentais, possuem forte viés institucional e são preparadas com antecedência, gerenciadas e roteirizadas.

Tais transmissões se apropriam das lógicas midiáticas e, simultaneamente, também as subvertem, em uma espécie de "parlamentarização da mídia". O que elas dão a ver é justamente a resistência e a permanência dos ritos, normas e ritmos do Parlamento, sem concessões a gostos e preferências do público. Mesmo sob o risco de parecerem tediosos, herméticos ou arcaicos, os procedimentos legislativos não se renderam a demandas de dinamismo, entretenimento e exploração de conflitos. As transmissões ao vivo abraçam justamente os conteúdos da política que tendem a ser rejeitados pela mídia comercial: "aqueles relacionados à disputa argumentativa em profundidade, às sutilezas e às complexidades discursivas, à administração regular da coisa pública e ao jogo político cotidiano, burocrático e previsível" (GOMES, 2004, p. 302).

O Plenário é um espaço formal onde imperam previsibilidade, ordem e procedimentos bem estabelecidos (SAWARD, 2015, p. 220). Suas reuniões seguem uma estrutura definida (estabelecida pelos regimentos internos, com destinação e duração de cada fase) e são cobertas de forma planejada (sabe-se quantas câmeras serão utilizadas e onde serão posicionadas, que tipo de enquadramento e corte devem ser privilegiados etc.). Há também regras de cobertura, que direcionam o que pode ou não ser feito pelas equipes de TV e visam proteger a imagem do Parlamento e dos seus membros (BOCK, 2009, p. 266, 270; SCHATZ, 1992, p. 239; WEATHERILL, 1992, p. XIV). Em alguns países, tais regras são escritas e oficiais; aqui no Brasil, em geral são tácitas e dependem do discernimento dos profissionais envolvidos.

Isso leva à criação de uma "imagem disciplinada" (RENAULT, 2004, p. 73), com foco na tribuna e nos oradores e respeito ao ritmo do processo legislativo. Mas ela não deve ser entendida como uma cena manipulada ou censurada, pois a "transmissão ao vivo impossibilita o controle absoluto do Poder Legislativo sobre os fatos por ele protagonizados" (RENAULT, 2004, p. 102). É "mais difícil realizar interferências ou permitir que prevaleça uma única versão dos fatos. [...] a possibilidade de selecionar fa-

las, fazer transmissões tendenciosas ou evitar a publicação de achaques entre parlamentares é bem mais reduzida. Tudo vai ao ar instantaneamente" (QUEIROZ, 2007, p. 194).

Podemos concluir que as transmissões das TVs legislativas são marcadas por duas tendências conflitantes: por um lado, são limitadas por normas regimentais, regras de cobertura e por um viés institucional, que revela fortes tentativas de controle; por outro, o "ao vivo" é o reino do inesperado, do não planejado, da abertura ao acaso ou, pelo menos, da possibilidade de sua ocorrência. Existe, assim, uma tensão constitutiva entre controle e imprevisibilidade: os parlamentares desejam gerenciar suas aparições e sua própria visibilidade, mas são expostos a embates políticos, questionamentos e reações das galerias, que podem solapar as estratégias e objetivos prévios (BARRETO, 2018, p 62-68).

O Plenário é um palco simultaneamente teatral e televisivo, em que os políticos atuam tanto para a plateia presente *in loco* (os pares e os cidadãos nas galerias) quanto para aquela distante fisicamente daquele espaço. As atuações são caracterizadas justamente por esse reconhecimento dos múltiplos níveis de audiência e pela possibilidade de que os políticos priorizem públicos e interajam com eles simultânea ou sequencialmente, alternando as formas de endereçamento. Nesse sentido, os espaços de fala do Plenário e da TV se misturam e se confundem, pois, frente à midiatização, os atores políticos precisam considerar que aquilo que dizem em um palco para um público específico muitas vezes vai atingir outros públicos quase instantaneamente, suscitando interpretações e reações diversas (HAJER, 2009, p. 9).

A midiatização cria um lugar de fala híbrido, a "teletribuna", que conjuga "a tradicional tribuna na qual o parlamentar discursava para seus pares e para o registro do resumo de seus pronunciamentos em ata", e uma "nova tribuna, com o discurso [...], em tempo real, atingindo, potencialmente, uma grande parcela do eleitorado" (SANTOS, 2008, p. 113). Aquele continua sendo "um dos momentos centrais do debate interno ao Parlamento", mas o desejo de "atingir uma plateia mais ampla" faz com que

seu público seja "ambíguo", nas palavras de Luís Felipe Miguel e Helena Máximo (2015, p. 1-2).

Durante as reuniões, os deputados se dirigem a diversos destinatários, consecutiva ou simultaneamente (FREITAS, 2004, p. 52; MALTZMAN; SIGELMAN, 1996, p. 822-823; MARTINS, 2016, p. 46; MÁXIMO, 2013, p. 83; MIGUEL; MÁXIMO, 2015, p. 1-2; MOREIRA, 2016, p. 41; SANTOS, 2008, p. 17; SILVA, 2012, p. 51). A midiatização não inaugura essa variedade de destinatários – desde o surgimento dos Parlamentos, os seus membros podiam utilizar a tribuna para falar com o público nas galerias, com a imprensa ou "mandar recados" para outros atores políticos (GUMBRECHT, 2003, p. 20-21) –, mas inegavelmente interfere no processo, pois contribui para revolucionar as regras internas do Parlamento e trazer novas interferências sobre suas atividades (MÁXIMO, 2013, p. 28). Há uma diluição das fronteiras entre as atuações interna e externa, que se inter-relacionam e se afetam mutuamente: os parlamentares agem no Plenário de forma a atingir o telespectador; e se dirigem ao telespectador como forma de alavancar sua atuação no Plenário.

Cria-se, assim, uma trama intrincada de objetivos e de destinatários explícitos e implícitos, de mensagens enviadas diretamente e de recados velados, de múltiplos endereçamentos simultâneos. Se a comunicação com cada grupo tem suas regras e lógicas próprias, o discurso em Plenário tem que levar em conta esse auditório extremamente heterogêneo e desconhecido, que oferece oportunidades variadas e, ao mesmo tempo, coloca obstáculos sempre em mutação. Os processos de midiatização da política e de ampliação da visibilidade do Parlamento através das TVs legislativas permitem que os discursos feitos em Plenário possam, concomitantemente, fazer avançar agendas e objetivos internos e externos (BARRETO, 2018, p. 141-153).

Os múltiplos endereçamentos não são, hoje, apenas uma possibilidade dos discursos, mas uma realidade inescapável com que os deputados precisam lidar. Para explorar essas possibilidades de forma bem-sucedida, eles precisam entender e dominar as formas de utilizar a linguagem televisiva. As câmeras oferecem

diversos ângulos do Plenário, que podem ser explorados em enquadramentos variados, planos individuais, de grupo ou gerais, com ou sem movimentos, encadeados de forma mais lenta ou dinâmica. Os deputados podem se familiarizar com essa gramática e explorá-la. "Para os deputados mais performáticos, a cobertura da TV Câmara é a possibilidade não apenas de prestar contas para seu eleitorado, mas também de ganhar a empatia do público. [...] nas transmissões ao vivo, alguns se revelam quase como apresentadores de TV" (LEMOS *et al*., 2011, p. 10). As formas de interpelar os destinatários são um híbrido entre características da retórica parlamentar e recursos tradicionalmente utilizados em programas televisivos ao vivo. Ou seja, muitas vezes, em sua atuação na tribuna, os parlamentares mimetizam e incorporam técnicas de outros campos e linguagens, valendo-se dos hábitos já estabelecidos de espectatorialidade dos cidadãos.

Nada deixa as encenações em Plenário mais evidentes do que os momentos em que os deputados derrubam a "quarta parede"[4] e se dirigem diretamente para os telespectadores, que se tornam o foco central dos discursos. Os deputados olham diretamente para as câmeras, interpelam o telespectador, gesticulam em direção a ele. Com esses recursos, "a TV esforça-se para construir um tipo de relação interpessoal entre aquele que vê e aquilo que é visto [...] e oferece as condições iniciais, embora não suficientes, para a instauração de um tipo de efeito de presença que se dá, nesse nível, como um simulacro da relação face a face" (FECHINE, 2008, p. 114).

Além disso, as transmissões televisivas têm o potencial de expandir exponencialmente a audiência (RAI, 2014, p. 15; RENAULT, 2004, p. 95; FREITAS, 2004, p. 58) e dar mais poder e sentido às atividades

4 A "quarta parede" é uma convenção teatral que cria distanciamento: os personagens agem como se estivessem apenas em seu próprio mundo, e não atuando para uma plateia. Essa parede é quebrada quando o personagem se dirige para fora do contexto diegético (em geral, para os espectadores) ou revela que está engajado em uma encenação, destruindo a ilusão de realidade (BROWN, 2012). A presença ou ausência da "quarta parede" distingue tipos de teatro e pode ser usada como recurso para diversos fins, como envolver o espectador na história, levá-lo a questionar o conteúdo do que assiste, encorajar sua visão crítica. A derrubada da "quarta parede" rompe a ilusão de realismo e desvenda a situação performática daquele que se exibe e daquele que contempla.

"simbólicas", como a tomada e a publicização de posições. Tais atividades têm efeito menor ou indireto sobre a legislação em tramitação, mas não são supérfluas ou inócuas (MAYHEW, 2004, p. 132; HALL, 1996, p. 60; PROKSCH; SLAPIN, 2012, p. 521-522; MARTINS, 2016, p. 60). Como aponta David Mayhew (2004, p. 132), o motivo pelo qual um corpo legislativo se dedica a atividades simbólicas é que grande parte dos retornos eleitorais é baseada na defesa de pontos de vista e não em conquistas efetivas em termos de políticas públicas. O parlamentar deseja, antes de tudo, mostrar que está defendendo boas causas e projetos, pois os eleitores não costumam culpar ou penalizar um político pelo fato de os demais não permitirem que sua agenda seja implementada. As atividades simbólicas e sua visibilidade midiática são cruciais principalmente para os deputados oposicionistas, que têm menos acesso aos recursos públicos e menor chance de aprovar sua agenda nas votações legislativas. As discussões encenadas (BARRETO, 2018, p. 177-194) e exibidas pela TV indicam que não basta forjar acordos a portas fechadas: é necessário defendê-los em público, muitas vezes suportando as críticas e os ataques de uma minoria que sabe que será derrotada, mas preserva o seu direito de falar, de se posicionar, de questionar. A transmissão ao vivo dos trabalhos modifica o próprio contexto em que os parlamentares agem, estejam eles interessados ou não em utilizar essa visibilidade para alavancar sua atuação.

Mas será que o público das emissoras legislativas é grande o suficiente para que seus impactos sejam expressivos? Os índices de audiência possivelmente não são os melhores indicativos da relevância dessas emissoras. Especialmente no momento atual, em que não podemos pensar a TV isoladamente, mas apenas dentro de um contexto de convergência midiática.

4 – Relação com outras mídias

O fato de que os discursos são amplificados e registrados pela TV aumenta a chance de que os atos tenham repercussão perante a opinião pública e até mesmo consequências eleitorais. Os conteúdos que têm origem na cobertura televisiva do Plenário circulam também por outros meios e redes: podem ser di-

vulgados através da imprensa comercial, das mídias sociais, de sites de organizações diversas, de contatos interpessoais e tantas outras formas como se possa imaginar. Esses debates fundamentam ou embasam os argumentos de militantes, influenciam a opinião pública de forma geral, podem suscitar discussões fora do Parlamento (dos políticos com os eleitores e também dos cidadãos entre si mesmos). Mesmo que a audiência das TVs legislativas seja limitada, há formas de fazer com que parcelas relevantes da sociedade tenham acesso a parte do que acontece em Plenário, através desses vários caminhos. Seja mandando recados para diferentes atores políticos, mobilizando o público ou fazendo os discursos circularem por outros meios, os deputados buscam ampliar os conflitos travados ali, alterando os contextos de negociação e decisão. Sob este ponto de vista, há inclusive uma revalorização do Plenário em tempos de midiatização.

A presença das câmeras das TVs legislativas, por si só, torna mais públicos e transparentes os discursos e ações dos representantes. E, ao mesmo tempo, a cobertura e o registro criam conteúdos que podem ser "empacotados" como subsídios informacionais e oferecidos à imprensa e aos consumidores finais também por outras rotas. A maioria dos Parlamentos[5] disponibiliza na internet as gravações de vídeo de suas sessões para que os próprios membros ou o público possam baixá-las, extrair partes dos discursos e debates, divulgar esse conteúdo em plataformas como WhatsApp, Facebook, Instagram, *sites* pessoais, *e-mail*, junto a *releases* para a imprensa e outras formas de comunicação.

Vemos, novamente, a tensão entre as tentativas de gerenciamento da imagem e a impossibilidade de determinar receptores e sentidos. A difusão a partir de listas de contatos compiladas pelos gabinetes permite uma segmentação impossível na televisão. Cada vídeo pode ser disseminado para uma audiência restrita, definida de acordo com o tema e as posições tratadas naquele pronunciamento específico. Todavia, os conteúdos produzidos

5 De acordo com o World e-Parliament Report 2016, essa tendência está se disseminando rapidamente por Parlamentos de diversos países: 61% dos respondentes do *survey* integram as gravações de vídeo de suas sessões com *streaming* ao vivo e *upload* semiautomático pela internet (INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2016, p. 35).

em uma plataforma, com uma estrutura, objetivo e público determinados, rapidamente se transformam: são refratados, tirados de seu contexto e se tornam acessíveis a seus opositores e críticos (HAJER, 2009, p. 10; SAWARD, 2010, p. 49), inclusive através da replicação pelos próprios eleitores. Nesse processo, os criadores das mensagens passam a ter cada vez menos controle sobre o conteúdo, o formato e o público das mensagens.

Nas sociedades midiatizadas contemporâneas, os políticos lidam com uma multiplicidade de públicos que se forma e transforma no decorrer do processo (HAJER, 2009, p. 43). Os deputados precisam, portanto, considerar sempre que os discursos possam ser recebidos não só pelos públicos que eles desejam, mas também por diversos outros. O que foi dito para os pares pode sempre ser ouvido – e aplaudido, disseminado, questionado, criticado, rechaçado – pelos eleitores ou pela imprensa. Essa possibilidade faz com que os cálculos se tornem mais complexos, pois é impossível compartimentar os públicos de forma estanque.

A transmissão ao vivo, portanto, não se esgota nela mesma: ela é reprisada na própria TV; fica disponível na internet; é copiada e divulgada pelos deputados; compartilhada e comentada pelo público; citada pelos veículos de imprensa; questionada, editada e novamente difundida. Frente a essa realidade, os questionamentos e críticas relacionados à baixa audiência dessas emissoras se relativizam, não só pelo princípio do acesso, mas também pela hibridização e contaminação entre os meios, tão comuns no contexto atual de midiatização.

5 – Referências

BARRETO, Rachel Cardoso. *Tribuna ao vivo:* discussão, representação e os avessos suscitados pela midiatização do parlamento. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

BARROS, Antonio Teixeira de; BERNARDES, Cristiane Brum. *Comunicação pública e liberdade de informação:* condições básicas para mídias legislativas. Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho

GT 1: Comunicação e Democracia do IV Encontro da Compolítica, na Universidade do Estado Rio de Janeiro, 13 a 15 abril 2011.

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

BLUMLER, Jay. Mediatization and democracy. *In*: ESSER, Frank; STRÖMBÄCK, Jesper. *Mediatization of politics:* understanding the transformation of western democracies. Londres: Palgrave Macmillan, 2014. p. 31-41.

BOCK, Mary Angela. Who's minding the gate?: pool feeds, video subsidies, and political images. *The International Journal of Press/Politics*, v. 14, n. 2, p. 257-278, abr. 2009.

BRAGA, José Luiz. Mediatização como processo interacional de referência. *In*: MÉDOLA, Ana; ARAÚJO, Denise; BRUNO, Fernanda (orgs.). *Imagem, visibilidade e cultura midiática:* livro da XV Compós. Porto Alegre: Sulina, 2007. p. 141-167.

BROWN, Tom. *Breaking the fourth wall:* direct address in the cinema. Edimburgo: Edinburgh University Press, 2012.

CRAIN, Mark; GOFF, Brian. *Televised legislatures:* political information, technology, and public choice. Norwell: Kluwer Academic Publishers, 1988.

ESSER, Frank; STRÖMBÄCK, Jesper. *Mediatization of politics:* understanding the transformation of western democracies. Londres: Palgrave Macmillan, 2014.

FECHINE, Yvana. *Televisão e presença:* uma abordagem semiótica da transmissão direta. São Paulo: Estação das Letras e Cores, 2008.

FRANKLIN, Bob (ed.). *Televising democracies*. Londres: Routledge, 1992.

FRANKLIN, Bob. Televising the British House of Commons: issues and developments. *In*: FRANKLIN, Bob (ed.). *Televising democracies*. Londres: Routledge, 1992.

FREITAS, Luiz Carlos Santana. *A midiatização do parlamento:* a TV Senado e as transformações na atividade político-parlamentar no Senado brasileiro. 2004. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) – Faculdade de Comunicação Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

GOMES, Wilson. *Transformações da política na era da comunicação de massa*. São Paulo: Paulus, 2004.

GONÇALVES, Emille Laís Cândido. *O exercício da comunicação pública nas TVs legislativas:* um quadro comparativo luso-brasileiro. 2011. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Comunicação Social) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Fortaleza, 2011.

GRIMMER, Justin Ryan. *Representational style:* the central role of communication in representation. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de Harvard, Cambridge, 2010.

GUMBRECHT, Hans Ulrich. *As funções da retórica parlamentar na Revolução Francesa:* estudos preliminares para uma pragmática histórica do texto. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

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

HALL, Richard. *Participation in Congress*. New Haven: Yale University Press, 1996.

ILIE, Cornelia. Parliamentary discourses. *In*: BROWN, Keith (ed.). *Encyclopedia of language and linguistics*, 2nd ed.. Oxford: Elsevier, 2006. V. 9, p. 188-197.

INTER-PARLIAMENTARY UNION. *World e-parliament report 2016*. Tignieu-Jameyzieu: IPU, 2016. Disponível em: https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/world-e-parliament-report-2016. Acesso em 27 dez. 17.

LEMOS, Cláudia Regina Fonseca; BERNARDES, Cristiane Brum; BARROS, Antonio Teixeira de. TV Câmara, TV pública?: as TVs legislativas brasileiras na transição para a plataforma digital. *In*: *Observatorio (OBS*) Journal*, v.5, – n.2, 2011, p. 001-022. Disponível em: http://obs.obercom.pt/index.php/obs/article/view/482. Acesso em 2 abr. 16

LIMA, Maria Érica Oliveira. As emissoras legislativas e os gêneros de programação no Brasil. *Matrizes, São Paulo*v. 4, n. 1, p. 203-221, jul./dez. 2010,.

MALTZMAN, Forrest; SIGELMAN, Lee. The politics of talk: unconstrained floor time in the U.S. House of representatives. *The Journal of Politics*, v. 58, n. 3, p. 203-221,aug.1996).

MARTINS, Ronaldo Teixeira. *O uso da palavra no Senado Federal:* o que falaram, como falaram e por que falaram os senadores da 53a Legislatura. 2016. Trabalho de Conclisão de Curso (Especialização em Comunicação Política no Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento

e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, 2016.

MÁXIMO, Helena. *O Congresso e a mídia em terceira pessoa: c*omo os deputados usam o discurso da mídia nas votações da Ordem do Dia. 2013. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2013.

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

MIGUEL, Luis Felipe; MÁXIMO, Helena. Ecos da mídia no discurso parlamentar. *Revista Sul-Americana de Ciência Política*, Pelotas , v. 3, n. 1, p. 1-19., 2015. Disponível em: https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/rsulacp/article/view/6066/4320. Acesso em 13 mar. 17.

MILLER, Toby. *Parliament, coverage by television*. Chicago: Museum of Broadcast Communications, 2015. Disponível em: http://www.museum.tv/eotv_2015.htm. Acesso em: 21nov. 15.

MONTEIRO, Carlos Barros. *Para que serve a TV legislativa no Brasil e no mundo*. São Paulo: Editora Biografia, 2011.

MOREIRA, Davi Cordeiro. *Com a palavra os nobres deputados:* frequência e ênfase temática dos discursos dos parlamentares brasileiros. 2016. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

NOLETO FILHO, Pedro Aquino. *Mídia e política na imagem do Congresso*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. Disponível em: http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18759/midia_politica_noleto.pdf?sequence=1. Acesso em 13 fev. 17.

OPPD. *Information and communication technologies in parliament: t*ools for democracy. Bruxelas: European Parliament – OPPD, 2010.

PROKSCH, Sven-Oliver; SLAPIN Jonathan. Institutional foundations of legislative speech. In.: *American Journal of Political Science*, Vol. 56, No. 3, July 2012, Pp. 520–537.

QUEIROZ, Dulce. *Jornalismo institucional nas TVs legislativas:* os casos do Brasil e do México. 2007. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

RAI, Shirin. Political performance: a framework for analysing democratic politics. *Political Studies*: 2014. Disponível em: http://www2.warwick.

ac.uk/fac/soc/pais/people/rai/publications/performance_and_politics.pdf. Acesso em: 3 ago. 17.

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

SANT'ANNA, Francisco. *Mídia das fontes:* o difusor do jornalismo corporativo. 2006. Disponível em http://www.bocc.ubi.pt/pag/santanna-francisco-midia-fontes.pdf . Acesso em: mar. 2013.

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

SAWARD, Michael. Afterword: sovereign and critical grammars. *In*: RAI, Shirin; REINELT, Janelle (eds.). *The grammar of politics and performance (interventions)*. Nova York: Routledge, 2015. p. 216-224.

SAWARD, Michael. *The representative claim*. Oxford New York: Oxford University Press, 2010.

SCHATZ, Heribert. Televising the Bundestag. *In*: FRANKLIN, Bob (ed.). *Televising democracies*. Londres: Routledge, 1992. p. 234-253.

SILVA, Raquel Novais da. *Reputação em tela:* construção da reputação política por meio das televisões legislativas subnacionais. 2012. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

STRÖMBÄCK, Jesper. Four phases of mediatization: an analysis of the mediatization of politics. *The International Journal of press/politics*, v. 13, n. 3, p. 228-246, Jun. 2008.

STRÖMBÄCK, Jesper; ESSER, Frank. Mediatization of politics: towards a theoretical framework. *In*: ESSER, Frank; STRÖMBÄCK, Jesper. *Mediatization of politics:* understanding the transformation of western democracies. Londres: Palgrave Macmillan, 2014. p. 3-28.

THOMPSON John B. *The media and modernity:* a social theory of the media. Cambridge: Polity Press, 1995.

WEATHERILL, Bernard. Foreword. *In*: FRANKLIN, Bob (ed.). *Televising democracies*. Londres: Routledge, 1992. p. xiii-xvi.

2

O parlamentar sob influência: o *lobby* da indústria na Câmara dos Deputados (1996--2010)

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.20.33-2

Manoel Leonardo Santos[1]

Resumo: Este trabalho busca investigar em que medida ações de *lobbying* podem influenciar o comportamento parlamentar. Mais especificamente, se as ações de *lobby* da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e do empresariado influenciam o comportamento individual dos parlamentares em votações nominais no plenário da Câmara dos Deputados. Para responder à questão, modelos de regressão logística são empregados para estimar se a variação na intensidade das ações de *lobby* sobre proposições legislativas de interesse do setor explicam a variação na indisciplina partidária A indisciplina partidária é tomada como variável dependente e vista como comportamento desviante do parlamentar que deserta da sua relação com o líder partidário quando submetido a múltiplas influências. Os dados abrangem a série histórica de 1996-2010. Os resultados confirmam a hipótese de que o *lobby* afeta o voto do parlamentar em plenário, mas, como não afeta a todos os deputados de maneira uniforme, deve ser entendido mais como um reforço do que como mecanismo capaz de alterar as preferências e a ação dos parlamentares. O artigo aponta para uma promissora agenda de pesquisa na área.

Palavras-chave: Grupos de interesse. *Lobby*. Grupos de pressão. Disciplina partidária. Comportamento parlamentar.

Abstract: *This paper seeks to investigate to what extent lobbying actions can influence parliamentary behavior. More specifically, if the lobbying actions of*

1 Doutor e mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco/Universidad de Salamanca (ES). Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

the National Confederation of Industry (CNI) and the business sector influence the individual behavior of parliamentarians in roll-call votes in the Chamber of Deputies. To answer the question, logistic regression models are used to estimate whether the variation in the intensity of lobbying on legislative propositions of interest to the industry explains the variation in party indiscipline, controlling for other variables. Party indiscipline is taken as a dependent variable and viewed as deviant behavior of the parliamentarian who deserts his relationship with the party leader when subjected to multiple influences. The data cover the historical series of 1995/2010. The results confirm the hypothesis that lobby affects the parliamentary vote in plenary, but does not affect all deputies uniformly. The article claims to a promising research agenda in the area.

Keywords: *Interest groups. Lobby. Pressure groups. Party discipline. Parliamentary behavior.*

1 – Introdução

Nos últimos anos alguns estudos vêm apontando para a força do setor industrial no sistema político brasileiro. Mancuso (2007) documenta que os industriais tiveram uma taxa de sucesso de 66% nas proposições constantes da Agenda Legislativa da Indústria[2] da Confederação Nacional da Indústria (CNI). Resultado muito semelhante foi encontrado por Santos (2011), que afirma que das 481 proposições de interesse do setor, no período de 1996 a 2010, o empresariado teve sucesso em 63% delas.

Contudo, Mancuso (2007) afirma que seu trabalho não autoriza inferências causais entre a ação política do setor industrial e os resultados legislativos favoráveis. Ou seja, no sentido de que esse sucesso tenha ocorrido *por causa* da influência política e das ações de *lobby* do empresariado. Nas palavras do próprio autor,

2 Em publicações anuais a Confederação Nacional da Indústria (CNI) divulga a Agenda Legislativa da Indústria, documento que é pactuado entre as entidades representativas dos industriais e que se constitui na principal referência para a ação política do setor no Parlamento.

> [...] o método é plenamente capaz de identificar a ocorrência de sucessos políticos do empresariado industrial, mas, em hipótese alguma, autoriza a conclusão de que os sucessos ocorrem por causa da influência do empresariado (MANCUSO, 2007, p. 107).

No mesmo estudo, Santos (2011) dá um passo nessa direção e demonstra empiricamente que existem correlações fortes entre as ações de *lobby* da CNI e o sucesso do setor na sua agenda política no parlamento. O autor afirma que o *lobby* aumenta consideravelmente a probabilidade de sucesso do setor no processo legislativo, sobretudo nas decisões que ocorrem no âmbito das comissões parlamentares. Porém, o estudo estima a influência da CNI nos resultados agregados que emergem do processo legislativo. Em caráter complementar, este artigo procura explorar outro nível de análise, enfrentando o desafio de explorar se as ações de *lobbying* são boas preditoras do comportamento individual do parlamentar.

Em termos mais precisos, a pergunta que move este artigo é a seguinte: *as ações de* lobby *da CNI e do empresariado influenciam o comportamento individual dos parlamentares em votações nominais no plenário da Câmara dos Deputados?*

Dito de outra forma, a quem o parlamentar atende quando submetido a pressões antagônicas ou paradoxais? Este trabalho sugere um modelo exploratório para enfrentar empiricamente o problema, partindo do estudo da atuação da CNI, que representa os interesse do empresariado da indústria no Brasil.

O artigo está organizado da seguinte forma. A seção um discute os desafios envolvidos na mensuração da influência. Na seção dois constam as premissas e a hipótese geral do modelo a ser testado empiricamente. Na seção três está especificada a operacionalização das variáveis dependente, independentes e de controle, bem como as hipóteses relacionadas a elas. Na seção quatro são apresentados e discutidos os resultados empíricos. A seção cinco amplia a discussão apresentando evidências do efeito diferenciado do *lobby* sobre os deputados ligados à indústria e os demais parlamentares. Nessa seção discute-se

também o *lobby* como reforço do comportamento legislativo e as implicações desse achado para o debate sobre as razões da indisciplina partidária. A conclusão sumariza os resultados, aponta para as implicações normativas dos achados empíricos e discute aspectos relativos à agenda de pesquisa.

2 – Medindo influência?

De acordo com a literatura sobre o comportamento parlamentar, os congressistas atuam sob um grande número de constrangimentos institucionais e incentivos eleitorais que podem influenciar as suas decisões políticas. Esse contexto decisório multifacetado indica que o maior desafio de estimar a influência do *lobby* sobre o comportamento do parlamentar é exatamente o fato dessa influência estar associada (ou muitas vezes em competição) com múltiplas influências. O problema dos limites no estudo da influência política pode ser assim resumido, segundo o Mancuso (2007):

A afirmação de que uma decisão decorre da influência de um ator é um argumento causal. A base de todo argumento causal é o raciocínio contrafactual. (King et alli, 1994: 76-82). Dessa forma, afirmar que a influência de um ator é a causa de uma decisão observada implica afirmar que aquela decisão não decorreu de outros fatores, e que, portanto, não teria acontecido – ou seria diferente –, caso o ator não tivesse exercido sua influência (MANCUSO, 2007, p. 123).

Essa dificuldade está reconhecidamente presente em muitos estudos sobre *lobby*, e sua superação não é trivial.

Um poder político substancial é muitas vezes atribuído aos grupos de interesse. A origem deste poder, entretanto, quase nunca está completamente clara. Da mesma forma, os mecanismos pelos quais se daria essa influência ainda não estão totalmente compreendidos (POTTERS; SLOOF, 1996, p. 403).

Num mesmo sentido, Smith (1995, p. 89) afirma que esse campo de investigação"[...] denota um trabalho extensivo, de um conteúdo muito rico, mas conflituoso sobre os achados que dizem respeito aos grupos de pressão no parlamento norte-americano".

