



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM PODER LEGISLATIVO

Marilda Marcondes Machado

PARTICIPAÇÃO OU SEGURANÇA: É PRECISO ESCOLHER?

Uma Análise sobre o Regulamento de Acesso de Visitantes à Câmara dos Deputados

Brasília

2019

Marilda Marcondes Machado

PARTICIPAÇÃO OU SEGURANÇA: É PRECISO ESCOLHER?

Uma Análise sobre o Regulamento de Acesso de Visitantes da Câmara dos Deputados

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre no Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor.

Orientador: Prof. Dr. Valério Augusto Soares de Medeiros

Área de Concentração: Poder Legislativo

Linha de Pesquisa: Gestão Pública no Poder Legislativo

Brasília

2019

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ____/____/____

Machado, Marilda Marcondes.

Participação ou segurança [manuscrito] : é preciso escolher? : uma análise sobre o regulamento de acesso de visitantes à Câmara dos Deputados / Marilda Marcondes Machado. -- 2019.

141 p.

Orientador: Valério Augusto Soares de Medeiros.

Impresso por computador.

Dissertação (mestrado) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2019.

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. 2. Câmara dos Deputados, segurança, Brasil. 3. Participação popular, Brasil. I. Título.

CDU 342.532:351.75(81)



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento
Programa de Pós-Graduação
Mestrado Profissional em Poder Legislativo

FOLHA DE APROVAÇÃO

Título: PARTICIPAÇÃO OU SEGURANÇA: é preciso escolher? Uma análise sobre o desenho normativo de acesso de visitantes à Câmara dos Deputados

Autor (a): Marilda Marcondes Machado

Área de concentração: Poder Legislativo

Linha de pesquisa: 1 - Gestão Pública no Poder Legislativo

Trabalho de conclusão de curso submetido à Comissão Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre** em Poder Legislativo.

Trabalho aprovado em 6 de novembro de 2019.

Prof. Dr. Valério Augusto Soares de Medeiros
Presidente da Banca - Câmara dos Deputados

Profa. Dra. Giovana Dal Bianco Perlin
Membro - Câmara dos Deputados

Profa. Dra. Cristiane Brum Bernardes
Membro - Câmara dos Deputados

Profa. Dra. Franciney Carreiro de França
Membro - Uniceplac

Dedico esse trabalho aos professores que me direcionaram ao longo desta jornada e a meu marido, por sua paciência e atenção.

Agradecimentos

Ao Prof. Dr. Valério Augusto Soares de Medeiros, meu orientador, pelo apoio, pelos ensinamentos acadêmicos e principalmente pela paciência e atenção na condução deste trabalho, sempre com sabedoria e objetividade.

À Profa. Dra. Cristiane Brum Bernardes, pela gentileza de aceitar participar da Banca Examinadora, pelo incentivo dado desde a escolha do tema e pelas preciosas colaborações que enriqueceram o trabalho.

À Profa. Dra. Giovana Dal Bianco Perlin, pela cortesia em participar da Banca Examinadora e por colaborar com suas importantes observações, em especial quanto à bibliografia de referência.

A todos os professores do Curso de Mestrado do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento dos Servidores da Câmara dos Deputados – Cefor, pela dedicação e por todo o conhecimento acadêmico e profissional disponibilizado.

Aos colegas da minha unidade de lotação, por cooperarem cedendo seu tempo participando das entrevistas e fornecendo dados que subsidiaram a realização das análises propostas como objetivo deste trabalho.

“A tarefa não é ver o que ninguém viu ainda, mas pensar aquilo que ninguém pensou a respeito daquilo que todo mundo vê.”

Arthur Schopenhauer

Resumo

A Câmara dos Deputados tem construído junto à sociedade, ao longo do tempo, a imagem de Parlamento aberto à presença dos cidadãos e de espaço para atividades de engajamento político. É frequentemente citada, em discursos legislativos e manchetes da imprensa, como “Casa do Povo”. De fato, em momentos históricos relevantes do país, a instituição é palco de grandes manifestações populares e, diariamente, expressivo número de pessoas comparece à Casa para praticar atividades como acompanhar audiências públicas ou discussões de temas em votação, reunir-se com Parlamentares e protestar. Com base nesta premissa, o objetivo da dissertação é analisar o desenho normativo que regula o acesso de visitantes na Câmara dos Deputados, observando regras formais e informais, e as transformações que essas normas sofreram diacronicamente. Pretende-se avaliar os potenciais efeitos sobre as atividades de participação popular praticadas por cidadãos que comparecem à Casa, em razão do conflito que parece existir entre um Parlamento aberto e um conjunto de regras informais que restringem o acesso de cidadão por questões de segurança. A pesquisa, de natureza exploratória, é baseada em estudo de caso estruturado em levantamento bibliográfico/documental, entrevistas e questionários. Os achados apontam que as regras informais editadas pelo Depol têm reflexos sobre as atividades de participação que os cidadãos que frequentam a Casa exercem, mas que não são totalmente incompatíveis com a imagem da Câmara enquanto Parlamento aberto e próximo ao povo.

Palavras-Chave: Participação Popular. Visitantes. Regras de Acesso. Casa do Povo. Departamento de Polícia Legislativa. Câmara dos Deputados. Poder Legislativo.

Abstract

Over time, the Chamber has acquired, along with society, an image of Parliament open to the presence of citizens and a scenario of activities of political engagement, and is even mentioned in speeches of Parliamentarians and in press headlines as "House of the People" . In fact, at important moments in the history of the country, it was the scene of great popular demonstrations and daily, large numbers of people come to the House to practice activities such as following public hearings or discussion of issues in voting, meet with Parliamentarians and stage protests. However, in view of the increase in violence rates in the country, House managers have understood that it is necessary to include in the visitor access regulation, rules that establish restrictions on the admission of people to Congress as a measure to maintain security. This research examines the conflict that seems to exist between the vision of citizens seeking the Chamber to engage in political involvement because it is the "House of the People" and the security project whose premise is to reduce the number of people who transit through Parliament.

Keywords: Popular Participation. Visitors. Access Rules. People's House. Department of Legislative Police. Chamber of Deputies. Legislative Power.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1- Mulheres no Plenário durante a Assembleia Constituinte de 1934	65
FIGURA 2- Recorte do artigo n. 180 do Regimento Interno de 1928.....	66
FIGURA 3- Recorte do Regimento Interno de 1934.....	67
FIGURA 4 - População comemorando a eleição de Tancredo Neves.....	83
FIGURA 5 - Entrada no Plenário Ulysses Guimarães por manifestantes clamando por intervenção militar.....	90
FIGURA 6 - Proporção de respondentes que conhecem as normas oficiais que fazem parte do Regulamento de Acesso de Visitantes da Câmara.....	93
FIGURA 7- Respostas à questão: “Em suas visitas à Câmara, essas regras foram mencionadas pelos funcionários que fazem o controle de entrada de pessoas?”.....	94
FIGURA 8- Respondentes que perceberam a presença de objetos de sinalização informando sobre as regras de acesso a serem cumpridas pelos visitantes.....	95
FIGURA 9- Percepção dos entrevistados sobre a aplicação de regras informais de caráter excepcional.....	96
FIGURA 10- Ocasões em que funcionários justificaram a aplicação de regras excepcionais.....	97
FIGURA 11 - Apresentação de justificativa por funcionários para aplicação de regras informais excepcionais.....	97
FIGURA 12 - Existência de impactos das regras informais sobre as atividades praticadas pelos entrevistados.....	98
FIGURA 13 - Conhecimento da expressão “Casa do Povo” em referência à Câmara dos Deputados.....	100
FIGURA 14 – Adequação da expressão “Casa do Povo” para se referir à Câmara dos Deputados.....	100
FIGURA 15 - Adequação de a Câmara dos Deputados ser aberta à presença da população.....	101

FIGURA 16 - Resposta à pergunta: "Os cidadãos costumam comparecer à Câmara para praticar as atividades abaixo, marque as que você considera como formas de participação popular no processo político".....	102
FIGURA 17 - Percepção de efeitos das regras informais de acesso de visitantes sobre as atividades de participação popular.....	103
FIGURA 18 - Respostas obtidas para a questão: "você acredita que a imposição de restrições de acesso de visitantes por meio de regras não formais é compatível com o papel de centro de debates e participação popular da Câmara dos Deputados?".....	107

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Artigos sobre acesso de visitantes presentes no RICD entre 1831 e 1891.....	64
QUADRO 2 - Artigos constitucionais sobre polícia da Câmara.....	78
QUADRO 3- Dados sobre as invasões da Câmara dos Deputados por manifestantes.....	86

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Depol - Departamento de Polícia Legislativa

Detec - Departamento Técnico

MLST - Movimento de Libertação dos Sem Terra

RICD - Regimento Interno da Câmara dos Deputados

RAV - Regulamento de Acesso de Visitantes da Câmara dos Deputados

SIVIS - Sistema de Identificação de Visitantes

CD - Câmara dos Deputados

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 A “CASA DO POVO” E A PARTICIPAÇÃO POPULAR	15
1.1 NORMAS DE ACESSO: A CÂMARA DOS DEPUTADOS COMO ESPELHO DE UMA SOCIEDADE COMPLEXA.....	19
1.2 UMA APARENTE CONTRADIÇÃO: PROBLEMÁTICA DE PESQUISA.....	22
1.3 QUESTÃO DE PESQUISA.....	26
1.4 OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS.....	26
1.5 ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	26
1.6 ORGANIZAÇÃO DO ESTUDO.....	30
2 INSTITUIÇÕES E ORGANIZAÇÕES: AS REGRAS E OS JOGADORES	31
2.1 A TRANSFORMAÇÃO DO CONCEITO DE INSTITUIÇÃO.....	32
2.2 REGRAS FORMAIS E INFORMAIS.....	36
2.3 INTENCIONALIDADE E GESTÃO: DESENHO INSTITUCIONAL.....	43
2.4 LIMITES DO DESENHO: PARTICIPAÇÃO.....	48
2.5 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO.....	57
3 BASES E RESTRIÇÕES: CONSTRUÇÃO DO REGULAMENTO	59
3.1 COMPONENTES FORMAIS.....	60
3.2 PRESCRIÇÕES INFORMAIS.....	75
3.3 FALHAS E CONSEQUÊNCIAS: INVASÕES.....	85
4 CIDADÃO PRESENTE E PARLAMENTO SEGURO: POSSIBILIDADES DO DESENHO	91
4.1 A VISÃO DOS VISITANTES FREQUENTES.....	92
4.2 A VISÃO DOS AGENTES DO DEPOL.....	111
4.3 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO.....	115
CONCLUSÃO	118
REFERÊNCIAS	123
APÊNDICE - FORMULÁRIO APRESENTADO AO GRUPO DE PESQUISA	133
ANEXO - ATO DA MESA n. 106, DE 10/09/2013	136

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é analisar o desenho normativo que regula o acesso de visitantes na Câmara dos Deputados e as transformações que essas normas sofreram ao longo do tempo. Pretende-se avaliar os potenciais efeitos sobre as atividades de participação popular praticadas por cidadãos que comparecem à Casa. A ideia não é comparar as regras de acesso aplicadas na Câmara com o regulamento de outros parlamentos, mas sim entender como é configurado o quadro normativo de controle de entrada de cidadãos no órgão, considerando sua tradição de ser “a Casa do Povo”, um Parlamento aberto à presença popular e local de grandes manifestações políticas e culturais.

1 A “CASA DO POVO” E A PARTICIPAÇÃO POPULAR

É frequente a adoção do epíteto “Casa do Povo” como referência para a Câmara dos Deputados. A expressão é usada em matérias veiculadas pela imprensa (especialmente em notícias relacionadas à restrição de entrada de visitantes¹), por cidadãos e pelos próprios parlamentares. Pesquisa em notas taquigráficas para o período de 01/10/2000 a 14/09/2018, por exemplo, registra 2332 remissões aos termos por diferentes deputados².

A origem da expressão é incerta, entretanto percebe-se que é usada como forma de ressaltar o entendimento de que os parlamentares são representantes do detentor efetivo do poder, o povo. Em consequência, os cidadãos teriam o direito de comparecer ao Parlamento, acompanhar os trabalhos legislativos e apresentar suas demandas.

