



Grupos de Interesse em Audiências Públicas: Uma análise do legislativo brasileiro¹

Mariele Troiano²

Introdução

No dia 11 de março de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou o início da pandemia de Covid-19, doença causada pelo novo coronavírus (Sars-Cov-2), com registro de pelo menos 115 países com casos de infecção. O cenário alarmante que se apontava fez com que medidas para frear a disseminação do vírus se tornassem prioridades para as autoridades políticas. O debate sobre quarentena, *lockdown*, toque de recolher, distanciamento e uso de máscaras borbulharam na agenda política. Países como Itália, Espanha, China e Nova Zelândia lideraram as primeiras decisões políticas a respeito da pandemia, que em grande maioria, estavam relacionadas à diminuição da circulação de pessoas em espaços públicos. Em outros países, como no Brasil, os impactos sanitários da pandemia foram questionados diante uma falaciosa preocupação com a economia e com a manutenção dos empregos, pondo em xeque o próprio direito à vida. Mas, embora com agendas distintas, líderes políticos de diversos países tinham uma decisão comum para os próximos anos: o enfrentamento da pandemia, além da certeza que seus projetos políticos teriam que ser postos em prática imersos a esse contexto adverso.

¹ Este artigo é uma versão preliminar e não deve ser citado/compartilhado sem autorização da autora.

² Docente do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal Fluminense.

Se podemos considerar que as agendas políticas haviam sido prejudicadas, não diferente o sistema de tramitação convencional dos países também havia sido afetado pela pandemia ao decretar o fechamento também das Casas Legislativas. Ademais, apresentava-se aos governos a equação legislativa de produzir “boas políticas” o mais rápido possível, afinal, a pandemia envolvia a segurança e a sobrevivência da população. Também é característico do sistema democrático a produção de políticas com base na formação de consensos entre os diversos atores. Assim, conforme Krehbiel (1991), o poder legislativo aparece como o mais permeável às demandas da sociedade e absorção de convergências dos parlamentares dentre os poderes republicanos.

No Brasil, há algumas formas dessa intersecção envolvendo diretamente a sociedade civil, tais como participações diretas via canais de comunicação e espaços institucionais que permitem a participação de grupos organizados como as audiências públicas. Conforme Santos e Avritzer (2002, p. 51), um dos objetivos da Constituição Federal de 1988 foi trazer à tona uma nova gramática social e cultural articulada com a inovação institucional e reconhecer a participação social como um direito social.

Diante da necessidade de manutenção de espaços que promovam essa intersecção entre política e sociedade como motor do sistema democrático ao mesmo tempo em que todas as atividades legislativas são transferidas para ambiente digital, esse trabalho tem como objetivo responder as seguintes indagações: como ficaram essas participações e esses espaços institucionais diante das mudanças impostas pela pandemia em um contexto em que os debates presenciais deram espaços às moderações online? As audiências públicas nas comissões permanentes se mantiveram diante desse contexto? Dentro das novas condições, quem participou dessas audiências?

O objetivo desse trabalho é mapear as audiências públicas que aconteceram nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados durante o ano de 2021 no formato híbrido. O objetivo específico é analisar o conteúdo e o perfil dos participantes dessas audiências públicas na Comissão de Educação (CE). A Comissão de Educação foi escolhida dentre as 25 comissões permanentes por conta da importância da temática nesse período e por ter sido a segunda comissão com mais audiências ao longo do ano de 2021 – foram contabilizadas neste mapeamento preliminar 50 reuniões exclusivas da comissão e 63 reuniões em comissões conjuntas.

A pesquisa faz uso da metodologia qualitativa de revisão bibliográfica sobre processo legislativo e audiências públicas. Além desse material, uma análise documental

das notas taquigráficas das audiências públicas também fez parte do levantamento e foram organizadas em um banco de dados.

Esta pesquisa tem por finalidade suprir uma lacuna sobre o funcionamento do processo legislativo em tempos de pandemia, tornando mais consistente o conhecimento a respeito das audiências públicas, bem como visa fornecer subsídios para o aperfeiçoamento de seu desenho e do processo desse instrumento de participação social durante a experiência legislativa híbrida.

A grande contribuição deste trabalho está em mostrar que audiências públicas funcionaram no ano de 2021, sobretudo, mantendo uma agenda de direitos sociais em debate, possível perceber a partir das comissões temáticas atuantes. Ao olhar, especificamente, para as audiências que ocorreram no âmbito da Comissão Permanente de Educação é possível interpretar um equilíbrio na participação de grandes associações/ entidades representativas e representantes do governo. Os números também comprovam uma participação tímida de representantes não-organizados da sociedade.

O artigo está dividido em cinco seções. Para além dessa introdução, na próxima seção há uma análise da atuação do legislativo brasileiro, com o objetivo de apresentar a importância do desenho atual do poder republicano em relação à sua permeabilidade às demandas de grupos e da sociedade civil. Já na terceira parte, a proposta é realizar uma trajetória histórica de interações entre esfera política e sociedade mediada por tecnologia em construção e execução antes mesmo da pandemia ser estabelecida no Brasil. Na parte seguinte, o intuito é apresentar um mapeamento preliminar das audiências públicas que ocorreram no âmbito da Comissão de Educação durante o ano de 2021. Por fim, algumas considerações apontam para uma participação mais explícita de comissões que mobilizam, de certo modo, temas sociais e, que na Comissão de Educação, especificamente, a participação de grupos de representação consolidados foi mais numerosa que participações não-organizadas.