Portanto, o modelo aqui sugerido não deve ser entendido como uma solução capaz de mitigar completamente essa dificuldade. Ele deve ser entendido como um esforço exploratório de análise, que procura controlar de forma minimamente aceitável o problema da influência.

Defende-se ser possível reduzir esse problema metodológico com dois procedimentos. O primeiro é analisar o comportamento parlamentar apenas em questões nas quais os interesses do grupo específico estejam efetivamente presentes[3] e quando esse interesse for coletivo e unificado[4]. Com esse procedimento de análise da agenda legislativa específica do setor minimiza-se a presença de múltiplos interesses envolvidos na questão, embora não se elimine completamente o problema.

O segundo procedimento, complementar ao primeiro, é observar se a variação na intensidade do *lobby* sobre essas proposições de interesse do grupo de pressão é um bom preditor da variação no comportamento do parlamentar. A proposição vai no seguinte sentido: o deputado relativizará sua posição nos

3 Foram analisadas apenas as votações nominais relativas às proposições legislativas de interesse do setor industrial. Ao total foram 58 votações nominais relativas a 27 proposições legislativas. Das 58 votações, 38 foram de mérito e 20 foram procedimentais. No Anexo II constam as fontes, os critérios de seleção e a lista de proposições envolvidas na análise. Registra-se o agradecimento à CNI, que, num gesto de grande transparência e cooperação, disponibilizou os dados do Legisdata, sistema informatizado de acompanhamento legislativo da organização.

4 O processo de elaboração da Agenda Legislativa da Indústria, tal como já analisado por Mancuso (2007), é um processo de decisão coletiva que permite tomar o setor industrial como um ator racional no sentido da transitividade de suas escolhas. O resumo do argumento é que a CNI, diante do desafio das transformações do sistema político do Brasil pós-1988, assumiu o papel de um "empreendedor político" que arca com os custos de ação coletiva do setor produtivo, ampliando sua representatividade e se legitimando como o interlocutor principal do setor.

casos em que os grupos de interesse exercerem o *lobby* de forma mais intensa em relação a determinadas proposições legislativas, podendo votar de forma diferente do padrão. Ou seja, se o *lobby* realmente importa, deve-se esperar que a variação na intensidade do *lobby* explique, pelo menos em parte, a variação no comportamento do parlamentar.

Esse controle está proposto no modelo da seguinte forma. Se o *lobby* realmente importa, ele deve gerar, ou potencializar, a indisciplina partidária[5]. Usar a indisciplina partidária como *proxy* leva às últimas consequências a cara ideia de que quando se sabe o que os deputados podem ganhar com a indisciplina, sabe-se também o peso da ação de outras influências sobre eles exercidas. Silva Júnior (2008) introduz essa questão no debate sobre a indisciplina partidária no Brasil. Segundo o autor, é possível

> [...] considerar a indisciplina partidária como contraexemplo da "coesão", da "disciplina" ou do "controle de agenda". Ou seja, ela é o resultado da heterogeneidade das bancadas, da fragilidade dos líderes ou da ausência de filtros no processo de policy making. No entanto, a sua constatação exige que para além da presença ou não de determinado traço institucional, é necessário investigar *quais são os pay-offs* que a indisciplina pode oferecer. Ou melhor, o que exatamente está por trás do comportamento desviante (SILVA JÚNIOR, 2008, p. 21, grifo nosso).

Sendo assim,

> tendo por base a premissa de que os atores são racionais e por isso procuram maximizar o seu interesse, é razoável supor que a indisciplina é considerada por alguns atores como lucrativa, ou no mínimo, como menos onerosa. [...] Ou seja, a ideia de que alguém pode ser forçado a ser indisciplinado ou assumir esta postura

5 "Em média, 89,4% do plenário votam de acordo com a orientação de seu líder, taxa suficiente para predizer com acerto 93,7% das votações", segundo Figueiredo e Limongi (2002, p.). A premissa de que a disciplina partidária é o comportamento padrão no Brasil está fartamente documentada em pelo menos mais dois outros estudos com longas séries históricas, como por exemplo os de Santos (1999), Amorim Neto e Santos (2002).

> por irracionalidade é afastada da explicação (Ferejohn e Pasquino, 2001). Desta forma, o que precisa ser buscado são as estruturas de oportunidades e as preferências do_indisciplinado (Elster, 1999). *Ou melhor, identificar as razões eleitorais e ideológicas da indisciplina* (SILVA JÚNIOR, 2008, p. 21, grifo nosso).

O que o modelo busca, portanto, é verificar em que medida o *lobby* pode ser compreendido como uma das razões da indisciplina partidária. Ou seja, quando parte dos deputados deserta no plenário, e regularmente um grupo, ainda que pequeno, deserta, essa deserção representa a escolha do deputado em votar respondendo a outros incentivos, em detrimento do alinhamento com a indicação do líder partidário. Sendo assim, o modelo sugerido procura estimar o quanto desse comportamento desviante pode ser explicado pela intensidade do *lobby* exercido.

Em suma, o modelo parte da assunção de que se a indisciplina partidária variar significativamente com a variação da intensidade do *lobby*, apenas nas votações de interesse desse mesmo *lobby*, pode-se considerar o *lobby* como um bom preditor das escolhas dos parlamentares[6].

Premissas e hipótese

O modelo proposto parte de três premissas básicas. Uma relacionada à indisciplina partidária e as outras duas relacionadas ao já mencionado problema das múltiplas influências.

A primeira premissa assume que a disciplina partidária é, por excelência, a regra do comportamento parlamentar. Essa passagem de Silva Júnior (2008) representa o esforço de síntese da literatura sobre o tema e recupera as principais afirmações que sustentam essa tese:

6 Note-se que com isso não se "isola" completamente a influência do *lobby*, pois outros grupos de fato podem estar agindo ai também. O que se consegue com esse procedimento é estabelecer uma relação, controlada por outras variáveis, entre o *lobby* e o comportamento parlamentar.

> [...] é necessário reafirmar que a disciplina é a regra e o peculiar é o comportamento desviante. Para explicar, no mais das vezes o indisciplinado está na contramão da maioria, ao menos no que diz respeito às preferências reveladas. Segundo, a indisciplina pressupõe confronto com o líder. Ela é sempre um enfrentamento de preferências majoritárias compartilhadas pelas lideranças (Cox e McCubbins, 1993; Carey, 2007) (SILVA JÚNIOR, 2008, p. 22).

Também no Brasil a disciplina partidária é alta no Congresso Nacional, e a literatura sugere que essa disciplina representa o resultado (ou o produto) das prerrogativas constitucionais do Poder Executivo juntamente à característica de centralização decisória no interior do Legislativo. Essa centralização decisória se caracteriza pela concentração de poderes nas mãos dos líderes partidários. Assim, agindo de maneira articulada com os líderes, o governo monitora (e controla com certa força) as votações nominais, o que se converte no principal fator determinante dos resultados políticos na Câmara dos Deputados (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). O mesmo raciocínio serve para a oposição, já que se parte da premissa de que os deputados da oposição também têm incentivos parecidos para seguir os líderes partidários e não de esperar auferir ganhos com comportamento particularista[7]. Portanto, a literatura em geral e as evidências empíricas sobre o Brasil ajudam a sustentar a premissa da indisciplina como exceção e não como regra. Em termos objetivos, a premissa pode ser assim formulada:

Premissa 1: *Votar com o líder é a preferência número um dos deputados porque é racional esperar auferir maiores ganhos com esse comportamento do que com um comportamento desviante.*

7 Importante registrar que essa posição não é única na literatura sobre o Legislativo brasileiro. Autores como Ames (2001) e Maiwaring (2001) sugerem que o comportamento parlamentar no Plenário é puramente autointeressado e que os deputados desertam com facilidade, pois são orientados por seus interesses eleitorais localizados e/ou por outros motivos. Segundo esses autores, essa deserção se dá sem maiores custos para o deputado. Mais adiante, na análise dos resultados, essas interpretações alternativas serão consideradas com mais atenção.

Por outro lado, alguma indisciplina sempre será observada. Ou seja, diante da ação de múltiplas influências ou de suas convicções próprias, o deputado pode relativizar seu voto, o que indica que outros fatores podem influenciar seu comportamento. No mesmo esforço de síntese anteriormente mencionado, Silva Júnior (2008) traz o problema de forma bastante clara,

> [...] o que pode se discutir é o ônus ou o bônus que esse confronto [com o líder] gera. Em certos contextos, o desviante pode ser agraciado com os préstimos de atores favorecidos pela sua indisciplina. Em outras situações, ele pode ser condenado a 'escória do Legislativo' não ocupando nenhum cargo de destaque na estrutura parlamentar, quer seja nas comissões, quer na hierarquia da Câmara (Cox e McCubbins, 1993) (SILVA JÚNIOR, 2008, p. 23).

Sendo assim, faz sentido também defender que o comportamento desviante atende a escolhas racionais, cabendo, portanto, analisar os *pay-offs* envolvidos nestas escolhas. Essa proposição oferece a base para sustentar a segunda premissa do modelo proposto.

Premissa 2: *Os votos em desacordo com o líder (voto indisciplinado) são o resultado das convicções e/ou dos possíveis ganhos do deputado quando respondem a outros incentivos.*

Portanto, no modelo proposto todo voto indisciplinado é tido como resultado da influência de múltiplos fatores. Em outras palavras, as diversas influências sob as quais o legislador está submetido se refletem no desalinhamento do voto do deputado com a indicação do seu líder partidário. Isso permite inferir que a ação dos grupos de interesse (*lobby*) pode ser tomada como mais uma variável explicativa no comportamento parlamentar. Assume-se que essa variável tem potencial para ajudar a explicar, ainda que parcialmente, a variação da indisciplina partidária.

Contudo, para que o modelo empírico seja válido, nem todas as situações de votação podem ser consideradas. Note-se que, nos casos em que os incentivos dos grupos de interesse forem na mesma direção da indicação dos líderes partidários, fica im-

possível aferir as razões da indisciplina.[8] Assim, para controlar a força do *lobby* na determinação dos resultados políticos, a estratégia analítica escolhida foi considerar apenas votações onde existam conflitos de interesses entre o *lobby* e a indicação dos líderes partidários, pois nesses casos os incentivos podem ser presumidos como paradoxais. A premissa 3 do modelo considera esse aspecto.

Premissa 3: *Sob pressão dos grupos de interesse, os deputados relativizam sua preferência padrão (votar com o líder), aumentando a probabilidade de votar de forma indisciplinada nos casos em que a direção da influência exercida pelo* lobby *for diferente da orientação do líder partidário.*

A hipótese a ser testada, portanto, é a seguinte:

Hipótese: *Quanto maior for a intensidade do* lobby*, maior será a indisciplina partidária, em votações com incentivos divergentes entre as ações do* lobby *do grupo de interesse e a orientação do líder partidário.*

Antes dos resultados empíricos, é importante discutir a operacionalização das variáveis.

3 – Operacionalização das variáveis e hipóteses

Variável dependente (indisciplina partidária)

A unidade de análise aqui é o parlamentar tomado individualmente. Nesse sentido, o comportamento do parlamentar é aferido nos termos da variação do seu compromisso padrão,

8 Não se negligencia aqui a possibilidade de se estar subestimando o poder de influência do setor produtivo. Sabe-se que parte da influência pode se dar no sentido de iniciar ou apoiar uma proposição em parceria com os partidos ou com o executivo. Obviamente, isso é influência pura, porém o desenho de pesquisa aqui sugerido impede que esse aspecto do fenômeno seja captado.

que é a disciplina partidária. Portanto, o que a variável dependente mede é a ocorrência do comportamento desviante, que é a indisciplina partidária.

Variável dependente: *indisciplina partidária*; Operacionalização: votos indisciplinados em votações nominais que apresentem incentivos divergentes entre o grupo de interesse e a orientação dos líderes partidários; Valores: 0 = disciplinado (voto de acordo com a indicação do líder); 1 = indisciplinado (voto diferente da indicação do líder – ocorrência do evento de interesse).

Variáveis independentes e de controle

O modelo inclui quatro variáveis independentes e uma de controle. Entre as variáveis independentes estão: (1) *lobby*: que mede a intensidade das atividades do grupo de interesse em torno de uma determinada proposição legislativa; (2) *ideologia*: que controla a influência das convicções ideológicas dos parlamentares sobre seu comportamento, a partir do seu posicionamento numa escala ideológica esquerda/direita; (3) *outros grupos*: que procura medir a quantidade de possíveis opositores que podem estar contrapondo forças com o *lobby* da indústria numa determinada votação; (4) *filiação partidária*: filiação do deputado a um partido específico.

No que diz respeito à variável de controle, o modelo considera uma variável institucional, partindo da premissa de que as regras do jogo importam. A variável de controle considerada no modelo é o (5) *tipo de votação*, que diferencia votações de mérito e votações procedimentais.

Mensurando o lobby

Trabalho seminal sugere que o resultado do *lobby* é positivo para o grupo quando este tem suficiente suporte de membros do parlamento, em eleições prévias, e tem muitos membros politicamente ativos (SMITH, 1995). Em suma, o sucesso do *lobby*

depende tanto da força do grupo (em termos de recursos e apoio político de seus membros) quanto do suporte de que dispõe no parlamento (por meio de seus representantes e interlocutores mais próximos).

Com base nesses argumentos, assume-se que a intensidade do *lobby* do grupo de pressão pode ser inferida a partir do esforço empreendido pelo grupo visando mobilizar seus interlocutores no parlamento. Assim, o número de ações empreendidas pelos deputados ligados à indústria[9] pode ser considerado uma boa *proxy* da mobilização do grupo de pressão em torno de uma proposição de interesse do setor. Embora essa métrica seja claramente uma medida indireta, a falta de um indicador direto dessas ações faz dessa a única opção metodológica disponível.[10]

Sendo assim, a variável "*lobby*" é medida neste trabalho a partir de uma análise fatorial que envolve três indicadores que contabilizam as ações de parlamentares ligados à indústria em torno das proposições legislativas de interesse do setor: (a) percentual de emendas pró-indústria, ou seja, proporção de emendas apresentadas por deputados ligados à indústria em relação a todas as emendas apresentadas à proposição legislativa; (b) número de pareceres, votos em separado e redação final emitidos por parlamentares ligados à indústria no âmbito das comissões parlamentares e no plenário; e (c) número de parlamentares ligados à indústria que discutiram a matéria em plenário, no momento que antecede o encaminhamento da votação.

9 O critério para considerar um deputado ligado à indústria é o *backgound* do parlamentar, inferido da atividade econômica principal declarada pelo próprio deputado ao tomar posse no Parlamento. Importante registrar os agradecimentos ao Necon/Iuperj, em particular aos professores Fabiano Santos e Renato Boschi, pela disponibilização dos dados relativos às carreiras parlamentares no Brasil.

10 No Brasil, o *lobby* não é regulamentado. Por isso, os observadores e os políticos não dispõem de informações precisas sobre essas atividades, nem no Parlamento nem em outras arenas decisórias.

O primeiro indicador, o percentual de emendas pró-indústria, parte da ideia de que quanto maior o percentual de emendas apresentadas por deputados ligados à indústria, maior foi a mobilização do grupo de pressão em torno da proposição através da mobilização dos seus apoiadores no parlamento. Isso implica assumir que o emendamento é um mecanismo pelo qual os interesses afetados por uma determinada proposição legislativa são manifestados no sentido de tentar interferir a seu favor no resultado final. Pesquisa realizada com os grupos de interesse que atuam na Câmara dos Deputados mostrou que sugerir minutas de emendas a proposições legislativas aos deputados é uma estratégia de *lobby* bastante relevante. Em resposta ao *survey* aplicado com representantes desses grupos, 53,8% dos respondentes disseram que essa estratégia é eficiente, e 38,4% afirmaram que ela é altamente eficiente. Apenas 5,7% dos respondentes afirmaram que a estratégia é ineficiente. Quanto à estratégia de entregar "notas técnicas" e "relatórios técnicos" aos deputados, essas iniciativas foram consideradas por 38,4% como uma estratégia eficiente e por 57,6% como altamente eficiente.[11]

O segundo indicador – pareceres e votos em separado emitidos pelos parlamentares ligados à indústria – reflete também a ação do grupo de pressão através da mobilização de seus apoiadores no parlamento. A ideia é mensurar as ações de *lobby* desenvolvidas junto aos parlamentares ainda no âmbito das comissões parlamentares. No âmbito das comissões, os grupos de pressão tentam influenciar a indicação de relatores em proposições de seu interesse. Essa indicação é estratégica para garantir que a proposição seja aprovada ou rejeitada (a depender do interesse do grupo) já no âmbito das comissões. Ou, ainda, que a proposição saia da comissão com um parecer compatível com os interesses do grupo. O mesmo *survey* mostrou que 78,8% dos representantes dos grupos de interesse conside-

11 A pesquisa foi realizada pelo Centro de Estudos Legislativos da Universidade Federal de Minas Gerais em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Para artigo com análise mais detalhada da pesquisa ver SANTOS, Manoel et al. Lobbying *no Brasil: profissionalização, estratégias e influência.* Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2334).

ram o relator da matéria um ator político muito relevante no processo decisório. 19,2% dos respondentes afirmaram que o relator é relevante. Nenhum dos respondentes assinalou as alternativas pouco relevantes ou irrelevantes nessa questão. O relator é visto pelos grupos de interesse como o ator mais importante a ser monitorado no processo decisório, seguido do líder do governo (71,1%), dos líderes partidários (48,0%), dos presidentes de comissões (38,4%) e dos membros da Mesa Diretora (9,6%).[12]

Já a emissão de um voto em separado por um deputado ligado à indústria também representa um esforço dos grupos em torno de uma determinada proposição. Um voto em separado de um representante da indústria numa determinada comissão, por divergir do parecer do relator da comissão, é uma manifestação pública contrária à decisão do relator da matéria. Essa manifestação pública tem custos para o deputado e não é destituída de razão. Ela só se justifica por revelar informação para os demais deputados, o que pressupõe a tentativa de influenciar esses deputados em relação à matéria em apreciação.

Por fim, o terceiro indicador visa medir o grau de mobilização dos deputados ligados à indústria em plenário. O mecanismo sugerido aqui é que quando um deputado ligado à indústria parte para discutir a matéria no plenário, faz isso também no sentido de informar a seus pares sobre a posição do *lobby* que representa. Sua ação pode ser entendida como uma tentativa de convencer possíveis apoiadores que por algum motivo estariam dispostos a desertar da sua relação com o líder e votar a favor do *lobby* do grupo de interesse. Esse mecanismo se explica porque, ao defender uma proposta em contraposição ao líder do seu partido, o deputado arca tanto com os custos de assumir publicamente sua deserção quanto com o custo da

12 No âmbito da mesma pesquisa, entrevistas em profundidade com oito presidentes de comissões permanentes da Casa confirmaram que uma das estratégias mais frequentes apresentadas pelos representantes dos grupos de interesse é tentar indicar o relator em matérias de seu interesse.

coleta de informação sobre a proposição em foco. Nesse sentido, o modelo aqui assume que o seu *stakeholder* é justamente o grupo de pressão.

Variável independente 1: *lobby da indústria*; Indicador: grau de mobilização do grupo de pressão expresso pelas ações dos deputados ligados à indústria em torno de uma determinada proposição legislativa de interesse do setor; Operacionalização: análise fatorial[13] – dimensão 1 (percentual de emendas pró-indústria, pareceres, votos em separado e redação final dados por deputados ligados à indústria e, por fim, parlamentares mobilizados na discussão em plenário); Tipo: numérica; Valores: mensuração em desvio-padrão.

H_1*: Quanto maior for a intensidade das atividades dos deputados ligados à indústria (mobilizados pelas ações de* lobby*), maior será a probabilidade de indisciplina partidária em votações nominais com incentivos divergentes entre a indicação do líder e os interesses do* lobby*.*

Medindo a ideologia

Como já mencionado, não é correto assumir que o *lobby* seja o único fator que deva ser contabilizado na variação da indisciplina. É factível defender que parte da deserção está relacionada com as preferências pessoais e referências ideológicas dos deputados. Essa orientação pode revelar uma certa predisposição em votar contrariamente ou favoravelmente ao setor produtivo. Nesse sentido, é factível considerar que a posição ideológica do deputado possa ter alguma capacidade explicativa sobre seu comportamento no plenário.

O posicionamento ideológico do deputado é inferido de sua filiação partidária. A estimação da posição do partido do deputado em termos de ideologia se dá uma escala ideológica que varia de 1 a 10, onde 1 seria totalmente de esquerda e

13 Nota sobre a análise fatorial no Anexo I.

10 totalmente de direita. Considerando que esse posicionamento do partido varia com o tempo, essa estimação é feita com base em cinco *surveys* realizados no Congresso Nacional nos anos de 1990, 1993, 1997, 2001 e 2005 (POWER; ZUCCO, 2009).[14]

A ideia que está por trás da associação entre ideologia e *lobby* da indústria é relativamente simples. Propostas de interesse do setor produtivo devem receber mais apoio de parlamentares de direita no espectro ideológico, ou seja, com perfil mais propenso a defender o empresariado. Num sentido contrário, parlamentares filiados a partidos localizados no extremo inferior da escala, ou seja, mais à esquerda no espectro ideológico, tenderão a votar contra propostas de interesse do setor produtivo.

Variável independente 2: *ideologia*; Indicador: posicionamento ideológico do partido do deputado no espectro ideológico; Operacionalização: posicionamento do partido do deputado numa escala esquerda/direita; Tipo: numérica/ordinal; Valores: escala de 1 a 10 (onde 1 é extrema esquerda, e 10, extrema direita).

H_2: *Quanto mais à direita estiver posicionado o parlamentar na escala ideológica, maior a probabilidade de esse deputado votar de maneira indisciplinada em votações onde exista conflito entre a indicação do líder partidário e as preferências do* lobby *do setor produtivo.*

Outros grupos

A teoria sugere que a influência do *lobby* poder ser forte quando não existe oposição de outros interesses organizados

14 O dado mais apropriado aqui seria a utilização do autoposicionamento do deputado na escala ideológica, em vez do posicionamento do partido. Contudo, não existem dados do autoposicionamento na escala ideológica para todos os deputados nos surveys mencionados, pois eles são feitos por amostragem.

e de agentes públicos (FOWLER; SHAIKO, 1987; SCHLOZMAN; TIERNEY, 1986). Um contexto altamente disputado, portanto, deve incrementar a indisciplina, podendo mascarar assim a força do *lobby* da indústria. Nesse sentido, parece importante verificar em que contexto político se dá a disputa no interior do parlamento. Para captar esse contexto, o modelo considera uma variável denominada "grupos opositores", que designa o esforço feito por outros grupos de pressão (que não os industriais) no sentido de influenciar os resultados. Esse esforço é verificado através da intensidade do emendamento por parte dos deputados não ligados à indústria interessados numa determinada proposição legislativa.

Variável independente 3: *outros grupos*; Indicador: grau de mobilização de outros interesses organizados ao apresentar emendas numa determinada proposição, atuando como *lobby* concorrente ao *lobby* do setor produtivo; Operacionalização: percentual de emendas apresentadas por deputados não ligados à indústria em relação a todas as emendas apresentadas à proposição legislativa; Tipo: numérica.

Hipótese: *Quanto maior o percentual de emendas apresentadas por deputados não ligados à indústria, maior a indisciplina partidária.*

Filiação partidária

Por fim, em termos de variáveis explicativas, parece importante verificar em que medida a filiação partidária pode influenciar o comportamento do parlamentar. A ideia básica é que os partidos com características programáticas mais liberais e compromissos históricos com o setor produtivo abriguem em seus quadros parlamentares mais sensíveis e mais comprometidos com os interesses da indústria. Num sentido contrário, partidos com características programáticas menos liberais, ou mais voltadas para compromissos com o socialismo e com a defesa dos interesses dos trabalhadores, tendem a abrigar deputados mais refratários às propostas do setor produtivo.

Variável independente 4: *filiação partidária*; Operacionalização: filiação partidária do deputado no momento da votação; Tipo: *dummy*; Valores: 1 = partido do deputado; 0= outros partidos.

Hipótese: *Se um parlamentar é filiado a um partido de corte programático liberal x, será maior a probabilidade de votar de maneira indisciplinada em votações nas quais os incentivos do grupo de interesse e a indicação dos líderes partidários sejam divergentes.*

Tipo de votação nominal (variável de controle)

As votações nominais podem ser divididas em dois tipos: de mérito e procedimental. As votações de mérito tratam de um conteúdo específico. Portanto, são votações em que realmente a decisão final sobre uma determinada questão substantiva é tomada. Como exemplo, há o conteúdo de uma legislação, uma emenda específica de uma determinada proposição ou, ainda, a votação em separado de um termo específico. Já as votações procedimentais dizem respeito apenas à dinâmica do processo legislativo. Elas alteram o curso do processo legislativo e, portanto são relevantes, mas não tratam de decisões substantivas. Entre as decisões procedimentais mais comuns na amostra analisada estão requerimentos para tramitação de urgência de uma proposição, requerimento de retirada de pauta, requerimento de inversão de pauta, requerimento de encerramento de discussão, adiamento de votação e requerimento para votação artigo por artigo e para votação em bloco, entre outros.

Como se vê, o fato de ser procedimental ou de mérito faz diferença. Como não é adequado elaborar formalmente hipóteses de causalidade para variáveis de controle, verificar o sentido da correlação é suficiente. Assim, espera-se uma relação negativa entre votações substantivas e indisciplina partidária.

Variável controle 5: *tipo de votação nominal*; Operacionalização: tipo de votação nominal segundo a classificação que considera se a votação é de mérito (substantiva) ou de procedimento (procedimental); Tipo: categórica/binária; Valores: 0 = procedimental; 1 = mérito.

Na próxima seção são apresentados e discutidos os resultados.

4 – O impacto do *lobby* sobre o comportamento parlamentar

Nunca é demais lembrar que os modelos de regressão logística aqui apresentados, cuja variável dependente é a indisciplina partidária, consideram apenas as votações em que existe algum tipo de *conflito*[15]. Ou seja, votações em que os incentivos do *lobby* e a indicação dos líderes partidários apontam para direções opostas.

Na Tabela 1 estão agrupados três modelos distintos. O modelo 1, cujo impacto do *lobby* sobre o voto dos parlamentares é verificado nas votações com incentivos divergentes entre o *lobby* e a indicação dos líderes dos partidos da base do governo. O modelo 2, cujo impacto do *lobby* é verificado nas votações com incentivos divergentes entre o *lobby* e a indicação dos líderes dos partidos de oposição. Por fim, o modelo geral, cujo impacto do *lobby* é mensurado nas votações nas quais os incentivos foram divergentes entre o *lobby* e os líderes parti-

15 Se o objetivo é mensurar a intensidade e a influência do *lobby* da indústria, só faz sentido analisar proposições de interesse da indústria. A análise também segue o mesmo critério de Amorim Neto e Santos (2001). "(...) conforme ressaltado por muitos autores (Bond e Fleisher, 1990; Carey, 1999; Limongi e Figueiredo, 1995; Mainwaring e Pérez-Liñán, 1998; Riker, 1959), nem todas as votações nominais são significativas no que concerne ao conflito partidário. Por isso, define-se como critério de relevância de uma votação nominal um ponto de corte de 10% de conflito partidário. Isso significa que foram consideradas na amostra somente as votações nas quais pelo menos 10% dos deputados votaram contra a maioria (Amorim Neto e Santos, 2001).

dários de forma agregada. Note-se que o modelo geral é efetivamente o de maior interesse.

Tabela 1 – A influência do *lobby* sobre a indisciplina partidária: três modelos

	Modelo 1 Conflito *lobby* × governo			**Modelo 2 Conflito *lobby* × oposição**			**Modelo geral Todas as votações com conflito**		
Variáveis	**Coefic.**	***Odds***	**%**	**Coefic.**	***Odds***	**%**	**Coefic.**	***Odds***	**%**
Lobby (fatorial)	0,568*	1,765	76,50	0,041	1,042	0,42	0,289*	1,335	33,50
Ideologia (direita)	0,178***	1,194	19,40	0,524*	1,689	68,90	0,385*	1,470	47,00
Outros grupos	0,002***	1,002	0,20	0,003*	1,003	0,30	0,004*	1,004	0,40
Partidos									
PL	0,833*	2,300	130,00	0,336	1,399	39,90	0,622*	1,863	86,30
PFL/DEM	0,152	1,164	16,40	0,367***	1,443	44,30	0,320***	1,377	37,70
PTB	-1,099**	0,333	66,70	-0,756*	0,470	53,00	-0,786*	0,456	54,40
PT	-2,483**	0,083	91,70	-0,110	0,895	10,50	-0,746**	0,474	52,60
Controle									
Votação (mérito)	-0,575**	0,562	43,80	-0,519**	0,595	40,50	-0,451*	0,637	36,30
Constant	-4,288	0,014		-5,915	0,003		-5,289	0,005	
	N = 6.182			N = 7.559			N = 12.329		
	Nagelkerke R Square[1] = ,130			Nagelkerke R Square = ,195			Nagelkerke R Square = ,154		
	Cox & Snell R Square = ,033			Cox & Snell R Square = ,067			Cox & Snell R Square = ,050		

Variável dependente: voto indisciplinado (1); voto disciplinado (0).

Significância estatística: p<0,001* p<0,01**; p<0,05***.

A decisão metodológica de apresentar os resultados de modelos para confrontos entre o *lobby* e líderes de partidos da

base do governo e da oposição separadamente é justificável. Ela permite um controle mais cuidadoso sobre os resultados. Dado que a principal clivagem em plenário se dá entre governo e oposição, este controle é importante porque permite verificar se o *lobby* afeta os deputados da base e da oposição da mesma forma. Sugestão que os resultados mostram não ser verdadeira.

Análise dos resultados

Muito embora outras variáveis tenham sido experimentadas na fase exploratória dos dados[16], o melhor ajuste do modelo geral inclui três variáveis explicativas com significância estatística: o *lobby*, a ideologia e a presença de outros grupos. Adicionalmente, a filiação partidária a quatro partidos específicos também apresentou uma capacidade explicativa relevante. Como variável de controle, "o tipo de votação nominal (de mérito ou procedimental)" também é uma variável estatisticamente significativa. Os resultados serão interpretados de acordo com a ordem aqui sugerida, considerando-se também a clivagem governo × oposição.