O cerne da democracia representativa, sistema adotado no Brasil, é a eleição periódica de representantes que recebem um mandato, durante o qual se tornam responsáveis por deliberar sobre as questões políticas em nome dos eleitores. O povo continua como soberano do poder, e os eleitos comprometem-se a atuar em prol dos interesses da população.

Segundo Silva (2010), ao elaborar leitura histórica sobre o tema, explica que a própria origem do Poder Legislativo se deve ao instituto da representação, que remete à ideia de democracia e da participação do povo nas decisões políticas como elemento que dá legitimidade ao poder. Para o autor, na Antiguidade, a participação da população nas decisões políticas se dava por meio de assembleias deliberantes, como os conselhos gentílicos, as assembleias romanas da plebe e a *ecclesia* grega. Eram reuniões em que membros da população discutiam sobre temas específicos e exercia o poder de forma direta, ainda que não se caracterizando como órgão ou instituição.

Na Idade Média, o exercício do governo direto tornou-se mais difícil e as houve grande redução no número de assembleias populares, enquanto gradativamente começaram a se formar assembleias com caráter representativo. Silva (2010) destaca a ligação feita entre a concepção feudal e as origens da representação, segundo a qual os reis consultavam os vassallos, por meio de assembleias de prelados e de barões, como forma de reduzir a resistência às obrigações que lhes eram impostas³.

¹ Para exemplo, considerar matéria vinculada no Portal R7 intitulada: “Câmara, a ‘Casa do Povo’, terá ‘portas fechadas’ nesta sexta” Disponível em: <https://noticias.r7.com/brasil/camara-a-casa-do-povo-tera-portas-fechadas-nesta-sexta-14042016>. Acessado em: 20 jan. 2019.

² Pesquisa realizada pelo Centro de Documentação e Informação (CEDI), em 14/09/2018, sob protocolo número 180914-000000.

³ O texto de José Afonso da Silva faz referência ao livro de R. Carré de Malberg “Contribution a la Théorie Générale de l’État”, T.II, Pariz, Recueil Sirey, 1922.

Silva (2010) também lembra que, no período, apenas quando cidadãos de classes sem nobreza passaram a participar é que as assembleias foram consideradas representativas. Na Inglaterra, a primeira formada por representantes de todas as classes sociais (prelados, barões e deputados dos condados, cidades e burgos) reuniu-se em 1295. Em 1302, a França teve sua primeira experiência, reunindo nobres e representantes das cidades.

As assembleias passaram a constituir, então, um órgão estruturado de representação, com os nobres e prelados atuando pelos interesses da aristocracia e os representantes das cidades exprimindo as vontades da população em geral. A partir do século XVI, como a prevalência das monarquias absolutistas, as assembleias foram abolidas em favor de Estados despoticamente governados. Contudo, o Parlamento inglês manteve o princípio das assembleias, contando com a Câmara dos Lordes, vitalícia, representando os nobres, e a Câmara dos Comuns, de representação popular, com os membros exercendo um mandato no qual se restringiam a defender os interesses de seus representados (SILVA, 2010).

A partir da Revolução Francesa, fortaleceu-se a ideia de que o poder soberano é do povo, que o delega aos representantes eleitos poder para agir em nome dos que o elegeram. Todos os membros do que conformaria o Poder Legislativo deveriam atuar pelos interesses da população, ou seja, da Nação, e não de classes específicas. Este poder, conforme aceção que se mantém contemporaneamente, emanaria da soberania popular, sendo composto por cidadãos oriundos de classes sociais diversas e refletindo a posição de vários segmentos da sociedade (SILVA, 2010).

A estrutura bicameral do Poder Legislativo adotada por muitos países resulta de influências do modelo inglês formado por essas duas Câmaras: Câmara dos Lordes, vitalícia, representando a nobreza, e Câmara dos Comuns, de representação popular. Segundo Araújo (2012), o modelo bicameral brasileiro foi instituído durante o Império com inspiração no sistema inglês, mas após a Proclamação da República a influência do modelo norte-americano tornou-se mais forte. Embora a adoção do princípio da soberania popular, que coloca o povo como único representado, possa dar a impressão de que regimes unicamerais seriam o resultado lógico, muitos países apresentam o sistema de duas Casas Legislativas.

A manutenção do bicameralismo nas democracias modernas se deve a vários fatores, mas motivações que já estavam presentes na origem das assembleias representativas, como o conceito de que o sistema proporciona maior equilíbrio de interesses, dinâmica de controles mútuos e maior eficiência do desempenho das funções políticas são algumas das justificativas percebidas ainda hoje (ARAÚJO, 2017).

No Brasil, o sistema bicameral foi implantado ainda no período imperial. A Assembleia Geral do Império dividia-se em Câmara dos Deputados, com membros eleitos e de mandato temporário e Senado, com políticos indicados pelo Imperador e cargos vitalícios, mostrando semelhanças com o modelo inglês. Por ser formado por representantes indicados pelo Monarca, o Senado acabou sendo a Casa Legislativa mais identificada com os interesses da aristocracia, enquanto a Câmara já começava a ser vista como a Casa Parlamentar ligada à outras classes da população (SILVA, 2010; ARAUJO, 2017).

Enquanto os senadores frequentemente defendiam a visão do Imperador, os deputados expunham ideias próprias. Durante o período imperial, a Câmara teve grandes embates com Monarca, como a revolta de 1831, que culminou na abdicação de Dom Pedro I em favor do filho e a Revolução Liberal de 1842, momentos em que contou a população como aliada (BRASIL, 2007a).

Além disso, com competência constitucional de Parlamento em que são iniciados projetos relativos a grande número de matérias, a Câmara acaba sendo o primeiro palco de discussões legislativas de temas com grande repercussão na sociedade. Os debates podiam ser acompanhados pela população, já que todas as edições do Regimento Interno da instituição contaram com artigo sobre a entrada de visitantes de modo a facilitar o acesso dos cidadãos, a exemplo do texto expresso na edição de 1826:

220. Todos os cidadãos, e Estrangeiros tem direito de assistir as sessoens, comtanto, que vão desarmados, e guardem o maior silencio, sem dar o mais pequeno signal de aplauzo, ou reprovação do que se passar na Camara. (PACHECO; RICCI, 2017, p. 370)⁴

Observa-se, por outro lado, que as discussões sobre projeto arquitetônico da sede da Câmara ou estruturas da Casa usualmente revelavam preocupação em criar espaços destinados à presença do público, como as galerias, que “eram sempre registrados com reconhecida importância e citados com reverência, atribuída sobretudo à importância dos eventos que ali se desdobraram” (GOMES, 2013, p. 200).

Após a redemocratização do país, a Constituição Federal promulgada em 1988, em vigência atualmente, fortaleceu o conceito de “Casa do Povo” ao estabelecer que a Câmara dos Deputados é composta de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal. O entendimento diferencia-a do Senado Federal, formado de representantes dos Estados e do Distrito Federal, ou seja, das

⁴ O trecho do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, edição de 1826, foi obtido em Pacheco e Ricci (2017) e reproduzido com conteúdo literal ao apresentado na fonte.

entidades administrativas que integram a Federação.

A população comparece à “Casa do Povo” cotidianamente, não apenas pelo valor arquitetônico e histórico do prédio, mas também pelo papel relevante que exerce no quadro político nacional. As pessoas pretendem assistir às sessões nos Plenários, ir aos gabinetes reunir-se com deputados ou mesmo praticar atos de protesto ou manifestações. De acordo com o Relatório de Gestão da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2018a), no ano de 2018 foram registrados 463.378 visitantes nas portarias da Casa. Dentre eles, apenas 29,8%, 138.119 pessoas, tinham como objetivo visitas turísticas. Ou seja, 324.259 compareceram para outra tarefa, incluindo-se desde apoio à infra-estrutura quanto participação.

Embora o conceito de participação popular não encontre consenso na literatura, dada a multidimensionalidade dos sentidos práticos, teóricos e institucionais que podem ser foco de análise (LAVALLE; VERA, 2011), com o crescimento dos movimentos sociais e a evolução das democracias modernas, novas formas de atuação dos cidadãos fora do momento eleitoral têm sido reconhecidas como ações participativas (RIBEIRO; BORBA, 2011).

Sob a perspectiva do grande número de pessoas que frequentam a Câmara para praticar atos de protesto e manifestações, levar suas demandas diretamente a parlamentares, assistir às sessões nos Plenários, audiências públicas e reuniões de debate de temas na pauta política, ações que podem ser interpretadas como atividades de engajamento cívico⁵, as normas que regulam a entrada de visitantes na Câmara podem ser analisadas sob o foco dos reflexos que podem ter sobre as atividades deste grupo de cidadãos. Se acessar a instituição é uma condição básica para o exercício deste modo de participação, todas as dinâmicas que dizem respeito à controle de acesso afetam diretamente o ingresso de cidadãos, em graus variados.

A participação popular é um elemento essencial da democracia que tem a soberania popular como fundamento. As eleições não são suficientes para garantir a efetivação da vontade popular, pois ao longo do período do mandato, os políticos tomam decisões que podem não estar alinhadas aos interesses de seus eleitores (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006).

O instituto da representação possibilita a manutenção de regimes democráticos nas sociedades contemporâneas, compostas por milhões de pessoas com interesses próprios,

⁵ A conceituação, modalidades e repertório de atividades de participação popular serão mais profundamente discutidos na seção 3.2.

fontes diversas de formação e identidades coletivas múltiplas. Contudo, autores como Urbinati (2002) apontam que as transformações industriais, tecnológicas e econômicas advindas do desenvolvimento das nações acabaram por gerar distorções no sistema de sufrágio universal que tornaram necessária a criação de novos instrumentos de mediação entre eleitores e eleitos, capazes de traduzir e comunicar as opiniões, interesses e vontades dos cidadãos.

Como ensina Ugarte (2004), a democracia é um regime em que o poder não apenas provém da base, como também deve ser distribuído da forma mais ampla possível. Assim, o direito de participação é estendido ao maior número possível de integrantes da população e deve ser exercido de forma livre por meio de procedimentos abertos a todos. A partir desse conceito, o universo da participação tem experimentado transformações ao longo do tempo. Inicialmente, era vista como um conjunto de ações praticadas pelos cidadãos nas modalidades eleitorais, mas novos repertórios de ação social foram incorporados, como protestos, boicotes e manifestações populares (BORBA, 2012).

De fato, a participação política tem sentido amplo. Huntington e Nelson (1976, p. 17) definem participação política como “atividade realizada por cidadãos privados com o objetivo de influenciar a tomada de decisão do governo”. Bobbio, Matteucci e Pasquino (2002, p. 888) ensinam que o termo designa um rol de atividades que podem ser praticadas pelos cidadãos, incluindo presença em manifestações populares, ações voltadas a pressionar políticos para agirem em determinada direção e mecanismos relacionados à difusão de informações políticas.

Sob essa perspectiva, as atividades dos visitantes que procuram a Câmara dos Deputados para praticar atos de protesto e manifestações, apresentar suas demandas de forma direta aos deputados e assistir às sessões plenárias e audiências públicas podem ser entendidas como práticas do repertório de participação social que demandam acesso físico à instituição.

1.1 NORMAS DE ACESSO: A CÂMARA DOS DEPUTADOS COMO ESPELHO DE UMA SOCIEDADE COMPLEXA

Após a Revolução Francesa, de 1789, surge a perspectiva de que os membros do Poder Legislativo devem deixar de ser limitados por um mandato imperativo, pelo qual o representante ficava restrito a cumprir instruções que recebia de seus eleitores. Nas democracias contemporâneas, os eleitos devem agir em nome do interesse público e de toda

a população, buscando o bem comum (SILVA, 2010).

Com o crescimento populacional e as mudanças trazidas pelo desenvolvimento social ocorrido ao longo do tempo, as sociedades contemporâneas são formadas por uma multidimensionalidade de interesses, reivindicações e conflitos que tornam a missão dos políticos de representar todo o povo muito mais complexa. As mudanças sociais e as adaptações do modelo político trazidas por elas tiveram reflexos na estrutura do Poder Legislativo. As Constituições brasileiras estabelecem o sistema bicameral, como a de 1988, que determina que a Câmara dos Deputados seja formada por representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional, em cada Estado e no Distrito Federal e o Senado composto de três representantes de cada Estado e do Distrito Federal, eleitos pelo sistema majoritário.