Legislativo Brasileiro

Esta segunda seção visa tratar do atual desenho institucional brasileiro caracterizado por um Executivo forte com a presença de um Legislativo atuante, sobretudo, a partir do recente processo de democratização. O intuito também é destacar

as práticas iniciadas durante o processo constituinte e sustentar a importância de estudos que examinam a produção legislativa, principalmente sua estrutura institucional. Para isso, o desenho do presidencialismo de coalizão é o ponto de partida.

Perante as ondas de democratização assinaladas por Huntington (1994), a terceira fase provocou fortes mudanças na maioria dos países da América Latina durante os anos das décadas de 1970 e 1980, e com essas rupturas se formava um terreno fértil para a discussão de qual seria o sistema mais estável: o presidencialista ou o parlamentarista.

Esse debate foi liderado, de modo geral, por Juan Linz (1978; 1994) que apontou os obstáculos da opção presidencialista com base em seu sistema eleitoral. Afinal, eleitores do presidente e dos parlamentares não seriam necessariamente os mesmos em sistemas presidencialistas, podendo provocar uma “paralisia decisória” durante o processo de formação de coalizão (SANTOS, 1986). Riggs (1988) também afirma que com o presidencialismo seria inviável gerar representatividade e legitimidade mínimas para a sobrevivência do regime democrático. E Stepan e Sketch (1993), ao compararem as democracias dos países da América Latina, do Leste Europeu e da Ásia, do início da década de 1990, concluíram que as características do parlamentarismo o tornam mais estável que o presidencialismo.

No argumento central desses autores, a matemática que mensura a estabilidade dos sistemas é simples e se concentra na questão eleitoral e na resolução do problema de formação de maiorias, ou seja, se problemas de maioria ocorrem em um sistema parlamentarista, um novo ministro é escolhido pela maioria do parlamento; enquanto em um sistema presidencialista, a incompatibilidade é mantida até as novas eleições – previstas a cada quatro anos.

O perigo posto pelas eleições presidenciais de soma zero é aumentado pela rigidez do período fixo do mandato. Ganhadores e perdedores são claramente definidos para todo o período do mandato presidencial. [...] Os perdedores têm de esperar pelo menos quatro ou cinco anos sem nenhum acesso ao poder Executivo e à patronagem. (LINZ, 1985, p. 56 apud MAINWARING e SHUGART, 1993, p. 194).

Na interpretação dos autores, isso acontece devido à diferença da natureza das relações estabelecidas entre Legislativo, Executivo e o eleitorado. A relação entre os poderes no parlamentarismo é hierárquica e incide entre o eleitorado e o Legislativo, e esse último com o Executivo, não existindo relação direta entre os eleitores e o Executivo.

Já no sistema presidencialista, a comunicação é de mão dupla: o Executivo depende do Legislativo e ambos dependem do eleitorado (SANTOS, 2002, p. 244).

Cheibub, Przeworski e Saiegh (2002, p. 12) apontam categoricamente alguns problemas na abordagem do autor Juan Linz e afirmam que não é o presidencialismo que torna a democracia mais vulnerável ao fracasso. Os autores demonstram que a probabilidade de fracasso está relacionada às distintas naturezas de alianças e coalizões, posto que governos de minorias legislam de forma tão eficaz quanto os governos de maioria.

Na medida em que a literatura internacional foi avançando, foram acrescentadas mais explicações sobre os sistemas, além da divisão entre presidencialismo, parlamentarismo e sistema misto apenas, conforme apresentado por Duverger (1980). Shugart e Carey (1992), por exemplo, consideram que os diferentes tipos de presidencialismo variam conforme as relações entre os poderes Executivo e Legislativo, em especial, as funções legislativas do Executivo. Para os autores, o aparente conflito entre os poderes pode transformar-se em cooperação quando o Executivo realiza suas funções legislativas. Logo, qualquer interpretação que envolva a noção de que há um fortalecimento do Executivo às expensas das funções do Legislativo pode induzir a conclusões errôneas.

Para Mainwaring e Shugart (1993) há três tipos de presidencialismo: o sistema presidencialista puro; o premier-presidencialismo e o presidencialismo-parlamentarista. O sistema puro seria o mais comum entre os países da América Latina, inclusive no Brasil, e seria composto pelas seguintes características:

- a) chefe do Estado ocupando cargo no Executivo eleito diretamente pela população;
- b) os mandatos tanto dos parlamentares quanto do presidente são fixos;
- c) o Executivo eleito nomeia diretamente a composição do seu governo;
- d) o Executivo possui funções legislativas asseguradas constitucionalmente.

Um estudo realizado por Shugart e Carey (1992) também analisa os tipos de relação entre os poderes, podendo existir um poder do Executivo com funções legislativas ou poder de *referendum*. O primeiro se refere ao poder de veto parcial ou total do presidente, prerrogativa de iniciar leis, pedidos de emergência, questões administrativas, orçamentárias e decretos. O segundo se relaciona ao poder de legislar e dissolver o

parlamento. Incluso na primeira condição, o Brasil está, para os autores, entre os três países com poder do Executivo mais forte, apenas atrás de Chile e Colômbia. O último país na amostra dos autores é a Venezuela, onde o presidente não tem poder legislativo.

A interpretação dos autores rejeita a ideia de que o Executivo é fortificado às expensas de um Legislativo fraco e ressalta a atuação da composição das assembleias como fundamentais para a formação do consenso e eliminação do conflito. Shugart e Carey (1992) inovam ao afirmar que são as assembleias fracas que tornam os governos instáveis e menos efetivos, enquanto as assembleias fortes predominam em governos estáveis e efetivos. Assim, as assembleias são responsáveis pela ponte entre o Executivo e o eleitorado, e o Executivo pode optar em agir unilateralmente sem buscar cooperação parlamentar e reduzir conflitos diretos. Para os autores, este seria o caso brasileiro (SHUGART e CAREY, 1992).