Lobby, *grupos opositores e ideologia*

No modelo geral, o valor do coeficiente padronizado da variável "*lobby* (fatorial)" dada sua relação com a indisciplina partidária foi de 0,289. Contudo, no modelo logístico, esse valor não tem interpretação direta.[17] Para superar esse problema, utiliza-se o

16 Foram consideradas as seguintes variáveis durante a exploração dos dados: (a) tipo de proposição legislativa (PEC, MPV, PL, PLP, entre outros), (b) área de interesse da proposição segundo a classificação da Agenda Legislativa da Indústria (legislação trabalhista, infraestrutura, infraestrutura social, questões institucionais, regulação econômica, sistema tributário, meio ambiente, entre outras) e (c) regime de tramitação (ordinária, prioridade e urgência). Nenhuma delas apresentou significância estatística quando consideradas como variáveis independentes no contexto do modelo explicativo.

17 É importante lembrar que não é possível interpretar o valor do coeficiente da regressão logística da mesma forma que se interpreta o coeficiente de

exponencial do coeficiente, denominado *odds*, que deve ser interpretado em termos de razão de chance.

No que diz respeito ao *lobby*, no modelo geral se vê que a *odds* foi de 1,335. A interpretação é que o aumento de um desvio-padrão[18] na variável independente *"lobby* (fatorial)" eleva em média 1,335 a chance de ocorrência do evento assumir valor 1 (voto indisciplinado) em relação a assumir valor 0 (voto disciplinado), controlando pelas demais variáveis. Como a razão de chance não é um conceito muito intuitivo, com base no exponencial se recomenda calcular a magnitude que o incremento de uma unidade na variável independente deve impactar, em média, sobre a variável dependente em termos percentuais. O que facilita a interpretação. Para tanto, o procedimento é o seguinte: (*odds* - 1)*100. No caso da variável "*lobby"* (1,335 - 1)*100 = 33,5%. A interpretação mais intuitiva, portanto, é que o incremento de uma unidade (nesse caso um desvio-padrão) na variável "*lobby*" representa, em média, um aumento de 33,5% na probabilidade de um deputado qualquer votar de forma indisciplinada.

A mesma variável "*lobby"*, contudo, se comporta de forma diferente nos dois outros modelos propostos. No primeiro modelo, relativo às votações que apresentam conflito entre *lobby* e governo, o incremento é de 75%, sendo bem maior que o resultado para o modelo geral, que foi de 33,5%. Já no modelo relativo às votações que apresentam conflito entre *lobby* e oposição, o incremento é de apenas 0,4%, um valor ínfimo, agravado ainda mais pela não observância de significância estatística que assegure rejeitar a hipótese nula de que os dois

regressão em um modelo de mínimos quadrados ordinários (*ordinary least squares* – OLS).

18 Em regressões do tipo logística, o aumento da variável independente sempre será em termos de sua unidade física de mensuração. Se for dinheiro, será o aumento de 1 real. Se for peso em quilogramas, o aumento de 1 quilo, e assim por diante. Como nesse caso a variável independente "*lobby*" é um escore fatorial, e esse escore é padronizado em termos de desvio-padrão, a unidade é o próprio desvio-padrão, com média zero e a variância 1.

eventos não estão relacionados. Dados os resultados, o que se pode concluir?

De um modo geral, o que se vê é uma confirmação da hipótese de que a variação na intensidade do *lobby* afeta a indisciplina partidária. Isso porque, tanto no modelo geral quanto no modelo 1, a correlação entre as variáveis é positiva e, portanto, no sentido apontado pela hipótese. Contudo, esse resultado precisa ser interpretado com parcimônia e merece investigações mais cuidadosas, especialmente no que diz respeito à constatação de que o *lobby* exerce impactos diferenciados para cada grupo de deputados, chamando a atenção para os efeitos gerados pela clivagem governo × oposição no comportamento parlamentar. O resultado mais contraintuitivo nesse caso é, sem dúvida, o fato de o *lobby* exercer um efeito mais forte sobre os deputados da base do governo do que sobre os da oposição. Ora, seria de se esperar exatamente o contrário, visto que são os líderes dos partidos da base do governo que controlam os principais recursos perseguidos pelos deputados. Recursos esses que servem de incentivos fortes à cooperação dos parlamentares. A hipótese mais plausível que poderia justificar esse resultado é que essa deserção seja resultado da insatisfação de alguns deputados da base, dado que não é razoável supor que os líderes distribuam esses recursos de forma homogênea. Mas, como esse argumento ainda não é sustentável empiricamente, estudos mais aprofundados sobre o tema são necessários, pois sabe-se que a clivagem governo × oposição marca fortemente as votações no plenário da Câmara dos Deputados.

Outro resultado relevante que o modelo geral apresenta é a força da ideologia no comportamento individual do parlamentar. Para o modelo geral, temos o seguinte resultado: (1,470 - 1)*100 = 47,0%. Em termos substantivos, isso equivale a afirmar que o aumento de 1 ponto na escala esquerda-direita (que vai de 1 a 10) aumenta em 47% a probabilidade de o deputado votar de forma indisciplinada em votações com conflito entre o *lobby* e a indicação do líder partidário, controlado pelas demais variáveis.

Da mesma forma que a variável "*lobby"*, a variável "ideologia" apresenta resultados diferentes entre os três modelos propostos, muito embora nesse caso os resultados sejam todos coerentes e permitam conclusões mais robustas. Note-se, todavia, que a ideologia tem maior significado no modelo 2, que considera o conflito entre o *lobby* e os líderes partidários da oposição.

O que se pode aprender com esse resultado? Que o posicionamento ideológico do deputado também tem um peso explicativo sobre o comportamento do parlamentar em plenário. Embora pouco aceitável em termos de senso comum, a interpretação desse dado leva a crer que o deputado vota, pelo menos em parte, coerente com suas convicções e tendências ideológicas. Por outro lado, o fato da correlação entre ideologia e *lobby* caminharem na mesma direção, positiva em relação à indisciplina partidária, é um dado que reforça a relevância do modelo proposto. Isso, obviamente, quando esse voto significa submeter o deputado a uma escolha antagônica entre a orientação do líder partidário e as propostas que interessam ao setor produtivo. Visto sob esse prisma, os resultados reforçam as conclusões até aqui mencionadas.

Por fim, a análise da presença de grupos opositores. Como regra geral, o impacto da variável é coerente e aponta no sentido esperado pela hipótese. No modelo geral temos (*odds* - 1)*100, no caso, (1,004 - 1)*100 = 0,40%. O resultado para os modelos 1 e 2 são, respectivamente, 0,20% e 0,30%. Embora em termos percentuais o impacto pareça reduzido, ele precisa ser interpretado em termos de escala. É dizer, para o modelo geral, isso significa que a cada 1% a mais de emendas apresentadas por deputados não ligados à indústria, aumenta em 0,40% a probabilidade de um deputado qualquer votar de forma indisciplinada. Assim, dada a alta taxa de emendamento observada nas proposições em foco, esse não é um resultado desprezível, embora a força explicativa da variável deva ser interpretada como muito limitada.

Dados esses resultados, é possível defender que em votações com incentivos paradoxais a indisciplina partidária é influenciada pela intensidade do *lobby*, pela ideologia e também pela presença de grupos opositores. As duas primeiras variáveis explicam parte considerável do comportamento desviante, a terceira, contudo, tem pouca capacidade explicativa. O ponto mais relevante, entretanto, é verificar que todos os resultados são estatisticamente significativos no modelo geral e que todos apontam no sentido sugerido pelas hipóteses, o que parece ser um achado bastante significativo.

Todavia, esses resultados devem ser interpretados com cautela, evitando generalizações mais pretensiosas. Isso porque não faz sentido defender que esses são os únicos fatores que levam os deputados a relativizar sua preferência número um de acompanhar o líder. Portanto, mais estudos precisam ser feitos para elucidar esses microfundamentos do comportamento parlamentar.

A filiação partidária importa? Que partidos realmente importam?

Embora o modelo em foco só considere quatro partidos políticos, importante registrar que durante a exploração dos dados foram considerados todos os partidos para os quais se dispunha de dados suficientes.[19]

O que os resultados mostram é também a confirmação daquilo que a variável ideologia já havia assinalado. Parlamentares filiados a partidos mais à direita no espectro ideológico devem ser mais propensos a desertar quando os interesses do *lobby* da indústria estiverem em conflito com a indicação do líder. Nesse caso, a hipótese se confirma também.

Pertencer ao PL é condição partidária que influencia a indisciplina quando os interesses do *lobby* estão em contrapo-

19 Além dos quatro partidos incluídos no ajuste final, foram rodados modelos considerando-se também o PCdoB, o PDT, o PP, o PMDB, o PSDB e o PSB.

sição à indicação do líder. A *odds* no modelo geral para a variável "PL" é de 1,863. Em termos percentuais (1,863 - 1)*100 = 86,3%. É dizer que ser filiado ao PL implica aumentar em 86,3% a probabilidade de o deputado desertar da sua relação com o líder em relação a se ele fosse filiado a qualquer outro partido[20]. Com o PFL/DEM o resultado é também positivo. Ser filiado ao PFL/DEM aumenta em 37,7% a probabilidade de o deputado votar de forma indisciplinada em relação a se ele fosse filiado a qualquer outro partido. Em termo gerais, ser do PFL/DEM e do PL implica maior probabilidade de o deputado desertar em votações nas quais exista conflito entre o *lobby* da indústria e a indicação do líder partidário, quando controladas por outras variáveis.

Num sentido oposto, ser filiado ao PTB e ao PT diminui a probabilidade de o deputado desertar da relação com o líder nas votações conflituosas. A relação é interpretada como inversa porque a razão de chance de o deputado romper com o líder em votações conflituosas é menos do que 1 para 1. Para o PTB, em termos percentuais temos (0,456 - 1)*100 = 54,4% (modelo geral). Em termos substantivos, ser filiado ao PTB diminui em 54,4% a probabilidade de o deputado responder aos apelos do setor produtivo e votar de forma indisciplinada. Já para o PT a relação é a mesma. Ser filiado ao PT indica a odds de 0,474 (modelo geral). Isso quer dizer que a razão de chance de o deputado desertar é (0,474 – 1)*100 = 52,6%. Em termos substantivos, ser filiado ao PT diminui em 52,6% a probabilidade de o deputado desertar da sua relação com o líder.

20 Importante registrar que a variável "partido" aqui é uma variável do tipo "*dummy*". Isso significa que o controle está feito *a priori* e não em relação a uma categoria de referência dentro da variável categórica que envolve todos os partidos. Essa observação é importante para interpretação do resultado porque a probabilidade aqui é estimada da seguinte forma: a probabilidade do fato de o deputado ser filiado a um partido × influenciar a indisciplina se dá em relação a se esse mesmo deputado fosse filiado a qualquer outro partido.

Do ponto de vista teórico, esse resultado é plausível para os dois partidos. Para o PTB ele encontra fundamento na trajetória do partido, que historicamente se posicionou contrariamente às propostas de alteração do *status quo* de suas bandeiras e conquistas. Conquistas essas que estão no fundamento da criação do próprio partido, como os direitos trabalhistas advindos com a criação da CLT, por exemplo. Note-se, também, que o partido reagiu fortemente às reformas da previdência. Quanto ao PT, imagina-se que dispensa explicação. Como partido nascido das fileiras sindicais e com forte viés ideológico de esquerda, é natural que seja refratário às propostas de interesse do setor produtivo, que refletem a clivagem clássica entre capital e trabalho.

Outro ponto relevante a ser considerado é que a taxa de indisciplina dos partidos envolvidos nessa análise varia consideravelmente se comparada com a taxa de indisciplina padrão desses mesmos partidos. PT e PFL/DEM, por exemplo, são tidos como partidos onde a disciplina é alta. Segundo Figueiredo e Limongi (2002), o PT apresenta disciplina partidária média de 97,3%, e o PFL, de 90,1%. O mesmo que dizer que a taxa de indisciplina média do PT é de 2,7%, e a do PFL/DEM é de 9,9% em todas as votações nominais consideradas pelos autores. Note-se, contudo, que, quando a probabilidade de indisciplina é aferida no contexto do modelo aqui proposto, ela sobe para 46,7% no PFL/DEM e diminui em 52,6% para o PT. Ou seja, o padrão de indisciplina é diferente quando controlado por outras variáveis e em votações nas quais existe conflito entre os incentivos do *lobby* e a orientação do líder. Nesse sentido, as alterações significativas encontradas na indisciplina dos parlamentares desses partidos é algo que merece atenção. Chama-se a atenção especialmente para os sinais opostos das correlações, indicando que o padrão de deserção, além de se alterar, caminha sempre no sentido esperado da hipótese. A probabilidade da indisciplina aumenta em deputados do PFL/DEM e diminui em deputados do PT, quando controlada pela intensidade do *lobby* da indústria e pelas demais variáveis envolvidas no modelo. Isso permite inferir que a indisciplina partidária não é a mesma para todos os contextos de votação

e que essa indisciplina está suscetível às múltiplas influências exercidas sobre os parlamentares, inclusive a atuação dos grupos de interesse.

O mesmo acontece para o PTB. Segundo Figueiredo e Limongi (2002), o PTB tem disciplina partidária média de 85,7%, portanto, taxa de indisciplina de 14,3%. Se analisada no modelo aqui proposto, a probabilidade de um deputado do PTB desertar da sua relação com o líder é de 54,4%. Nesse caso também, o sentido da correlação está coerente com a hipótese sugerida. Ou seja, ser do PTB diminui a probabilidade de o deputado desertar em votações conflituosas e controladas pela presença do *lobby* e das demais variáveis.

Com relação aos demais partidos, o resultado alcançado é de certa forma frustrante. A exploração realizada com a presença das *dummies* PCdoB, PDT, PP, PMDB, PSDB e PSB foi mal sucedida. Nesses casos, não foi possível rejeitar a hipótese nula de que não existe correlação entre filiação partidária e comportamento parlamentar no plenário. Para os deputados desses partidos, seguir ou não o líder não parece estar influenciado pelo contexto conflituoso das votações e nem parece fazer diferença se a indisciplina está controlada pelas demais variáveis do modelo. Mais estudos precisam ser feitos sobre o tema, já que os resultados aqui são flagrantemente incompletos.

As regras do jogo importam? Que regras importam?

Um controle relevante no que diz respeito às regras do jogo está relacionado com o tipo da votação nominal que está em análise. Como já referido anteriormente, o controle por tipo de votação sugere a confirmação da hipótese. Em votações de mérito, a probabilidade de o deputado votar de forma indisciplinada diminui significativamente. No controle por tipo de votação, a *odds* é de 0,637, e isso significa que a razão de chance é menor que 1. Mais especificamente, a probabilidade de o deputado votar de maneira indisciplinada diminui em 36,3% em relação a uma votação de caráter procedimen-

tal. Pode-se afirmar que isso se explica pelo fato de que são as votações de mérito que importam mais. Talvez porque perder no procedimento admita recuperação, já no mérito não. Assim, parece razoável esperar que nessas votações o controle dos líderes partidários sobre as bancadas seja ainda mais presente e, portanto, mais efetivo. Os dados apontam exatamente nessa direção. [21]

5 – O *lobby* como reforço do comportamento parlamentar

Até agora os dados foram analisados considerando-se o conjunto dos deputados de forma agregada, e secundariamente de maneira a considerar a clivagem governo × oposição. Os resultados mostraram que nem todos os deputados se comportam da mesma forma com relação às influências às quais estão expostos. Dado esse resultado, outro aspecto importante merece ser apreciado, e a pergunta que norteia a análise a partir de agora é: o *background* do parlamentar interfere na forma como ele se comporta sob a influência do *lobby*?

A ideia é simples. Se o deputado é oriundo do setor produtivo, a probabilidade de ele votar com os interesses da indústria deve ser maior, em relação aos demais parlamentares. Os próximos resultados serão analisados levando-se em conta essa diferença.

A Tabela 2 traz três modelos de regressão logística apresentados separadamente para os deputados não empresários, empresários e empresários da indústria. O que se procura com esse desenho comparativo é verificar *se o* lobby *afeta os deputados ligados ao setor industrial de maneira diferenciada, em relação aos demais deputados.*

21 Outros aspectos institucionais foram controlados e testados empiricamente na fase exploratória dos dados, mas não apresentaram resultados significativos. São eles: regime de tramitação (ordinária, especial, prioridade e urgência); tipo de proposição (projeto de lei ordinária, projeto de lei complementar e proposta de emenda à Constituição).

Tabela 2 – A influência do *lobby* sobre a indisciplina partidária

	Modelo 1 Deputados não empresários			Modelo 2 Deputados empresários			Modelo 3 Deputados empresários da indústria		
Variáveis	**Coefic.**	***Odds***	**%**	**Coefic.**	***Odds***	**%**	**Coefic.**	***Odds***	**%**
Lobby (fatorial)	0,258*	1,294	29,40	0,2391	1,269	26,90	1,060*	2,886	188,60
Ideologia (direita)	0,355*	1,426	42,60	-0,098	0,906	9,40	0,584	1,793	79,30
Grupos opositores	0,004*	1,004	0,40	0,002***	1,002	0,20	0,010*	1,010	0,10
Partidos									
PL	0,841*	2,319	231,90	1,434**	4,195	319,50	-0,873	0,418	58,20
PFL/DEM	0,392**	1,480	48,00	1,486*	4,419	341,90	0,634	1,886	88,60
PT	-0,727***	0,483	51,70	-18,307	0,000	0,00	-16,734	0,000	0,00
Controle									
Votação (mérito)	-0,424**	0,654	34,60	-0,657***	0,518	48,20	-0,357	0,699	30,10
Constant	-5,201*	0,006		-2,705*	0,067		-8,263*	0,000	
	N = 10.409			N = 1.316			N = 604		
	Nagelkerke R Square = ,152			Nagelkerke R Square = ,103			Nagelkerke R Square = ,375		
	Cox & Snell R Square = ,049			Cox & Snell R Square = ,037			Cox & Snell R Square = ,136		

Variável dependente: voto indisciplinado (1); voto disciplinado (0).

Significância estatística: p<0,001* p<0,01**; p<0,05***. [1] Nesse caso específico, p<0,10.

A primeira constatação quando se verificam os efeitos da variável "*lobby*" sobre a indisciplina partidária em deputados do setor industrial em relação aos demais é que essa influência varia bastante. Como se vê na Tabela 2, o *lobby* afeta muito mais os deputados ligados à indústria do que os demais deputados. Em termos estatísticos, a probabilidade de o deputado não empresário votar indisciplinado aumenta 29,4% quando

acrescido um desvio-padrão na variável "*lobby*". A probabilidade para deputados empresários em geral é bem parecida, 26,9%. Contudo, quando se fala de deputados cuja atividade econômica declarada é *especificamente a atividade industrial*, a probabilidade aumenta significativamente. Para esses deputados industriais, a odds é de 2,886, ou seja, aumenta em 188,6%. Isso quer dizer que a probabilidade de um deputado empresário da indústria votar indisciplinado a cada incremento na variável "*lobby*" quase triplica. Em termos substantivos, isso significa que a probabilidade de o *lobby* fazer efeito sobre esses deputados é muito mais efetiva do que fazer efeito sobre os demais.

Outro ponto relevante na análise do comportamento da variável "*lobby*" nos modelos propostos nesta seção é a confirmação da validade de sua causalidade com a indisciplina partidária, reforçando o achado dos modelos anteriores. Note-se que a direção positiva da causalidade se verifica nos três modelos. Além disto, essa causalidade é estatisticamente significativa a 99,9% para os modelos 1 e 3. É verdade que, para o modelo 2, só se pode rejeitar a hipótese nula se relaxarmos a exigência com a significância estatística para 90% (pois o Pvalor é de 0,091). Mas, em termos gerais, os resultados são bastante coerentes e aceitáveis.

Quanto à variável "ideologia", o que se nota é que ela só apresenta relevância estatística no modelo 1, que considera apenas deputados não empresários. O resultado mostra que o incremento de uma unidade na escala ideológica aumenta em 42,6% a probabilidade de o deputado não empresário desertar da sua relação com o líder nas votações onde o conflito com o *lobby* se estabelece. Esse dado é bastante interessante porque matiza fortemente o resultado encontrado nos modelos anteriores. Nos modelos anteriores, a força da ideologia era bastante significativa, mas agora, quando controlada pelo *background* do parlamentar ela perde força como fator explicativo. A interpretação substantiva desse resultado não é simples, mas parece ser possível manter que as convicções ideológicas pesam na decisão do deputado, porém, apenas quando

o parlamentar não está ligado ao setor que realiza o *lobby*. Ou seja, quando os interesses do grupo de pressão ao qual está ligado, ou mesmo seus interesses próprios estão em primeiro plano, essas convicções são atenuadas.

Um resultado bastante interessante aparece quando são analisadas as variáveis "*dummies*" que controlam a filiação partidária. Note-se que as filiações partidárias ao PL, ao PFL/DEM e ao PT apresentam relações estatisticamente significativas apenas no modelo 1, e nos casos do PL e do PFL/DEM no modelo 2. Para os deputados do setor industrial, modelo 3, nenhuma das filiações partidárias analisadas apresenta significância estatística. O que esses dados sugerem? Sugerem que se deve manter a hipótese nula de que não há relação entre a filiação partidária e a indisciplina parlamentar quando os deputados analisados são eles mesmos empresários da indústria. Substantivamente o que se pode concluir é que, de forma bastante parecida com o que acontece com o comportamento da variável "ideologia", a filiação partidária não explica a deserção com o líder quando os interesses dos deputados empresários da indústria estão em jogo. O *background* do parlamentar, que revela seus interesses específicos, esse sim explica a deserção.

No que diz respeito ao comportamento das variáveis "grupos opositores" e "tipo de votação" os resultados para os modelos apresentados aqui são compatíveis com os modelos da seção anterior, o que não acrescenta nada relevante na análise.

Lobby: *convencimento ou reforço?*

Com base nos modelos analisados, tudo leva a crer que o *lobby* tem efeito, mas funciona muito mais como mecanismo de reforço do que propriamente como influência mais decisiva no sentido de mudar o comportamento do parlamentar no plenário. Como se viu nos modelos apresentados na seção 4, muito embora a atividade de *lobby* tenha alguma capacidade explicativa para a indisciplina do parlamentar, sua capacidade está

"rivalizada" com o posicionamento ideológico prévio do deputado, assim como com a sua filiação partidária. Obviamente, os coeficientes e a força de cada um desses fatores não podem ser comparados aqui, mas os valores absolutos sugerem que esses fatores além do *lobby* são importantes e concorrem fortemente com a explicação. Além disto, a depender da situação da votação, a capacidade de o *lobby* influenciar um deputado a ponto de levá-lo a desertar na sua relação com o líder cai significativamente quando a votação nominal é efetivamente de mérito. Por fim, viu-se claramente que essa capacidade de influência se dá, sobretudo, se o deputado for ligado diretamente à indústria. Os dados mostraram, por exemplo, que nem mesmo os demais empresários, sejam eles da área de serviços, do comércio ou da agroindústria, são fortemente suscetíveis ao *lobby*. Assim, se existe alguma capacidade de o *lobby* influenciar o comportamento do legislador, essa capacidade é mais a de reforçar o comportamento do deputado previamente e politicamente comprometido do que a de mudar significativamente o comportamento dos parlamentares no plenário.

Esse resultado de certa forma confirma o que é apontando em parte da literatura norte-americana. Como regra geral, na literatura consultada o resultado é que a influência do *lobby* sobre o comportamento individual do parlamentar é quase sempre condicional. Ela existe, mas só sob certas condições. Rothemberg (1992), por exemplo, aponta que o sucesso do *lobby* só é efetivo "quando a habilidade dos eleitores de monitorar o comportamento do Congresso é baixa". Obviamente, numa votação nominal, a capacidade de controle do grupo de interesse e da *constituency* do deputado sobre seu comportamento é muito mais ampla. E isso certamente aumenta o custo do voto do parlamentar. Por outro lado, Schlozman e Tierney (1986) condicionam o sucesso do *lobby* a duas situações, quando a *issue* é blindada [protegida] da opinião pública ou do escrutínio da mídia e/ou quando ela não desperta: (a) convicções sentimentais muito profundas, (b) quando não desperta linhas de clivagem no interior do partido ou (c) quando demandas pluralísticas da *constituency* não se manifestam.

Nunca é demais registrar que essas são exatamente as condições sob as quais uma votação nominal em plenário se dá. Em primeiro lugar, porque uma votação nominal é mais *accountable* que qualquer outra decisão que um parlamentar possa tomar nas antessalas do parlamento. Em segundo lugar, porque só o fato de ir à votação nominal, e, portanto ao escrutínio dos líderes partidários no plenário, já é um indicador de que essas proposições e suas decisões derivadas têm um grau de conflito ou clivagem elevado. Caso contrário, seriam aprovadas no âmbito das comissões ou em votação simbólica no próprio plenário.

Por fim, decisões polêmicas são justamente aquelas que chamam a atenção da opinião pública, seja pela própria natureza conflituosa da decisão, seja pela publicidade dada pela oposição. Nesse sentido, Fowler e Shaiko (1987) e Schlozman e Tierney (1986) concluem que o sucesso do *lobby* se dá apenas quando não existe oposição – preferivelmente sem suporte ativo – do público, de outros interesses organizados e de agentes públicos.

Lobby *e disciplina partidária*

Os resultados apresentados encontram algum suporte em parte da literatura sobre as razões da indisciplina partidária. Como não cabe aqui discutir a fundo e em detalhe as diferentes correntes de pensamento sobre o tema[22], reproduz-se de Silva Júnior (2008) o Quadro 1, que resume os principais argumentos.

22 Para uma discussão acurada e bastante completa sobre o tema, ver Silva Júnior (2008). As sementes da discórdia: regras e exceções da indisciplina partidária. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal de Pernambuco.

Quadro 1 – Explicações correntes sobre a indisciplina partidária no Brasil

Autores	Definições de indisciplina
Mainwaring (2001) e Mainwaring e Pérez Liñán (1997)	1) A indisciplina é um ato isento de sansões partidárias. De modo geral é uma opção sempre ao alcance dos parlamentares sem maiores constrangimentos.
Ames (2003)	2) A indisciplina é o resultado de negociações fracassadas entre parlamentares, líderes e Executivo, realizadas antes da votação em plenário.
Limongi e Figueiredo (2001)	3) Enfrentar o líder é a opção de alguns poucos parlamentares na tentativa de evitar que a aprovação de certas matérias lhe ocasione enormes custos políticos.
Amorim Neto (2006) Amorim Neto Cox e McCubbins (2003)	4) A indisciplina é o resultado do comportamento de parlamentares governistas insatisfeitos com a distribuição partidária de verbas e cargos (respeito ou não a coalescência).
	5) A indisciplina é o resultado da atitude de parlamentares da oposição cooptados pelo Executivo.

Fonte: Silva Júnior (2008).

Os resultados aqui relatados encontram suporte – no que diz respeito às proposições – em pelo menos dois trabalhos, o de Figueiredo e Limongi (2001) e o de Amorim Neto (2006).

A conclusão de que o *lobby* é muito mais um reforço de comportamento é compatível com o argumento de Figueiredo e Limongi (2001), que afirmam que, quando um deputado se manifesta de maneira indisciplinada, busca diminuir o custo político de sua decisão. Desertar na relação com o líder (segundo os resultados aqui apresentados) é um ato, sobretudo, para diminuir os custos políticos para o próprio deputado de votar em proposições que vão contra suas convicções e/ou contra os interesses dos seus eleitores mais próximos, inclusive os grupos de interesse.

Em caráter complementar, quando o resultado mostra que o *lobby* afeta mais os membros da base do governo que os da oposição, o argumento de Amorin Neto (2006) se fortalece. Segundo o autor a indisciplina pode ser interpretada como o comportamento de parlamentares governistas insatisfeitos.

Por outro lado, por se tratar de uma exceção – nunca a regra – a explicação de Mainwaring (2001) e Mainwaring e Perez Liñan (1997) que sugere que a indisciplina é isenta de sanções partidárias não encontra apoio nos dados aqui analisados. Como demonstrado, os partidos importam e a ideologia partidária também importa. Nesse sentido, a decisão de ser indisciplinado não é sem custo para o deputado.

6 – Conclusões

Os resultados encontrados permitem confirmar, pelo menos em termos gerais, a hipótese sugerida de que o *lobby* influencia o comportamento parlamentar. Restou empiricamente constatado que, em votações com incentivos paradoxais entre o *lobby* e a indicação do líder do partido, a indisciplina partidária é influenciada tanto pela intensidade desse *lobby* quanto pela ideologia e pela presença de grupos opositores na arena legislativa. As duas primeiras variáveis explicam parte considerável do comportamento desviante; a terceira, contudo, tem pouca capacidade explicativa. A filiação partidária também importa, mas apenas para alguns partidos, o que não permite generalizações mais significativas sobre esse ponto.

Outro achado importante é que tudo leva a crer que o *lobby* tem efeito, mas funciona principalmente como mecanismo de reforço. A capacidade geralmente atribuída ao *lobby* de exercer influência decisiva no sentido de mudar o voto do parlamentar, portanto, deve ser matizada. Os resultados mostraram que o *lobby* não afeta todos os deputados da mesma forma. Os deputados empresários da indústria são muito mais suscetíveis às pressões do grupo de interesse do setor que os demais parlamentares.

Esses resultados devem ser interpretados com cautela, evitando-se generalizações mais pretensiosas. Segundo a literatura, não é razoável defender que esses sejam os únicos fatores que levam os deputados a relativizar sua preferência número um de acompanhar o líder em votações nominais no parlamento. Portanto, mais estudos precisam ser feitos para elucidar os microfundamentos do comportamento parlamentar, em especial no que diz respeito às múltiplas razões que podem determinar a indisciplina.