Assim, com o aumento natural da população experimentado no Brasil, o número de deputados passou por ajustes ao longo do tempo, partindo dos cem representantes das províncias eleitos durante a Primeira Legislatura (1826-1829) e chegando à quantia de quinhentos e treze prevista na legislação vigente.

O incremento no quadro de parlamentares, aliado a novas demandas surgidas na sociedade, fizeram com que houvesse um progressivo aumento do número de atividades legislativas desenvolvidas na Câmara, além de adquirirem maior grau de complexidade. O número de eventos e reuniões nas comissões, por exemplo, cresceu de 1.594 em 2016 para 2.317 no ano seguinte (BRASIL, 2017a, 2018b).

Diante disso, a estrutura administrativa da Casa tornou-se mais robusta a fim de dar suporte adequado ao volume de trabalho dos parlamentares. A sede atual da Câmara é formada por um Complexo Arquitetônico com área física de mais 160 mil quadrados⁶. O número de trabalhadores na Casa sofre variações frequentes, mas de acordo com o Portal da Câmara, em março de 2019, contava com mais de 13 mil funcionários⁷.

Com a ampliação da estrutura física e administrativa, a gestão da Casa tornou-se mais complexa e procedimentos que conduzem as atividades regulares passaram por aperfeiçoamentos. O controle de entrada de visitantes é um exemplo dos processos administrativos que têm passado por mudanças frequentes.

Durante os dias, com maior número de eventos e reuniões, é comum que grupos

⁶ Segundo dados do Portal da Câmara, o Complexo Principal compreende 158.840,47 metros quadrados de área (BRASIL, 2019c). Registros associados ao Plano Diretor de Uso dos Espaços, a partir do Censo de Espaço Físico 02 (2016/2018), realizado pela Seção de Planejamento da Coordenação de Planejamento e Gestão do Departamento Técnico, apontam para 176.719,77 metros quadrados a área construída total da instituição, excluídos os apartamentos funcionais.

⁷ Segundo o Portal da Câmara, para o mês de referência, a Câmara abrigava 2.894 servidores concursados, 1.456 ocupantes de cargos de natureza especial (CNEs) e 8.949 secretários parlamentares.

com interesses relacionados aos temas da pauta compareçam à Casa para acompanhar as discussões. Porém, ao descobrirem que o assunto não seguiu o caminho desejado por eles ou caso se deparem com um grupo que tenha inclinações políticas opostas, é possível que ocorram conflitos ou mesmo atos de vandalismo.

Além disso, pessoas mal-intencionadas podem se passar por visitantes com a intenção de cometer delitos, como furtos e ameaças a servidores e parlamentares. De fato, uma das seções do Departamento de Polícia Legislativa (Depol) é uma delegacia dedicada a registrar e apurar os crimes cometidos nas instalações da Câmara, e parte destas infrações são cometidas por pessoas que visitam a Casa⁸.

Diante disso, os gestores do Depol, responsáveis pelas ações de segurança da instituição, entendem que a presença de visitantes é capaz de gerar potenciais riscos para pessoas e para o patrimônio e demandam procedimentos de controle mais rígidos. Como o Regimento Interno, principal normativo que regulamenta as atividades da Casa, traz um artigo sobre a entrada de visitantes na Casa dispondo que qualquer pessoa pode ingressar e permanecer no edifício principal da Câmara e seus anexos, desde que convenientemente trajada e portando crachá de identificação, regras complementares foram determinadas com o objetivo de estabelecer medidas de controle mais rigorosas.

Embora a Resolução n. 20, de 1971, determine que os serviços de recepção e contato com público sejam de competência da Seção de Relações Públicas, o Depol acabou por ter maior gerência na configuração dos protocolos adotados para permissão de entrada de visitantes, dada sua especialização técnica na área de segurança (BRASIL, 1971).

O público que visita a Casa é formado em parte por pessoas que procuram acompanhar a discussão dos parlamentares sobre os temas presentes na pauta legislativa. Alguns assuntos com maior repercussão social podem atrair à Casa grupos com interesses conflitantes ou categorias de militantes⁹ com histórico de uso de ações mais agressivas, como depredação e invasão de áreas restritas.

A variedade de reações possíveis do público em relação à pauta parlamentar torna a rotina da Casa dinâmica e incerta. Diante desta realidade, o Depol tem complementado as normas oficiais de entrada de visitantes com regras informais mais restritivas e procedimentos adicionais a serem cumpridos. A flexibilidade para edição das regras permite

⁸ Conforme explicação da Chefe do Setor de Ocorrências Policiais, a oficialização da autoria dos delitos se dá apenas na conclusão do inquérito. Desta forma, nos Relatórios de Atividades não há quantificação dos delitos praticados por pessoas sem vínculo com a Câmara.

⁹ O termo militante foi usado neste trabalho com o sentido de pessoa que defende uma causa ou ideia ativamente. Como referência foi usada definição da expressão no Moderno Dicionário Michaelis Da Língua Portuguesa (MICHAELIS, 2019).

que sejam aplicadas disposições diferenciadas de acordo com a pauta do dia, com adaptação das medidas segundo o grau de segurança que o Depol entende ser necessário diante dos eventos a ocorrer.

Em entrevistas feitas com os diretores do Depol para subsidiar as análises propostas neste trabalho, foi apurado que após a divulgação da agenda dos trabalhos legislativos, os gestores do Departamento reúnem-se, estudam os aspectos que envolvem os temas em pauta e que podem gerar ameaças (como a presença de ativistas com histórico de conflito ou de um público que exceda os limites de lotação da Casa) e determinam se serão aplicadas regras adicionais. As medidas incluem, por exemplo, permissão de entrada de visitantes por apenas uma das portarias existentes, proibição de acesso a determinadas áreas, impedimento de ingressar na Casa usando trajes com dizeres aprovando ou reprovando determinado tema; podem ainda ser procedimentos extraordinários dirigidos a grupos específicos.

As medidas atingem, portanto, os visitantes que procuram a Casa para atividades ligadas ao engajamento político. São cidadãos que desejam assistir às audiências públicas e às sessões plenárias, praticar protestos que comuniquem aos parlamentares quais seus interesses sobre o assunto ou mesmo informar-se sobre as posições adotadas pelos deputados nas votações.

Como as regras que modelam o protocolo de entrada de visitantes são determinadas de acordo com a pauta do dia, não existe uma divulgação prévia e os visitantes são comunicados sobre os procedimentos adicionais apenas quando chegam às portarias da Casa. Considerando que a escolha da modalidade de engajamento é uma decisão pessoal que envolve a ponderação entre custos da ação - como deslocamento e disponibilidade de tempo - e percepção sobre os resultados que podem ser obtidos (BRADY, 1999; MILBRATH, 1981; VERBA; NIE, 1972), o acréscimo de prescrições e procedimentos para entrada de visitantes, efetivado pelas regras informais estabelecidas pelo Depol, pode ser entendido como um aumento destes custos.

1.2 UMA APARENTE CONTRADIÇÃO: PROBLEMÁTICA DE PESQUISA

O Depol tem usado a inclusão de regras informais no próprio setor como ferramenta de gestão para implementar medidas de segurança. Assim, os gestores criam um desenho normativo delineado para atender a objetivos específicos dos agentes decisores. Como ensinam Cunha e Theodoro (2014, p. 19):

Na medida em que se considera que as instituições podem ser criadas propositalmente, admite-se que a capacidade reflexiva humana torna

possível planejar, de forma prospectiva, regras, estruturas, mecanismos, arranjos e mesmo sistemas mais amplos e complexos. A esse processo denomina-se, genericamente, de desenho institucional.

Porém, a presença de cidadãos na Casa deve ser administrada não apenas com base em prescrições de segurança, mas considerando que grande número de pessoas vem ao Parlamento para acompanhar o trabalho dos representantes que foram eleitos para atuar em seu nome, o que retrata a própria a lógica democrática em ação.

O ingresso de visitantes na Câmara dos Deputados dá-se, normalmente, por quatro pontos principais: as portarias localizadas nos Anexos II, III e IV e pela Chapelaria do Edifício Principal. Há, complementarmente, o trânsito de pessoas que passam pelos procedimentos de identificação no Senado e se dirigem para a Câmara.

Em solenidades e eventos específicos, a entrada de visitantes pode ser remanejada para outros acessos, como a escada que liga a área externa do Anexo II ao Auditório Nereu Ramos, ou mesmo ser limitada a apenas algumas dessas portarias. O Depol tem autonomia para determinar a dinâmica de funcionamento de cada entrada, que pode ser aberta à identificação de visitantes ou permitir apenas a entrada de servidores e parlamentares.

A conformação do funcionamento das portarias e outras diligências que remodelam os padrões cotidianos de acesso às áreas da Câmara são determinadas pela direção do Depol com base na agenda de eventos do dia, o que em seguida é informado aos agentes que atuam junto às portarias. Com efeito, muitas vezes as determinações de reformulação dos procedimentos de acesso são decididas e implementadas no decorrer das atividades da Casa, surpreendendo os visitantes que chegam ao Parlamento e tornando difícil a adaptação de seu planejamento de atividades de acordo com essas medidas.

Ocorre que, desde a década de 1980, muitos pesquisadores observaram que normas formais, criadas por procedimentos administrativos e trâmites legais, publicadas e integradas ao ordenamento jurídico, não eram suficientes para a compreensão das relações no trabalho, na economia, na política e até mesmo dentro das empresas e entidades (HOLLIS; NELL, 1975; KAHNEMAN, 2002; FERNÁNDEZ-HUERGA, 2008).

Embora a maioria das teorias políticas e econômicas tenham como pressuposto a racionalidade humana, essa racionalidade é limitada pela cultura herdada - valores, crenças, mitos - e por normas de conduta sociais que foram estabilizadas durante o tempo. Da interação desses elementos cognitivos com as normais formais na modelagem das relações sociais encontra-se o conceito de instituições.

North (2012) define as instituições como constrangimentos planejados que

estruturam a política, a economia e as interações sociais, destacando em seu trabalho a importância das regras informais na composição do sistema institucional. Com base na intencionalidade humana presente na criação, modificação e extinção de instituições, North explica que a função precípua é criar ordem e reduzir incertezas nas ações humanas, estabelecendo um ambiente de confiança e assim reduzir os custos envolvidos nas relações.

North (2012) explica ainda que as regras formais e informais conjugam-se formando as instituições, e essas instituições compõem as estruturas organizacionais que, articuladas, tornam-se uma organização. Por fim, as organizações formam os mercados, que nesse sentido não têm significado apenas econômico, e sim representam todo o amplo sistema de interação entre as organizações e a sociedade que, de alguma forma, absorve seus produtos e serviços.

Sob essa teoria, as entidades políticas constituem organizações ainda mais complexas. Contam com burocracias profissionais que dão suporte administrativo para os agentes políticos e que são responsáveis pelos procedimentos que colocam em prática as decisões públicas junto à sociedade. A Câmara dos Deputados, além da função elementar de produzir leis que delimitam direitos e deveres, tem ainda como missão constituir-se como uma arena de debates entre os parlamentares, mas sem excluir a participação da população.

Outro ponto a ser observado sobre a modelagem do quadro normativo de entrada de visitantes na Câmara é o entrelaçamento entre as regras informais e os discursos que dão suporte a elas. Como ressalta Dryzek (1996), é essencial considerar a multiplicidade de discursos presente entre os atores envolvidos na criação das regras e entre os atores que serão submetidos a esses constrangimentos, sob pena das instituições perderem sua estabilidade.

O acesso de pessoas às dependências da Câmara é subordinado ao cumprimento de uma série de condições e procedimentos estabelecidos por um arranjo institucional que agrega poucas regras formais e constrangimentos informais arquitetados por técnicos da área de segurança e pelos gestores políticos, influenciados por costumes, cultura, crenças e valores organizacionais.