Para Cox e Morgenstern (2001), as assembleias podem ser de quatro tipos: a) recalcitrante combinada com o poder imperial do presidente; b) subserviente combinada com o poder dominante do presidente; c) e d) formadas por maiorias maleáveis pelo presidente (essa categoria está subdividida em outras duas qualificações). As assembleias recalcitrantes referem-se a uma assembleia muito pequena de base de apoio ao governo. Em oposição, uma assembleia subserviente teria uma base de apoio total ao governo. O terceiro e quarto tipos referem-se às maiorias parlamentares que são formadas conforme a barganha política, podendo essa ser por meio da patronagem ou pela busca de espaço e voz no processo decisório (COX e MORGENSTERN, 2001).

Para os autores, a variação entre os tipos de presidencialismo tem relação direta com as alianças que o presidente tem em plenário, considerando os interesses de cada parlamentar. Assim, legisladores que não possuem preocupação maior de se reeleger, muito provavelmente se preocupam com políticas específicas para a sua clientela; enquanto parlamentares absortos com carreiras políticas podem até estarem preocupados com políticas clientelistas, mas o objetivo deles está nas políticas públicas de escopo nacional (COX e MORGENSTERN, 2001). Para esses autores, a América Latina possui a maioria dos presidentes com fraco poder político e forte poder institucional, ou seja, com fracas alianças no Congresso Nacional e com poder imperial de produzir maiorias para defender suas iniciativas legislativas, caracterizando um processo de pouco conflito, muita cooperação e um modelo distante de uma democracia ideal (COX e MORGENSTERN, 2001).

Fato é que os estudos têm se preocupado muito mais com a atuação do Executivo que com a do Legislativo e, embora tenham acrescentado em suas análises a questão da natureza das assembleias e lideranças, as interpretações tendem a não enfrentar questões partidárias que envolvem os parlamentares, submetendo-os sempre aos seus interesses particularistas. Combinar a atuação fortalecida do Executivo com o Legislativo fragmentado com seu sistema multipartidário é a chave para a interpretação do presidencialismo de coalizão, que não acontece só no Brasil, mas que o somatório de características institucionais faz dele um sistema bastante peculiar (ABRANCHES, 1988).

Limongi e Figueiredo (2005) mencionam que as agendas dos poderes não são tão distintas como colocadas pela literatura, pois as demandas do eleitorado de ambos os poderes se assemelham. Os autores argumentam que as propostas, antes mesmo de se posicionarem como políticas particularistas, precisam fazer parte da agenda do Executivo, caso contrário não seriam nem mesmo aprovadas, ou seja, o Executivo também depende de produção de leis que beneficiam diretamente sua base eleitoral via distribuição de ministérios e cargos comissionados, demarcando assim sua preferência partidária e suas lideranças dentro do Legislativo. Logo, o processo decisório tende a ser compartilhado e negociado, apresentando um intenso poder de agenda do Executivo, mas nem sempre preponderante.

Freitas (2013) complementa esses estudos apontando que antes de entrar no mérito da natureza da preferência do parlamentar, seja pessoal ou política, os parlamentares almejam a aprovação de leis. Logo, é a concordância de agendas que marca a contínua busca dos parlamentares pela mudança do *status quo* (FREITAS, 2013, p. 48).

O fortalecimento do Executivo está longe de ocorrer às escusas do enfraquecimento do Legislativo, pois apresentam uma produção acelerada de leis via Legislativo que não pode ser menosprezada.

Schneider (2004) afirma que o fortalecimento do Executivo incita a comunicabilidade entre os poderes por meio das coalizões, assertiva essa que também está na conclusão do trabalho de Freitas (2013) ao chamar o sistema de “presidencialismo da coalizão”, ou seja, um presidencialismo que não ocorre sem que coalizões sejam projetadas.

As coalizões dentro de um sistema presidencialista podem assumir diversos formatos, mas a combinação mais encontrada na literatura é a coalizão legislativa, que visa criar bases de sustentação partidária no Congresso Nacional para as propostas

colocadas pelo presidente da República, envolvendo diretamente líderes e partidos (SCHNEIDER, 2004).

Embora existam contraposições na literatura a respeito do poder dos líderes sobre a disciplina partidária, é consenso a afirmação de que todo o sistema político brasileiro foi estruturado tanto para o desenvolvimento das carreiras parlamentares quanto para a natureza da produção de leis não terem como base o distributivismo (ainda que ele exista) e, que então, as coalizões obedecessem ao princípio partidário.

Dessa forma, o Executivo não é forte a despeito do Legislativo, ele é forte porque a Constituição de 1988 assim o estabeleceu (LIMONGI, 2006). A Constituição de 1988 alterou radicalmente as bases institucionais sobre as quais se estruturam as relações entre o Poder Executivo e o Legislativo, assim como aconteceu com tantas outras constituições modernas presidencialistas, posicionando o caso norte-americano como exceção (LIMONGI, 2006). Ao afirmar sobre a existência de um Executivo forte sustentado pela própria estrutura do presidencialismo de coalizão, deve-se ressaltar também a atuação de um Legislativo fortalecido por práticas institucionais iniciadas na Constituinte e mantidas pela Constituição de 1988.

Dentro das grandes mudanças institucionais e suas funções, as audiências públicas são apresentadas como uma oportunidade de atuação de grupos de interesse ao mesmo tempo que são importantes ferramentas de intermediação.