Para além dessa lacuna sobre os microfundamentos da ação parlamentar, outro desafio merece ser enfrentado. Talvez o ponto mais relevante a investigar seja em que medida essa influência do *lobby* sobre o comportamento individual do parlamentar impacta nos resultados políticos substantivos auferidos pelos grupos de interesse. Afinal, inferir resultados agregados a partir de comportamentos individuais não é um procedimento confiável. Ou seja, influenciar o comportamento de alguns parlamentares não significa necessariamente ter sucesso na defesa da sua agenda legislativa. E, como o objetivo maior da influência política é o resultado final, importa menos o quanto se influencia um parlamentar e mais em que medida isso permite aos interessados auferir ganhos significativos com isso. Caso contrário, o investimento de tempo e dinheiro não se justificaria. Trabalho de Santos (2011) aborda a questão, mas a agenda de pesquisa está apenas no início.

Dado o caráter exploratório deste trabalho, a principal constatação a que se pode chegar é que ainda são necessários esforços teóricos e empíricos mais significativos para que se tenha um conjunto de explicações efetivamente convincentes e robustas sobre o *lobby* no parlamento.

7 – Referências

AMORIM NETO, Octavio. The inefficient secret revisited: the legislative input and output of Brazilian deputies. *Legislative Studies Quarterly,* v. 28, n. 4, p. 449-479, 2003.

AMORIM NETO, Octavio. *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Editora FGV; Konrad Adenauer Stiftung, 2006.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Índices de Satisfação das empresas com o sistema Indústria*. Brasília: CNI, 2009.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Mecanismos de consulta CNI*. Brasília: CNI, 2009.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Relatório anual 2008*. Brasília: CNI, 2009.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. O Legislativo como arena de interesses organizados: a atuação dos *lobbies* empresariais. *Locus Revista Histórica*, v. 5, n. 1, p. 7-32, 1999.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato R.; SANTOS, Fabiano. Lideranças empresariais e problemas da estratégia liberal no Brasil. *Dados: – Revista Brasileira de Ciências Sociais,* n. 23, 1993.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato R.; SANTOS, Fabiano. *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo*: a desconstrução da ordem corporativa e o papel do Legislativo no cenário pós-reformas. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 1993.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson B. *O elo corporativo?:* grupos de interesse, financiamento de campanha e regulação eleitoral. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal de Pernambuco, Departamento de Ciência Política, Recife, 2009

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

FOWLER, Linda L.; SHAIKO, Ronald G. The grassroots connection: environmental activists and Senate roll calls. *American Journal of Political Science,* v. 31, n.2, p. 484-510, 1987.

MANCUSO, Wagner Pralon. O empresariado como ator político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisap. *Rev. Sociol. Política*, n. 28, p. 131-146, 2004.

MANCUSO, Wagner Pralon. *O lobby da indústria no Congresso Nacional:* empresariado e política no Brasil contemporâneo. São Paulo: EDUSP; Humanitas; FFLCH/USP, 2007.

MITCHELL, William; MUNGER, Michael. Economic models of interest groups: an introductory survey. *American Journal of Political Science*, v. 35, n. 2, 1991.

MORTON, Rebecca; CAMERON, Charles. Elections and the theory of campaign contrbutions: a survey and critical analisys. *Economics and Politics*, v. 4, n. 1, p. 79-108, 1992.

NORTON, Philip. Putting pressure on parliaments. *Iin:* NORTON, Philip. *Parliaments and pressure groups in Western Europe*. London: Frank Cass Publisher, 1999.

OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: EDUSP, 1999.

POTTERS, Jan; SLOOF, Randolph. Interest groups: a survey of empirical models that try to assess their influence. *European Journal of Political Economy*, v. 12, p. 403-442, 1996.

POWER, Timothy; ZUCCO, Cesar. *Estimating ideology of Brazilian legislative parties, 1990/2005*: a research communication data guide. Oxford: Latin American Centre –, 2009.

SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: IUPERJ/UFMG, 2004.

SANTOS, Manoel L. *O parlamento sob influência*: o *lobby* da indústria na Câmara dos Deputados. 2011. Tese (Doutorado) — Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

SANTOS, M. L; MANCUSO, W. P.; BAIRD, M. F.; RESENDE, C. Lobbying no Brasil: profissionalização, estratégias e influência. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2334).

SCHLOZMAN, Kay L.; TIERNEY, John T. *Organized interests and American democracy*. New York: Harper & Row, 1986.

SILVA JÚNIOR, José Alexandre. As sementes da discórdia: regras e exceções da indisciplina partidária. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008.

SMITH, Richard. Interest group influence in the U.S. Congress. *Legislative Studies Quarterly*, v. 20, n. 1, p. 89-139, 1995.

Anexo 1 – Análise fatorial das variáveis do *lobby* no Plenário (uma dimensão)

A mensuração se dá por meio de três variáveis: (i) emendas apresentadas por deputados ligados à indústria; (ii) pareceres, votos em separado e redação final oferecidos por deputados ligados à indústria; e (iii) deputados ligados à indústria que discutiram a matéria em plenário no momento da votação de matérias de interesse do setor.

A análise fatorial mostra que é possível reduzir as três variáveis a um fator apenas. O componente 1 é capaz de explicar 54,1% da variação.

FATOR 1 – Essa dimensão pode ser denominada de *lobby,* porque diz respeito ao conjunto de atividades que, espera-se, estejam influenciadas pelo esforço do grupo de interesse numa determinada matéria.

Total da variância explicada

Component	*Initial Eigenvalues*			*Extraction sums of squared loadings*		
	Total	% of *Variance*	*Cumulative* %	Total	% of *Variance*	*Cumulative* %
1	1,625	54,179	54,179	1,625	54,179	54,179
2	,933	31,084	85,263			
3	,442	14,737	100,000			

Extraction Method: Principal Component Analysis.

NOTA: as contribuições de cada variável para a composição do fator 1 estão na tabela abaixo, que traz os escores para cada uma delas.

Escores dos componentes na Matriz de Coeficientes

Variáveis	Componente 1
% de emendas – Pró	,499
Nº pareceres, votos e redações finais pró-indústria	,536
Nº de dep. pró-indústria mobilizados em Plenário	,281

Extraction Method: *Principal Component Analysis.*
Rotation Method: *Varimax with Kaiser Normalization.*

Anexo II – Critérios e fontes para seleção de votações nominais

A fonte para aferir a indicação do líder partidário numa votação nominal foi o *site* da Câmara dos Deputados, que pode ser acessado no seguinte endereço eletrônico http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/resultadoVotacao. Já para aferir a posição da CNI, a fonte foi o Legisdata, sistema de acompanhamento legislativo da CNI.

O problema é que em algumas votações os líderes liberam a bancada, e nesses casos não se tem informação suficiente. Da mesma forma, a CNI não se pronuncia sobre tudo que se decide no parlamento. Ou seja, mesmo que uma proposição seja de seu interesse, uma emenda a essa proposição pode não ser, e portanto essa votação de fato não interessa à indústria. Da mesma forma, algumas votações nominais são apenas de artigos em separado ou versam sobre expressões específicas do texto da proposição, o que impossibilita sua inclusão pela dificuldade de saber a posição da CNI nesses casos.

De fato muitas votações nominais ficaram de fora da análise porque foi impossível inferir tanto a posição da CNI quanto a dos líderes partidários. Essa é com certeza uma limitação do método. De qualquer forma, no total foram 58 votações nominais (38 substantivas e 20 procedimentais) relativas a 27 proposições legislativas para as quais foi possível obter informação suficiente, o que parece ser uma amostra bastante razoável.

Proposições e ementas resumidas

1. MPV 106/2003 – Institui o Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil – Apex.

2. MPV 0107/2003 – Altera as leis do Simples e a legislação tributária (parcelamento de débitos junto à Secretaria da Receita Federal, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e ao Instituto Nacional do Seguro Social).

3. MPV 0349/2007 – Institui o Fundo de Investimento do FGTS-FI-FGTS.

4. MPV 0350/2007 – Programa de Arrendamento Residencial. Altera a Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, que cria o Programa de Arrendamento Residencial, institui o arrendamento residencial com opção de compra e dá outras providências.

5. PEC 0040/2003 – Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 142 e 149 da Constituição Federal e o art. 8º da Emenda Constitucional nº 20. Ponto de interesse: Reforma da Previdência Social.

6. PEC 007/1995 – Estabelece mudanças na navegação de cabotagem e na administração dos portos.

7. PEC 0173/1995 – Dispõe sobre princípios e normas da administração pública, incluindo normas de controle de gastos e acompanhamento de finanças públicas.

8. PEC 0227/2004 – Altera os arts. 40, 144, 149, 194, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social.

9. PEC 0233/1995 – Cria o Fundef e regula aspectos das responsabilidades de entes federativos com a educação.

10. PEC 0407/2001 – Prorroga a vigência da CPMF até 31 de dezembro de 2004.

11. PL 0824/1991 – Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial.

12. PL 1.287/1995 – Dispõe sobre a exploração do serviço móvel celular.

13. PL 1.325/1995 – Cria o Cadastro Nacional de Registro de Cultivares (CNRPC) e institui o direito de proteção de cultivares.

14. PL 1.617/1999 – Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas (ANA), entidade federal de coordenação e apoio do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências.

15. PL 1.724/1996 – Dispões sobre o contrato de trabalho por prazo determinado e dá outras providências.

16. PL 1.733/1996 – Dá nova redação ao artigo 392 da Consolidação das Leis do Trabalho. Estende à mãe adotiva o direito à licença-maternidade e ao salário-maternidade e estabelece que a empregada gestante tem direito à licença-maternidade de 120 (cento e vinte) dias.

17. PL 1.838/1996 – Institui o Fundo de Aposentadoria Programada Individual (FAPI) e o Plano de Incentivo à Aposentadoria Programada Individual, estimulando a aposentadoria complementar voluntária dos trabalhadores.

18. PL 2.142/1996 – Dispõe sobre atividades econômicas relativas ao monopólio do petróleo e institui a Agência Nacional de Petróleo.

19. PL 2.401/2003 – Estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados (OGM) e dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança.

20. PL 3.115/1997 – Cria a ação da classe especial e estabelece que a mesma será emitida e atribuída a titular específico, por sociedade objeto de desestatização, nos termos da legislação pertinente, cujos estatutos sociais definirão as matérias sobre as quais terão poderes exclusivos.

21. PL 4.155/1998 – Aprova o Plano Nacional de Educação.

22. PLP 0001/1991 – Altera prazo e carência para pagamento de financiamento de imóvel rural, redução de ta-

xas de juros, inadimplência e requisitos impeditivos ao financiamento.

23. PLP 0010/1999 – Dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências.

24. PLP 0072/2003 – Altera os critérios de parcelamento e preferência do crédito tributário no que diz respeito à falência e à recuperação judicial.

25. PLP 0077/1999 – Altera o Código Tributário Nacional, incluindo dispositivos sobre as limitações de tributar e a flexibilização do sigilo fiscal.

26. PLP 0114/2000 – Cria o fundo orçamentário, em substituição ao mecanismo de seguro-receita do ICMS e altera regras de crédito tributário em várias áreas de atividade econômica.

27. PLP 0195/2001 – Institui contribuições sociais, autoriza créditos em contas vinculadas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) de complementos de atualização monetária decorrentes de decisão do Supremo Tribunal Federal e dá outras providências.

3

Análise do regime próprio de previdência dos servidores públicos militares do Estado de Minas Gerais

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.20.33-3

Gláucia Miranda[1]

Matheus Miranda de Oliveira[2]

Resumo: Este artigo contém uma breve análise do regime próprio de previdência a que se vinculam os militares do Estado de Minas Gerais. A pesquisa aborda alguns pontos controversos do tema e as principais regras para que esses servidores passem à inatividade. O artigo apresenta inicialmente uma visão dos regimes geral e próprio de previdência social. A seguir, são analisadas as regras do Instituto de Previdência dos Servidores Militares do Estado de Minas Gerais (IPSM) e do Estatuto dos Militares do Estado de Minas Gerais (Ememg). Por fim, apresenta-se uma breve descrição das principais alterações propostas pela PEC nº 287/2016 e uma avaliação de seu impacto sobre os servidores militares.

Palavras-chave: Instituto de Previdência dos Servidores Militares do Estado de Minas Gerais. Previdência social. Reforma da previdência.

Abstract: *This article contains a brief analysis of the private pension system to which the military of the State of Minas Gerais are linked. The research addresses some of the controversial points of the theme and the main rules for these servers to go into inactivity. The article initially presents a vision of*

1 Pós-graduada em Poder Legislativo e Políticas Públicas pela Escola do Legislativo da ALMG. Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

2 Mestre e bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Pós-graduado em Ciências Penais pela Faculdade de Direito Milton Campos. Advogado e consultor legislativo da ALMG.

the general and proper systems of social security. Next, the rules of the Instituto de Previdência dos Servidores Militares do Estado de Minas Gerais (IPSM) – Institute of Social Security of the Military Servers of the State of Minas Gerais – and of the Estatuto dos Militares do Estado de Minas Gerais (EMEMG) – Statute of the Military of the State of Minas Gerais – are analyzed. Finally, a brief description of the main changes proposed by PEC nº 287/2016 and an evaluation of their impact on the military servants is presented.

Keywords: *Institute of Social Security of the Military Servers of the State of Minas Gerais. Social security. Reform of social security.*

1 – Introdução

A previdência social é um instrumento de política pública de gestão social. Sua atuação, que envolve poder público e população, beneficia a proteção social e influencia na redução das desigualdades sociais e na distribuição de renda.

As regras de custeio e benefícios devem sempre observar os princípios do equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social, a fim de que as contribuições dos ativos possam custear a aposentadoria dos inativos. A busca pelo equilíbrio financeiro desse sistema é a única forma de garantir que as contas da previdência não causem impactos negativos à economia. Por isso a importância de conhecer melhor as regras dos regimes previdenciários, para que os envolvidos, de posse desse conhecimento, possam participar da reformulação ou alteração desses institutos e a definir meios que assegurem mudanças efetivas que se adequem à realidade social dos segurados e das contas do Estado.

Os estudos referentes à previdência social são impactados pela complexidade de regras e legislação extensa relacionada ao tema. Da mesma forma, a previdência dos servidores militares do Estado de Minas Gerais mostra-se regulada por diversas legislações, com peculiaridades envolvendo tempo de serviço, percentual de repasse do Estado e contribuição dos vinculados. Tais especificidades geram reações quando mudanças no sistema previdenciário são propostas.

Assim, este artigo aponta as principais características do Instituto de Previdência dos Servidores Militares do Estado de Minas Gerais (IPSM) e do Estatuto dos Militares do Estado de Minas Gerais (Ememg). Os servidores militares, pelas peculiaridades do trabalho que desenvolvem, submetem-se a regras de transferência para a inatividade diferentes dos servidores sujeitos ao Regime Geral de Previdência Social. Assim, qualquer discussão acerca de alterações no regime próprio que vinculam os servidores militares deve ser estudada.

A partir daí o estudo também apontou algumas importantes alterações pretendidas pela Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 287/2016, que trata da Reforma da Previdência, mostrando quais alterações impactariam a previdência dos militares. Após a propositura, ocorreu nítido recuo da Câmara dos Deputados, que retirou os servidores militares da reforma. Tal movimento demonstrou a importância de se discutir separadamente a matéria relativa ao regime de previdência desses servidores, tanto das Forças Armadas como os militares estaduais, já que esses possuem peculiaridades em relação aos servidores civis.

A importância deste estudo reside no impacto relevante da Previdência Social tanto nas finanças do Estado, como instrumento de desenvolvimento socioeconômico, quanto na promoção do bem-estar social dos contribuintes e beneficiários. Dessa forma, as ações que definem a estrutura previdenciária podem influenciar de forma negativa ou positiva no desenvolvimento social e econômico.

2 – Do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social

O princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, considerado como princípio basilar, essencial e estruturante da previdência social, foi introduzido com a Emenda Constitucional nº 20/1998 e surgiu da necessidade de reduzir o déficit público gerado no sistema previdenciário. Abrange tanto os trabalhadores do re-

gime geral de previdência social (RGPS), como os servidores públicos, civis e militares, do regime geral de previdência social (RPPS), conforme leitura dos arts. 40 e 201 da Constituição Federal de 1988 e do art. 1º da Lei Federal nº 9.717, de 1998.

Segundo Rocha,

> sendo a previdência social um método da gestão da economia coletiva destinada ao enfrentamento dos riscos sociais, a ideia reitora desse princípio é que as prestações previdenciárias contempladas pelo sistema de previdência possam ser efetivamente honradas, no presente e no futuro, em razão do sistema de financiamento e suas fontes estarem dimensionadas de forma a permitir o cumprimento dos compromissos assumidos ao longo do tempo (ROCHA, 2004, p. 157).

Assim, o que se busca é uma relação equilibrada entre o que é arrecadado pela previdência e os gastos com os benefícios dos segurados, ou seja, a garantia de que os recursos previdenciários serão suficientes para honrar as obrigações de cada exercício financeiro, a curto prazo, bem como em todo o período do regime, a longo prazo.

Quando analisados separadamente, o princípio do equilíbrio financeiro busca uma relação equilibrada entre o que se arrecada e o que se gasta com os benefícios atuais e futuros; já o princípio do equilíbrio atuarial diz respeito à gestão mais adequada das arrecadações, como meio para atingir esse equilíbrio financeiro.

Assim, fica clara a importância do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, pois é por meio dele que se busca o equilíbrio e a manutenção das contas da previdência social, considerando fatores como densidade demográfica, quantidade de contribuições, período das contribuições, crescimento salarial, expectativa de vida, entre outros, na busca da sustentabilidade da previdência e da solidariedade social.

3 – Breve descrição dos regimes geral e próprio de previdência social

A previdência social tem por finalidade a garantia de renda do contribuinte e de seus dependentes, quando aquele tem a perda da sua capacidade de trabalho por motivo de doença, acidente que cause invalidez temporária ou permanente, gravidez, prisão, morte e velhice. Ela é financiada por toda a sociedade, direta e indiretamente, mediante recursos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como por meio de contribuições sociais.

Os regimes previdenciários estão previstos na Constituição da República e podem ser classificados em:

- de caráter de previdência social: regime geral de previdência social (RGPS) (art. 201), que tem como principal característica o seu caráter contributivo e filiação obrigatória, e regime próprio de previdência social (RPPS) (art. 40);

- de caráter de previdência complementar: regime de previdência complementar público (art. 40, §§ 14 e 15) e regime de previdência complementar privado (art. 202).

No RGPS, a arrecadação e a fiscalização do recolhimento das contribuições sociais cabe ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), também responsável pela constituição dos créditos por meio de lançamentos e das respectivas cobranças; pela aplicação de sanções e a normatização dos procedimentos relativos a arrecadação, fiscalização e cobrança das contribuições.

Nele, os segurados obrigatórios são o empregado urbano e rural, o empregado doméstico, o contribuinte individual, o trabalhador avulso e o segurado especial, que contribuem compulsoriamente para a seguridade social. Nota-se que os servidores públicos não serão filiados ao RGPS.

O RPPS, com suas regras de organização fixadas na Lei Federal nº 9.717, de 1998, tem como favorecidos os servidores públicos, civis e militares, titulares de cargos efetivos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Está estabelecido no âmbito de cada ente federativo, por meio de lei, a fim de assegurar a todos os servidores públicos de cargo efetivo, tanto os que estão em atividade, quanto os aposentados e pensionistas, os benefícios que o regime prevê. Portanto, há regimes próprios de previdência social distintos para cada ente federativo, geridos pelo respectivo ente público instituidor.

Os RPPS possuem caráter contributivo e solidário, sendo necessária a contribuição do servidor ativo e inativo organizado sob o sistema de repartição simples, ou seja, os servidores ativos custeiam os benefícios dos servidores inativos. Eles estão sujeitos a fiscalização e controle do Ministério da Previdência e Assistência Social.

A Constituição Federal de 1988 diferencia direitos e obrigações para os servidores públicos civis e para os servidores públicos militares dentro do RPPS e outorga aos estados a definição dos regimes previdenciários, as especificidades e peculiaridades próprias de cada região, em face dos riscos e ações dos militares em cada unidade.

Em Minas Gerais, as contribuições previdenciárias para o custeio da aposentadoria dos servidores públicos do Poder Executivo são definidas pela Lei nº 12.278, de 1996. Esse RPPS aplica-se tanto aos servidores civis da administração direta, autárquica e fundacional quanto aos servidores militares.

4 – Da aposentadoria especial

Os regimes geral e próprio de previdência social possuem regramentos diferentes para a concessão de aposentadoria especial.

No RGPS, a aposentadoria comum exige a comprovação de 30 anos (se mulher) ou 35 anos (se homem) de contribuição. Já na especial, esse tempo se reduz para 15, 20 ou 25 anos para os trabalhadores que exerçam atividades que prejudiquem sua saúde ou integridade física, conforme previsto nos arts. 57 e 58 da Lei Federal nº 8.213, de 1991.

Em relação ao RPPS, o art. 40, § 4º, I a III, da Constituição Federal estabelece a necessidade da adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão da aposentadoria especial dos servidores públicos, sem contudo explicitar critérios de redução de tempo de contribuição. O mesmo dispositivo determina que leis complementares definirão esses critérios; contudo, até hoje esses regramentos não foram editados. Devido a essa omissão do Legislativo, houve um grande número de mandados de injunção impetrados perante o Supremo Tribunal Federal (STF), requerendo a aplicação, ao servidor público, das regras do RGPS relativas à aposentadoria especial.

Assim, suprindo essa lacuna legislativa, o STF aprovou, em 2014, o Enunciado nº 33 da Súmula Vinculante, estendendo aos servidores públicos a aplicação das regras de aposentadoria especial do RGPS até que lei complementar específica trate do assunto.

Porém, cabe salientar que, para os servidores públicos militares estaduais, esse enunciado não se aplica, uma vez que o próprio STF entende que cabe a lei estadual regular a aposentadoria especial desses servidores, conforme se denota do julgamento abaixo:

> 2. O Plenário desta Corte, de fato, reconheceu a aplicação da lei geral da previdência para os casos de aposentadoria especial de servidor público civil (MI 721, Rel. Min. Marco Aurélio). Ocorre que a referida conclusão não pode ser aplicada indistintamente aos servidores públicos militares, porquanto há para a categoria disciplina constitucional própria (ARE 722.381-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes).

> 3. Com efeito, nos termos do art. 42 da Carta, não são aplicáveis aos servidores militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios as regras relativas aos critérios diferenciados de aposentadoria de servidores civis que exerçam atividades de risco ou sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. Isso porque, nesses casos, cabe à lei própria fixar o regime jurídico de aposentadoria dos servidores militares. E, existindo norma específica (Lei Complementar nº 51/1985 ou Decreto-Lei estadual nº 260/1970), não há que se falar em omissão legislativa. Nesse sentido, veja-se o MI 5.390- AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia; e o MI 2.283-AgR, julgado sob a relatoria do Ministro Dias Toffoli, [...] (STF -ARE 775070 AgR, Relator Ministro Roberto Barroso, Primeira Turma, julgamento em 30.9.2014, DJe de 22.10.2014) (BRASIL, 2014).

Dessa forma, seguindo esse entendimento do STF, aplicam-se aos servidores militares do Estado de Minas Gerais os dispositivos da Lei nº 5.301, de 1969, a qual institui as regras para a transferência do militar ativo para a reserva.

5 – Da competência para legislar sobre o regime de previdência dos servidores militares estaduais

Conforme o art. 24, XII, da Constituição Federal, compete à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre previdência social, cabendo à União a edição das normas gerais e aos estados e ao Distrito Federal a edição das normas específicas, segundo o previsto no § 1º desse mesmo artigo.

Nesse passo, o constituinte definiu, no art. 42 da Constituição da República, que as regras previdenciárias dos servidores militares estaduais seriam fixadas em lei estadual específica:

> Art. 42 – Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

> § 1º – Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores.
>
> § 2º – Aos pensionistas dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios aplica-se o que for fixado em lei específica do respectivo ente estatal. (BRASIL, 1988).

Essa autonomia permite aos entes federados realizar a sua própria gestão e administração dos assuntos pertinentes à previdência social. Em um país de dimensões continentais, com 26 estados e o Distrito Federal, com realidades bastante diferentes entre si, com 27 instituições militares de âmbito estadual/distrital, essa autonomia permite adequar o regime próprio desses servidores às peculiaridades locais. No entanto, a legislação estadual deve sempre observar os princípios e regulamentos gerais editados pela União.

A seguir, abordaremos o regime próprio dos servidores militares do Estado de Minas Gerais, objeto principal deste artigo.

6 – O regime próprio de previdência social dos servidores militares do Estado de Minas Gerais

Como dito, no Estado de Minas Gerais, os servidores públicos militares possuem um regime próprio de previdência social, instituído pela Lei nº 5.301, de 1969 (Estatuto dos Militares do Estado de Minas Gerais). Já o Instituto de Previdência dos Servidores Militares do Estado de Minas Gerais (IPSM), órgão que administra as contribuições dos militares e realiza as assistências médica e social dos segurados, bem como de seus dependentes, está previsto na Lei nº 10.366, de 1990.

O IPSM possui autonomia administrativa, financeira, personalidade jurídica de direito público e é vinculado às instituições militares de Minas Gerais.

Os segurados do IPSM são, de acordo com o art. 3º da Lei nº 10.366, de 1990:

- De caráter compulsório:

  a) o militar da ativa, da reserva remunerada, o reformado e o juiz militar do Tribunal de Justiça Militar do Estado de Minas Gerais;

  b) o servidor civil da Polícia Militar alcançado pela Lei nº 7.982, de 1981, impedido de se inscrever como contribuinte do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais;

  c) o servidor civil do sistema de ensino da Polícia Militar a que se refere o parágrafo único do art. 2º da Lei nº 7.982, de 1981;

  d) Os servidores civis do IPSM e os do sistema de ensino da Polícia Militar que optarem pela filiação ao IPSM.

- De caráter facultativo:

  a) aquele que, tendo perdido a condição de segurado compulsório, manifestar a sua opção no prazo de 60 dias.

O custeio do IPSM é mantido por aportes dos segurados e do Estado, por meio do estipêndio de contribuição, o qual, segundo o art. 2º, II, da Lei nº 10.366, de 1990, corresponde à "soma paga ou devida a título de remuneração ou de retribuição, referente a vencimentos, gratificações, inclusive de função, adicionais por tempo de serviço, abonos provisórios, proventos de aposentadoria e vantagens pessoais por direito adquirido".

No caso do segurado, o percentual do estipêndio de contribuição é de 8%, já descontados em folha de pagamento, e para o Estado é de 20%.

Os benefícios do IPSM compreendem:

- para o segurado: assistência à saúde; auxílio-natalidade; auxílio-funeral;

- para os dependentes: pensão; pecúlio; assistência à saúde; auxílio-reclusão; auxílio-funeral.

7 – Regras para a inatividade dos integrantes do regime próprio de previdência dos servidores militares estaduais

A Constituição do Estado de Minas Gerais estabelece, no art. 39, as regras referentes aos deveres, direitos, garantias e vantagens do servidor militar e as normas de admissão, promoção, estabilidade, limite de idade e condições de transferência para a inatividade. Por exigência constitucional, as regras específicas para o regime próprio de previdência desses servidores deve ser trazida em legislação específica, que, no caso dos militares de Minas Gerais, estão presentes nas Leis nºs 5.301, de 1969, e 10.366, de 1990.

No decorrer da carreira, o militar pode se encontrar em três situações funcionais: na ativa, na reserva ou na situação de reformado (art. 3º da Lei nº 5.301, de 1969).

O militar na ativa é o que, ingressando na carreira policial militar, faz dela profissão, até ser transferido para a reserva, ser reformado ou excluído dos quadros da instituição. O militar na reserva é o que, tendo prestado serviço na ativa, passa à situação de inatividade. Por fim, o militar na situação de reformado é aquele desobrigado definitivamente do serviço militar.

Ressalte-se que o militar da reserva, segundo o § 2º do art. 136 da Lei nº 5.301, de 1969, "poderá ser designado para o serviço

ativo, em caráter transitório e mediante aceitação voluntária, a juízo do Governador do Estado, para atender a necessidade especial relacionada com as atividades da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais – PMMG" (BRASIL, 1969).

Conforme o art. 35 da Lei nº 5.301, de 1969, enquanto encontram-se na ativa, os militares estaduais recebem vencimentos, que compreendem os soldos e as vantagens constantes. Já quando estão na reserva ou quando se encontram na situação de reformados, os militares recebem proventos da inatividade, que, conforme o parágrafo único do art. 36 da mesma lei, não poderão ser superiores ao soldo e vantagens incorporáveis do militar da ativa.

8 – Da reserva remunerada

A transferência para a reserva remunerada, nos termos do art. 136 da Lei nº 5.301, de 1969, ocorre nas seguintes hipóteses:

- se completados 30 anos de efetivo serviço;
- se atingida a idade limite de permanência no serviço ativo;
- se houver sido eleito para cargo e tiver cinco anos ou mais de serviço.

A idade limite para a permanência no serviço ativo será, em regra, de 60 anos se oficial ou praça. Para os oficiais de saúde ou capelães, a idade é de 65 anos.

O tempo de efetivo serviço será contado dia a dia, entre a data inicial do militar na instituição e a transferência para a reserva ou reforma, nos termos do art. 159, § 2º, I, da Lei nº 5.301, de 1969. No caso do militar excluído, o tempo de efetivo serviço é contado entre a data inicial do militar na instituição e a publicação do ato de exclusão, que é precedido de processo administrativo

disciplinar no qual é assegurado o contraditório e o exercício da ampla defesa.

9 – Da reserva não remunerada

Será transferido para a reserva não remunerada o oficial que solicitar demissão do serviço ativo e a praça que solicitar baixa do serviço, ou aquele militar que se candidatar e for eleito para a função ou cargo público caso conte com menos de cinco anos de serviço, nos termos do art. 138 da Lei nº 5.301, de 1969.