Os gestores responsáveis pelo desenho institucional de acesso de pessoas à Câmara evocam a redução do número de visitante nas dependências da Casa como medida eficaz para proporcionar um ambiente mais seguro. Todavia, é difundido na sociedade o conceito de que a Câmara dos Deputados é um Parlamento que tem como princípio ser amplamente aberto à participação popular, fazendo com que os constrangimentos informais aplicados à entrada de cidadãos na Casa pareçam estar em aparente contradição com esse conceito, e essa

divergência traz questões que são exploradas nesta pesquisa.

Como acontece com todas as organizações, a Câmara tem diversos quadros institucionais que disciplinam as atividades das diversas áreas administrativas responsáveis pelo conjunto de atividades e processos que, agregados, geram os produtos e serviços entregues à população. Em se tratando de organizações governamentais, as atividades finalísticas correspondem a elementos de realização da própria democracia e por isso a análise da influência das normas formais e informais que modelam as entregas finais torna-se ainda mais importante.

Em grande parte dos momentos politicamente relevantes de nossa história, como as votações pelo impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, a sociedade compareceu em grande número ao gramado diante do Congresso Nacional para tentar influenciar o processo decisório. A campanha pelas “Diretas Já!”, na década de 1980, foi outro momento marcante do país que trouxe a população como tentativa de interferir nas deliberações dos parlamentares.

O regime democrático é formado por um conjunto de ideais, princípios, visões, identidades, crenças e outros valores, mas também por regras, práticas e procedimentos aceitos pela sociedade (OLSEN; HANSEN, 2014). São condições de difícil manejo no desenho institucional pela sua natureza, mas que não podem ser preteridas pelos gestores públicos. A premissa da participação popular é uma dessas condições.

As formas de engajamento dos cidadãos na política e a maneira como os governos incentivam e criam meios para esse envolvimento são questões que parecem não ter soluções consensuais. Todavia, a Câmara dos Deputados, por seu papel no contexto democrático, tem apresentado iniciativas que demonstram seu posicionamento em direção a uma maior interação entre os decisores políticos e a população: segundo o Relatório de Gestão Estratégica do ano de 2017 (BRASIL, 2018b, p. 117): “ao longo dos anos, a Câmara dos Deputados vem empreendendo esforços no sentido de oferecer ao cidadão diferentes mecanismos de interação com a Casa”. Seria de esperar que, em uma das instâncias, o acesso dos cidadãos à instituição fosse promovido.

As premissas anteriores fornecem, portanto, um quadro paradoxal: se por um lado os normativos formais (como o Regimento Interno) estão alinhados à visão popular de que a Câmara é um Parlamento aberto à presença do povo e que a participação popular pela presença de grupos representativos e cidadãos na Casa deve ser incentivada, por outro as medidas de segurança adotadas pelo Depol na forma de regras informais, apoiadas em mecanismos de contenção de pessoas em trânsito na Câmara, restringem o acesso físico da

população ao Poder legislativo.

1.3 QUESTÃO DE PESQUISA

Diante do quadro apontado no item anterior, emergem as duas questões de pesquisa:

1. As regras informais de restrição de acesso de visitantes às dependências da Câmara têm implicações sobre a participação popular? e
2. Um arranjo institucional restritivo para acesso de cidadãos é conciliável com o conceito difundido na sociedade de que a Câmara dos Deputados é a “Casa do Povo”?

1.4 OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS

O objetivo geral desse trabalho é examinar o quadro normativo que regula a entrada de cidadãos na Câmara, observando as mudanças ocorridas ao longo do tempo, bem como buscar indícios de potenciais reflexos sobre as atividades de participação da população nos processos legislativos efetuadas por cidadãos que comparecem à Casa.

Para tanto, são estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Identificar os normativos oficiais que incluem regras de acesso e procedimentos para entrada de visitantes na Câmara e suas mudanças ao longo do tempo;
- b) Executar um levantamento sobre as regras e práticas informais aplicadas a visitantes da Casa Legislativa e sua trajetória histórica;
- c) Identificar os atores responsáveis pelo desenho normativo de acesso de pessoas à Câmara e as variáveis consideradas nesse processo;
- d) Analisar os incidentes envolvendo militantes políticos que resultaram em medidas mais restritivas de controle de visitantes na Câmara; e
- e) Explorar a existência ou não de reflexos dessas regras sobre a participação popular, aqui entendida na instância de comparecimento de cidadãos à Câmara dos Deputados.

1.5 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa é de natureza exploratória, baseada em estudo de caso sobre o conjunto de regras que normatizam a entrada de visitantes na Câmara dos Deputados, formado por normativos oficiais e determinações informais editadas pelo Depol e que, embora não estejam agrupados em um documento oficial, neste trabalho foi referenciado como Regulamento de Acesso de Visitantes da Câmara dos Deputados.

Para tanto, foi procedido detalhado levantamento bibliográfico e documental, com o

propósito de registrar e a analisar a transformação diacrônica das regras formais e informais na instituição.

No intuito de melhor compreender o objeto segundo a visão dos gestores, visitantes e cidadãos engajados politicamente que comparecem com frequência à Câmara (mas não se enquadram no grupo “invasores”), foram aplicados entrevistas e questionários.

Segundo Gil (1991), as pesquisas exploratórias constituem uma metodologia de investigação que tem como escopo esclarecer e desenvolver conceitos a respeito de fenômenos sociais. Como não foram encontrados estudos anteriores sobre o Regulamento de Acesso de Visitantes da Câmara dos Deputados, assumiu-se a pesquisa exploratória como adequada, por possibilitar uma averiguação inicial do assunto e a identificação de fontes secundárias, fornecendo bases para a construção de um percurso de pesquisa.

Habitualmente, a estratégia envolve levantamento bibliográfico e documental, entrevistas e estudos de caso. Por tratar-se do exame de um regulamento, a pesquisa documental foi o ponto inicial deste trabalho. Diante do grande número de normativos associados ao objeto de pesquisa, tornou-se importante analisar os tipos jurídicos empregados, aspecto que tem influência na amplitude das normas (ver Anexo).

Além destes pontos, a pesquisa exploratória é adotada no estudo também por ser adequada para demarcar a situação atual e traçar a transformação histórica do objeto (CHIZZOTTI, 2018). Por tratar-se de um regulamento formado em parte por regras informais, consolidadas pelo uso ao longo do tempo, a análise de documentos históricos forneceu dados sobre as transformações sofridas diacronicamente, expondo circunstâncias que podem ter contribuído para tais mudanças.

Para compreender a perspectiva dos atores envolvidos (atitudes e reações, conforme apontam Boni e Quaresma, (2005)) na construção do desenho normativo do controle de visitantes e dos destinatários dessas normas, foram aplicadas entrevistas com servidores do Depol, instrumento indicado para captar informações e fatores subjetivos que atuam nas relações entre as variáveis envolvidas no objeto ou fenômeno. As entrevistas foram usadas para: 1) coletar informações sobre a concepção, evolução e aplicação das regras informais no Regulamento de Acesso de Visitantes, além dos elementos que justificam seu uso e sua conexão com a segurança da Casa, sob a perspectiva do Depol; e 2) explorar o ponto de vista de integrantes de grupos que, em determinadas ocasiões, ingressaram sem permissão em áreas da Casa que estavam com restrição de acesso para o público, eventos nominados pelo Depol de “invasões”. O objetivo é identificar se há relação entre estes episódios e o

Regulamento de Acesso de Visitantes, especialmente no que concerne as regras informais.

Por tratar-se de uma pesquisa exploratória e qualitativa, a escolha do número de funcionários do Depol para participar das entrevistas não passou por tratamento estatístico e deu-se segundo dois critérios:

- 1) foram entrevistados quatro agentes que tomaram posse do cargo ainda na Coordenação de Segurança, antes da mudança para Departamento de Polícia: o objetivo era obter informações sobre as alterações de entendimento dos gestores do setor sobre a condução do Regulamento de Acesso de Visitantes e sobre o uso das regras informais; e
- 2) foram ouvidos os três agentes que ocuparam a direção da seção que coordena as ações operacionais, como controle de distúrbios e policiamento ostensivo desde a mudança para Departamento de Polícia, para delinear as mudanças de postura frente ao uso das regras informais e adição de prescrições e procedimentos mais rígidos nos protocolos de entrada de visitantes.

O formato de entrevista escolhido foi o semiestruturado, composto de a) perguntas pré-formuladas que direcionam as respostas e permitem a comparação direta entre os dados obtidos, e b) questões abertas proporcionando autonomia para o entrevistado discorrer sobre o tema e, com isso, trazendo maior acervo de informações (BONI; QUARESMA, 2005).

Para os agentes entrevistados pela lotação antes e depois da mudança para Departamento de Polícia, foi aplicada apenas uma pergunta pré-formulada para introduzir o assunto: 1) Como você vê o trabalho do Depol, em relação aos visitantes, enquanto Coordenação de Segurança, e agora, como Departamento de Polícia?

Para os funcionários que ocuparam – e para o agente que ocupa atualmente – a direção da seção que coordena as atividades operacionais, as perguntas pré-formuladas tiveram como objetivo colher informações sobre as regras informais e medidas de segurança: 1) Como são determinadas as regras aplicadas pelo Depol aos procedimentos de acesso de visitantes? 2) Quais os objetivos dessas regras? 3) Quais as diferenças que você percebe na determinação dessas regras sob seu comando e sob as outras gestões?

Como as regras informais são disposições que surgem de arranjos interpretativos sobre as necessidades de complemento das normas formais e por isso têm natureza subjetiva, a inclusão de indagações abertas contribuiu para desvelar as circunstâncias que envolvem o uso desse mecanismo.

As perguntas pré-direcionadas procuraram conduzir os entrevistados a incluir nas respostas informações sobre a construção do sistema normativo em estudo ao longo do

tempo, bem como a conjuntura política e social vigente na época das mudanças aplicadas, além de elementos da cultura organizacional e particularidades da atuação dos policiais na Câmara.

As entrevistas com participantes dos eventos de invasão da Câmara exigiram um processo mais complexo. Uma vez que não existem dados oficiais sobre as invasões, foi feito um levantamento sobre as datas em que ocorreram, quais os grupos que participaram, a forma como o acesso à área restrita se deu e se houve vítimas ou danos ao patrimônio. As fontes usadas foram¹⁰:

- 1) notas taquigráficas solicitadas ao Centro de Documentação e Informação (CEDI) em que os parlamentares citam a ação de manifestantes invadindo áreas restritas, com a finalidade de mapear as datas em que os eventos aconteceram;
- 2) matérias vinculadas na imprensa nas datas levantadas por meio dos discursos parlamentares, para obter mais informações sobre os grupos que participaram e quais os temas em discussão que motivaram a ação; e
- 3) registros de ocorrências policiais, já que eventos ocorridos dentro da Câmara e que resultam em vítimas ou danos patrimoniais são registrados na Coordenação de Polícia Judiciária do Depol;

Na sequência, foram procurados integrantes dos grupos responsáveis pelos eventos que concordassem em expor suas opiniões em entrevista. Em relação aos eventos de 06/08/2003, 06/08/2006, 16/11/2015 e 16/11/2016, não foi possível localizar nenhum participante pela falta de registros oficiais.

Foram localizados integrantes dos grupos responsáveis pelos incidentes datados de 16/4/2013, 17/06/2013, 20/8/2013, 02/10/2013, 27/05/2014, 16/12/2014, 23/11/2016, 08/02/2017, 18/04/2017, 03/05/2017 e 09/05/2017. Todos manifestaram o desejo de manter-se anônimos, e alguns, embora tendo colaborado fornecendo informações, solicitaram que não fossem citados como entrevistados.

Para as pessoas que se dispuseram participar da entrevista, foi aplicada uma entrevista aberta, para que pudessem fornecer o máximo de informações sobre os episódios, a dinâmica em que os fatos ocorreram, quais as causas e motivações que levaram os grupos a escolher a estratégia de invadir áreas restritas da Casa e se havia alguma relação com as regras que formavam o Regulamento de Acesso de Visitantes.

¹⁰ O Departamento Médico da Câmara não pode ser incluído como fonte de dados das invasões, uma vez que não há diferenciação nos registros dos atendimentos médicos que permita identificar quais foram resultantes das invasões.