Os estudos sobre audiência pública são inúmeros quando analisados como instituições participativas, ferramentas de democratização, empoderamento de atores considerados negligenciados da sociedade ou como um processo de tomada de decisão descentralizado. Dessa forma, a literatura pode ser considerada consensual no que se refere à importância das audiências públicas na passagem da democracia representativa para a democracia participativa no atual sistema político brasileiro.

A audiência pública é um instrumento colocado à disposição dos órgãos públicos para promover um diálogo com os atores da sociedade, com o escopo de buscar alternativas para demandas e soluções de problemas que contenham interesse público. As audiências também podem servir como instrumentos para coletas de informações ou provas, como depoimentos, opiniões de especialistas, e documentos sobre determinados fatos. O espaço público não é negligenciado em nome do privado, mas cabe ao privado ter a opção de opinar e vocalizar suas demandas por meio das audiências públicas. Entretanto, os estudos sobre audiências públicas no âmbito das oportunidades de

intermediação de interesses são escassos e muitos se baseiam em parte de uma empiria ou em possíveis agendas de pesquisa.

Interação, Processo Legislativo e Tecnologia

A pandemia obrigou, de certo modo, os processos legislativos a se adaptarem ao remoto e isso implicou diretamente em duas questões: na necessidade de incremento tecnológico para que o pleno funcionamento acontecesse e de ferramentas para que o afastamento do presencial não traduzisse em um obstáculo a partilha de demandas, preferências e perspectivas advindas da sociedade, afinal, uma das principais características do processo legislativo é sua permissibilidade à sociedade. Assim, não seria apenas o fato de transpor para o mundo virtual as discussões, mas propor um debate suficientemente heterogênea de temas importantes (e urgente) para a sociedade em ambiente virtual.

Para isso, devemos considerar que a pandemia não marcou o surgimento da tecnologia como instrumento auxiliar e meio para a produção de leis. Há muito tempo tecnologia e inovação apareceram como ferramentas diante do grande volume de informação, da necessidade de maior velocidade para processamento delas e, por fim, do compartilhamento entre os *stakeholders*. Destaco o início dos anos 2000 como o responsável pelas mudanças sedimentadas em nossa contemporaneidade ao que se refere política e tecnologia. No âmbito internacional, foi em 2001 que o então presidente do Banco Mundial, James Wolfensohn, discursou em uma Conferência sobre a importância da existência de um governo eletrônico (*e-government*):

E-government is an aspect of the whole issue of governance, the whole issue of the development of the digital revolution, the whole issue of how you address the questions of poverty, how one addresses the question of the digital divide...You cannot simply ignore the fact that technology has the prospect of giving a huge advantage to one segment of the world, leaving behind another segment of the world with an even greater gap to catch up (WOLFENSOHN *apud* KINGHAM, 2001)

Depois, em 2008, como iniciativa da União Interparlamentar da Organização das Nações Unidas (UIP - ONU), foi realizada uma pesquisa entre os países signatários sobre o uso de tecnologias nos parlamentos ressaltando a importância da participação, transparência e efetividade dos governos. Com essa atitude, o debate internacional estava mais que posto para a importância de pensar não só sistemas de *e-government*, mas também de *e-parliament* (efetividade) e *e-democracy* (transparência).

Essa agenda internacional refletiu imediatamente na agenda doméstica. No Senado Federal, por exemplo, no ano de 2008, o Ato do Presidente n. 2 instituiu a Comissão Especial do Processo Legislativo Eletrônico. O objetivo primeiro da Comissão visava a organização e a estruturação de informações legislativas para subsidiar a divulgação de indicadores de desempenho e produtividade para, posteriormente, promover a implementação de um processo legislativo integralmente eletrônico.

O PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL, no desempenho de suas atribuições,

RESOLVE

Art. 1º Instituir Comissão Especial encarregada de:

- I – avaliar e apresentar diagnóstico sobre os procedimentos de alimentação e recuperação de informações, os bancos de dados e os sistemas legislativos;
- II – propor uma política de gestão da informação legislativa;
- III – definir as diretrizes para implantação do Processo Legislativo Eletrônico, aprimorado e constantemente atualizado em conformidade com as novas tecnologias de informação; e
- IV – gerenciar a implementação de funcionalidades nos atuais bancos de dados e sistemas de informações legislativas da Casa³.

A transformação também aconteceu nesse mesmo momento na Câmara dos Deputados. O portal e-Democracia, por exemplo, nasce em 2009 como uma solução tecnológica desenvolvida pelos próprios servidores da casa legislativa a partir de um *software* livre. Na própria descrição do Portal, ele objetiva “ampliar a participação social no processo legislativo e aproximar cidadãos e seus representantes”.

Em 2011, a Lei de Acesso à informação (Lei nº 12.527, de 2011) entra em vigor e marca o início da construção de uma cultura de transparência de informações sobre o

³ https://www.senado.leg.br/relatorios_sgm/PLE/AtosPLE.pdf

processo legislativo que muito a tecnologia corroborou, pois, a lei não ampara tão somente o acesso à informação, mas pressupõe uma grande quantidade de informação organizada, catalogada e acessível de forma rápida.

A partir desse contexto introdutório, as atualizações tecnológicas por novas versões e opções para participação da população foram se ampliando no âmbito do Legislativo brasileiro e a participação começou da sociedade nesses canais passou a ser mais direta, sobretudo, no processo legislativo. Em 2016, o Portal e- Democracia foi reconfigurado e passou a ter mais de uma opção para a participação dos cidadãos, subdividindo-se em: 1) Audiências Públicas Interativas; 2) Wikilegis; e 3) Expressão.