10 – Da transferência para a situação de reformado

A mudança do militar da reserva para a situação de reformado segue, em regra, requisito temporal. Segundo o art. 141 da Lei nº 5.301, de 1969, a idade máxima para permanência do militar na reserva é de 65 anos. Passada essa idade, o militar da reserva passa à situação de reformado.

Existem situações excepcionais de transferência do militar da ativa para a situação de reformado, que são trazidas no art. 139 e seguintes da Lei nº 5.301, de 1969.

Tratando-se da reforma de oficial na ativa, esse poderá ser reformado quando:

- ocorrer alguma incapacidade física definitiva ou declarada após dois anos de afastamento ou licença;

- por sentença judicial condenatória ou declarado pelo Tribunal de Justiça Militar de Minas Gerais (TJMMG) em tempo de paz, ou pelo Tribunal Especial em tempo de guerra, indigno do oficialato ou com ele incompatível.

Já no caso em que o oficial se encontra nos quadros da reserva, sua transferência para a reforma se dará:

- por sentença judicial condenatória ou declarado pelo TJMMG em tempo de paz, ou pelo Tribunal Especial em tempo de guerra, indigno do oficialato ou com ele incompatível;

- quando, por determinação do comandante-geral, for submetido a inspeção de saúde e julgado incapaz fisicamente.

Quando a transferência para a reforma for de uma praça, acontecerá por incapacidade física definitiva ou declarada após dois anos de afastamento ou licença, ou quando se enquadrar nos casos de reforma compulsória.

11 – Lei Complementar nº 109, de 2009

Com o advento da Lei Complementar nº 109, de 2009, o tempo de efetivo serviço que, até então, era de 30 anos, passou para 25 quando se tratar de militares mulheres, ou seja, para as policiais militares e para as bombeiras militares.

Outra mudança significativa trazida pela lei complementar refere-se às regras dos proventos da inatividade, que, para as militares estaduais, quando da transferência para a reserva aos 25 anos de efetivo serviço, serão promovidas ao posto ou à graduação imediata, se tiverem no mínimo um ano de serviço no posto ou na graduação.

Assim, o oficial ou a praça, independentemente do sexo, que transferir-se para a reserva quando completados os 30 anos de efetivo serviço, no caso dos homens, e 25 anos no caso das mulheres, terá direito à promoção ao posto ou graduação seguinte, desde que comprovados 20 anos de efetivo serviço militar.

12 – A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 287/2016

Desde a propositura da PEC nº 287/2016 no Congresso Nacional, a reforma da previdência tem sido um dos assuntos mais

discutidos nos últimos anos. Ela pretende estabelecer a adoção de novos critérios para a reforma dos militares, especialmente alterando a idade mínima e o tempo de contribuição e a forma de cálculo dos benefícios, além de prever regras de transição.

A referida PEC recebeu, até o momento, mais de 140 emendas e, dessas, 130 são válidas e aptas para serem analisadas.

Uma das grandes mudanças da proposta é a alteração da idade mínima obrigatória para reforma dos militares, que será acrescida em cinco anos.

A fundamentação para essa alteração é baseada em pesquisas de projeção de expectativa de sobrevida por faixa de idade, que demonstram um envelhecimento populacional acelerado e uma queda na taxa de fecundidade.

A PEC avalia, ainda, a relação entre os servidores ativos e reformados, demonstrando desequilíbrio entre as receitas das contribuições e as despesas com os pagamentos dos benefícios, propondo, dessa forma, igualar os critérios de idade mínima e tempo de contribuição dos servidores civis do RGPS e do RPPS. A PEC, ainda, prevê a alteração do tempo de contribuição dos servidores em situações especiais do RPPS.

Outras alterações polêmicas da proposta dizem respeito ao limite do valor recebido na inatividade, que não excederá o teto do RGPS, e ao aumento do percentual de contribuição.

Em um primeiro momento, essas alterações envolveriam todos os servidores vinculados ao RPPS, ou seja, abrangeria os servidores militares estaduais. No entanto, houve um recuo político, com a finalidade de retirar os militares federais e os militares dos estados da reforma.

Mesmo com esse recuo, a propositura da PEC pressiona os governos estaduais a reavaliar com responsabilidade a previdência de seus militares e, assim, propor reformas para adequação das contas previdenciárias. Os governadores realmente ne-

cessitam discutir reformas no sistema previdenciário, sempre levando em consideração estudos atuariais e a atividade desempenhada pelos militares estaduais.

13 – Considerações finais

Diante do estudo apresentado, buscou-se abordar as principais características referentes ao regime de previdência dos servidores militares de Minas Gerais.

Um aspecto importante evidenciado foi que o poder constituinte originário, ao criar um regime jurídico específico para os militares dos estados e do Distrito Federal, levou em consideração a especificidade da atividade profissional militar. Assim, não os enquadrou na situação de servidores comuns, já que não exercem atividades comuns.

Por conta disso, as normas que regulam a inatividade dos servidores militares seguirão legislação específica de cada ente federativo. No caso dos servidores militares do Estado de Minas Gerais, essas regras estão definidas nas Leis nºs 5.301, de 1969, e 10.366, de 1990.

Resta claro a importância de se atender o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, base da seguridade social do regime de previdência dos servidores militares. Diante de qualquer proposta que pretenda alterar as regras da previdência dos militares estaduais, como a PEC nº 287/2016, a busca por esse equilíbrio não deve deixar de considerar a especificidade da atividade desses profissionais, que, pela natureza da função, são submetidos a condições específicas de trabalho.

Assim, entendendo a importância do estudo da previdência dos servidores militares como política pública, aplicando suas especificidades relacionadas ao interesse público, é possível a busca de um processo de reforma que atenda simultaneamente os aspectos distributivos da previdência e as condições específicas a que são submetidos os militares estaduais.

14 – Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 jun. 2019.

BRASIL. *Decreto 3.048, de 6 de maio 1999.* Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm. Acesso em: 13 jun. 2019.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.* Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm. Acesso em: 13 jun. 2019.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.* Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm. Acesso em: 13 jun. 2019.

BRASIL. *Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004.* Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional no 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nos 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.887.htm. Acesso em: 13 jun. 2019.

BRASIL. *Lei nº 8.212, de 24 de julho 1991.* Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212cons.htm. Acesso em: 13 jun. 2019.

BRASIL. *Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.* Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213cons.htm. Acesso em: 13 jun. 2019.

BRASIL. *Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998.* Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do

Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9717.htm. Acesso em: 13 jun. 2019.

BRASIL. *Lei Complementar nº 125, de 14 de dezembro de 2012.* Altera as Leis nº 5.301, de 16 de outubro de 1969, que contém o Estatuto dos Militares do Estado de Minas Gerais, e nº 10.366, de 28 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o Instituto de Previdência dos Servidores Militares do Estado de Minas Gerais – IPSM –, e dá outras providências. Disponível em: http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num= 125&ano=2012. Acesso em: 13 jun. 2019.

BRASIL. *Lei Complementar nº 109, de 22 de dezembro de 2009.* Altera a Lei nº 5.301, de 16 de outubro de 1969, que contém o Estatuto dos Militares do Estado de Minas Gerais, a Lei Complementar nº 76, de 13 de janeiro de 2004, a Lei Complementar nº 95, de 17 de janeiro de 2007, e a Lei Delegada nº 37, de 13 de janeiro de 1989. Disponível em: http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=109&ano=2009. Acesso em: 13 jun. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *PEC de reforma da Previdência recebe 130 emendas válidas para serem analisadas.* Disponível em: http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/TRABALHO-E-PREVIDENCIA/526486-PEC-DE-REFORMA-DA-PREVIDENCIA-RECEBE-130-EMENDAS-VALIDAS-PARA-SEREM-ANALISADAS.html. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 287/2016.* Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências. Autor: Poder Executivo. Apresentação em: 05/12/2016. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119881. Acesso em: 13 jun. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental em Recurso Extraordinário com Agravo 775070.* Relator: Ministro Roberto Barroso, PrimeiraTurma, julgamento em 30/09/2014, Dje :22/10/2014. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menusumario.asp?sumula=1941. Acesso em: 13 jun. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula nº 33* – Aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do regime geral da

previdência social sobre aposentadoria especial de que trata o artigo 40, § 4º, inciso III da Constituição Federal, até a edição de lei complementar específica. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menusumario.asp?sumula=1941. Acesso em: 13 jun. 2019.

GUSHIKEN, Luiz et al. *Regime próprio de previdência dos servidores: como implementar?:* uma visão prática e teórica. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2002.

INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES MILITARES DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *Institucional.* Disponível em: http://www.ipsm.mg.gov.br/institucional.asp?institucional=historico. Acesso em: 28 abr. 2017.

MINAS GERAIS. *Lei nº 5.301, de 16 de outubro de 1969.* Contém o Estatuto dos Militares do Estado de Minas Gerais. Disponível em: http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova- min.html?tipo=LEI&num=5301&ano=1969. Acesso em: 13 jun. 2019.

MINAS GERAIS. *Lei nº 10.254, de 20 de julho de 1990.* Institui o regime jurídico único do servidor público civil do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Disponível em: http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=Lei&num=10254&ano=1990. Acesso em: 13 jun. 2019.

MINAS GERAIS. *Lei nº 10.366, de 28 de dezembro de 1990.* Dispõe sobre o Instituto de Previdência dos Servidores Militares do Estado de Minas Gerais - IPSM. Disponível em: http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=10366&ano=1990. Acesso em: 13 jun. 2019.

MINAS GERAIS. *Lei 12.278, de 29 de julho de 1996.* Institui contribuição previdenciária para custeio parcial de aposentadoria de servidores públicos e dá outras providências. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=12278&comp=&ano=1996. Acesso em: 13 jun. 2019.

MINAS GERAIS. *Lei nº 13.962, de 27 de julho de 2001.* Altera dispositivos da Lei nº 10.366, de 28 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o Instituto de Previdência dos Servidores Militares do Estado de Minas Gerais - IPSM. Disponível em: http://www.ipsm.mg.gov.br/arquivos/legislacoes/legislacao/leis/lei_13962.pdf. Acesso em: 13 jun. 2019.

MINAS GERAIS. *Lei Delegada nº 85, de 29 de janeiro de 2003.* Dispõe sobre a estrutura orgânica básica do Instituto de Previdência dos Servidores Militares do Estado de Minas Gerais - IPSM e dá outras providências. Disponível em: http://www.ipsm.mg.gov.br/arquivos/legislacoes/legislacao/leis_delegadas/lei_delega da_85.pdf. Acesso em: 13 jun. 2019.

ROCHA, Daniel Machado da. *O direito fundamental à previdência social.* Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.



Dois presidentes da República em um mandato: como se deu a fiscalização pela Câmara dos Deputados?

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.20.33-4

Ronaldo Quintanilha da Silva[1]

Resumo: O artigo investiga o exercício da função de fiscalização (*accountability* horizontal) da Câmara dos Deputados, durante o período de 2015 a 2018, quando o cargo de presidente da República foi ocupado por dois incumbentes. O objetivo é verificar o sujeito, o objeto e as formas do controle. A explicação dos fenômenos fundamenta-se na teoria da escolha racional e em suas vertentes distributivista, informacional e partidária. Conclui-se pela existência da fiscalização e do controle, independentemente da base de apoio ou da oposição. Os principais instrumentos empregados foram os requerimentos de audiências nas áreas de direitos humanos, minorias, cidadania e orçamento público, e pedidos de informação no tocante às áreas de recursos hídricos, minas, energia e previdência, sendo as comissões permanentes as protagonistas dessas ações. As perspectivas reveladas por este estudo permitem afirmar que é preciso se dedicar a essa função, a fim de se fiscalizar mais e legislar menos e com mais qualidade.

Palavras-chave: Câmara dos Deputados. Processo legislativo. Função de fiscalização. Controle. *Accountability*.

Abstract: *The article investigates the exercise of the supervisory function (horizontal accountability) of the Chamber of Deputies, during the period from 2015 to 2018, when the presidency of the Brazilian Republic was occupied by two people.*

1 Mestrando em Poder Legislativo pelo Cefor/CD (Centro de Formação da Câmara dos Deputados), pós-graduado em Orçamento Público pelo Instituto Serzedello Corrêa, graduado em Gestão Pública pelo Centro Universitário de Maringá e tecnólogo em Informática pela Universidade de Taubaté. Analista legislativo na Câmara dos Deputados.

The goal is to verify the subject, the object, the way of the control. The explanation of phenomena is based on the rational choice theory and in its distributive, informational and partisan approaches. The study concluded that monitoring and control exist, regardless of the basis of support or opposition. The main tools employed in the study were the requests for audiences in the areas of human rights, citizenship, minorities and public budget, as well as requests for information regarding the water resources, mines, energy and welfare, actions which are under the responsibility of the Standing Committees. The study concludes that the State should pay more attention to the supervisory function in order to monitor more and legislate less and with better quality.

Keywords: *Chamber of Deputies. Legislative process. Supervisory function. Control. Accountability.*

1 – Introdução[2,3]

Cabe ao Poder Legislativo, além de sua função mais conhecida de legislar, o exercício do controle e da fiscalização das atividades do Poder Executivo. A função de legislar, sem dúvida, ocupa lugar de destaque no conjunto de atividades congressuais. Todavia, instituir políticas públicas sem avaliá-las de forma consistente, criar subsídios sem se certificar dos possíveis retornos, anistiar multas e perdoar dívidas sem mensurar os impactos dessas renúncias, estabelecer novas regras para um benefício sem estudar sua viabilidade e, por fim, permitir ao Poder Executivo o livre exercício de suas atividades administrativas sem acompanhar de perto a gestão adotada são ações temerárias e que colocam em risco a própria existência do Parlamento e, por consequência, do Estado Democrático.

A democracia pressupõe a existência de controle, logo, a atividade de legislar precisa ser acompanhada de verificações acerca

2 Estudo preliminar apresentado na forma de resumo na IX Jornada de Pesquisa e Extensão da Câmara dos Deputados, de 17 a 18 de setembro de 2018, no Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara (Cefor). O recorte faz parte do pré-projeto de Mestrado em Poder Legislativo, em andamento no Cefor/CD, e ainda integra os objetivos do Grupo de Pesquisa e Extensão (GPE) 17.17 – Legislativo e Avaliação de Políticas Públicas da CD, do qual faço parte.

3 Agradeço imensamente aos pareceristas pelas observações e críticas apresentadas ao texto, as quais serviram para aperfeiçoá-lo.

dos seus propósitos e resultados. A tripartição de Poderes implica a fiscalização mútua entre eles, para a preservação das competências e a promoção de condições adequadas de realização das respectivas atividades fins, tendo como orientação o interesse público. A produção de leis, apesar de mais visível, não é a única atividade relevante do Poder Legislativo. De igual importância é a tarefa de fiscalização e controle (PESSANHA, 2009, p. 245). O Parlamento legisla e controla o poder político porque representa o povo e pelo exercício dessas funções legitima democraticamente o poder (GASPARDO, 2010, p. 776).

A atual Constituição Federal de 1988 (CF/88) completou 30 anos em outubro de 2018 e, em seu preâmbulo, realça o Estado Democrático. Segundo o Datafolha, o aniversário foi presenteado com a aprovação dos brasileiros: 69% consideram a democracia a melhor forma de governo. É o índice mais alto nos quase 30 anos de sondagem. Em setembro de 1989, eram 43% os que concordavam ser a democracia a melhor forma de governo (DATAFOLHA, 2018, p. 2-4). Sendo essa a preferência dos cidadãos, é possível afirmar de forma indireta que o exercício da fiscalização e do controle se mantém imprescindível, pois a democracia pressupõe a constante verificação dos atos dos governantes por parte dos parlamentares escolhidos para essa missão.

O objetivo da pesquisa é investigar como se deu o exercício da função de fiscalização a cargo da Câmara dos Deputados (CD) no período de 2015 a 2018, quando, durante o mandato do presidente da República, dois presidentes ocuparam o cargo. Busca-se responder: Qual gestão sofreu mais tentativas de fiscalização e efetivamente foi submetida a ela? A variação da quantidade de integrantes da base refletiu na condução da função de fiscalização? Para explicar determinados fenômenos, optou-se pela teoria da escolha racional, juntamente com as teorias distributivista, informacional e partidária, além de indicadores e argumentos aplicados aos estudos da produção legislativa (CARVALHO, 2003; LIMONGI, 1994; AMORIM NETO; SANTOS, 2003; AMARAL, 2009).

Na relação entre os Poderes Legislativo e Executivo, existem formas não institucionais de supervisão e controle, por exemplo,

o acesso e a participação na formulação de políticas do governo (AMORIM NETO, 2002, p. 29), e formas institucionais, as quais são objetos deste estudo. O Congresso Nacional possui mecanismos para exercer sua atividade de fiscalização e controle. A Câmara dos Deputados, no período de janeiro de 2015 a 15 de maio de 2018, sofreu mudanças em sua composição por causa da influência do Poder Executivo. Nesse breve período, dois mandatários ocuparam o posto mais importante do País, o de presidente da República, o que repercutiu na organização das alianças e bases no Parlamento.

Quanto à metodologia, a realização da pesquisa recorreu ao multimétodo, conjugando técnicas quantitativas e qualitativas, em prol de investigações e respostas. Usou-se a análise documental para identificar os instrumentos de fiscalização utilizados na Câmara dos Deputados, suas características e regras de tramitação. Em seguida, elaboraram-se as hipóteses de pesquisa e a configuração do banco de dados, contendo 10.737 itens, com o tipo, proposição, ementa, autor, partido, data de apresentação, local de apresentação, situação e tema. Os dados foram extraídos do Sistema de Tramitação das Proposições Legislativas (Sileg) da CD, referente ao período de 1º de janeiro de 2015 a 15 de maio de 2018.

O artigo possui esta introdução, que esclarece a posição da atividade de controle, o escopo do trabalho, a metodologia e ainda as teorias que guiaram os estudos. Na próxima seção, trata-se da função de fiscalizar do Poder Legislativo, demonstra-se a ausência de estudos nesse campo e propõe-se a hipótese de pesquisa. Depois, expõe-se quais os instrumentos existentes de controle e suas principais características. Em seguida, adentra-se nos resultados, nas análises e nos achados da pesquisa, para dar fundamentação à conclusão.

2 – Poder Legislativo: a função de fiscalizar

A Constituição Federal, em seus artigos 70 e 71, estabelece que o Congresso Nacional é o titular do controle externo. O exercício da atividade de controle e fiscalização cabe ao Parlamento. Tal incumbência tem origem no princípio da separação dos Poderes, o qual impõe ao Legislativo a postura de vigilante diante

da atuação do Executivo. Entre as competências exclusivas estabelecidas pelo artigo 49 da mesma Carta, está a de fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta. A Constituição pretérita também definia a prerrogativa, no artigo 45, de fiscalização dos atos do Poder Executivo.

Não se pode esquecer de que a história da criação dos Parlamentos está umbilicalmente ligada à função de controle. Em razão dos constantes aumentos de tributos para financiar as guerras e privilégios da realeza, o Parlamento surgiu para limitar e controlar o poder do rei. Como lembra José Afonso da Silva:

> Em verdade, se formos buscar no recesso da história a explicação e os fundamentos do Poder Legislativo, poderíamos até dizer que *todas as suas funções são funções de controle,* porque ele se desenvolveu como órgão de representação destinado a *controlar o poder do soberano* (SILVA, 2010, p. 139, grifo nosso).

Apesar de sua importância, José Álvaro Moisés (2011, p. 10) aponta o escasso uso da função fiscalizatória, mesmo diante da criação de instrumentos para promovê-la. Segundo ele, "Deixamos clara a existência de previsão e institutos constitucionais e legais para o amplo exercício da função fiscalizadora pelo Parlamento Brasileiro, mas que ainda é tímida essa vertente de atuação parlamentar se comparada com a atividade legiferante". Na mesma linha, Lemos (CINTRA *et al*, 2015, p. 115-116), em conjunto com outros autores, afirma que "o controle do Poder Executivo pelo Poder Legislativo é algo pouco estudado no mundo e, ainda menos, no Brasil".

A designação que se demonstra mais apropriada para identificar essa espécie de controle é aquela denominada de "controle parlamentar ou, ainda, controle exercido pelo Poder Legislativo, que revelam, de imediato, tratar-se de fiscalização exercida pelo Parlamento ou Poder Legislativo sobre a Administração" (MEDAUAR, 1990, p. 112). Adotou-se esse conceito, o de controle e fiscalização parlamentar, também classificado como controle externo e *accountability* horizontal.

O artigo 60 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) estabelece os atos passíveis de controle: a) os suscetíveis à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial referida no art. 70 da Constituição Federal; b) os atos de gestão administrativa do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, seja qual for a autoridade que os tenha praticado; c) os atos do presidente e vice-presidente da República, dos ministros de Estado, dos ministros do Supremo Tribunal Federal, do procurador-geral da República e do advogado-geral da União que importarem, tipicamente, crime de responsabilidade; d) as petições, reclamações, representações ou queixas apresentadas por pessoas físicas ou jurídicas contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas.

É possível listar os mecanismos do controle parlamentar, sem, contudo, exaurir tal relação, a saber: a) pedidos escritos de informação aos ministros de Estado; b) convocação para o comparecimento de autoridade, em especial ministros de Estado; c) fiscalização de atos da administração pública direta e indireta; d) as próprias comissões, principalmente as parlamentares de inquérito e a de Fiscalização e Controle; e) as aprovações de decisões do Poder Executivo; f) fiscalização financeira e orçamentária, exercida pela Comissão Mista de Orçamento; g) sustação de atos normativos do Poder Executivo; h) recebimento de petições e reclamações dos cidadãos.

No âmbito deste trabalho, as proposições utilizadas pela Câmara dos Deputados para colocar em prática o exercício do controle são denominadas instrumentos de fiscalização e controle (IFC). São eles: a) Requerimento de Audiência (REQ); b) Requerimento de Informação (RIC); c) Requerimento de Convocação (RCA); d) Proposta de Fiscalização e Controle (PFC); e) Solicitação de Informação ao TCU (SIT); e f) Projeto de Decreto Legislativo (PDC).

Durante o período analisado, as bases do governo e da oposição alteraram suas composições em curto espaço de tempo. A Tabela 1 traz os eventos relevantes que supostamente teriam influenciado na composição dos grupos na Câmara dos Deputados e as hipóteses de teste:

Tabela 1 – Fatos e hipóteses

1/1/2015	Início mandato da presidente Dilma	Base de Dilma maior **Hipótese:** Aprovação de IFC diminui
17/4/2016	Votação *impeachment* na Câmara dos Deputados	Base de Dilma diminui **Hipótese:** Aprovação de IFC aumenta
12/5/2016	Afastamento da presidente Dilma. O presidente Temer assume	Base de Temer maior **Hipótese:** Aprovação de IFC diminui
17/5/2017	A imprensa publica áudios envolvendo o presidente	Base de Temer diminui **Hipótese:** Aprovação de IFC aumenta
2/8/2017	Votação da 1ª denúncia contra presidente	
25/10/2017	Votação da 2ª denúncia contra presidente	

Fonte: Elaboração própria.

A partir dessas hipóteses, será possível verificar quem foi mais fiscalizado e de que forma. No início da gestão de Dilma Rousseff como presidente da República, sua base de apoio na Câmara dos Deputados refletia muito a coligação oriunda das eleições de 2014. Portanto, haveria menos uso dos instrumentos de controle, hipoteticamente. O enfraquecimento da presidente no decorrer da gestão culminou em seu afastamento temporário na data de 12 de maio de 2016. O teste buscará identificar se houve alteração da fiscalização e do controle durante esse período.

Da mesma forma, ao assumir a posição de presidente da República, Michel Temer formou uma base de apoio, oriunda dos partidos que votaram a favor do *impeachment*. A hipótese é que, se a base aliada reúne um número considerável de integrantes,

então menos controle sofrerá o presidente; porém, conforme os integrantes deixam essa base, em razão do vazamento de áudios e a sequência de denúncias, avoluma-se o controle. Será possível verificar ainda: a) a influência do ciclo eleitoral; b) os primeiros "cem dias de governo"; c) a origem dos instrumentos de controle e d) a área temática objeto de controle e fiscalização. A atividade é posta em prática pelas ferramentas constitucionais e regimentais descritas a seguir.

3 – Os instrumentos de fiscalização e controle

Não é objetivo tecer detalhes sobre cada um dos instrumentos, mas introduzir conteúdo suficiente para permitir o entendimento de suas características e finalidades. Há debates sobre o emprego das audiências na função de fiscalização, por isso dedicou-se um espaço maior para justificar essa funcionalidade.

O Projeto de Decreto Legislativo (PDC) está incluído no rol das proposições do processo legislativo do artigo 59 da Constituição Federal. Ele é empregado na fiscalização dos atos normativos emanados do Poder Executivo que ultrapassem os limites do poder regulamentar. Segundo o Supremo Tribunal Federal (STF), essa atribuição é a possibilidade de fiscalização normativa abstrata (BRASIL, 1992, p. 54-55). Há outra aplicação, que não será objeto de estudo neste artigo, no peculiar processo dos acordos internacionais, conforme inciso I do artigo 49, sendo classificada como fiscalização da política externa (SILVA; REGES, 2018, p. 100).

Dos seis instrumentos analisados, o PDC é o único que precisa tramitar nas duas Casas e obrigatoriamente deve ser apreciado pelo Plenário. Sua apresentação depende da iniciativa de qualquer deputado. Posteriormente a essa etapa, ele é distribuído para a Comissão Temática, que pode ser mais de uma. Para sua aprovação, exige-se maioria simples dos parlamentares, o que não torna fácil o sucesso de seu uso. Adiantando os achados, o único projeto aprovado no período analisado foi o PDC 238/2015, transformado no Decreto Legislativo nº 293/2015, que suspendeu os efeitos da Portaria Interministerial nº 192, de 5 de outubro de 2015, do

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Ministério do Meio Ambiente. A pesquisa verificará a afirmação feita por José Levi Mello do Amaral Júnior (2005, p. 12) de que "trata-se de instrumento de pouquíssima prática".

A Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) não está prevista no texto constitucional, porém tem seu contorno definido no RICD. A proposta pode ser apresentada por qualquer membro ou deputado ao colegiado permanente cujo campo temático tenha afinidade com a matéria, ou à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC), independentemente do tema, com indicação do ato a ser fiscalizado e fundamentação da providência a ser alcançada. Diferentemente do que ocorre na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), não se exigem as condições de "fato determinado e por prazo certo". Ao contrário, a PFC pode abranger um amplo espectro de atos administrativos, já citados anteriormente, como os passíveis de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial referida no art. 70 da Constituição Federal.

Após sua apresentação, ela possui uma etapa preliminar, quando será verificada a oportunidade e a conveniência da medida e o alcance jurídico, administrativo, político, econômico, social ou orçamentário do ato impugnado, definindo-se o plano de execução e a metodologia de avaliação. Na sequência, o mesmo relator ficará encarregado de sua implementação. Ao final, o relatório considera a comprovação da legalidade do ato e faz uma avaliação política, administrativa, social e econômica de sua edição, que leva em conta a eficácia dos resultados sobre a gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

A Solicitação de Informação ao TCU (SIT) está prevista no artigo 71 da CF/88, inciso VII, e no artigo 38, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei orgânica do Tribunal de Contas da União), que fixam como competência do TCU prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções rea-

lizadas. Para tanto, o artigo 231 do Regimento Interno do TCU prevê que o Tribunal apreciará, em caráter de urgência, os pedidos de informação e as solicitações que lhe forem endereçados pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas ou pelas respectivas comissões (BRASIL, 2015). Nota-se a necessidade expressa de aprovação por um colegiado, não sendo possível o envio individual. Portanto, a Mesa apenas encaminha o pedido, não delibera, uma vez que a comissão de origem o fez.

Assim, deve-se traçar um paralelo entre as solicitações e os requerimentos de informações: enquanto o primeiro instrumento é endereçado apenas ao TCU e por colegiados, o segundo pode ser encaminhado aos Ministros e às autoridades ligadas à Presidência da República e emitidos por quaisquer deputados, após aprovação da Mesa.

O Requerimento de Audiência (REQ) viabiliza o instituto da audiência pública (AP), que tem pleno fundamento na Constituição Federal de 1988. Nas Constituições anteriores, de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967, não há referências à participação popular por intermédio da audiência pública. Ela faz parte da democracia deliberativa, sendo utilizada em diversos setores da administração pública, inclusive no Poder Legislativo.

O RICD estabelece que cada comissão poderá realizar reunião de audiência pública com entidade da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite, bem como para tratar de assuntos de interesse público relevante, atinentes à sua área de atuação, mediante proposta de qualquer membro ou a pedido de entidade interessada. É enorme a diversidade de temas expostos durante as reuniões de audiência pública, podendo-se concluir que os trabalhos nas comissões se intensificam quando o debate é de relevância para a vida pública e privada nacionais (CARNEIRO, 2016, p. 420).

É importante ainda ressaltar que as audiências têm também os propósitos de vigiar, controlar, monitorar, cobrar explicações, verificar, exigir prestação de contas e tantos outros que ocorrem no âmbito das comissões, o que caracteriza a fiscalização

parlamentar, e que esse controle é ainda reforçado pela pressão social, pois os debates são públicos e transmitidos pela internet. É notável o potencial de alcance dos trabalhos das comissões. A título de exemplo, a Câmara disponibiliza o *site* e-Democracia, criado para ampliar a participação social no processo legislativo e aproximar cidadãos e seus representantes por meio da interação digital, oferecendo audiência interativa, espaço para contribuição a projetos de lei, fóruns de discussões e possibilidade de pautar projetos de lei. Uma proposta decorrente do presente estudo é o aperfeiçoamento do portal pela disponibilização de espaço para sugestão de avaliações estruturantes em políticas públicas por parte dos cidadãos, a partir de votações *on-line*. Não seriam denúncias pontuais, mas temas abrangentes, para os quais a sociedade almeja uma avaliação. Essa constatação demonstra a importância das audiências no sentido de oportunizar o contato entre os agentes envolvidos e um espaço de fiscalização, ainda que este não seja o objetivo central das audiências (CUNHA *et al.*, 2011, p. 297).