Complementarmente foi aplicada uma pesquisa descritiva, por meio de questionário distribuído pelo Instituto de Relações Governamentais, instituição escolhida por ser formada por cidadãos engajados politicamente e que comparecem à Câmara com frequência para acompanhar o andamento de temas da pauta e reunir-se com na defesa dos interesses da causa que defendem.

No momento de execução da pesquisa (2018/2019), o Instituto de Relação Governamentais contava com cento e quarenta e dois associados para os quais foi disponibilizado o questionário por meio eletrônico e solicitada a participação voluntária e de forma anônima, com um retorno de cinquenta e oito respostas. (41%).

O questionário resultante continha questões dedicados a três pontos: 1) a confirmação da presença do discurso sobre a caracterização da Câmara como “Casa do Povo” e a elucidação do sentido em que é empregada; 2) estabelecer se, sob o olhar dos praticantes de atividades participativas, a inclusão de regras informais restritivas no regulamento de acesso de pessoas na Câmara tem impactos sobre essas ações; e 3) coletar opiniões, sugestões e propostas sobre medidas que propiciem maior segurança à Câmara que possam ser conciliadas com as modalidades de participação popular.

Os detalhes metodológicos constam nos capítulos analíticos.

1.6 ORGANIZAÇÃO DO ESTUDO

O trabalho está estruturado em cinco capítulos. Após a introdução e exposição dos objetivos e metodologia, o segundo capítulo traz os conceitos que dão suporte teórico ao estudo e apresenta considerações sobre as teorias consultadas, já fornecendo um diálogo com o contexto de análise. O terceiro capítulo descreve as regras formais e informais que compõem o Regulamento de Acesso de Visitantes da Câmara dos Deputados, apontando as mudanças implantadas com base em uma linha histórica, também explorando a transformação de papel do DEPOL ao longo do tempo e eventos de invasão da Casa Legislativa.

Em seguida, o quarto capítulo contém uma discussão sobre o questionário aplicado a grupos e cidadãos que desenvolvem atividades de participação popular de forma frequente com a finalidade captar a opinião desses atores sobre as restrições de acesso impostas pelo Depol e seus efeitos sobre as atividades participativas. Por fim, a conclusão consolida os achados da pesquisa, confrontando a aplicação do regramento de entrada de visitantes atual com as sugestões de ajustes apresentadas pelos cidadãos que responderam ao questionário, apontando pontos de possível conciliação entre a perspectiva dos militantes e do Depol.

2 INSTITUIÇÕES E ORGANIZAÇÕES: REGRAS E JOGADORES

As atividades parlamentares e o próprio instituto da representação têm passado por revisões e aprimoramentos para adaptarem-se às exigências geradas pelas constantes mudanças por que passam as sociedades contemporâneas, marcadas pela complexidade de pensamento e interesses, pelo pluralismo de identidades, por desacordos profundos e desigualdade (URBINATI, 2006).

As deliberações e trabalhos legislativos são materializados segundo processos intrincados que demandam estruturas administrativas de suporte robustas, compostas por burocratas profissionais encarregados dos procedimentos necessários para que as resoluções passem a ter efeitos perante a sociedade. Conforme apontado no capítulo anterior, um dos procedimentos diz respeito ao ingresso de visitantes em Casas Legislativas.

Sobre esta linha, o Regulamento de Acesso de Visitantes na Câmara dos Deputados apresenta um núcleo formado por normas oficiais e regras informais agregadas como forma de ajustar os procedimentos às novas demandas trazidas ao Parlamento pela sociedade. A complementação por meio de regras informais foi sendo construída ao longo do tempo, com prescrições estipuladas conforme o surgimento das questões.

De fato, a estrutura administrativa dos Parlamentos precisa passar por ajustes constantes para se adaptar às mudanças nas atividades trazidas pela transformação das sociedades e pelas inovações geradas pelo desenvolvimento tecnológico e técnicas de gestão. Do estudo das alterações por que passam as organizações governamentais, sob a perspectiva da conformação dos arranjos institucionais como meio para introduzir as mudanças, surge o conceito de desenho institucional, amparado pela Teoria Neoinstitucionalista.

O enfoque nas instituições perpassa o papel das normas culturais e dos elementos do amplo contexto institucional, como as normas profissionais, a estrutura e o ambiente, além da premissa de que as escolhas realizadas no momento de formação das instituições têm repercussão sobre o seu futuro desenvolvimento. Se, por um lado, a estrutura organizacional e as regras que conduzem o efetivo funcionamento do Parlamento são essenciais para a concretização da missão de representar a sociedade e dar provimento jurídico às políticas públicas, por outro contêm valores e interesses distintos sobre as ações que agregam valor ao funcionamento organizacional (FONSECA; MENESES, 2011). Além disso, a forma de organização e estruturação das Casas Legislativas acaba por ter influência direta nos processos legislativos e sua relação com a sociedade.

No que diz respeito à relação efetiva com a sociedade, no que tange ao ingresso de indivíduos na estrutura espacial da Câmara dos Deputados, o Regulamento de Acesso de Visitantes, por exemplo, define as condições e os procedimentos para que os cidadãos possam a) assistir a discussões, audiências públicas e sessões legislativas; b) praticar atos de protesto nas áreas da Casa ou c) visitar os gabinetes parlamentares, ações que podem ser enquadradas como de engajamento político (BORBA, 2012).

Considerando que o número de pessoas que visita a Câmara dos Deputados para prática dessas ações supera a quantidade de visitas turísticas¹¹, o capítulo contempla uma revisão de literatura sobre Neoinstitucionalismo, regras formais e informais, desenho institucional e participação popular. Para aproximar o debate, ao longo da discussão sempre se retoma o contexto da Câmara dos Deputados quanto ao Regulamento de Acesso de Visitantes, o que permite uma análise mais precisa dos assuntos explorados diante do tema de pesquisa.

2.1 A TRANSFORMAÇÃO DO CONCEITO DE INSTITUIÇÃO

Os primeiros estudos considerando a influência das instituições surgiram na área da economia, representados pelo trabalho de autores como Veblen (1899) e Commons (1934), mas logo foram estendidos para todos os campos das ciências sociais, dado seu influxo sobre o processo decisório.

Para os institucionalistas, as escolhas de atitudes dos indivíduos são influenciadas por circunstâncias externas. Diante de determinado contexto social, as pessoas ou grupos podem fazer escolhas diferentes das que fariam diante de outro cenário, assim é preciso entender os mecanismos envolvidos nas escolhas feitas individualmente para ter uma melhor compreensão das decisões coletivas.

Sob a ótica dos institucionalistas, os indivíduos e grupos tentam colocar em prática projetos visando interesses particulares em um contexto social que apresenta constrangimentos coletivos – padrões, normas e condutas socialmente ordenados. Esses constrangimentos são criados e modificados constantemente, de acordo a dinâmica de evolução social e, ao mesmo tempo que limitam as ações dos indivíduos, moldam suas preferências e escolhas.

No entanto, como ensina Nascimento (2009), os institucionalistas não colocam a estrutura social como único determinante das situações sociais. As estruturas intervêm nas condutas individuais, de modo que os sujeitos não são totalmente autônomos, mas de forma

¹¹ Ver item 1.1.

alguma são integralmente passivos. Os institucionalistas observam o comportamento como uma combinação entre a capacidade dos indivíduos de alterar a estrutura social e a estrutura como forma de explicar os fenômenos e resultados sociais.

O conceito de instituição tem passado por revisões que resultaram em mudanças significativas na sua concepção. Se originalmente o foco dos pesquisadores era o funcionamento político das sociedades, sua organização e as regras que modelavam seu funcionamento, o conceito de instituições era aplicado às entidades constituídas com funções específicas perante o arranjo social, cenário descrito por Goodin (1996) como “antigo institucionalismo”.

Além disso, segundo Immergut (1996), o conceito behaviorista de que o comportamento coletivo é determinado pelo conjunto de condutas e preferências individuais adotado inicialmente pelos institucionalistas passa a ser relativizado pelos autores, que também trazem críticas sobre a falta de clareza sobre métodos, teorias e tópicos de pesquisa aplicados. Surge a corrente Neoinstitucionalista.

Ao longo do século XX, houve uma mudança de visão e os estudiosos passaram a concentrar-se nas dinâmicas sociais de forma ampla, na história de todas as interações que coexistem na vida cotidiana. As decisões dos líderes, antes foco principal dos historiadores, muitas vezes atingem a população apenas de forma marginal, já que eram adaptadas pelo tecido de regras que estruturavam a rotina de funcionamento das comunidades.

Assim, conforme aponta o autor, as relações cotidianas passaram a ser observadas com mais atenção pelos pesquisadores, já que estavam interligadas e formavam um conjunto de vínculos que modelavam todas as associações humanas: igrejas, famílias, mercados, relações de trabalho, Estados. Estavam, portanto, marcadas por interesses discordantes, disputas por recursos limitados, o que fazia com que a interpretação dos conflitos fosse inerente às relações entre pessoas em todos os campos de convivência.

Com essa mudança, o conceito de instituições foi afetado. As entidades formalmente estruturadas, como sistemas partidários, constituições ou órgãos estabelecidos no Estado, antes conceituadas como instituições numa perspectiva materialista, passaram a ser enxergadas como grupos detentores de grau de poder para estipular comportamentos e constrangimentos perante os grupos a que se integram, emitindo determinações marcadas pela intencionalidade humana.

Os arranjos normativos consolidados nas sociedades para mediar as interações cotidianas foram vistos como fator primordial, já que propiciavam equilíbrio entre interesses e criavam vínculos de cooperação, limitando comportamentos individualistas e

proporcionando incentivos a ações coletivamente aprovadas, conduzindo a certa previsibilidade. O cenário é produto, como descreve North (2012, p. 48), do fato de todas as atividades organizadas por seres humanos precisarem de uma estrutura que defina “a maneira como o jogo é jogado”.

O conceito de instituições passa então a abranger as regras, crenças, valores, tradições, usos e costumes; práticas informais que, aliadas a leis e regulamentos oficiais, formam o conjunto de regras explícitas ou implícitas que modelam as relações em todos os campos de ação humana, configurando “as regras do jogo” (NORTH, 2012, p. 50).

Desta maneira, fatores cognitivos dão origem a regras sociais estabilizadas ao longo do tempo, interiorizadas pelos participantes do grupo. Como observam Calmon e Costa (2013), elementos que são construídos com o decorrer do tempo, como os costumes - padrões efetivados por meio do hábito - e a tradição - representada pela assimilação de limitações ou condições - são fontes basilares das regras informais.

Autores institucionalistas como North (2012), Shepsle (2006) e Goodin (1996) ensinam que as instituições surgem a partir do consenso entre os integrantes do grupo, mas as soluções coletivas que marcam as interações sociais não são uma soma dos interesses individuais, e sim os resultados das escolhas de alguns interesses em detrimento de outros, permitindo o alcance de um grau variável de equilíbrio.

Sob essa ótica, as instituições contribuem para as relações humanas principalmente por sua característica de proporcionar previsibilidade aos comportamentos, facilitando as escolhas dentro do rol de alternativas possíveis de ação durante as interações. Trazem, também, expectativas de que as ações serão ordenadas e coerentes, modelando e dando consistência às atividades humanas. Por um lado restringem comportamentos indesejados e, por outro, fornecem incentivos na medida em que condutas alinhadas às instituições serão aceitas pelos membros do grupo.

Embora o paradigma institucional não seja unificado, com destaque para três ramificações principais - histórico, sociológico e da escolha racional – alguns pontos em comum podem ser traçados sobre as instituições, conforme aponta Nascimento (2009):

- Indivíduos e grupos possuem interesses e projetos próprios, que precisam ser conduzidos dentro de um ambiente limitado por restrições, normas, prescrições e papéis socialmente construídos e que são continuamente remodelados;
- Esses fatores limitantes trazidos pelo ambiente de interação – instituições – restringem as opções de ação, o que apresenta certo grau de vantagem para

realização dos projetos e interesses individuais uma vez que equilibram os interesses e preferências dos integrantes do grupo ao mesmo tempo;

- As instituições podem ter como origem condições históricas, normas e artifícios jurídicos ou decisões planejadas para atingir objetivos determinados; e
- As restrições trazidas pelas instituições distribuem ou preservam recursos e poder.