Outros exemplos ainda poderiam ser mencionados e modelos de interação com uso de tecnologia que acabamos exportando para outros países. De fato, essa seção do artigo visa apresentar uma preocupação com tecnologia e participação da sociedade muito anterior a pandemia de covid 19, processo esse que já estava em construção e – em vias de – consolidação. Com o *know-how* estabelecido, análises apontam que a pandemia indiretamente facilitou a migração da estrutura tecnológica no processo legislativo, ampliando seus usos não só por meio das interfaces, mas também na prática diária como contagem dos votos e placar dos votos nominais. A presença análise aponta que o Sistema Deliberativo Remoto instalado na pandemia também é parte desse processo.

O Sistema Deliberativo Remoto na Câmara dos Deputados

Cabe ressaltar que a transposição para o mundo virtual não criou nem alterou na Câmara dos Deputados os Regimentos Internos já existentes, embora considerassem para a Câmara o uso exclusivo para o momento pandêmico⁴.

Instituí, no âmbito da Câmara dos Deputados, o Sistema de Deliberação Remota, medida excepcional destinada a viabilizar o funcionamento do Plenário durante a emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19).

⁴ No SF, resolução ato de sua Comissão Diretora número 7, sem voto em plenário, o qual prevê deliberação remota não apenas para o caso específico da atual pandemia, mas também para todas as circunstâncias que vierem a tornar necessária a tomada remota de decisão, resolução, portanto, a ser incorporada futuramente ao Regimento da Casa.

(...) *Parágrafo único*. Entende-se como votação e discussão remota a apreciação de matérias por meio de solução tecnológica que dispensa a presença física dos parlamentares em Plenário⁵.

O rito de tramitação que tenha sido mais afetado pela atualização regimental foi a produção de Medidas Provisórias, por conta da suspensão da Comissão Mista de recepção no Congresso que anteriormente tinha o prazo de 40 dias para a produção de um relatório. Além disso, houve uma redução considerável de dias de tramitação de 40 dias para a Câmara para 9 dias, e de 30 dias para o Senado para 5 dias (somando 14 dias nas duas casas). Em contrapartida, manteve-se os 120 dias como prazo para eficácia da MP (SANTOS, 2020).

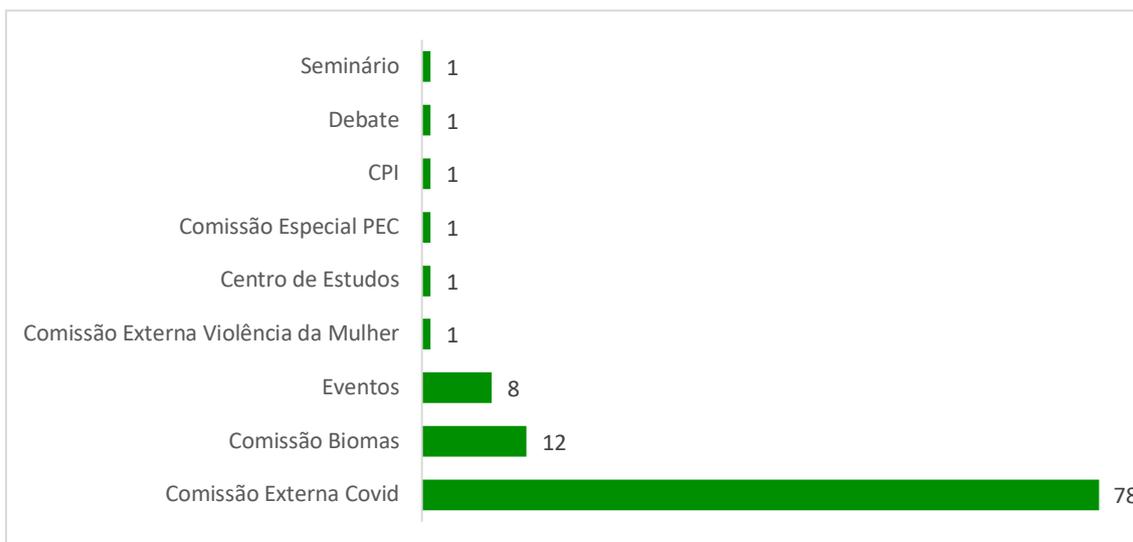
A análise das alterações ao que se refere aos projetos de lei permite apontar para uma centralização ainda maior das funções dos líderes partidários e um esvaziamento das comissões permanentes e das audiências públicas. Aliás, o trabalho da Câmara, sobretudo, no ano de 2020 ficou basicamente centralizado nas atividades da Comissão Externa de Acompanhamento das Ações Relativas ao Coronavírus.

Um mapeamento preliminar nas notas taquigráficas da Câmara dos Deputados consta 104 registros de atividades no âmbito das comissões da Câmara dos Deputados no ano de 2020. Mas mais que apontar para a tecnologia como instrumento fundamental para o *continuum* dos trabalhos legislativos, vale ressaltar a velocidade com que os trabalhos remotos foram iniciados na casa legislativa.