Em Fonseca *et al.* (2013, p. 11), os autores analisam quatro estudos de caso de audiências no âmbito do Poder Executivo e elencam características essenciais, tais como: o caráter consultivo, pontual, presencial e as regras de funcionamento. A audiência gera transparência sobre os atos governamentais e visa também a colher opiniões e propostas da população. Cabe, entretanto, à administração acatar ou não as propostas. A audiência vincula-se a um tema central ou pontual, mas pode ter temas acessórios e transversais. Tais características encontradas nas audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados vão além do propósito de fiscalizar as ações do Poder Executivo.

Gabriela Zorzal e Euzeneia Carlos (2017, p. 23-46) apresentam uma alternativa metodológica para avaliar a efetividade da participação. O aspecto endógeno considera três dimensões principais: (1) o formato institucional, (2) o perfil dos legisladores e (3) o perfil dos participantes. Segundo as pesquisadoras:

> A análise desses três fatores proporciona uma percepção sobre a efetividade da participação no momento deliberativo, ou seja, a avaliação do potencial da participação no interior das audiências públicas em suas características constituintes (deliberação, debate, mobilização, negociação, decisão ou fiscalização) (ZORZAL; CARLOS, 2017, p. 24).

Ao tratar do tema no âmbito administrativo, Soares (2002, p. 22-23) conclui que a audiência está inserida no contexto do Estado Social e Democrático de Direito, tanto para proporcionar a participação popular das audiências quanto para controlar a atividade administrativa. Destaca-se ainda a necessidade de negociação para aprovação do requerimento e a disputa na agenda da comissão para a realização efetiva da audiência pública. Há custo para o deputado, que terá de dispor de tempo para participar da audiência.

Quanto ao Requerimento de Convocação de Autoridade (RCA), trata-se de uma previsão constitucional de possível exigência do titular da pasta ministerial ou de subordinados à Presidência da República de comparecer pessoalmente à Casa Legislativa para prestar contas de seus atos. Em caso de não comparecimento, estará caracterizado o crime de responsabilidade, conforme artigo 50 da CF/88. A convocação para o comparecimento de autoridades refere-se ao direito de o Parlamento requerer dos membros do Executivo a sua apresentação diante do Plenário e/ou de comissões para a prestação de informações referentes às suas atividades administrativas (FUCHS; NOLTE, 2005, p. 71).

Não há prazo para o comparecimento estabelecido nem pelo dispositivo constitucional nem pela Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, de maneira que se deve inferir que a apresentação deve ocorrer na sessão ordinária imediatamente posterior à convocação ou, excepcionalmente, em sessão extraordinária convocada exclusivamente para essa finalidade (PACCE, 2014, p. 385).

O RICD estabelece que será escrito e dependerá de deliberação do Plenário o requerimento de convocação de ministro de Estado perante aquele colegiado. Também franqueia às comis-

sões parlamentares essa atribuição no art. 59, inciso III. A convocação provoca constrangimento ao titular da pasta, por isso é recorrente o pedido para que seja transformada em "convite" pelos membros da comissão.

Os parlamentares devem solicitar via comissão a convocação, desde que o assunto esteja no âmbito da competência do ministro; caso contrário, dar-se-á ensejo às discussões sobre a validade da proposição, a exemplo da Questão de Ordem nº 325/2017, que expressamente orienta:

> Resta claro que tanto a Constituição Federal quanto o Regimento Interno da Casa autorizam expressamente a convocação de Ministros de Estado pelas Comissões para prestarem esclarecimentos, desde que estes sejam referentes à matéria de competência da Comissão e do Ministério em questão (BRASIL, 2017).

A Questão de Ordem nº 409/2014 elucida a funcionalidade do instrumento de convocação:

> Com efeito, a convocação de Ministro de Estado para prestar esclarecimentos sobre assuntos vinculados à sua pasta, com sede constitucional no art. 50, *caput*, do texto maior, traduz importante mecanismo de *accountability* institucional entre Poder Legislativo e Poder Executivo no sistema de governo presidencialista brasileiro. É um elemento do esquema constitucional de freios e contrapesos que deve sofrer tratamento próprio e específico, não podendo ser confundido com outros instrumentos ou situações em que Ministros de Estado podem se fazer presentes perante o Congresso Nacional, qualquer de suas Casas ou respectivas Comissões (BRASIL, 2014).

Durante 2015, o então presidente da Câmara dos Deputados, juntamente com vários líderes partidários, apresentaram diversos requerimentos de convocação de autoridade em Plenário; posteriormente, alguns pedidos foram convertidos em "convite". O propósito era a realização de audiências gerais às quintas-feiras pela manhã. Não é comum a aprovação dessa convocação em Plenário, tanto que esse procedimento não se repetiu nos anos seguintes. Além desses casos, o Plenário aprovou o Reque-

rimento nº 784, de 2015, que convocou o ministro da Educação para prestar esclarecimentos. A sessão transcorreu em 5 de março de 2015, com 280 votos favoráveis e 102 contrários; os partidos integrantes da base governista orientaram o voto "sim". A última convocação de ministro pelo Plenário da Câmara havia sido a do responsável pela pasta da Agricultura, em 1991.

O Requerimento de Informação (RIC) materializa os pedidos escritos de informação a ministro de Estado, importando crime de responsabilidade a recusa ou o não atendimento no prazo de 30 dias, bem como a prestação de informações falsas. Eles serão encaminhados pelo 1º-secretário da Câmara e somente podem se referir a ato ou fato na área de competência do ministério, incluídos os órgãos ou entidades da administração pública indireta sob sua supervisão. Além disso, os atos devem estar sujeitos à fiscalização e ao controle do Congresso Nacional, de suas Casas ou comissões. Após o protocolo pela Mesa, designa-se o relator para elaboração do relatório e parecer; ato contínuo, o presidente aprecia o pedido *ad referendum* da Mesa.

Sobre o acesso à informação, em decisão tomada por unanimidade no julgamento do Recurso Extraordinário nº 865.401-MG, com repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal aprovou que o parlamentar, na condição de cidadão, pode exercer plenamente seu direito fundamental de acesso à informação, de interesse pessoal ou coletivo, nos termos do artigo 5º (inciso XXXIII) da Constituição Federal, e das normas de regência desse direito. Dessa forma, não sendo as informações de cunho sigiloso, não há mais a necessidade de aprovação por colegiado, ou seja, o parlamentar individualmente tem competência constitucional para solicitar as informações (BRASIL, 2018, p. 1-23).

Há um fato não considerado nesta pesquisa por ter ocorrido fora do escopo temporal: o advento da Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a qual trouxe avanços relativos à divulgação da informação, que certamente afetou o uso dos instrumentos previstos até então. A lei facilita o acesso aos dados e serve de opção ao parlamentar, em vez das já habituais formas de requisição, e

o entendimento do STF acima segue justamente esse preceito. O requerimento de informação é o último dos seis IFCs, então, passa-se a avaliar como se procedeu a fiscalização pela Câmara dos Deputados.

4 – O exercício da fiscalização pela Câmara dos Deputados

De início, não obstante o controle ser pressuposto da democracia e estar institucionalizado em normativos, enfrenta-se o questionamento sobre sua existência no Legislativo. A atividade de fiscalizar, apesar de apontada por muitos como a primogênita entre as atribuídas ao Poder Legislativo, é colocada à prova. McCubbins e Schwartz (1984, p. 166-169) definem a opção dos parlamentares pela forma mais racional de controle, a do tipo "alarme de incêndio", que se realiza de forma mais pontual e sem muito dispêndio de tempo ou esforço de negociação, em vez do controle "patrulha de polícia", que envolve políticas mais estruturantes e abrangentes, logo, consome tempo e certamente necessidade de apoio dos pares. Portanto, os autores confirmam a existência de tais controles e criam até mesmo essa classificação. Maria Teixeira de Souza (2011, p. 8) afirma: "Para estes autores não haveria negligência do Congresso em sua tarefa constitucional de controlar o Executivo". Ou seja, ela acontece e é uma escolha para os deputados.

No Brasil, Lemos (2005), em estudo aprofundado sobre o tema, comprova que a atividade de controle tem crescido ano após ano. De acordo com ela:

> Em 1988, as proposições de controle representavam cerca de 8% do total de proposições iniciadas no Congresso. Da promulgação da Constituição, em 5 de outubro de 1988, até 1994, o aumento foi de quase 700%. Depois de 1995, o controle como porcentagem cai, embora permaneça acima dos 35% do total da atividade do Congresso (LEMOS, 2005, p. 76-77).

A pesquisadora baseia-se em proposições direcionadas ao Plenário. As propostas de controle consideradas por ela com-

preendem convocações de ministros (excluídas as de comissões), propostas de fiscalização e controle e requerimentos de informação. Excluem, dessa forma, todas as demais atividades no âmbito das comissões, como audiências públicas, comissões parlamentares de inquérito, convocações e convites de autoridades para apresentarem-se nas comissões.

Em outro estudo, Lemos e Power (2013, p. 390) observam que os mecanismos de controle são parte importante da atividade do Congresso, chegando a quase metade da atividade das Casas em 1998, quando da reeleição do presidente Fernando Henrique Cardoso. Assim, sugere-se que o controle horizontal tem uma participação significativa na atividade legislativa no Brasil.

A fim de se atualizarem os dados, verificou-se o quanto representaram as atividades de controle nos últimos quatro anos, seguindo a mesma sistemática do estudo de Lemos e, em outro cálculo, acrescentaram-se outros instrumentos de fiscalização. A Tabela 2 resume essa situação.

Tabela 2 – Produção legislativa *versus* fiscalização e controle

Ano	(a) Proposições Legislativas (PEC e PLs)	(b) Controle (RIC, RCA, PFC)	(c) Total_1	(d) Controle (RIC, RCA, PFC, PDC, REQ, SIT)	(e) Total_2	(f) % do Total_1	(g) % do Total_2
2015	5.640	1.863	7.503	4.172	9.812	25%	43%
2016	3.318	1.188	4.506	2.689	6.007	26%	45%
2017	3.477	1.106	4.583	3.141	6.618	24%	47%
2018	1.209	214	1.423	735	1.944	15%	38%

Fonte: Elaboração própria, com base nos Sistemas Sileg da Câmara dos Deputados e do *site* do Senado.

Segundo critérios adotados por Leany Lemos, identificou-se a produção legislativa do Senado e da Câmara no período de 1º de janeiro de 2015 a 15 de maio de 2018 (a). Em seguida, a

produção de controle apenas com os componentes (RIC, RCA e PFC) (b). O Total_1 (c) é resultante da adição das duas primeiras colunas. Depois, acrescentam-se outros instrumentos e geram-se os valores da coluna "d" e obviamente o montante total será maior (e). As duas últimas colunas "f" e "g" demonstram o volume da fiscalização e controle, a primeira conforme Leany, que nos permite anunciar a diminuição da média de 35% para 25% da atividade. Já a segunda apresenta aumento, lembrando que só estão considerados os instrumentos da Câmara na coluna (d), portanto, o total está subcalculado, mesmo assim chega-se a 45%. Dito de outra forma, a cada dez proposições, quatro ou mais são voltadas à *accountability* horizontal.

Entende-se que os instrumentos utilizados no âmbito das comissões parlamentares não podem ser descartados, pois a função de fiscalização e controle é atribuição desses colegiados. As funções de fiscalização e acompanhamento são importantes atribuições das comissões permanentes (ANDRADE, 2016, p. 97; RESENDE, 2016, p. 79). A atividade legislativa no âmbito das comissões vem se destacando, e Acir Almeida traz essa constatação:

> (...) a forma de organização do processo legislativo federal mudou de maneira relevante e sistemática nos últimos doze anos, distanciando-se de um modelo centralizado, dominado pela liderança da maioria, e aproximando-se de outro, mais descentralizado, no qual as comissões permanentes têm atuação mais proativa na definição da agenda e nas decisões legislativas. (ALMEIDA, 2016, p. 24)

Com efeito, ao incluir a atividade comissional, em especial os requerimentos de audiência pública, obtém-se um acréscimo de cerca de 20% no número de proposições de controle, mostrando a relevância das comissões no exercício da fiscalização.

Na Tabela 3, listam-se os tipos de instrumento por ano eleitoral. De um lado, percebe-se o elevado número de instrumentos no primeiro e terceiro anos da legislatura, de outro lado, nota-se a diminuição nos anos de pleitos eleitorais, seguindo a lógica da produção legislativa (GOMES, 2013, p. 88). A intensidade é menor no ano de eleições eleitorais municipais (2016),

tanto que o uso dos requerimentos de informação em 2016 foi superior ao de 2017 e as solicitações de informação ao TCU possuem uma unidade a mais. Não obstante, os dados de 2018 se referirem a 15 de maio, o início do ano foi quando ocorreu a maior quantidade de sessões deliberativas, logo, espera-se que o total sofrerá poucas mudanças. Assim, esses dados revelam a influência do ciclo eleitoral quando o assunto é fiscalização e controle.

Tabela 3 – Efeito do ciclo eleitoral

TIPO	2015	2016	2017	2018
PDC	130	118	146	42
PFC	69	30	61	9
REQ	2.253	1.409	1.925	457
RCA	198	127	147	23
RIC	1.504	996	854	201
SIT	18	9	8	3
Total	4.172	2.689	3.141	735

Fonte: Sistema Sileg da Câmara dos Deputados.

A opção de empregar o tempo na busca pelo voto em prol do objetivo da reeleição leva o parlamentar a se dedicar a outras atividades distantes do Parlamento. A escolha racional e a vertente distributivista buscam explicar esse anseio de focar na permanência no cargo, o que torna tanto a atividade legislativa quanto a fiscalizatória menos importantes. O funcionamento das casas legislativas diminui e matérias que exigem a presença de quórum dificilmente seriam deliberadas. Nesse caso, os pedidos de informação poderiam se transformar em opção viável, pois dependem de despacho do presidente da CD *ad referendum* da Mesa Diretora.

A Tabela 4 apresenta os instrumentos de fiscalização e a respectiva taxa de aprovação, ordenados da menor quantidade para maior, no período analisado.

Tabela 4 – Volume e aprovação de IFCs

TIPO	QTDE	%	Aprovados	Tx Aprv
SIT	38	0%	36	95%
PFC	169	2%	18	11%
PDC	436	4%	1	0%
RCA	495	5%	183	37%
RIC	3.555	33%	3.393	95%
REQ	6.044	56%	4.599	76%
TOTAL	10.737		8.230	77%

Fonte: Sistema Sileg da Câmara dos Deputados.

Mais da metade das iniciativas de controle se dá por intermédio dos requerimentos de audiências, que somam 56%. As audiências nas comissões são explicadas pela teoria informacional como fator de diminuição da assimetria informacional e cumprem o papel de preparar a matéria endereçada ao Plenário. Keith Krehbiel (1991) aponta os pressupostos de que instituições criam incentivos sobre indivíduos para que eles se especializem e de que os legisladores que acumulam maior *expertise* política estão mais próximos de garantir a consecução dos seus interesses dentro da arena legislativa. As audiências apresentam essas características de aprofundamento sobre determinado assunto, acompanhadas de supervisão, monitoramento e vigilância. Isso ocorre apesar de a atividade de fiscalização também se amparar na teoria distributivista, pois a intenção de direcionar recursos e benefícios para seu eleitorado convive ao lado do combate aos desvios e à ineficiência administrativa. O zelo pela coisa pública tem sido considerado pelo cidadão, dando motivos para a conexão eleitoral.

Na mesma linha estão os requerimentos de informação, com um total de 33%. O papel de fiscal das ações do Poder Executivo está consubstanciado no pedido de explicações sobre a condução das políticas públicas. Novamente é notória a intenção de diminuir a assimetria de informação e arguir o responsável pela execução das políticas públicas. Até 2004, os requerimentos de

informação aparecem quantitativamente como os instrumentos "preferidos": desde a promulgação da Constituição, em outubro de 1988, até 31 de dezembro de 2004, foram apresentados 15.341 requerimentos de informação na Câmara dos Deputados (LEMOS, 2005, p. 87). De fato, eles permanecem muito influentes, mas ao incluir a atividade das comissões, os pedidos de informação são superados em mais de 20% pelos requerimentos de audiências. Desse modo, os RICs deixam de ser os preferidos.

Já os requerimentos de convocação de autoridade alcançam 5%, o valor relativo é baixo, mas são quase 500 tentativas de obrigatoriamente contar com a presença do chefe de determinada pasta no Parlamento. O uso da solicitação de informação ao TCU é praticamente nulo. Constata-se a baixíssima opção pelas SITs, os parlamentares podem estar substituindo-as pelos questionamentos diretamente aos ministérios. Nesse caso, é preciso aprofundar os estudos e utilizar ferramentas de pesquisas de levantamento de dados em busca de esclarecimentos para essa motivação.

As PFCs foram empregadas em apenas 2% dos casos. Elas podem ser instauradas em quaisquer das comissões e suas finalidades, vale repetir, têm objetivos abrangentes. Ao verificar as regras estabelecidas no regimento interno, percebe-se que são um instrumento potencialmente forte, mas de difícil operacionalização. O motivo seria sua fundamentação apenas infralegal, pois a Constituição Federal não trouxe nenhuma referência a elas.

Os PDCs são responsáveis por 4% dos instrumentos. O parlamentar precisa apoio para sua aprovação. Na maioria das vezes, eles tramitam em mais de uma comissão. Além de exigirem aprovação pelo Plenário, os PDCs precisam tramitar pelas duas Casas legislativas. Na pesquisa, verificou-se a coincidência de conteúdo, pois havia 170 apensados, totalizando 38%. Um exemplo são os projetos para suspender a eficácia da regulamentação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) sobre o uso de bagagens, que somam 17 projetos.

Ainda sobre os quantitativos de instrumento de controle, destacam-se as suas altas taxas de aprovação. Limongi (2006, p. 23) utilizou-se de indicadores conhecidos em outros países para afirmar que, no período de 1988 a 2006, a taxa de sucesso do Poder Executivo na aprovação de projetos de lei enviados durante o mandato do presidente foi superior a 70%. Segundo ele, as diferenças entre presidentes são pequenas e independem da sua base de apoio. Collor aprovou 65% dos projetos que submeteu, Itamar alcançou 66% e os presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio da Lula ficaram acima dos 70%.

Ora, se a taxa de sucesso é de 70% para impor a vontade do Executivo, logo, os instrumentos de controle, em regra indesejados, sofreriam obstáculo da mesma ordem. Ou seja, de forma inversa, uma taxa de 30% de aprovação, pois o Poder Executivo conseguiria impor uma rejeição em média de 70%. É certo que o raciocínio está simplificado, mas se sabe que a base aliada tanto de Dilma quanto de Temer era numerosa, mas não suprimiu a ação de controle. Também há que se levar em conta a complexidade de aprovação e a efetividade de cada um dos tipos de instrumento. De todo modo, os quantitativos de aprovação dos instrumentos de fiscalização são altos; a causa pode estar na organização legislativa dinâmica e complexa das comissões. Paolo Ricci e Leany Lemos estudaram a produção legislativa da Comissão de Agricultura da CD, de onde se extraíram características relevantes:

> Ao constituírem-se em grupos menores do que o Plenário, as comissões favorecem a participação de grupos organizados, facilitam o trabalho de coleta e distribuição de informações, diminuem os custos de decisão, abrem espaço para a participação mais ativa das minorias, propiciam ambiente de negociação e consenso e permitem que os representantes possam atingir seus objetivos (RICCI; LEMOS, 2004, p. 107).

A 55ª Legislatura (2015-2019) teve o funcionamento de 25 comissões permanentes, cujas reuniões ocorreram, em regra, ao mesmo tempo. A maioria dos instrumentos de fiscalização é deliberada nas comissões, não há influência do Plenário. Assim, a descentralização da agenda abriu espaço para a taxa alta de aprovação.

Ainda na Tabela 4, verifica-se que SIT, RIC, RCA e REQ superam o teto de 30%. Para as solicitações de informações ao TCU e os requerimentos de informações alcançam-se 95% de aprovação. Esses instrumentos têm objetivo similar, o de obter informações acerca de políticas públicas, atos e decisões de autoridades ou processos administrativos envolvendo recursos públicos. A teoria informacional enfatiza o papel de produção de informação: o parlamentar possui incertezas e precisa diminuí-las para compreender as políticas públicas e assim propor aperfeiçoamentos ou mudanças.

Tais instrumentos também têm baixo custo para o deputado, uma vez que depois de aprovados, repassa-se ao TCU ou à autoridade competente o ônus de elaborar as respostas. Não é necessário o apoio de pares, a Mesa Diretora encarrega-se de encaminhá-los, fatores que favorecem a escolha dos parlamentares, consolidando-os como importantes no âmbito da *accountability*.

Os requerimentos de audiência também refletem uma taxa relevante de aprovação, que diminui drasticamente quando se trata de requerimentos de convocação de autoridades: praticamente de cada dez, apenas quatro são aprovados. As PFCs foram aprovadas em apenas 11% dos casos. Já entre os PDCs, dos 436 propostos nesse período, apenas um foi aprovado, conforme visto. Nesse caso, acredita-se que eles concorrem com medidas do Poder Judiciário de objetivos semelhantes e mais céleres.

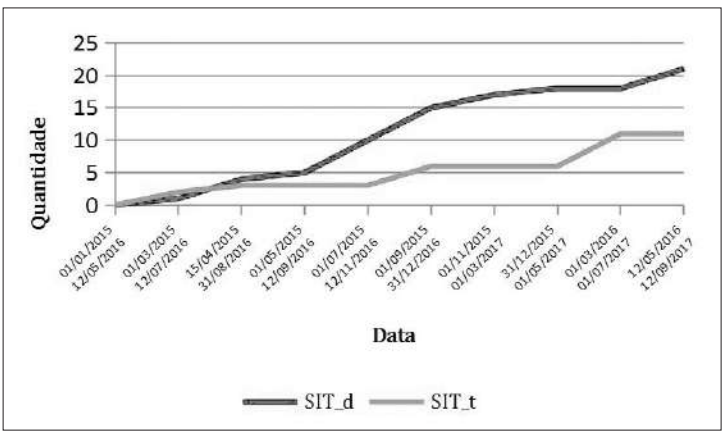
Ainda acerca do recorte temporal da pesquisa, cabe observar que os primeiros dias de governo são cruciais para se identificarem as orientações principais e o compromisso com as promessas, bem como para se vislumbrar o futuro do mandato. Além disso, os adversários tendem a promover certa trégua para articular a estratégia e medidas do grupo opositor.

A expressão "cem dias de governo" surge no século XIX para registrar o período do retorno do imperador Napoleão Bonaparte ao poder (governo dos cem dias), após a fuga do exílio na Ilha de Elba. Em 1815, ele chega a Paris, seguido por milha-

res de pessoas que nele depositavam sua confiança, ou seja, ele recuperava o poder sobre os territórios franceses. O Congresso de Viena declarou o Imperador "um fora da lei", então, cem dias depois, tendo perdido a batalha de Waterloo, Napoleão era novamente deposto e mandado para o exílio na Ilha de Santa Helena, onde morreria em 1821. Como se vê, ao longo dos anos, a expressão ganhou uma variante, pois se ainda fosse tomada no sentido original, mais do que expectativa sobre o futuro ou "lua de mel", significaria perspectiva de derrota ou muita dificuldade (SILVA, 2016, p. 66-120).

O Gráfico 1 apresenta os seis instrumentos e o total nos primeiros cem dias de Dilma e Temer. A quantidade de instrumentos de fiscalização empregados reflete a situação excepcional de chegada ao poder. O presidente assume após um processo de *impeachment*, apoiado pela maioria do Congresso Nacional e validado pelo Supremo Tribunal Federal.

Gráfico 1 – Cem dias de governo



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Sileg da Câmara dos Deputados.

Nesse contexto, o presidente é alçado à posição maior da República, sob forte verificação pelos deputados: foram 354, ou seja, 38% de instrumentos de fiscalização a mais do que Dilma (coluna "Total"). Os requerimentos de audiências e informações (REQ +

RIC) somam 400 tentativas a mais para o governo Temer. Dessa forma, não foram tranquilos os primeiros "cem dias", após o *impeachment*. A quantidade de PFCs e SITs é semelhante entre os dois períodos. Já a de PDCs é superior no período Temer, demonstrando a insatisfação com os atos iniciais do governante ou até mesmo com atos do governo anterior, o que seria mais provável, pois pouco mais de dois meses não seriam suficientes para emanar atos regulatórios, nesse caso, é necessário aprofundar a pesquisa com técnicas qualitativas.

Vale ressaltar que a presidente Dilma assume seu segundo mandato com margem apertada nas urnas e um movimento das ruas intenso de protestos (PINTO, 2017, p. 146-147). Somando-se a isso a dificuldade de se firmar as compactações políticas, seu governo deságua em várias convocações de ministros, superior ao dobro da quantidade enfrentada por Temer. A ex-presidente Dilma inicia seu segundo mandato em 1º de janeiro de 2015 e encerra-o com o afastamento definitivo em 31 de agosto de 2016. Porém, em 12 de maio de 2016, ela é afastada por até 180 dias, em razão da abertura do processo de impedimento, conforme art. 86 da CF/88.

Portanto, o período de Dilma na presidência totalizou 497 dias (1º de janeiro de 2015 a 12 de maio de 2016) . Já o do presidente Temer (contabilizado neste estudo) foi de 13 de maio de 2016 até 15 de maio de 2018, totalizando 732 dias. A Tabela 5 apresenta o emprego dos instrumentos de fiscalização nos respectivos períodos, de onde é possível concluir que, apesar de o governo Temer ter sido mais longo, ele sofreu bem menos tentativas de audiências e pedidos de informações.

Tabela 5 – Volume de fiscalizações por dia

IFC/Dia	REQ	RIC
Dilma	5,18	4,74
Temer	3,52	2,47

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Sileg da Câmara dos Deputados.

Visualiza-se a periodicidade da utilização do instrumento na Tabela 6, em termos médios, de quantos em quantos dias a Câmara Baixa convocou determinada autoridade ou de quantos em quantos dias pretendeu-se suspender uma norma, implementar uma proposta de fiscalização ou solicitar informações ao Tribunal de Contas da União.

Tabela 6 – Periodicidade da atividade de controle

Dia/IFC	RCA	PDC	PFC	SIT
Dilma	2,02	2,55	6,37	23,67
Temer	2,94	3,04	8,04	43,06

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Sileg da Câmara dos Deputados.

Assim, a cada dois dias foi protocolado um requerimento na tentativa de convocar uma autoridade na gestão Dilma e a cada três dias (aproximadamente) no caso de Temer. Em todos os instrumentos, Dilma foi mais fiscalizada, sem exceção.

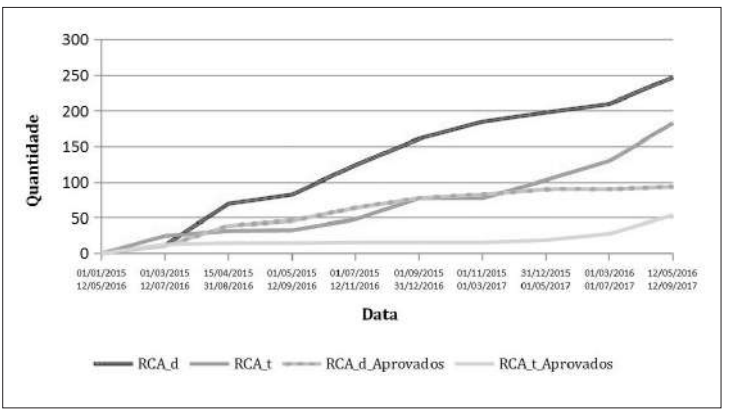
Desse modo, o presidente da República poderia considerar esse indicador em sua gestão, pois a direção da fiscalização pode demonstrar fragilidades na execução da política pública de determinado ministério ou discordância em relação às preferências do Parlamento.

O próximo passo consiste na análise da evolução no emprego dos instrumentos de fiscalização pela comparação entre os dois governantes de dois em dois meses de forma acumulativa, tendo como limite o período da ex-presidente Dilma, por ser o menor. Então, o primeiro bimestre de Dilma inicia-se em 1º de janeiro de 2015 e vai até 1º de março de 2015, já os dois primeiros meses de Temer iniciam-se em 12 de maio de 2016 e terminam em 12 de julho de 2016.

O Gráfico 2 permite visualizar se houve mudanças no volume de fiscalização, com base nos fatos apontados na Tabela 1, a saber: a votação do *impeachment* na Câmara dos Deputados

(17 de abril de 2016), o afastamento (12 de maio de 2016); a divulgação de áudios pela imprensa (17 de maio de 2017) e as denúncias contra Temer. Além disso, os cem dias de governo estão representados (15 de abril de 2015 e 31 de outubro de 2016). Ele representa todos os instrumentos de controle – estão ali os requerimentos de audiência pública, os requerimentos de convocação de autoridades, os requerimentos de informações, os projetos de decreto legislativo, as solicitações de informações ao TCU e as propostas de fiscalização e controle, consolidando 10.737 itens.

Gráfico 2 – Volume de fiscalização no período Dilma *versus* Temer, acumulado de dois em dois meses



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Sileg da Câmara dos Deputados.