Segundo March e Olsen (2008), na medida em que as instituições modelam o conjunto de escolhas possíveis para os indivíduos, o estudo da sua influência nos processos políticos torna-se relevante. Sob essa perspectiva, o Estado não é visto como uma entidade independente, pois a vida política é marcada por conexões causais com o contexto social. As deliberações não acontecem apenas em função de interesses e preferências dos decisores políticos, mas também segundo ideias, processos, regras e práticas socialmente construídos.

Os autores assinalam que parte significativa das teorias políticas contemporâneas retrata as entidades políticas formalmente organizadas como “arenas dentro das quais o comportamento político, motivado por fatores mais fundamentais, ocorre” (MARCH; OLSEN, 2008, p. 121). A formulação das políticas passa a ser vista sob a ótica da disputa de interesses conflitantes e as instituições que regulam as interações dentro dessas entidades, acompanhando o desenvolvimento das sociedades, tornam-se mais complexas. Ainda segundo March e Olsen (2008), os sistemas políticos podem ser compreendidos como resultantes da agregação de comportamentos individuais ou de grupos, que agem de acordo com uma lógica própria. Isso se deve principalmente pela premissa de que a composição dos sistemas políticos, frequentemente, resulta de um número significativo de atores elementares que inclui, além dos agentes políticos, burocratas profissionais.

Os Parlamentos cresceram e passaram a contar com um grande conjunto de recursos e ferramentas de trabalho para suporte administrativo, além de seus serviços e atividades terem adquirindo maior destaque diante da sociedade. Com isso, as entidades políticas passaram a contar com estrutura organizacional coordenada por meio de arranjos normativos em que regras informais originadas de elementos cognitivos e regulamentos formalizados complementam-se para modelar procedimentos e operações que dirigem a produção de suas atividades finalísticas.

O modo como as tarefas são desenvolvidas decorre da conjunção das escolhas feitas por agentes políticos, gestores e profissionais alocados nas subunidades organizacionais, agindo de acordo com expectativas e referências e sua particular visão da realidade de como

as coisas devem ser feitas.

Nesta perspectiva, a análise dos processos políticos deve considerar a integração dos microprocessos gerados entre indivíduos e a organização, em uma visão de que as ações individuais geram consequências nas conjunturas. É comum em estudos sobre ciências sociais a busca por explicações sobre conformações coletivas a partir do entendimento dos prismas individuais, como, por exemplo, pesquisas sobre características dos eleitores dando suporte para pesquisas sobre políticas (MARCH; OLSEN, 2008).

Segundo Carvalho, Vieira e Dias (1999), a partir da década de 1950, a perspectiva institucional passou a complementar os estudos empíricos realizados no campo das organizações, sob o enfoque estrutural e comportamental. A análise das subunidades das organizações públicas apresentou-se, desse modo, como uma variável válida, contemplando aspectos como o grau de interferência dos burocratas profissionais que atuam em organizações governamentais sobre os processos políticos.

A exemplo, a estrutura organizacional da Câmara dos Deputados não apenas provê suporte técnico e logístico para as atividades legislativas, mas também é diretamente responsável pela execução de etapas vitais para as atividades finalísticas da Casa – legislar, representar e fiscalizar – intrinsecamente ligadas aos princípios democráticos e ao relacionamento do Parlamento com a sociedade.

A entrada de visitantes na Câmara dos Deputados, objeto desta pesquisa, constitui um processo administrativo coordenado por subunidades administrativas e está ligado à forma como a Casa interage com a sociedade. Embora seja regulado por normativos oficiais, é também configurado por regras informais editadas pelos gestores profissionais dos setores administrativos responsáveis pelo controle dessa atividade.

Assim, a conformação institucional modela as estruturas administrativas, que combinadas produzem os produtos entregues pelas organizações. As organizações não são formadas apenas por recursos humanos, materiais e econômicos, mas também por elementos culturais, valores, crenças, mitos, símbolos, práticas que concorrem com as decisões racionais dos gestores e agentes políticos na implementação das estratégias de condução das rotinas de trabalho.

2.2 REGRAS FORMAIS E INFORMAIS

As instituições, segundo a corrente Neoinstitucionalista, apresentam-se como ditames que atuam na solução dos problemas de ação coletiva, de forma que sua lógica de formação e estrutura de regras selecionadas para modelar decisões em situações específicas mostra-se

um ponto importante de análise. Nessa perspectiva, as mudanças institucionais podem acontecer a partir da substituição da instituição diante do fracasso em cumprir seus objetivos ou de forma incremental diante de novas demandas ou informações (SHEPSLE, 2006).

Dentro da corrente Neoinstitucionalista, Shepsle (2006) destaca duas vertentes de análise. A primeira examina as instituições como constrangimentos exógenos, um roteiro que nomeia atores e as alternativas de estratégia que podem adotar. A segunda é mais profunda; apesar das provisões externas, as regras do jogo são providas pelos próprios jogadores e representam o modo como os jogadores desejam conduzir o jogo.

Shepsle (2006, p.25) exemplifica a segunda vertente por meio da metáfora sobre um grupo de garotos jogando beisebol:

Um grupo de crianças, por exemplo, pode tomar as regras oficiais do beisebol como ponto de partida para governar suas interações, mas eles as adaptam a circunstâncias específicas ou gostos (...). Em um dia em particular, no entanto, o garoto que trouxe o bastão e a bola pode insistir em uma variação para a regra que mais gosta – digamos, uma bola que cai no riacho é um *home run* automático – e está em posição de induzir os outros a aceitar sua preferência.

As duas vertentes são usadas como referência para esta pesquisa, já que o Regulamento de Acesso de Visitantes da Câmara deve obedecer a ditames externos, como os princípios constitucionais e democráticos, mas também é formado por regras informais editadas por ocupantes de cargos de gestão de setores internos da Casa com a finalidade de criar soluções de acordo com as necessidades que surgem da condução das atividades legislativas.

Sob a perspectiva da corrente endógena, as regras surgem do relativo consenso e engajamento dos membros com os objetivos do grupo. Considerando que os interesses podem sofrer mudanças ao longo do tempo, essa vertente de análise mostra-se ainda mais completa quando complementada com o exame das transformações históricas das instituições.

Shepsle (2006) lembra ainda que as instituições são formas de se manter o equilíbrio na condução das interações, assim as mudanças trazidas por interesses de atores dominantes podem não ser bem aceitas pelo grupo e trazer fragilidade para o equilíbrio, premissa que serve como referência teórica para um dos pontos abordados nesta pesquisa: a análise dos eventos de invasão de áreas restritas da Câmara por manifestantes.

De modo geral, as organizações estabelecem as regras com o objetivo de criar

soluções para problemas que surgem durante a estruturação dos processos administrativos ou para regular interações entre agentes, mediando interesses divergentes. A base normativa dos procedimentos é formada por regras previstas em normativos oficiais editados por meio de processos jurídicos específicos, como o Regimento Interno (RICD), instrumento normativo oficial que contém os preceitos a serem seguidos na condução das atividades da Casa.

Todavia, as determinações contidas nos regulamentos oficiais não abrangem todas as situações envolvidas na consecução das atividades organizacionais e são complementadas por regras informais. Segundo Helmke e Levitsky (2004), regras informais são normas compartilhadas por integrantes do grupo social que podem ser ou não escritas e que são criadas, comunicadas e validadas fora dos canais oficialmente sancionados.

Conforme aponta Aguiar (2015), não há consenso sobre o conceito de regras informais, porém algumas características são comuns nas definições encontradas na literatura. A primeira é que estas regras trazem limitações e restrições de comportamento sem precisar de um aparato jurídico para que tenham efeito. Assim, são regras que não precisam nem mesmo estar formalizadas em documentos escritos para que sejam efetivas. A segunda característica é que sua criação e comunicação não segue protocolos oficiais e não precisa passar por canais oficialmente sancionados. Há apenas o compartilhamento de uma norma que é seguida pelos integrantes do grupo.

A Câmara, objeto desta pesquisa, é uma organização política e as organizações, de modo geral, têm propósitos definidos a serem alcançados - lucratividade, vencer eleições, criar regulamentações, educação, saúde – e para alcançar suas metas aplicam planos estratégicos de ações formulados para maximizar os resultados esperados e baseados nos recursos, habilidades e conhecimentos que compõem sua estrutura (NORTH, 2012).

Em seu trabalho, North (2012) lembra que as regras formais determinam a estrutura geral das interações sociais, mas as informais indicam como os ditames oficiais serão operacionalizados, ou seja, como o jogo é jogado. Além disso, as organizações e seus gestores são os jogadores, com o objetivo de sempre ganhar, ou seja, atender aos seus interesses. Assim, as organizações, enquanto jogadores, procuram modelar as estratégias e habilidades como um processo permanente de desenvolvimento que acontece paralelamente às mudanças pelas quais as regras passam ao longo do tempo.

Nesse sentido, a análise do papel desempenhado pela burocracia profissional é relevante. Tendo em vista que o comportamento humano é conduzido por um cálculo

estratégico influenciado por preferências, interesses e expectativas em relação às ações dos outros atores com quem interage, as regras apresentadas refletem a visão da realidade que possuem, bem como os objetivos que entendem ser os mais benéficos (NORTH, 2012).

Por estarem envolvidos na execução das atuações modeladas pelo arranjo institucional, os burocratas identificam as possibilidades de ajustes e frequentemente são o grupo que propõe as mudanças, o que representa um benefício batizado por McKelvey (1976) de vantagem de formação de agenda.

Os funcionários têm como finalidade declarada moldar a ação do Estado, estabelecendo as melhores práticas e normas de articulação das atividades sob sua responsabilidade. Entretanto, os objetivos dos burocratas não necessariamente são idênticos aos dos agentes políticos, já que os primeiros podem priorizar segurança material, legitimação e reforço de políticas específicas, simplificação ou exclusão de procedimentos e processos, entendidos como a melhor opção segundo sua visão técnica e funcional (McKELVEY, 1976).

Hodgson (2006) explica que, em muitos casos, as regras informais surgem de condutas já consolidadas entre os membros do grupo social ou da organização e que passam a ser transmitidas a indivíduos que ingressem no grupo. São práticas que surgem a partir da repetição em grande número de situações semelhantes ao longo de um intervalo temporal extenso. Podem, inclusive, vir a ser formalizadas dando origem a normativos editados oficialmente. Segundo Cunha e Theodoro (2014), são conhecidas também como regras orgânicas.

Os regulamentos formais representam regras que passaram pela intermediação de uma autoridade constituída e por um processo, ainda que relativo, de consenso. A edição dos normativos oficiais segue por etapas que incluem discussões e estudos, e análise por instâncias administrativas para revisão. Essa complexidade na edição traz estabilidade, além de contar com o poder coercitivo das autoridades constituídas que participaram do processo.

As regras formais representam um alicerce sobre o qual os direitos e obrigações são baseados e trazem segurança jurídica, além de delimitar mais claramente direitos e deveres dos indivíduos. Porém, sua confecção apresenta custos expressivos. North (2012) explica que os normativos oficiais determinam a estrutura de ações, incentivos e punições, mas precisam de regras informais que, por sua flexibilidade, complementam e especificam os procedimentos para aplicação dos ditames nas situações cotidianas.

Por não ser necessário que sigam protocolos de edição específicos, as regras informais mostram-se uma ferramenta mais ágil para criar soluções aos problemas que

surtem. A edição de normas formais demanda um intervalo temporal para a execução de todas as etapas, o que pode ocasionar uma demora no atendimento das demandas.

Como os interesses e as necessidades alteram-se de acordo com mudanças sociais que ocorrem constantemente, regras podem perder sua validade diante das situações a que se aplicam (LAUTH, 2000). Regras informais que não cumprem sua função podem ser retiradas dos arranjos institucionais mais facilmente, uma vez que não precisam de procedimentos específicos para isso, como acontece com as normas oficiais.

Por outro lado, as regras informais derivam de elementos cognitivos. Valores, costumes, crenças e convicções são elementos refletidos na construção das regras informais. De forma diversa das regras formais, que são dotadas de poder coercitivo natural devido ao processo de edição e já determinam mecanismos de fiscalização e punição em caso de descumprimentos, a presença de elementos cognitivos comuns aos integrantes do grupo contribui para maior legitimação das regras informais.