Conforme os registros dos discursos, a instalação da Comissão Externa da Câmara dos Deputados destinada a acompanhar o Enfrentamento à Pandemia da Covid-19 aconteceu no dia 18/02/2020 de forma presencial. Após essa introdução dos trabalhos, ocorreu ainda mais três encontros presenciais, sendo eles nos dias 04, 11 e 17 de março. Findado o encontro do dia 17, com trechos sobre distanciamento social em plenário e preocupação com os parlamentares idosos, quando já no dia 18 de março a Comissão inicia seus trabalhos de forma completamente remota. O gráfico abaixo apresenta todas as reuniões legislativas que aconteceram no ano de 2020, algumas ainda presencial de modo a ser anterior ao decreto da pandemia:

⁵ <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2020/resolucaodacamaradosdeputados-14-17-marco-2020-789854-publicacaooriginal-160143-pl.html>

Gráfico 1: Reuniões legislativas da Câmara dos Deputados de 2020.



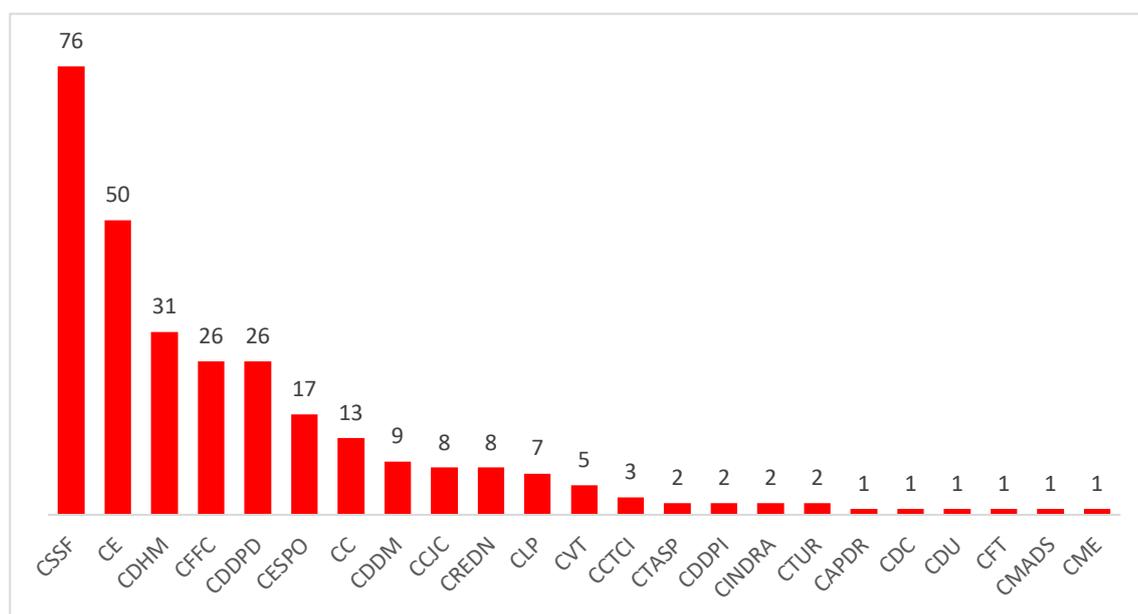
Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados na Câmara dos Deputados (2022).

O ano de 2021 foi diferente com a retomada dos trabalhos das comissões permanentes⁶. Quando feita uma busca das audiências públicas nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados no ano de 2021, há registro apenas de 23 comissões, excetuando atividades nas Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEIC) e de Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO). Foram registradas 293 notas taquigráficas – deve-se considerar que a coleta aconteceu no mês de abril de 2022 e que para essa contagem foi considerada apenas a comissão de primeiro registro da audiência, ou seja, não há dupla contagem para audiências que ocorreram em comissões conjuntas. Os dados apresentam

⁶ Sendo Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), Comissão de Educação (CE), Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM), Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC), Comissão de Esporte (CESPO), Comissão de Cultura (CC), Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher (CDDM), Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), Comissão de Finanças e Tributação (CFT), Comissão de Legislação Participativa (CLP), Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN), Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência (CDDPD), Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CTCI), Comissão de Defesa do Consumidor (CDC), Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (CDDPI), Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU), Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRA), Comissão de Minas e Energia (CME), Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), Comissão de Turismo (CTUR) e Comissão de Viação e Transportes (CVT).

que mais de 50% das audiências estão concentradas em três comissões. Sendo: Comissão de Seguridade Social e Família, Educação e Direitos Humanos e Minorias. Outra interpretação dos dados é apontar que as comissões que permeiam temas de direitos sociais foram mais numerosas nesse período que outras. Cabe destacar comissões como Direitos de Pessoa Idosa, Pessoas com Deficiência e Direito da Mulher.

Gráfico 2: Reuniões legislativas da Câmara dos Deputados de 2020.