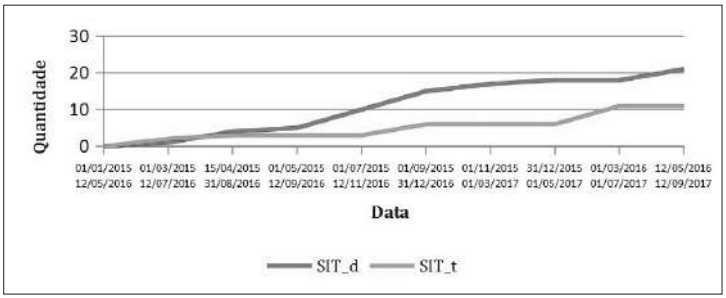
É possível verificar que Temer teve o início de gestão submetido a um maior número de tentativas de controle, superando Dilma. A explicação já mencionada anteriormente fundamenta-se no contexto político; não obstante a votação de 367 votos a favor do impedimento contra 137, o presidente Temer configurava sua base de apoio e os deputados avisavam do descontentamento com a situação em que se encontravam as políticas públicas. Os instrumentos nesse gráfico estão somados, não há diferenciação entre situação ou oposição, mais à frente far-se-á esta separação.

Na soma de todos os instrumentos de fiscalização da pesquisa, verifica-se que apenas no início da gestão, pouco mais de "cem dias", o governo Temer sofreu com a fiscalização exercida nas comissões e Plenário da Câmara dos Deputados (Gráfico 1). Na sequência da comparação, o governo de Dilma ultrapassa o de Temer no quantitativo dos instrumentos de fiscalização, corroborando os dados mostrados de que Dilma foi mais fiscalizada. Tal fato pode ser explicado pela melhor gerência da base governista e a maior distribuição de benefícios. Carlos Pereira sustenta que, desde pelo menos 1995, Temer é o presidente mais eficiente na relação com o Congresso. A chave está na gerência da coalizão, com uma base pouco heterogênea ideologicamente e uma divisão de poder proporcional ao peso de cada aliado (PEREIRA, 2017, p. 1). Fato já observado por Figueiredo e Limongi (2001; 2000) ao afirmar que essa coordenação da coalização se realiza de maneira eficaz quando o chefe do Executivo combina seus poderes de agenda, na edição de medidas provisórias e solicitação de urgência, com os dos líderes, que promovem a formação do gabinete presidencial, em comum acordo. Não se constatou variação relevante anterior ou posterior às datas-chaves: a) 17/4/2016 – *impeachment* na Câmara; b) 12/5/2016 – afastamento de Dilma; c) 17/5/2017 – áudios envolvendo o presidente Temer; d) 2/1/2017 – votação da primeira denúncia contra o presidente.

Ao representar cada um dos instrumentos separadamente, evidencia-se que o padrão está definido pelo total. Desse modo, os primeiros dias com alguma variação colocam a gestão do presidente Temer sob um esforço maior de controle, porém é substituída, na comparação, por uma curva crescente do governo Dilma.

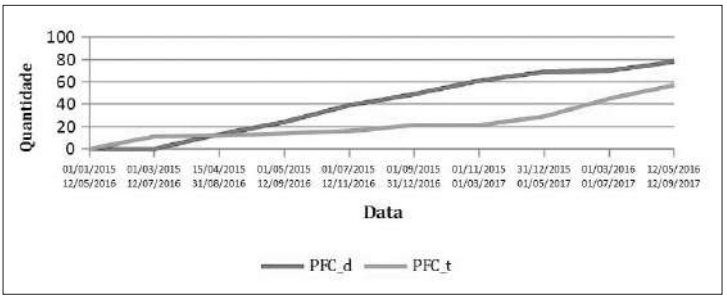
Nos Gráficos 3 a 5, nota-se a distância entre as linhas que representam as quantidades de emprego da SIT, PFC e PDC. No primeiro caso, praticamente o dobro na gestão Dilma (SIT_d) em comparação com a gestão Temer (SIT_t). Mais próximo ao seu afastamento, cresce o número de solicitações ao TCU, em razão deste órgão ser o responsável pela avaliação das contas de governo, o que continha os fundamentos do impedimento alegado.

Gráfico 3 – Solicitação de informação ao TCU acumulada de dois em dois meses



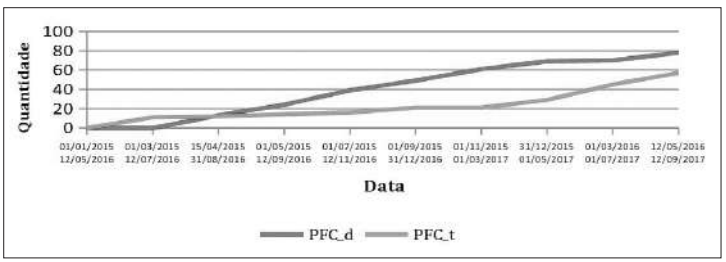
Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Sileg da Câmara dos Deputados.

Gráfico 4 – Proposta de fiscalização e controle acumulada de dois em dois meses



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Sileg da Câmara dos Deputados.

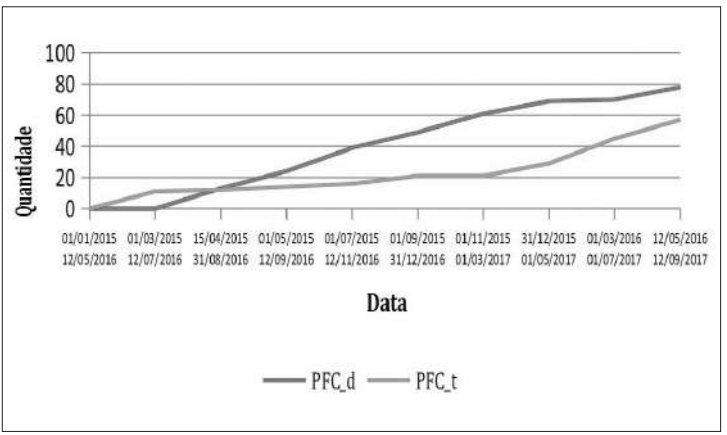
Gráfico 5 – Projeto de decreto legislativo acumulado de dois em dois meses



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Sileg da Câmara dos Deputados.

No Gráfico 6, acrescentam-se os dados de aprovação, assim, além da apresentação do instrumento, é possível observar a taxa de sucesso. Os deputados perpetraram mais tentativas e efetivamente convocaram os integrantes do governo Dilma em maior número em comparação com Temer.

Gráfico 6 – Requerimento de convocação de autoridade acumulado de dois em dois meses, considerando as tentativas e os sucessos

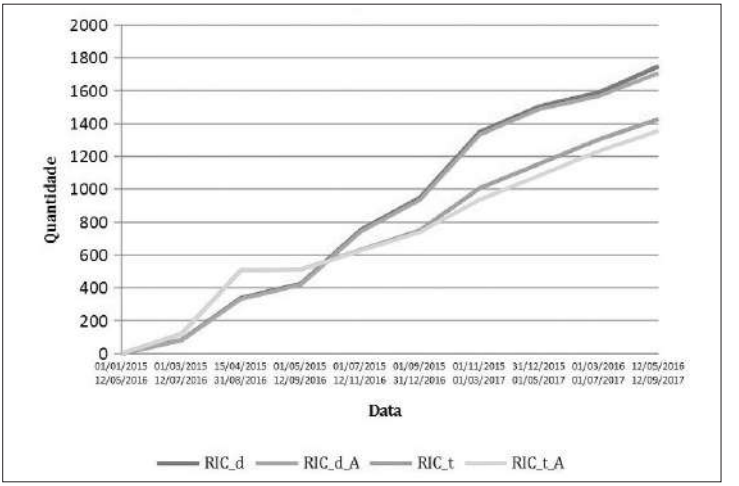


Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Sileg da Câmara dos Deputados.

No período próximo ao afastamento de Dilma (12/5/2016), crescem as tentativas de convocação, mas permanecem constantes as aprovações. Interessante perceber que o governo Temer mantém apresentação e taxa de aprovação muito baixas, que aumentam cerca de 80% nos meses seguintes ao vazamento dos áudios (12/5/2017). Portanto, está caracterizada uma influência de fato exógeno na condução da fiscalização pelo uso de convocação de autoridades.

O Gráfico 7 caracteriza a alta taxa de aprovação dos pedidos de informações, ao evidenciar a coincidência das linhas de tentativas e sucessos do requerimento.

Gráfico 7 – Requerimento de informação acumulado de dois em dois meses, considerando as tentativas e os sucessos



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Sileg da Câmara dos Deputados.

Tal fato é motivado pelo baixo custo do instrumento, que não exige o apoio de outros parlamentares. Ele é apresentado pelo deputado e aprovado pelo presidente da Câmara *ad referundum* da Mesa Diretora. Como esclarece Krehbiel (1991), na condição de eleitos, os parlamentares se veem em um ambiente onde a informação é um recurso escasso e distribuído de forma desigual e, para adquiri-lo, é necessário empregar tempo e esforço que poderiam ser empregados na perseguição de outros fins. Por conseguinte, busca-se o menor esforço possível e a celeridade oferecida pelo requerimento.

Os integrantes do governo Dilma foram arguidos mais vezes do que os do governo Temer. o trabalho de elaboração recai sobre os integrantes do governo, os ministros e autoridades ligadas ao presidente são obrigados a responder e o solicitante aguarda o retorno. Como visto, o índice de aprovação é de 95%.

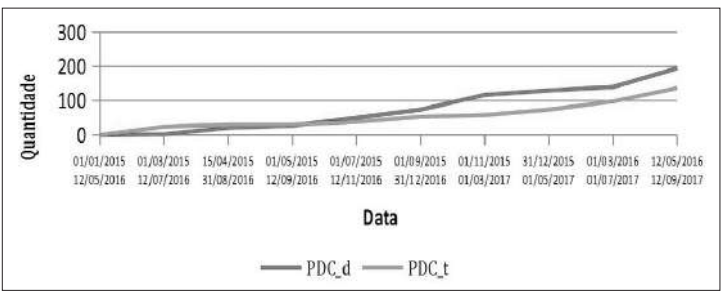
Observa-se que a diferença entre o volume de RIC dos dois governos é menor que o das demais proposições, o que se explica pelo baixo custo de apresentação do instrumento. Quanto aos

RCAs, há uma diferença bem maior, pois se exige apoiamento e dispêndio de tempo do parlamentar para se preparar para a audiência dela participar, com a presença da autoridade.

O Gráfico 8 exibe o índice de tentativas e aprovação dos requerimentos de audiências, que são os mais utilizados nas ações de controle. Eles exigem o endosso de outros deputados e, em sua grande maioria, são instrumentos típicos das comissões. Na função de fiscalização, as audiências visam muitas vezes a resolver demandas imediatas como, por exemplo, a falta de medicamentos na rede pública, o desvio de recursos em escolas públicas ou a condição precária do funcionamento da segurança pública. Em outros momentos, os requerimentos buscam obter informações para subsidiar o processo legislativo, ouvindo especialistas em determinadas áreas, a exemplo do marco civil da internet. A audiência promove a participação da sociedade civil e prestigia a transparência pública.

Observa-se no Gráfico 8 a proximidade entre a quantidade dos requerimentos apresentados nas duas gestões. Enfatiza-se ainda que em razão dessa semelhança e da representatividade dos requerimentos no total dos instrumentos, resultou-se no desenho do Gráfico 2. Com efeito, as audiências são as mais empregadas como instrumento de fiscalização na Câmara dos Deputados. Por fim, há ainda semelhança entre os requerimentos apresentados e os aprovados, uma vez que a taxa de aprovação foi de 76%.

Gráfico 8 – Requerimento de audiência pública acumulado de dois em dois meses, considerando as tentativas e os sucessos



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Sileg da Câmara dos Deputados.

Em busca de explicações acerca do volume da fiscalização, separaram-se as bases do governo e da oposição, para se identificar a origem dos documentos, se de grupos aliados ou adversários. Em tese, conforme o Quadro 1, se a base do primeiro governo era maior do que a oposição, as tentativas e aprovações tendem a ser menores. Porém, ao se aproximar do momento do afastamento, Dilma sofreria um maior volume de fiscalizações. Um cenário semelhante projetou-se para o período do presidente Temer. Ao montar sua base, oriunda principalmente dos apoiadores do *impeachment*, o presidente, no início, teria força para inibir o esforço fiscalizatório, todavia, com o vazamento dos áudios, Temer tenderia a ficar submetido a mais controle.

Inicialmente, definiu-se a separação entre base e oposição fundamentando-se na coligação realizada por Dilma nas eleições de 2014 e, no caso de Temer, na aliança firmada entre os partidos de apoio ao *impeachment*, sendo esta última maior do que a primeira. Há outras formas de estabelecer essa divisão das coalizações, considerando a indicação de ministros ou as votações dos parlamentares consoante a orientação do governo e de líderes. A coalização dá o indicativo dos integrantes da Câmara que estão prontos para apoiar o governo tanto na aprovação quanto na rejeição de matérias.

A Tabela 7 apresenta a consolidação dos instrumentos propostos nos primeiros cem dias de cada um dos presidentes. Verifica-se que no caso de Dilma há uma pequena vantagem para as iniciativas geradas no seio da oposição. Já o governo Temer lidou com fiscalizações oriundas da própria base em número bem maior. Portanto, nos primeiros "cem dias", Temer é bem mais questionado pela própria base de apoio. Merece nota o questionamento da base quanto às ações do início de seu mandato, que constitui dois terços do total. Isso pode ser entendido de várias maneiras: o Congresso, ao perceber maior dominância do Poder Executivo, põe-se mais atento a acompanhar o que faz o governo, como forma de controlar os excessos; ou, também, o controle é usado como mais um instrumento de sinalizar ao Executivo de que o apoio do Congresso é condicional (AVELAR, 2015, p. 116).

Tabela 7 – Origem da fiscalização e controle pela base ou pela oposição, com "cem dias de governo"

	Governo Dilma			Governo Temer		
	DEP	IFC	%	DEP	IFC	%
Base	303	439	47%	406	937	73%
Oposição	210	489	53%	107	345	27%
Total	513	928		513	1.282	

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Sileg da Câmara dos Deputados.

Destaca-se a situação de três partidos, o Partido dos Trabalhadores (PT), agremiação da presidente Dilma; o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), ao qual é filiado o presidente Temer, que compunha coligação com o primeiro; e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que fez oposição ao primeiro, passou a ter integrantes no governo Temer e a ele declarou apoio, apesar de algumas divergências entre seus membros.

Tabela 8 – Origem da fiscalização e do controle por partidos, com "cem dias de governo"

	Governo Dilma			Governo Temer		
	DEP	IFC	%	DEP	IFC	%
PT	68	100	11%	62	193	15%
PSDB	54	177	19%	51	117	9%
PMDB	66	66	7%	67	88	7%
Total	188	928		180	1.282	

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Sileg da Câmara dos Deputados.

Na Tabela 8, nota-se que o PT, mesmo sendo o partido do então chefe do Executivo, apresentou mais instrumentos que o PMDB e praticamente 60% do PSDB, constituindo 11% do total. No período Temer, o PT aumenta seus esforços para 15% do total e apresentou mais do que o dobro do PMDB. Dessa maneira, firma sua oposição de não aceitar a transição realizada.

Já o PSDB na oposição tem expressivos 19% dos instrumentos e diminui pela metade quando passa para o governo Temer, dando indício de que a atividade de fiscalização e controle arrefece dependendo de se o partido fizer ou não parte da coalizão governista. Salienta-se que há uma inibição, mas não se extingue completamente essa atividade. Como visto, esse período de "cem dias" foi quando Temer esteve mais submetido a esse tipo de controle. O PMDB mantém o ritmo de quando fazia parte da coligação e passa a capitanear o governo; nesse caso, é interessante aprofundar a investigação, em termos qualitativos, para identificar os autores de tais atos e quais as motivações.

Com efeito, demonstrou-se que o esforço fiscalizatório depende, sim, em parte, da colocação do partido no arranjo político, se está na base ou oposição, mas não há anulação da função de fiscalizar do Parlamento. É importante observar o uso dos instrumentos pela própria coalizão, a fim de acompanhar o desempenho e diminuir a assimetria informacional quanto a órgãos chefiados por outros partidos da base (SILVA, 2016, p. 44-45).

Avançou-se no tempo, considerou-se cerca de doze meses de governo, mais especificamente 31/12/2015 para Dilma e 1/5/2017 para Temer (Tabela 9). Observou-se uma curva crescente muito íngreme do montante de IFCs destinados a Dilma e a diminuição dos relacionados a Temer.

No caso de Dilma, houve alteração; a sua base ultrapassou a influência do governo e apresentou mais tentativas de controle do que a oposição, contudo, tanto base quanto oposição apresentaram mais instrumentos nesse período do que no de Temer, mais de mil itens.

Passados os primeiros cem dias, o governo Temer recebe menos tentativas de controle de sua base de apoio, mesmo assim ainda o número é muito superior ao da oposição. Tal fato pode indicar uma insatisfação latente dos membros da base, que não estariam sendo recompensados na medida do ato realizado

ou uma intensificação da vigilância por estarem sob pressão da sociedade e da imprensa.

Tabela 9 – Origem da fiscalização e controle pela base ou pela oposição, aos 12 meses de governo

	Governo Dilma 31/12/2015			Governo Temer 1/5/2017		
	DEP	**IFC**	**%**	**DEP**	**IFC**	**%**
Base	303	2.133	51%	406	2.024	64%
Oposição	210	2.039	49%	107	1.120	36%
Total	513	4.172		513	3.144	

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Sileg da Câmara dos Deputados.

Cabe ressaltar a mudança de comportamento dos partidos quando estão no governo e na oposição. Apresentação de instrumentos de controle pelo PT passa de 10%, no governo Dilma, para 22%, no de Temer. O PSDB de 15% reduz para 8% seu esforço fiscalizatório. Já o PMDB consolida mais ainda sua posição de baixa fiscalização.

Tabela 10 – Origem da fiscalização e controle por partidos, com 12 meses de governo

	Governo Dilma			Governo Temer		
	DEP	**IFC**	**%**	**DEP**	**IFC**	**%**
PT	68	432	10%	62	688	22%
PSDB	54	639	15%	51	257	8%
PMDB	66	354	8%	67	168	5%
Total	188	4.172		180	3.144	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Sileg da Câmara dos Deputados.

Chega-se ao último teste deste estudo: qual seria o objeto desses IFCs. A fiscalização envolve vários elementos, um sujeito ativo, individual ou coletivo, a escolha do instrumento de fiscalização e controle (IFC) mais adequado para a finalidade e o objeto a ser fiscalizado, que pode ser um ato da administração,

uma obra pública, um decreto ou instrução normativa, uma licitação, um contrato, etc. Tais objetos podem ser classificados em temas estabelecidos no sistema Sileg: administração pública, saúde, educação, etc. Os instrumentos contêm campo para essa classificação, salvo os requerimentos de audiência pública e de convocação de autoridade. Para esses casos, consideraram-se apenas os instrumentos utilizados pelas comissões permanentes, a fim de possibilitar a classificação de acordo com as matérias de competência desses colegiados. Enfim, dos 6.539 requerimentos (REQ + RCA), sobraram 4.130 oriundos das comissões permanentes. Desse modo, estão incluídos 8.328 instrumentos distribuídos nas áreas temáticas, de acordo com a Tabela 11.

Tabela 11 – Temas-objeto de fiscalização e controle

TEMAS	RIC	PFC	PDC	SIT	REQ	RCA	TOTAL	%
Administração pública	452	80	63	13	107	16	731	9%
Direitos humanos, minorias e cidadania	84	3	57	0	487	23	654	8%
Saúde	329	7	24	4	250	5	619	7%
Finanças públicas e orçamento	96	21	13	4	303	99	536	6%
Recursos hídricos, minerais e política energética	368	8	25	6	114	13	534	6%
Educação	213	4	20	1	275	15	528	6%
Viação e transportes	272	6	16	1	177	3	475	6%
Comunicações	348	7	10	0	82	1	448	5%
Desenvolvimento urbano e trânsito	231	3	42	1	97	5	379	5%
Previdência e assistência social	97	3	1	0	249	5	355	4%
Agricultura, pecuária e pesca	108	4	22	0	157	15	306	4%
Política fundiária	94	1	32	0	157	15	299	4%
Segurança pública	117	0	5	0	153	23	298	4%
Outros	746	22	106	8	1.193	91	2.166	26%

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Sileg da Câmara dos Deputados.

As áreas de educação, saúde e segurança pública não ocupam as primeiras posições, como o senso comum apostaria. Elas são alvo de grande interesse e reúnem 7%, 6% e 4% dos instrumentos. De fato, os instrumentos estão espalhados pelas áreas, em razão dos interesses e preferências diversificados dos parlamentares e a organização legislativa que dispersa os trabalhos pelas comissões (RICCI, 2008, p. 265). Os instrumentos são escolhidos de acordo com o tema. Enquanto os RICs são os preferidos para a temática administração pública, os REQs abordam os direitos humanos, minorias e cidadania. No que tange à convocação de autoridades para prestar esclarecimentos, o assunto predominante é finanças públicas e orçamento, corroborando as dificuldades do período, quando o País enfrentou déficits públicos e denúncias de malversação de recursos públicos. Por último, destacam-se as PFCs empregadas em temas da administração pública, por exemplo.

5 – Conclusão

A fiscalização é uma função do Parlamento, desde seu surgimento. Nesse breve período de 1º de janeiro de 2015 a 15 de maio de 2018, dois presidentes da República deram os rumos das políticas públicas e organizaram seus gabinetes presidenciais. A Câmara dos Deputados se estruturou compondo as bases de apoio e oposição aos governantes. Em média, 45% das proposições tratavam de controle horizontal (*accountability*). Portanto, a Câmara não se absteve de utilizar os instrumentos de fiscalização e controle (IFCs) disponíveis para questionar o posicionamento e as decisões tomadas.

A fiscalização ocorreu principalmente por intermédio das comissões permanentes, o que foi percebido nos estudos sobre produção legislativa, e espelhou-se também no caso do controle externo. A teoria distributivista permite entender que o controle é pontual e busca dar resposta ao eleitorado. Já a teoria informacional defende o objetivo de diminuir a assimetria informacional. O exercício se deu independentemente de oposição

ao governo ou base aliada. Durante a pesquisa, as evidências demonstraram variações na intensidade conforme o partido (viés da vertente partidária) e a escolha dos instrumentos, mas a atividade esteve presente durante todo o período. Até mesmo partidos dos quais os presidentes da República são integrantes não deixaram de questionar as preferências assumidas. Nas comissões, as audiências foram os instrumentos preferidos e o objeto principal foi os direitos humanos, as minorias e a cidadania, juntamente com o orçamento público.

Os pedidos de informação, viabilizados pelos requerimentos de informação, são muito empregados, em razão do baixo custo para o parlamentar, que não tem seu tempo onerado nem precisa negociar apoio (*logrolling*). A teoria informacional novamente realça o papel de produção de informação, o parlamentar possui incertezas e precisa diminuí-las para compreender a operacionalização das políticas públicas e propor mudanças.

O emprego dos requerimentos não depende do autor compor o apoio ao governo ou estar na posição de adversário. Os requerimentos possuem alto índice de aprovação e são direcionados principalmente para as políticas de recursos hídricos, minas, energia e previdência. Os temas retratam os debates predominantes, que foram a situação da Petrobras, da geração de energia e da reforma da previdência.

Verificou-se que o início da gestão Temer foi mais submetida ao controle (cem dias de governo), mas, na sequência, o presidente gerenciou melhor a base de apoio, diferentemente do período de Dilma, cujo gabinete ministerial foi mais intensamente fiscalizado. O volume de controle pode ser um sinalizador importante para o chefe do Executivo antever movimentos ou identificar a necessidade de reconfigurar seus apoios. Desse modo, percebeu-se que a gestão Dilma esteve mais vigiada do que a de Temer.

O ciclo eleitoral afetou a produção legislativa e a fiscalização e controle, revelando picos de produção no primeiro e

terceiro anos e quedas no segundo e quarto; contudo, o aprofundamento faz-se necessário com o acréscimo de outras legislaturas.

Os eventos selecionados inicialmente como impactantes não demonstraram alteração direta e relevante no uso dos instrumentos de fiscalização, salvo algumas observações: há aumento do uso de solicitações de informações ao TCU, próximo ao afastamento da presidente Dilma. A convocação de autoridade no governo Temer cresce, após o vazamento dos áudios.

A pesquisa permite propor um aperfeiçoamento do portal *e-democracia* da Câmara dos Deputados, na verdade, um acréscimo de serviço, pela disponibilização de espaço para sugestão de avaliações estruturantes em políticas públicas por parte dos cidadãos, a partir de votações *on-line*. Não seriam denúncias pontuais, mas temas abrangentes, para os quais a sociedade almeja uma avaliação. Desse modo, a partir de certa quantidade de "apoios", seria colocada em execução a avaliação sugerida.

Buscou-se inspiração na perspectiva neoinstitucionalista e, dentro desta, no enfoque da escolha racional para explicar a atividade de fiscalização e controle desenvolvida pelos deputados. A premissa adotada foi a de que o comportamento legislativo se apresenta multifacetado, com dimensões que se revelam pelas três vertentes teóricas, isto é, por análises distributivistas, partidárias e informacionais. O trabalho procurou identificar evidências com base em quantitativos dos instrumentos, suas origens e objetos, e de manifestações das diversas dimensões contempladas por tais teorias. O propósito foi verificar como se deu a fiscalização pela Câmara dos Deputados, considerando as iniciativas dos parlamentares, sua relação com as respectivas vinculações partidárias, em especial se esta se encontrava na base governista ou na oposição, e ainda as interações com o Poder Executivo. Conclui-se que o processo de fiscalização é multifacetado, sendo necessário recorrer às teorias diversas para entendê-lo.

As perspectivas de aprofundamento do estudo são promissoras, entre elas, cabe enfatizar a possibilidade de elaborar um indicador capaz de demonstrar a atividade fiscalizatória e os benefícios para a sociedade, bem como sua efetividade. Ele pode envolver o tipo do instrumento de fiscalização, sua potência em termos de eficácia e abrangência, se ele foi aprovado ou não, qual objeto fiscalizado e respectiva relevância no orçamento. Em outro caso, considerar a porcentagem média de cadeiras controladas por um partido e a porcentagem de IFCs de autoria de seus membros, atestando se o tamanho da bancada afeta a fiscalização; para isso, será necessário aplicar cálculos estatísticos. Pretende-se ainda verificar se a popularidade do governante, medida por institutos de pesquisas, influencia de alguma forma o volume de controle.

Por fim, o objetivo do trabalho foi contribuir para o debate e lançar as atenções para a função de fiscalização do Parlamento. Sua identificação e o apontamento de certas características próprias a cada categoria não constituem um fim em si mesmo; é preciso ir além, comparar períodos diferentes, buscar indícios de avaliações sobre políticas públicas, construir indicadores de desempenho desses instrumentos, entre outros objetivos. É preciso recuar no tempo para compreender o funcionamento da Câmara dos Deputados e então propor melhorias e aperfeiçoamentos dessa relevante função, sob a diretriz: fiscalizar mais e melhor, para legislar menos e com maior qualidade.

6 – Referências

ALMEIDA, Acir. A política da mudança institucional: processo legislativo no pós-1988. *In:* ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 40., Caxambu, 2016.. Disponível em: https://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro/st-10/st19-7/10307-a-politica-da-mudanca-institucional-processo-legislativo-no-brasil-pos-1988/file. Acesso em: 10 out. 2018.

AMARAL, Ana Regina Villar Peres. *O parlamento brasileiro***.** processo, produção e organização legislativa: o papel das comissões em perspectiva

comparada. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor); Instituto Universitário e Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj), Rio de Janeiro, 2009.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. O Poder Legislativo na democracia contemporânea: a função de controle político dos parlamentos na democracia contemporânea. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 168, p. 7-17, 2005.

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

AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 5-38, 2002.

ANDRADE, Aparecida Moura; COUTINHO, Robson Luiz Fialho. *Regimento interno da Câmara dos Deputados aplicado às comissões*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016. 296 p. (Série conhecendo o legislativo, n. 15).

BRASIL. [Constituição(1988)]. *Constituição Federal de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 maio 2018.

_____. *Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992*. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm . Acesso em: 10 jul. 2018.

_____. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Brasília, 1950. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L1079.htm. Acesso em: 10 jul. 2018.

_____. Câmara dos Deputados. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. 18. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2017. Disponível em:http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/18847. Acesso em: 18 ago. 2018.

_____. *Questões de Ordem nº 325, de 2017*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/buscaQordem/. Acesso em: 18 ago. 2018.

_____.. *Questões de Ordem nº 409, de 2014*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/buscaQordem/. Acesso em: 18 ago. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 865.401-MG*. Relator: Ministro Dias Toffoli. Diário da Justiça nº 47/2018, de 9 mar. 2018. Disponível em: http://www.stf.jus.br. Acesso em: 8 out. 2018.

_____. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 748*. Relator: Ministro Celso de Mello. Diário da Justiça de 6 nov. 1992. Disponível em: http://www.stf.jus.br. Acesso em: 5 ago. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. *Regimento Interno do Tribunal de Contas da União*. Brasília: TCU, 2015. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/normativos/regimentos-internos/. Acesso em: 18 ago. 2018.

CARNEIRO, André Corrêa de Sá et al. *Curso de regimento interno*. 4. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016. 478 p. (Série conhecendo o legislativo, n. 14).

CARVALHO, Nelson Rojas de. *E no início eram as bases:* geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2003. 224 p.

CINTRA. Antônio Octávio et al. O Poder Legislativo na Nova República: a visão da ciência política. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Orgs.). *Sistema político brasileiro:* uma introdução. 3. ed. São Paulo: Konrad-Adenauer e Unesp, 2015. p. 81-123.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins; ALMEIDA, Debora C. Rezende de; FARIA, Claudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. *In*: PIRES, R. P. C. . *A efetividade das instituições participativas no Brasil*: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. p. 297-322.

DATAFOLHA. Eleições 2018.São Paulo: Instituto de Pesquisa Datafolha, 2018. Opinião Pública, dossiês. Registro TSE

BR-02581/2018. Disponível em: http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2018/10/05/8243d5308d78b278a50aee22acd0c018DD.pdf. Acesso em: 9 out. 2018.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibud.; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. 232 p.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibud.; LIMONGI, Fernando. Presidential power, legislative organization and party behavior in Brazil. *Comparative Politics*, New York, v. 32, p. 151-170, 2000.