North (2012) destaca que as instituições trazem maior estabilidade por meio da modelagem de condutas diante de situações de potenciais interesses conflitantes, mas também acarretam um grau de inércia. Com o passar do tempo, os atores sedimentam as prescrições dadas pelos arranjos institucionais e mostram-se resistentes a alterações ou adaptações de novas realidades (NORTH, 2012).

Segundo Chiavenato (1999), valores e ideias difundidos internamente nas organizações trazem um grau de homogeneidade de pensamento e ação entre todos os integrantes do quadro funcional, formando uma cultura própria para cada entidade corporativa. Essa identidade, ou cultura organizacional, é proveniente das interpretações cognitivas dos indivíduos sobre as regras e práticas informais e é repassada a todos os membros, consolidando as interpretações normativas e de procedimentos e gerando “o modo institucionalizado de pensar e agir que existe em uma organização” (CHIAVENATO, 1999, p. 138).

Mudanças no arranjo institucional discordantes dos elementos presentes na cultura organizacional podem sofrer resistência por parte dos membros do grupo organizacional. Se as mudanças forem executadas por meio de normativos oficiais, o teor coercitivo estabelecido pelo processo jurídico de edição da norma pode ser suficiente para a aceitação pelo grupo.

Já as regras informais, por não exigirem protocolos jurídicos de edição, carecem de elementos de sustentação e legitimação, além da autoridade dos atores que a determinam. A apresentação ao grupo de que a motivação que origina as regras informais é alinhada aos

princípios legais vigentes e às crenças, valores, conceitos e interesses coletivos do conjunto de atores envolvidos pode facilitar a aceitação pelos membros do grupo (DRYZECK, 1996).

Em seu trabalho intitulado “The informal Logic of Institutional Design”, de 1996, John S. Dryzek traz uma série de reflexões sobre o desenho de instituições e o papel dos discursos enquanto dispositivos de apoio e justificativa para as regras implementadas. Segundo o autor, discursos são estruturas que reúnem informações em conjuntos coerentes e transmitem ideias fortemente aceitas pelo locutor. Trazem suposições tomadas como garantidas e apresentadas como a melhor alternativa de entendimento do tema. Porém, Dryzek (1996) defende que em qualquer cenário existem vários discursos com visões diversificadas, mostrando ângulos diferentes de percepção de uma mesma situação e que precisam ser considerados pelos *designers* do desenho institucional.

A teoria desenvolvida por Dryzek descreve o discurso como sendo o *software* das instituições, enquanto as regras, procedimentos, costumes e princípios representam o *hardware*, que por serem a parte visível e intencional e por isso, tornaram-se a principal variável de estudo dos institucionalistas. Mudanças introduzidas na ordem corrente por novas regras podem ser coerentes, complementares ou mesmo contrastantes com os discursos predominantes à época das modificações.

Assim, Dryzek (2002) ensina que o redesenho de instituições pode ser pensado como uma questão de reformulação da coleção de discursos vivos na sociedade que ambienta o arcabouço institucional a ser remodelado. A visão sobre a importância dos discursos amplia-se a todo o contexto democrático, sugerindo que para garantir que a pluralidade de identidades que caracteriza as sociedades modernas seja considerada nas decisões políticas, a esfera pública deve ser idealizada como uma arena onde discursos se sobrepõem.

Esta leitura dispõe que a análise do desenho institucional pelos institutos informais deve ser abordada sob certos aspectos. O primeiro passa pela consideração que a subjetividade humana é formada por múltiplas dimensões, que vão além da definição de preferências dada pelo paradigma da racionalidade instrumental. O segundo relaciona-se ao preceito de que as relações entre as pessoas e as regras que regem as interações de determinado grupo podem ter diferentes sentidos. A dedução dos efeitos do redesenho dessas regras sobre os indivíduos pode ser prejudicada pelo desconhecimento do significado subjetivo das normas sobre as relações entre agentes.

Nesse sentido, a consideração da constelação de discursos no ambiente em que se opera o rearranjo de regulamentos, principalmente nos casos em que essa reestruturação é efetuada por regras e práticas informais dada a ausência de mecanismos de apoio

formalizados juridicamente, pode fornecer importantes subsídios para que as mudanças nas regras sejam reconhecidas pela coletividade envolvida e com isso tenham estabilidade e aplicabilidade.

O autor entende ainda que a função do discurso deve ir além de apenas influir na aceitação e legitimação do desenho ou reformulação do conjunto de regras vigentes por contribuir para a formação de opinião favorável dos indivíduos abrangidos pelas normas. A observação dos discursos que competem no ambiente é capaz de agir como instrumento informacional para os decisores, fomentando a legitimidade pela adequação do conteúdo à realidade do contexto em que o arranjo institucional se insere (DRYZEK, 2002).

Os discursos expõem ideias e crenças particulares, formulados de acordo com a racionalidade dos atores, e pode ser pensado como um elemento que fortalece ou mina a sustentabilidade das regras. Agregam fragmentos de informações com apelos diversos que reunidos formam conjuntos coerentes, mas segundo Dryzek (1996), para serem expressivos, precisam incluir elementos reconhecidos como legítimos para o grupo e que tragam identificação com características presentes entre os indivíduos, além da explicação da escolha de um motivo em detrimento dos outros em discussão.

Os elementos cognitivos embutidos nas regras informais também podem refletir interesses individuais de atores dominantes. Segundo Braga (1987), o comportamento dos atores da organização é marcado por múltiplos objetivos, planejamento estratégico deficitário e disputa por recursos limitados, inclusive relativos a distribuição de poder.

A conformação hierárquica das organizações é estabelecida por normas oficiais, contudo a forma como as regras informais são estipuladas pode afetar a manutenção e distribuição de recursos de poder, divisão de tarefas e papéis (NASCIMENTO, 2009). Segundo Pfeffer e Salancik (1974), a medida de influência no processo decisório pode acarretar a inclusão de padrões que favorecem a posição de uma unidade da organização. É como ensina John Elster (1994, p. 174):

As instituições (...) nos protegem contra as conseqüências destrutivas da paixão e do auto-interesse, mas por outro lado, as próprias instituições correm o risco de ser minadas pelo auto-interesse, a “ferrugem das sociedades”, como chamou Tocqueville.

Pfeffer e Salancik (1974) lembram que os atores podem usar táticas para interferir na estrutura de poder da organização e assim maximizar seus objetivos na formatação do arranjo institucional. Aqui o destaque está no uso estratégico de informações de modo a

conduzir os outros atores a terem a mesma visão sobre o tema, e o uso de argumentação técnica para legitimar uma proposição.

O processo simplificado de criação de regras informais pode facilitar essa captura da norma por preferências individuais. Regras que passam por procedimentos formais de criação são menos propensas a esse tipo de desvirtuamento, principalmente por serem dotadas de expedientes de fiscalização que inibem condutas corporativistas. Mecanismos formais são importantes e visíveis; projetos com predominância de artefatos informais, entretanto, impõem custos reais aos Estados, pois ficam expostos a críticas pela ausência de revisão (PFEFFER; SALANCIK, 1974).

2.3 INTENCIONALIDADE E GESTÃO: DESENHO INSTITUCIONAL

As organizações são sistemas sociais que interagem com o ambiente e por isso são sensíveis às mudanças sociais. Hábitos, pensamentos e valores estão em constante transformação e o arranjo institucional que conforma os processos nas organizações deve ser ajustado periodicamente sob o risco de tornar-se inadequado. Muitas vezes os ajustes são operados de maneira rotineira e incremental, mas em outros momentos pode ser necessária uma ruptura a fim de criar novos arranjos.

Sob a perspectiva da Teoria Neoinstitucionalista, organizações são sistemas sociais e culturais, com o comportamento de seus integrantes sendo influenciado por elementos simbólicos como valores e princípios presentes no arranjo institucional que rege suas operações

Autores como Meyer e Rowan (2006) e DiMaggio e Powell (1983) publicaram estudos sobre a influência dos valores, crenças e costumes embutidos nas instituições sobre as técnicas de gestão (VIEIRA; MISOCZKY, 2003). Em se tratando de organizações governamentais, a conexão com o meio social é ainda mais relevante, já que o princípio basilar do regime democrático é a relação entre o povo e os governantes.

O desenho institucional é um processo racional que tem como objetivo definir prescrições, organogramas e planos, materializado segundo regras pragmáticas desenhadas para conduzir a ação dos integrantes do grupo e coibir eventuais desvios da trajetória planejada (NYSTROM; STARBUCK, 1981; OLSEN, 1997). Pode ser aplicado como ferramenta para adaptação das organizações às demandas que surgem ou para gerir os procedimentos aplicados aos processos internos.

A concepção de políticas, de mecanismos de efetivação e condução de processos ou de sistemas que coordenam forças e interações para produção de resultados podem ser

observados sob a perspectiva da forma como as instituições foram projetadas. Para Goodin (1996), o desenho institucional pode variar em amplitude, alcançando todas as instituições relacionadas ao arranjo que se pretende alterar ou apenas parte delas, trazendo alterações intraorganizacionais.

Cunha e Theodoro (2014) publicaram um trabalho que analisa vários aspectos do desenho institucional no âmbito de entidades governamentais. As instituições pragmáticas são introduzidas no contexto organizacional de forma intencional, criadas para determinar procedimentos ou comportamentos planejados para atingir propósitos específicos. O desenho institucional, mostra-se então, como uma ferramenta de gestão, muitas vezes inclusive contribuindo para a formação da cultura organizacional. Envolve a forma como as instituições são construídas ou adaptadas para atender ao padrão planejado, incluindo características que vão da racionalidade e eficiência ao aspecto humanitário.

Os autores ensinam que o projeto de instituições pode ser representativo, responsivo e útil à sociedade, na medida em que altera os resultados da organização, ou apenas aos gestores, e remete ao enfrentamento das limitações impostas por conjunturas complexas e dinâmicas como as modernas sociedades. Por ser um meio de modelagem dos processos de trabalho, o desenho é um procedimento habitual em todos os gêneros de organizações.

Ao tratar das organizações públicas, a expectativa de que busquem constantemente formas de aumentar sua eficácia e efetividade por adaptações que conduzam a um melhor atendimento de seus compromissos com o ideal democrático faz com que mudanças no desenho das instituições sejam um recurso precioso para atingir essas metas.

Diante desse cenário, o desenho institucional em contextos democráticos torna-se importante objeto de análise. Por se tratar de um conjunto de regras que estruturam o funcionamento da organização, sua repercussão nos resultados é evidente. As regras têm grande influência pois podem inibir ou incentivar ações, reduzir conflitos, favorecer ou dificultar as relações (QUEIROZ; OLIVEIRA, 2014, p. 266).

A democracia é um conjunto de ideias, visões princípios e valores que se modificam no decorrer do tempo (BOBBIO, 1987). Estes conjuntos são constantemente questionados, contestados e revisados, trazendo novas formas de se entender a distribuição do poder político. O ideal democrático envolve o contraste de ideias, o debate e o conflito de opiniões, por isso a disponibilização de arenas de discussão tem se tornado uma prática comum aos governos contemporâneos (OLSEN, 1997).

A abordagem do desenho institucional leva em conta os interesses dos indivíduos que integram as organizações, mas também discute as instituições sob a perspectiva da

democracia representativa, principalmente em pesquisas sobre Parlamentos modernos. No Brasil, o Congresso foi instituído sob regime constitucionalista democrático e por isso tem como finalidade expressar a vontade do povo (VIEIRA, 2018).

Assim, o desenho institucional deve refletir um equilíbrio entre suas funções de configurar os processos necessários para a obtenção dos resultados organizacionais a serem entregues para a sociedade, como a materialização das leis e projetos parlamentares, e a promoção das premissas democráticas.

A abordagem Neoinstitucionalista dos estudos sobre Parlamentos destaca que devem ser observados os efeitos das diversas instituições vigentes nas Casas legislativas. A estrutura administrativa que dá suporte às atividades legislativas apresenta arranjos institucionais específicos para a condução da rotina de trabalho e resolução de seus dilemas de ação coletiva. São arranjos que precisam de ajustes feitos de forma dinâmica, para que possam resultar em soluções ágeis para as novas demandas que surgem e por isso o desenho institucional executado com regras pragmáticas mostra-se uma ferramenta útil (QUEIROZ; OLIVEIRA, 2014; CUNHA; THEODORO, 2014).