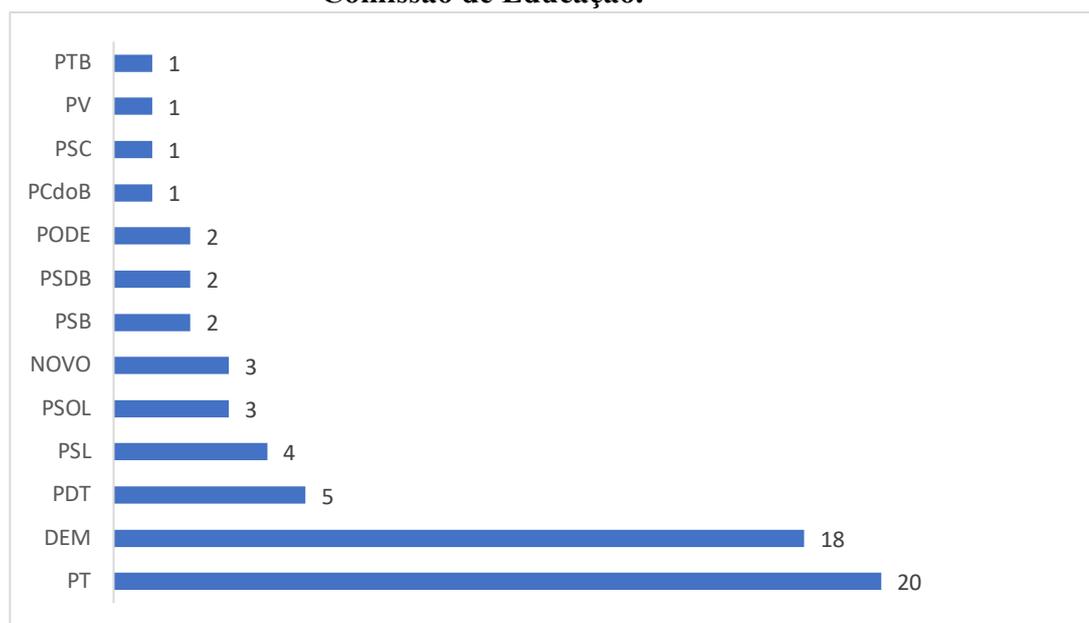


Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados na Câmara dos Deputados (2022).

A partir desses dados, foi selecionada as audiências da Comissão de Educação para entender dois perfis: quem as presidiu a comissão – partido e estado e quem eram os convidados requeridos para participarem dessas audiências. Aqui cabe ressaltar que só foram consideradas registros taquigráficos de audiências que aconteceram (audiências canceladas não foram mensuradas), bem como também foram rejeitadas audiências com a presença exclusiva de Ministros. Também vale destacar que para essa parte da pesquisa, considerou interessante avaliar as audiências que aconteceram exclusivamente na Comissão de Educação, mas também aquelas que aconteceram conjuntamente com outras Comissões, passando o número para 63 audiências analisadas.

Após as análises, percebeu-se que o perfil dos parlamentares que presidiram as audiências da Comissão de Educação no ano de 2020 pertenciam em grande maioria no Partido dos Trabalhadores (PT) e Democratas (DEM), juntos somando 60% das presidências.

Gráfico 3: Partidos políticos dos presidentes das Audiências Públicas da Comissão de Educação.



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados na Câmara dos Deputados (2022).

Se considerar a classificação pelo espectro ideológico conforme apresentado por Arquer e Vasquez (2020)⁷, podemos perceber que estiveram a frente dessas audiências parlamentares do bloco da esquerda:

⁷ Direita – Novo, Partido dos Aposentados da Nação (PAN), Patriota (PATRI), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido da Frente Liberal (PFL)/Democratas (DEM), Partido Geral dos Trabalhadores (PGT), Partido Humanista da Solidariedade (PHS), Partido Liberal (PL), Partido da Mulher Brasileira (PMB), Partido Progressista Brasileiro (PPB)/Progressistas (PP), Partido da Reconstrução Nacional (PRN), Partido da República (PR), Partido Republicano Brasileiro (PRB), PRONA, PRP, Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB), Partido Social Cristão (PSC), Partido Social Democrático (PSD [1]), Partido Social Democrata Cristão (PSDC), Partido Social Liberal (PSL), Partido Social Trabalhista (PST), Partido Trabalhista do Brasil (PTdoB), Partido Trabalhista Cristão (PTC), Partido Trabalhista Nacional (PTN), Partido Social Democrático (PSD [2]) e Solidariedade (SD).

Centro – Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

Esquerda – Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Comunista Brasileiro (PCB), Partido da Causa Operária (PCO), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido da

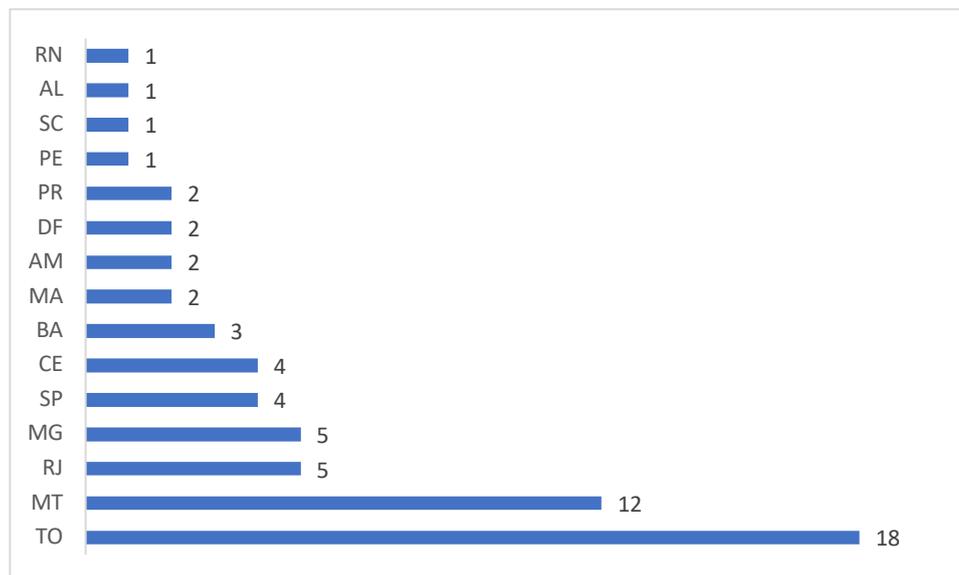
Quadro 1: Classificação por ideologia dos presidentes das audiências públicas da Comissão de Educação.