FONSECA, Igor Ferraz; REZENDE, Raimer Rodrigues; OLIVEIRA, Marília Sílvia de; PEREIRA, Ana Karine. Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo federal. *Revista do Serviço Público*, Brasília, n. 64, p. 7-29, 2013.

FUCHS, Ruth; NOLTE, Detlef. Os pedidos de informação escritos e orais como instrumentos de controle parlamentar: Argentina e Alemanha em uma perspectiva comparada. *In*: LLANOS, Mariana; MUSTAPIC, Ana María (Org.). *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2005.

GASPARDO, Murilo. O parlamento e o controle democrático do poder político. *Revista da Faculdade de Direito,* São Paulo, v. 105, p. 769-825, jan. 2010. Disponível em: http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67921/70529. Acesso em: 22 jan. 2018.

GOMES, Fábio de Barros Correia. *Produção legislativa no Brasil*: visão sistêmica e estratégica no presidencialismo de coalizão. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013. 167 p. (Série temas de interesse do Legislativo; n. 23). Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/13756. Acesso em: 19 jun. 2018.

KREHBIEL, Keith. *Information and legislative organization*. Ann Arbor: The University of Chicago Press, 1991.

LEMOS, Leany Barreiro. *Controle legislativo em democracias presidencialistas*: Brasil e EUA em perspectiva comparada. Dissertação (Doutorado) - Universidade de Brasília, Brasília. 2005.

_____; POWER, Timothy J. Determinantes do controle horizontal em parlamentos reativos: o caso do Brasil (1988-2005). *Revista de Ciências Sociais,* Rio de Janeiro, v. 56, n. 2, p. 383-412, 2013.

LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB*, Rio de Janeiro, n. 37, p. 3-38, 1. semestre 1994.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos*, n. 76, p. 17-41, nov. 2006.MEDAUAR, Odete. Controle parlamentar da administração. *Revista de Informação Legislativa,* Brasília, v. 27, n. 107, p. 111-130, jul./set. 1990.

MOISES, José Álvaro. *O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011. 135 p. Disponível em: http://www.usp.br/imprensa/wp-content/uploads/O-Papel-do-Congresso-Nacional-no-presidencialismo-de-coaliz%C3%A3o.pdf. Acesso em: 20 jan. 2018.

MCCUBBINS, Mathew; SCHWARTZ, Thomas. Congressional 0versight 0verlooked: police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science*, v. 28, n. 1, 1984.

PACCE, C. D. Controle parlamentar da administração pública na legislação brasileira: a eficácia dos mecanismos de solicitação de informação. *Revista Digital de Direito Administrativo,* São Paulo, v. 1, n. 2, p. 377-391, 2014.

PEREIRA, Carlos. Temer é o presidente mais eficiente na relação com o Congresso desde 1995. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 20 out. 2017. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2017/10/1930813-temer-e-o-presidente-mais-eficiente-na-relacao-com-o-congresso-desde-1995.shtml. Acesso em: 8 nov. 2018.

PESSANHA, Carlos. Controle externo: a função esquecida do legislativo. *In*: SCHAWARTZMAN, Felipe F. et al. (Org.). *O sociólogo e as políticas públicas*. 1. ed. Rio der Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009. v. 1, p. 243-258.

PINTO, Céli Regina Jardim. A trajetória discursiva das manifestações de rua no Brasil (2013-2015). *Lua Nova*, São Paulo, p. 119-153, 2017.

RESENDE, Antônio José Calhau de. As comissões permanentes da Assembleia Legislativa de Minas Gerais e o processo legislativo: aspectos constitucionais e regimentais. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v. 18, n. 30, p. 75-110, jul./dez. 2016.

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, 2004.

RICCI, Paolo. A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. *In*: LEMOS, Leany Barreiro (Org). *O Senado Federal no pós-constituinte*. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008. p. 237-272.

SILVA, Daniel Eveling da. *Pelo prisma de Stendhal*: um olhar do literato sobre si, Napoleão, a Corte e a Aliança Trono-Altar (1790-1842). 2016. Dissertação (doutorado em História) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Minas Gerais, 2016.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Ronaldo Quintanilha da; REGES, Cleiton Paiva. Acordo internacional: a relação entre Legislativo e Executivo traduzida em números. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, v. 9, p. 94-118, 2018.

SILVA, Victor Augusto Araújo. *Mecanismos de alinhamento de preferências em governos multipartidários:* controle de políticas públicas no presidencialismo de coalizão**.** 2016. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SOARES, Evanna. A audiência pública no processo administrativo**.** *Jus Navigandi*, Teresina, v. 7, n. 58, 1 ago. 2002. Disponível em: http://jus.uol.com.br/revista/texto/3145. Acesso em: 9 ago. 2018.

SOUZA, Márcia Teixeira de. A ideia de controle na ciência política norte-americana: entre a normatividade e a racionalidade*. In*: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 26., 2011, São Paulo. *Anais*. Disponível em: http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1308189173_ARQUIVO_Marcia_Teixeira_de_Souza_-_Texto_Anpuh[1].pdf. Acesso em: 9 ago. 2018.

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

5

As relações entre ética, moral, mídia e comunicação em um mundo conectado

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.20.33-5

Nair Prata[1]

Resumo: Resenha do livro *Ética, mídia e comunicação: relações sociais em um mundo conectado,* de Luís Mauro Sá Martino e Ângela Cristina Salgueiro Marques.

Palavras-chave: Democracia. Ética. Comunicação política.

Abstract: *Review of the book* Ética, mídia e comunicação: relações sociais em um mundo conectado *by Luís Mauro Sá Martino and Ângela Cristina Salgueiro Marques.*

Keywords: *Democracy. Ethic. Political communication.*

A palavra "ética", apesar de fazer parte do cotidiano das pessoas, nem sempre tem o seu significado compreendido e internalizado em toda a sua amplitude. Segundo o *Dicionário Aurélio*, ética "é o estudo dos juízos de apreciação referentes à conduta humana suscetível de qualificação do ponto de vista do bem e do mal, seja relativamente a determinada sociedade, seja de modo absoluto" (FERREIRA, 1994, p. 280). Tendo como ponto central as imbricações das discussões sobre a ética no campo da comunicação, um livro, lançado este ano, se aventura pelo emaranhado de reflexões que o termo possibilita. Assim, discutir as relações sociais no mundo conectado em que vivemos, tendo como parâmetro a ética, a mídia e a comunicação é a proposta do livro *Ética, mídia e comunicação: relações sociais*

1 Doutora em Linguística Aplicada pela Universidade Federal de Minas Gerais e mestre em Comunicação pela Universidade São Marcos. Professora da Universidade Federal de Ouro Preto. Contato: nairprata@uol.com.br.

em um mundo conectado, de Luís Mauro Sá Martino e Ângela Cristina Salgueiro Marques, publicação de 240 páginas da Summus Editorial.

Logo na apresentação do livro, os autores explicam que,

> em primeiro lugar, não existe uma única definição para a palavra. Ao longo do tempo, vários filósofos e pensadores deram sentidos específicos a ela – e, como quase sempre acontece na filosofia, nem sempre estes conversam entre si. Além do mais, nenhuma ética indica, em termos absolutos, o que é 'certo' ou 'errado', ao menos como entendemos essas palavras no cotidiano (MARTINO; MARQUES, 2018, p. 9).

A proposta da obra é, segundo o próprio texto:

> Pensar a ética, na perspectiva deste livro, é pensar a prática – olhar para as relações de comunicação nos muitos espaços em que ela acontece, da complexidade das redes nas mídias digitais ao simples ato de dizer 'oi!' a alguém, passando pelas questões profissionais do mercado e das grandes empresas de mídia. Por isso, nossa proposta não é dizer o que fazer, mas perguntar por que fazemos, isto é, por que motivos agimos de determinada maneira e não de outra quando nos comunicamos (MARTINO; MARQUES, 2018, p. 10).

Ambos os autores são professores de Comunicação e têm vários trabalhos publicados, entre livros e artigos científicos: Luís Mauro Sá Martino é graduado em Comunicação (Cásper Líbero), tem mestrado e doutorado em Ciências Sociais (PUC-SP) e é professor do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Cásper Líbero; Ângela Marques é professora do Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social da UFMG, onde cursou mestrado e doutorado e é pós-doutora pela Universidade Stendhal Grenoble III, da França.

A palavra "ética" está presente no título de 13 dos 15 capítulos, o que demonstra a força do termo no conjunto da obra: "Ética e subjetividade", "Ética e narrativa", "A ética das decisões cotidianas", "A ética da polidez", "A ética da conversação", "Reconhecimento, autonomia e ética", "A ética e os enquadramen-

tos do cotidiano", "A ética da narrativa", "A ética da comunicação política", "A ética e a livre expressão", "Como a ética sobrevive diante dos interesses", "A ética das imagens", "Ética e efetividade na pesquisa acadêmica". Ao final de cada um dos 15 capítulos, há uma pequena sugestão de bibliografia, para que o leitor possa aprofundar a reflexão sobre os temas discutidos.

Os autores buscam no livro *Ethics and Experience*, de Timothy Chappell, as origens da ética, explicando que, há alguns milênios, quando os seres humanos começaram a viver em comunidade, foi necessário criar regras, fundamentais para a sobrevivência da espécie. "A ética nasceu quando, pela primeira vez, seres humanos decidiram usar a razão para tomar decisões a respeito dessas regras e, particularmente, de seus comportamentos na vida social. O que fazer? Como proceder? Qual é a decisão mais justa, mais correta?" (p. 13). Chappell aponta a Grécia clássica como o berço do nascimento da ética

> por conta desse vínculo entre decisão e racionalidade; enquanto decisões eram tomadas com base em uma consulta aos astros, no transe de um feiticeiro ou na autoridade do rei, não havia uma 'ética' propriamente dita (CHAPPELL, 2009, *apud* MARTINO; MARQUES, 2018, p. 13).

O livro *Ética, mídia e comunicação* tem texto leve, dialogado e com muitos exemplos que buscam facilitar o entendimento do leitor. Tenta provocar reflexões todo o tempo, instigando a análise por meio de argumentos claros e que fazem parte do cotidiano da sociedade. Os fatos reais ou retirados de obras de ficção, iluminados pela análise teórica, convidam a uma contemplação de situações que às vezes parecem banais, mas que, quando problematizadas, abrem reflexões com matizes de natureza diversa.

Logo no início da obra, os autores trazem um exemplo da série britânica *Doctor Who*, que parece sintetizar o debate em torno da ética de forma paradigmática: é ético eliminar os vilões – os Daleks – que provocam terror por onde passam? Segundo o texto,

> o fim dos Daleks significa esperança para inúmeras outras formas de vida. Mas, para isso, o Doutor deve eliminar seres vivos, exatamente como um Dalek faria. De um lado, o dever moral de garantir a vida de outros seres; do outro, o problema ético de decidir sobre quem se é. (MARTINO; MARQUES, 2018 p. 17).

A partir desse exemplo, os autores discutem os significados dos termos "ética" e "moral", lembrando que a diferenciação entre ambos nem sempre é clara:

> O termo 'ética' vem do grego clássico *ethos*, que significa, ao mesmo tempo, 'hábito' e 'caráter'. Em um sentido ainda mais antigo, *ethos* significava 'lugar onde se mora' ou 'habitação'. Embora essas palavras tenham hoje em dia um sentido bem diferente, os gregos sabiam muito bem o que estavam fazendo: o caráter de uma pessoa, entendiam, era derivado dos hábitos que ela adquiria. Assim, o caminho para que determinado indivíduo tivesse um bom caráter era cultivar nele, desde pequeno, bons hábitos. Daí a importância das condições sociais de vida, isto é, do 'lugar onde se mora', de nosso 'habitat' para a formação do caráter de alguém.
>
> Portanto, o *ethos* não era sinônimo de ética, mas do conjunto de práticas, adquiridas pelo hábito, que definia o caráter de uma pessoa. (MARTINO; MARQUES, 2018, p. 18).

Buscando um exemplo da vida cotidiana para ilustrar a discussão do que seja a moral, os autores relatam o seguinte caso:

> Outro dia, em um ônibus, um jovem estava ocupando o assento preferencial. Um senhor de idade embarcou e ele, imediatamente, fechou os olhos e fingiu que dormia. O jovem sabia que estava errado em não ceder o lugar e, por conta disso, qualquer outro passageiro, o cobrador ou o motorista teria o direito moral de dizer 'ei, por favor, ceda o seu lugar'. Seu erro ficaria evidente e a coisa seria constrangedora. Para que isso não acontecesse, o único caminho era *evitar o confronto moral* – no caso, fingir que estava dormindo e alheio à situação (MARTINO; MARQUES, 2018 p. 19).

O texto sintetiza, em um quadro, as diferenças entre ética e moral:

Quadro: Diferenças entre ética e moral

	Ética	Moral
OBJETIVO	Viver bem consigo	Justiça e integração
FONTE	Decisão pessoal	Norma coletiva
PRESSUPOSTO	Julgamento de valores	Princípios
TIPO DE ATITUDE	Reflexão	Ação automática
ONDE ATUA	Caráter de cada um	Costumes da sociedade

Fonte: Martino e Marques (2018, p. 23).

O Capítulo 1, intitulado "Ética e subjetividade: o que é ser alguém?" parte da discussão do significado de ser alguém no mundo contemporâneo, pois "as conexões virtuais, a economia e a política mundiais colocaram os seres humanos diante de novos desafios de convivência" (MARTINO; MARQUES, 2018, p. 31), conforme apontam os autores. O texto lembra que a noção moderna de pessoa remonta ao século 18, com o Iluminismo, quando Immanuel Kant indicava que "uma condição fundamental para a vida comum é considerar as pessoas fins em si mesmas e não meios para se alcançar determinados fins – se todos os seres humanos são iguais, deve-se tratar a todos do mesmo jeito" (KANT, 1987, *apud* MARTINO; MARQUES, 2018, p. 35).

No segundo capítulo, "Ética e narrativa: falar de si, falar dos outros", os autores partem da concepção de George Gerbner (1996 *apud* MARTINO; MARQUES, 2018, p. 43), no artigo "*Stories We Tell*", ao apontar que "as histórias que contamos são um dos principais fatores na formação dos vínculos entre pessoas e, por isso, fundamentais para o surgimento de comunidades e sociedades". Assim, o texto lembra que

> nosso conhecimento do mundo, em boa medida, é de segunda mão – no mínimo, na medida em que a circulação de narrativas, na sociedade, tende ao infinito. Essas narrativas que se entrelaçam com nossas histórias são responsáveis, até certo ponto, por definir o que conheceremos ou deixaremos de conhecer sobre a realidade (MARTINO; MARQUES, 2018, p. 44).

Dessa forma, "a narrativa é um espaço de encontro com o outro" e "esse infinito do outro é entendido apenas quando conseguimos abrir nossa sensibilidade para tentar compreender o que ele ou ela sente, vive, enxerga" (MARTINO; MARQUES, 2018, p. 44-45).

O Capítulo 3, "Pequenos problemas, grandes negócios: a ética das decisões cotidianas", trata da conformação ética das atitudes de cada um:

> as ações do cotidiano, mesmo as mais simples, revelam nossos valores, crenças e critérios éticos tanto quanto as grandes decisões da vida. Tanto as grandes quanto as pequenas decisões são orientadas por *valores*, isto é, critérios usados para julgar o que se deve fazer e avaliar os resultados das ações realizadas (MARTINO; MARQUES, 2018, p. 53).

Os autores falam das "verdades insuportáveis" da vida cotidiana, ao lembrar que o nosso dia a dia está repleto "de pequenas mentiras, enganos, ilusões e autoilusões que, paradoxalmente, facilitam a convivência" (MARTINO; MARQUES, 2018, p. 57).

O Capítulo 4 faz um apelo logo no título: "Por favor, leia este capítulo: a ética da polidez" e aponta que

> as boas maneiras, com todos os seus rituais, procedimentos e regras, podem ser entendidas como um complexo jogo de interações e comunicação com base no qual nosso cotidiano é criado – e a polidez é talvez a forma mais intensa da ética dessa relação" (MARTINO; MARQUES, 2018, p. 63).

Os autores explicam que, em linhas gerais,

> a polidez tem uma única finalidade: tornar a vida em sociedade possível. Viver com os outros não é fácil e, para evitar que o cotidiano seja uma fonte inesgotável de conflitos, adotamos uma série de atitudes para tornar essa convivência mais confortável para todos (MARTINO; MARQUES, 2018, p. 63).

O quinto capítulo, intitulado "A ética da conversação: por que é complicado falar com os outros", trata sobre as relações no cotidiano e o texto explica a importância deste tema:

> Nas sociedades atuais, a busca do diálogo e da consideração dos pontos de vista de todos é ao mesmo tempo um desafio e uma necessidade: lidamos, ao mesmo tempo, com questões éticas de natureza subjetiva e com problemas morais que dizem respeito às relações interpessoais (MARTINO; MARQUES, 2018, p. 76).

Os autores destacam três condições que devem ser respeitadas para haja verdadeiramente uma ação comunicativa na esfera pública: 1) "Todos podem falar livremente, sem constrangimentos nem coerção" (p. 83); 2) "Cada pessoa deve respeitar o outro e seu direito de ter uma opinião diferente" (p. 83); 3) "Cada um deve, de antemão, mostrar-se disposto a ouvir o outro e, mais ainda, a mudar de opinião" (p. 84).

Com o título "Reconhecimento, autonomia e ética: a comunicação e o direito à cidadania", o sexto capítulo discute a ética do discurso e lembra que um dos seus fundamentos "é a capacidade do indivíduo de se distanciar de si mesmo e de sua história para pensar como ela está entrelaçada a formas de vida coletivas" (MARTINO; MARQUES, 2018, p. 93). Além disso, destaca a importância do reconhecimento, ao lembrar que se trata de "um processo pertencente tanto ao campo da ética quanto da moral" (p. 102).

O Capítulo 7 é intitulado "Não fale com estranhos: comunicação, alteridade, amizade" e reflete sobre os vínculos comunicacionais da comunidade, lembrando que

> é por intermédio da dinâmica comunicativa que as sociedades se reinventam e garantem sua permanência. A comunicação traz sempre à tona o senso comum criado pela coletividade, possibilitando que os sentidos sejam reapropriados pela experiência de modo que ao mundo não seja devolvida a forma comum que instaura a relação, mas uma forma estranha, nova (em sua forma de aparecer) e legítima, pronta para encorpar o conjunto do conhecimento compartilhado (MARTINO; MARQUES, 2018, p. 106).

O oitavo capítulo, "Em que mundo você vive? A ética e os enquadramentos do cotidiano", discute a realidade e as realidades de cada um e as relações éticas que permeiam os encontros nesses espaços. O texto lembra que

> estamos acostumados, no cotidiano, a falar da 'realidade' como se estivéssemos de acordo a respeito do que é isso e como se ela fosse única. No entanto, há vários elementos que a formam, várias linhas que compõem seu tecido – e não deixa de ser uma coincidência que 'tecido' esteja perto da raiz de 'texto'. Cada indivíduo, nesse emaranhado, transita entre várias dessas linhas" (MARTINO; MARQUES, 2018, p. 120).

O nono capítulo é intitulado "Estereótipos, mídia e realidade" e parte de uma questão principal: como conviver com pessoas que têm visões de mundo diferentes, às vezes incompatíveis com as nossas? Segundo os autores,

> uma das características das sociedades pluralistas é a presença de vários grupos e indivíduos que lutam pelo reconhecimento de seu direito de ser o que são e viver com as mesmas garantias que todos os outros. Mas isso não acontece de graça: para obter esse reconhecimento, é preciso que cada grupo leve, continuamente, suas questões para esferas públicas de debate (MARTINO; MARQUES, 2018, p. 130).

Ao final do capítulo, os autores apontam a importância de se conhecer o outro "como o único caminho para deixar de ter medo dele e passar a vê-lo como um igual, apesar das diferenças e, portanto, alguém com quem se pode falar" (MARTINO; MARQUES, 2018, p. 136).

O décimo capítulo tem como título "Você disse 'bem informado'? A ética da narrativa" e discute a objetividade a partir de três aspectos:

> a) há um paradoxo entre teoria e prática: jornalistas aprendem que 'objetividade não existe' e, no entanto, são cobrados por rigor e precisão na apuração dos fatos;
> b) os livros não propõem uma volta ao conceito clássico de subjetividade, reconhecendo que o conhecimento completo da realidade é impossível – toda narrativa é

> uma seleção –, mas c) isso não quer dizer que um repórter não consiga fazer um relato objetivo de um fato singular, a matéria-prima do jornalismo (MARTINO; MARQUES, 2018, p. 139-140).

Com o título "A ética da comunicação política: Aristóteles encontra Frank Underwood", o Capítulo 11 aborda a democracia e a ética nas relações instauradas nesse tipo de governo. Frank Underwood, que comparece no título do capítulo, é o protagonista da série *House of Cards*. Ele busca a presidência dos EUA sem respeito à ética e às regras do jogo democrático. O texto traz um interessante quadro, que aponta as divisões clássicas do poder – monarquia (governo de um só), aristocracia (governo de alguns) e democracia (governo de todos) –, a partir de quatro categorias: a proposição, as vantagens, as desvantagens e os limites ou divisões.

No Capítulo 12, "O direito de falar: a ética e a livre expressão", os autores apontam os dois grandes tópicos que devem permear a relação entre democracia, direito e comunicação: 1. Abordar o problema "em sua expressão mais simples, isto é, na ética da comunicação nas interações do cotidiano" e 2. Compreender o problema "em sua extensão macro, analisando as relações entre a mídia e o espaço público" (MARTINO; MARQUES, 2018, p. 167). O texto lembra que, apesar de o direito à fala ser igual para todos, são desiguais as condições para o exercício da comunicação.

O título do Capítulo 13 é uma pergunta ("Como a ética sobrevive diante dos interesses?") e trata sobre uma das questões mais controversas do nosso cotidiano. O texto busca Bourdieu (*apud* MARTINO; MARQUES, 2018, p. 178), para quem "o respeito a princípios éticos não é uma decisão individual e livre; na prática, só somos éticos quando somos obrigados a isso" e "o interesse, e não a ética, é o fundamento das ações – a ética seria, no máximo, um discurso para a obtenção de um lucro simbólico no campo. Não existe, nessa ótica, ato desinteressado" (p. 189). Não haveria saída, portanto? Os autores refletem, afirmando que a linguagem "pode ser um elemento de desafio e não apenas de aceitação" (MARTINO; MARQUES, 2018, p. 190).

No penúltimo capítulo – o de número 14 –, intitulado "A ética das imagens, representações e poder no mundo visual/virtual", os autores apontam que

> a imagem é um constructo da realidade a partir de um complexo processo de produção, que implica desde a técnica do produtor até sua perspectiva de criar uma nova mensagem com os elementos já existentes [e] a imagem é esmagadora em seu efeito de realidade. Aproxima o mundo do indivíduo sem a necessidade de uma elaboração conceitual e, associando-se ao simbólico, permite uma compreensão imediata do representado (MARTINO; MARQUES, 2018, p. 194).

Sobre a fotografia, especificamente, o texto explica que,

> de todos os elementos dos meios de comunicação responsáveis por criar o efeito de real, a fotografia parece ser o de ação mais imediata e duradoura. A dialética da imagem faz que o acontecimento real só passe a existir a partir do momento em que se transforma em algo virtual. A realidade ganha existência na transposição para a tela, para a página (MARTINO; MARQUES, 2018, p. 193).

Por fim, encerrando o livro, o Capítulo 15, que tem como título "Olhando para nós: ética e afetividade na pesquisa acadêmica", trata sobre as relações no ambiente acadêmico:

> Fazer uma pesquisa não significa apenas lidar com ideias, teorias e conceitos – ou seja, com o aspecto cognitivo da questão. Ao contrário, exige também um investimento afetivo considerável, no sentido de dispor de tempo, dedicação e esforço para se concentrar, talvez durante anos, em um único tema (MARTINO; MARQUES, 2018, p. 205).

Os autores explicam que

> a ética da pesquisa em comunicação é um processo de construção, ao longo do qual o pesquisador (junto com seus pares) explicita questões, explora suas ambivalências, tensões e potências, sempre negociando as respostas. A ética da comunicação nos confere a possibilidade de elaborar nossa experiência, transformando-a em matéria inteligível, comunicável e partilhada (MARTINO; MARQUES, 2018, p. 215).

Ao final, o livro traz, como um apêndice, um interessante tópico intitulado "Para terminar: cinco desafios da ética na comunicação", e os autores justificam essas reflexões, afirmando:

> É comum, tanto para profissionais quanto para estudantes e pesquisadores da área, oscilar entre duas posições: ter princípios éticos terrivelmente rígidos que, por isso mesmo, são impossíveis de colocar em prática; ou, por outro lado, princípios tão maleáveis que seria possível questionar se ainda estamos falando de 'ética' ou se não se trata, na verdade, de casuísmo, isto é, de ideais que podem ser adaptados a qualquer situação desde que se tenha uma boa justificativa, seja de que natureza for (MARTINO; MARQUES, 2018, p. 217).

Os cinco desafios são:

1. "Dentro do mercado, apesar do mercado" – A mensagem-chave desse tópico é que não se pode ignorar o mercado. O texto aponta que o primeiro desafio ético do comunicador "são as relações entre mercado e o campo da comunicação". Os autores lembram que, "mesmo entendendo a comunicação como um produto, existe o desafio ético de manter a qualidade do trabalho mesmo dentro do mercado" (MARTINO; MARQUES, 2018, p. 218-219).

2. "A tecnologia: encontrar o humano no digital" – Esse tópico frisa que a tecnologia não pode ser ignorada. "Cada pessoa, cada grupo, cada sociedade vai adotá-la de acordo com seus critérios, mas não pode deixar de fazer isso – é um processo que alguns autores denominam 'midiatização da sociedade'" (MARTINO; MARQUES, 2018, p. 221).

3. "Entender a alteridade do outro" – Algumas perguntas apontam para o cerne das discussões deste tópico: "Quem é o outro e o que vai acontecer com ele depois de entrar em contato com a mensagem? Qual é a cultura dele, como ele vai entender os elementos do discurso? Como chegar a esse outro que, como nós, é inteiro mistério?" (MARTINO; MARQUES, 2018, p. 221). Os autores

lembram que apenas vislumbramos o outro numa relação de comunicação e que não é possível se conhecer o outro integralmente.

4. "Comunidade e política" – O tópico reflete sobre como a questão ética se relaciona com a comunicação a partir do sentido de comunidade. O texto aponta que

> a comunidade é, também, uma ação política. Ela cria vínculos, força, faz que o cidadão tenha voz. Veja-se, por exemplo, como os grupos representativos desse ou daquele segmento se organizam e ganham números no ambiente digital. O indivíduo isolado é uma condição desastrosa em termos políticos (MARTINO; MARQUES, 2018, p. 222-223).

5. "Identidade e responsabilidade" – A partir da questão "Quem é o comunicador?", o texto aponta que, às vezes, os comunicadores podem cair em uma tentação elitista, "criando uma distância imaginária entre seu gosto e o gosto ou vontade de um receptor entendido como alteridade". Segundo os autores, a liberdade de escolha é o ponto central de qualquer debate sobre ética na comunicação. Eles explicam que "as decisões tomadas no âmbito das relações comunicativas não ficam fora do enquadramento das decisões humanas – não no sentido do que se vai escolher, mas pensando justamente no fundamento do que se pode de fato escolher" (MARTINO; MARQUES, 2018, p. 223-224).

No encerramento do livro, os autores apontam:

> Não há, aqui, a pretensão de esgotar o assunto. Nesse sentido, a ética da comunicação na sociedade não trará a solução da incógnita, mas permitirá aproximações mais rápidas. Até então, o equilíbrio de forças permanecerá instável, gerando conflitos e contradições no cotidiano – mas também abrindo possibilidades para a solidariedade, a convivência e o entendimento (MARTINO; MARQUES, 2018, p. 225).

Referências

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário básico da língua portuguesa Folha/Aurélio*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1994.

MARTINO, Luís Mauro Sá Martino; MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. *Ética, mídia e comunicação: relações sociais em um mundo conectado*. São Paulo: Summus Editorial, 2018, 240 p.

Como publicar nos *Cadernos da Escola do Legislativo*

1 – Publicamos estudos de natureza analítica, preferencialmente inéditos, sobre temas de interesse do Poder Legislativo, do Estado e da sociedade, nas áreas de Direito, Administração Pública, Ciência Política, História Política, Políticas Públicas, Economia, Orçamento Público e afins.

2 – Além de estudos monográficos, aceitam-se traduções ou resenhas. A responsabilidade pelos artigos publicados é exclusiva dos autores. Se for o caso, o autor deverá tomar as providências necessárias no sentido de obter permissão para a publicação ou o uso de qualquer material eventualmente protegido por direitos autorais.

3 – O texto recebido será avaliado por parecerista *ad hoc*, especialista na área do tema abordado, observando-se os critérios de densidade e adequação aos objetivos da publicação. O parecerista poderá sugerir modificações formais ou de conteúdo, ou opinar pela não publicação, caso em que a decisão tomada será comunicada ao autor.

4 – Devem acompanhar o texto informações acadêmicas e profissionais sobre o autor (titulação acadêmica, atividade profissional, vínculo institucional e informações para contato).

Para mais informações, acesse: https://cadernosdolegislativo.almg.gov.br/seer/index.php/cadernos-ele/about/submissions#onlineSubmissions.

Os artigos publicados são de responsabilidade dos autores.

Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais – Escola do Legislativo

Av. Olegário Maciel, 2.161 – Belo Horizonte – MG – 30180-112

Tel.: (31) 2108-3400

E-mail do editor: nepel@almg.gov.br

E-mail da Escola do Legislativo: escola@almg.gov.br

- Rachel Cardoso Barreto
- Manoel Leonardo Santos
- Gláucia Miranda
  Matheus Miranda de Oliveira
- Ronaldo Quintanilha da Silva
- Nair Prata



ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA
DE MINAS GERAIS