Espectro ideológico	Partidos Políticos	Quantidade
Direita	PTB (1); PSC (1); DEM (18); PODE (2); NOVO (3); PSL (4).	29 = 46%
Centro	PSDB (2).	2 = 3%
Esquerda	PV (1); PT (20); PCdoB (1); PSB (2); PSOL (3); PDT (5).	32 = 51%

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados na Câmara dos Deputados (2022).

Ainda sobre os perfis dos parlamentares, avalia-se um número maior de oriundos dos estados da região Norte – Tocantins e Amazonas – contabilizando em 20 membros. Em detrimento da região Centro-Oeste com 14 parlamentares, Sudeste com 14 parlamentares, Nordeste com 12 e Sul com 3 parlamentares.

Gráfico 4: Reuniões legislativas da Câmara dos Deputados.



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados na Câmara dos Deputados (2022).

Mobilização Nacional (PMN), Partido Pátria Livre (PPL), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Republicano da Ordem Social (PROS), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU), PT, Partido Verde (PV) e Rede Sustentabilidade (REDE).

Por fim, foram catalogados 352 convidados para as 63 audiências públicas. Após análise de todos os nomes dos convidados, é possível notar pouca heterogeneidade entre os participantes das audiências, sendo a grande maioria pertencentes as mesmas associações e organizações. Um bom exemplo é a audiência do dia 9 de maio de 2021 sob a presidência da deputada federal Rosa Neide (PT/MT) em que compareceram quatro representantes do Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE) ou ainda a audiência do dia 23 de setembro presenciada pelo parlamentar Izalci Lucas (PSDB/DF) em que metade dos convidados representavam instituições vinculadas ao Sistema S, sendo Senai (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial), Senac (Serviço Social de Aprendizagem do Comércio), Senat (Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte) e Senar (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural).

Além disso, há porcentagem considerada baixa de associações representativas (35%) em detrimento da quantidade de representantes do governo. Participações essas que muito podem ser explicadas pelo contexto da pandemia, indo ao encontro de uma diminuição da participação de diferentes setores da sociedade.

Considerações Finais

Esta pesquisa representa um esforço inicial de entender as atividades legislativas em tempos de pandemia em que o Congresso Nacional teve seu trabalho em formato remoto e/ou híbrido. Há uma preocupação desta pesquisa apresentar duas análises: a primeira em relação a importância do espaço legislativo para participação da sociedade e grupos de interesse, e a segunda que a tecnologia e meios remotos de atuação já orbitavam o Congresso Nacional.

A partir disso, foram coletados dados das notas taquigráficas disponíveis na página da Câmara dos Deputados e construído perfis das atividades legislativas no ano de 2021 em que as comissões permanentes retomaram ao exercício. Foram conferidas que as Comissões mais atuantes foram em grande medida àquelas que debateram temáticas sociais.

Analisando especificamente a atuação da Comissão de Educação durante o ano de 2021 foi possível perceber que em relação aos convidados houve uma maior concentração de representantes de órgãos e espaços do governo em detrimento de associações e

entidades representativas. Por fim, também foi possível perceber uma homogeneização da representação, com audiências compostas por representantes de uma mesma organização.

Portanto, essa pesquisa, mesmo de caráter preliminar é possível averiguar que o período em que as comissões permanentes atuantes remotamente dificultaram a permeabilidade das demandas de setores da sociedade mesmo que a tecnologia tenha mantido a constância dos trabalhos e coloco o Brasil de certo modo como referência.

Referências

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 31, 1988.

BARROS, Antônio T.; BERNARDES, C. B. **A cobertura jornalística das audiências públicas nas mídias legislativas**. Estudos em Jornalismo e Mídia, v. 7, n. 2, p. 260-272.

CHEIBUB, J. A.; PRZEWORSKI, A.; SAIEGH, S. Governos de coalizão nas democracias presidencialistas e parlamentaristas. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 187-218, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000200001&lng=en&nrm=iso>.

COX, G. W.; MORGENSTERN, S. Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. **Comparative Politics**, v. 33, n. 2, p. 171-189, 2001.

DUVERGER, M. **Os partidos políticos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar/UNB, 1980.

FREITAS, A. M. **O presidencialismo da coalizão**. 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-08112013-102939/>>.

HUNTINGTON, S. **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. São Paulo: Ática, 1994.

KREHBIEL, Keith. Information and legislative organization. Ann Arbor, University of Michigan Press, 1991.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.

_____. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos – Cebrap**, São Paulo, n. 76, p. 17-41, nov. 2006.

LINZ, J. J. **The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibration**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978.

_____. The Transition from Authoritarian Regimes to Democratic Political Systems and The Problems of Consolidation of Political Democracy. **International Forum**, International Cultural Society of Korea, Seoul, p. 151-212, 1985.

PEREIRA, Marcus Abílio; BERNARDES, Cristiane Brum; VALE, Maria Letícia. O papel da moderação nas Audiências Públicas Interativas do e-Democracia: entre a promoção do debate e o receio da censura. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 37, 2022.

RIGGS, F. W. The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices. **International Political Science Review**, v. 9, n. 4, p. 247-278, 1988.

SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. de S. (Org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, F. **O Congresso Remoto**. Eduerj: Rio de Janeiro. 2020.

SANTOS, W. G. **Sessenta e quatro: anatomia da crise**. São Paulo: Vértice, 1986.

SCHNEIDER, B. R. Organized Business Politics in Democratic Brazil. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, v. 39, n. 4, p. 95-127, 1997-1998.

SHUGART, M.; CAREY, J. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

STEPAN, A.; SKACH, C. Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism *versus* Presidentialism. **World Politics**, v. 46, n. 1, p. 1-22, 1993.