O papel do cidadão diante dos processos políticos tem sido tema de discussão entre os cientistas políticos e a proximidade da sociedade junto aos representantes eleitos durante os processos decisórios tem sido valorizada. O entendimento sobre como a participação popular acontece vem sendo ampliado e o desenho institucional deve ser capaz de lidar com estas novas situações (RIBEIRO; BORBA, 2011).

A Constituição de 1988, considerada a mais democrática das Cartas Constitucionais brasileiras, inclui a participação popular como premissa ao incluir no texto do art. 1º que “o poder emana do povo” e será exercido “por meio de representantes eleitos ou diretamente” (BRASIL, [2019a]).

O exercício da participação popular resulta da convergência entre o engajamento dos cidadãos e a capacidade do Estado em garantir meios para que a população possa exercer a participação. A forma de organização e funcionamento das entidades públicas pode contribuir ou dificultar as atividades de engajamento e por isso o planejamento das instituições deve ser planejado de modo a não criar obstáculo desnecessários para as ações de cidadania (CUNHA; THEODORO, 2014).

Com o Plano Estratégico estabelecido pelo Ato da Mesa n. 59, de 8 de janeiro de 2013, declarando como diretrizes ““ampliar a sintonia da agenda do Legislativo com os anseios da sociedade”, ‘fortalecer a participação da sociedade nos processos legislativos’ e ‘aperfeiçoar os meios para que os cidadãos possam interagir com a Câmara dos

Deputados”, a Câmara reconhece a importância da promoção da participação popular como parte de suas funções enquanto organização governamental (BRASIL, 2013c).

Como o desenho reflete valores e intenções e retrata uma estratégia para obter resultados definidos, a ponderação sobre o impacto sobre o engajamento popular deve ser clara. Os obstáculos que possam impedir ou dificultar a aproximação da sociedade devem ser ponderados. Embora o desenho tenha como objetivo principal modelar soluções para questões que envolvem as atividades finalísticas da organização, precisa ponderar alternativas que conjuguem essas soluções com os valores da sociedade.

Os atores responsáveis pelo desenho precisam considerar a heterogeneidade que permeia a sociedade ao projetar regras que regulam processos que envolvem a população, como o objeto desta pesquisa que normatiza a entrada de cidadãos na Câmara dos Deputados.

As desigualdades socioeconômicas presentes nas estruturas sociais ocasionam diferentes graus de disponibilidade de recursos, de acesso à informação e de conhecimentos sobre os processos políticos, o que faz com que as regras interajam de forma diferente com grupos distintos da sociedade (CUNHA; THEODORO, 2014).

Mesmo que o rearranjo trate de ajustes incrementais e relacionados a processos internos, os gestores responsáveis pelas prescrições precisam avaliar potenciais efeitos e impactos sobre a relação entre a sociedade e organização. A avaliação das alternativas estratégicas e a ponderação entre os potenciais negativos e ganhos decorrentes de cada estratégia possível é uma fase que pode minimizar esse problema (CUNHA; THEODORO, 2014).

Cunha e Theodoro (2014) destacam a relevância dos atores envolvidos no processo de desenho institucional, dado que são influenciados por diversos fatores como preferências pessoais, condições ambientais, crenças e costumes, cultura organizacional e contexto político. Ainda que estes atores sejam os detentores oficiais do poder nas organizações públicas, outros também têm participação significativa no desenho institucional: funcionários concursados ou comissionados, assessores e consultores. O comportamento é sensível a incentivos, oportunidades e aos possíveis resultados dessas circunstâncias.

Preceitos da Teoria Neoinstitucionalista mostram-se apropriados para o estudo do desenho institucional, como a racionalidade humana na escolha de alternativas de ação, o que pode gerar resultados não previstos em desenhos institucionais. Apesar de certos efeitos serem amplamente aceitos como desejáveis, ao planejá-lo os atores tendem a inserir regras e práticas que atendam a suas próprias demandas, imprimindo ao desenho valores próprios dos

agentes (PETTIT, 1996).

Os seres humanos são atores racionais e atuam dentro de critérios que equilibram custos e benefícios ao se deparar com alternativas de escolha. Meyer e Rowan (2006) consideram em seu trabalho que o processo de racionalização está ligado a todos os processos organizacionais que envolvem planejamento e decisões, aliado à construção de argumentos de justificativa, pois nas organizações modernas a aceitação de processos desprovidos de uma fórmula analítica é muito baixa.

Os objetivos pretendidos no desenho institucional são determinados de acordo com a avaliação feita pelos gestores, baseada em sua especialidade técnica e interesses. A escola Neoinstitucionalista aponta que o desenho institucional sofre ainda influência da cultura organizacional. Segundo Fleury e Fischer (1989, p.117):

A cultura representa um conjunto de valores e pressupostos básicos expresso em elementos simbólicos, que em sua capacidade de ordenar, atribuir significações, construir a identidade organizacional, tanto age como elemento de comunicação e consenso, como oculta e instrumentaliza as relações de dominação.

A cultura organizacional, por um lado, dificulta mudanças significativas consideradas necessárias para acompanhar as demandas do público atendido, já que podem conflitar com as crenças consolidadas pelos integrantes da organização; por outro, as prescrições alinhadas com a cultura organizacional tendem a ter maior estabilidade e facilidade de implementação (ROSA, 2000).

Outro aspecto com influência no desenho institucional de organizações governamentais brasileiras é a rigidez burocrática estabelecida para atos da Administração Pública. O problema tem sido enfrentado com iniciativas de introdução de novos modelos administrativos com o intuito de garantir maior autonomia e responsabilidade aos gestores públicos, como a adoção de princípios das empresas privadas (OLIVEIRA; PEREIRA; OLIVEIRA, 2010). Acontece que os trâmites formais exigidos para a execução de mudanças mais amplas nas entidades públicas ainda trazem dificuldades ao desenho institucional.

A rigidez burocrática resguarda a ordem democrática, retirando da agenda questões inspiradas por momentos de instabilidade passageira ou por interesses particularistas (ELSTER, 1994; OLSEN, 1997). Além disso, traz legitimidade por fazer com que as decisões passem pelo crivo de mais de uma autoridade e por processos de revisão e adequação jurídica.

No entanto, a rigidez burocrática não pode impedir que os gestores de organizações públicas utilizem o redesenho como método para adaptar os arranjos institucionais às reivindicações geradas pelas mudanças na ordem social. Assim como acontece nas organizações privadas, as entidades governamentais sofrem pressões para adequar suas atividades ao cenário social em que se inserem (ELSTER, 1994; OLSEN, 1997).

Olsen (1997) explica que, para facilitar a introdução de mudanças, os gestores públicos costumam aguardar momentos de oportunidade de redesenho, ou seja, quando a opinião pública e de atores responsáveis pelas instâncias formais e jurídicas responsáveis pela formalização das mudanças é mais favorável à necessidade de alteração do arranjo normativo.

Embora seja um procedimento necessário para que as organizações acompanhem as transformações que ocorrem no ambiente em que se inserem e que é, de certa forma, até rotineiro, o desenho de regulamentos e normas não constitui tarefa simples. O alcance de consenso entre os atores envolvidos e com poder de decisão, a superação de obstáculos jurídicos, as medidas necessárias para contornar resistências dos destinatários das prescrições são etapas do processo que apresentam grande complexidade.

Diferentes atores costumam ter visões distintas sobre como os objetivos das organizações devem ser buscados. Mesmo em relação a princípios democráticos reconhecidos, como a participação popular nos processos políticos, pode não haver consenso.

Com a evolução das sociedades e dos regimes democráticos, novas modalidades de participação popular passam a ser reconhecidas enquanto outros modelos passam por questionamentos sobre sua efetividade, tornando o consenso sobre as repercussões das mudanças institucionais sobre esse instituto difícil de ser atingido (UGARTE, 2004). Assim, para pesquisas com objetos relacionados a desenhos institucionais em organizações governamentais, como esta que estuda o Regulamento de Acesso de Visitantes na Câmara, torna-se importante examinar aspectos envolvendo as premissas democráticas nas quais as próprias instituições devem ser baseadas.

2.4 LIMITES DO DESENHO: PARTICIPAÇÃO

A participação popular nos regimes democráticos tem sido tema de intenso debate na literatura sobre ciência política, uma vez que pode englobar uma série de mecanismos e formas de envolvimento dos cidadãos (RIBEIRO; BORBA, 2011).

Avelar e Cintra (2007) explicam que o ideal democrático supõe uma concepção de

participação ampliada, referindo-se desde as atividades mais simples, como conversas sobre a conjuntura política, até ações mais complexas, como participar de campanhas eleitorais, organizar grupos para exigir direitos junto às autoridades políticas, votar e candidatar-se a cargos políticos.

A participação popular na seara política tem como premissa a soberania popular dos governos democráticos, atuando como instrumento de legitimação e fortalecimento das instâncias políticas.

As formas e os canais de participação popular passam por variações que acompanham a evolução do contexto histórico e cultural. Com origens que remontam as experiências pioneiras de democracia do povo grego, a participação emergiu paralelamente ao conceito de Estado que tem o povo como soberano do poder, emergindo diante dos movimentos revolucionários europeus no século XVIII e XIX. A perda gradual de prestígio da aristocracia e a ascensão da classe de burgueses deu início ao processo de inclusão da classe trabalhadora na categoria de cidadãos (AVELAR; CINTRA, 2007).

Há diferentes entendimentos sobre a participação popular nos regimes democráticos. A corrente conhecida como elitista, que tem Joseph Schumpeter, com a obra “Capitalismo, socialismo e democracia”, publicada em 1943, como principal representante, defende que os cidadãos devem envolver-se apenas no momento eleitoral, referendando ou mudando o grupo responsável pelas decisões políticas. Para o autor, a democracia é um arranjo institucional para determinar a forma como as decisões políticas são tomadas e os únicos modos de participação popular abertos são o voto e a discussão. A apresentação de demandas dos eleitores aos políticos não é compatível com o papel de liderança dos eleitos, que devem ter autonomia de decisão.

Para os elitistas, o voto conduz ao poder os membros da sociedade mais capacitados para as decisões políticas e para exercer o papel de líderes. A manifestação de opinião da sociedade sobre os temas públicos representaria um controle sobre os líderes, o que seria contrário ao espírito democrático. As eleições constituem uma competição entre elites e um número suficiente de votantes para manter os arranjos eleitorais de modo adequado basta para a manutenção de um governo democrático.

Eckstein, em 1966, publicou “A theory of stable democracy”, em que a estabilidade do regime democrático aparece associada a um comportamento autoritário dos governantes em relação a determinadas áreas de atuação, incluindo o processo decisório. Para esses autores, a participação da maioria também se restringe ao voto e a ampliação da participação popular poderia conduzir a uma ineficácia administrativa.

Para a corrente elitista, a democracia é abordada sobre uma perspectiva procedimentalista. Segundo Schumpeter (1943), não se pode pensar na soberania popular como uma forma racional adotada pela população para se posicionar acerca de questões sociais. Assim, a democracia não é um método remete à soberania popular, mas um arranjo institucional para tomada de decisões políticas e administrativas. As regras para se chegar às decisões são um método de constituição de governo.

Na medida em que as populações crescem e se desenvolvem, as sociedades tornam-se mais heterogêneas e a representatividade emerge como solução para implementar a democracia nos Estados. O sistema baseia-se na autorização recebida pelos eleitos para agir em nome da população e na ideia do consenso como elemento construtor das decisões políticas (SANTOS, 2002).

A representação também é justificada por ser um meio de exprimir a variedade de opiniões presentes na sociedade. As assembleias representativas constituem uma miniatura da sociedade e refletem a tendência dominante entre os eleitores (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006). Mas, como argumenta Santos (2002), se por um lado a representação dá condições para o exercício da democracia em grande escala, por outro tem dificuldades para tutelar múltiplas identidades. Baseada no método de tomada de decisão por maioria, a representação não garante que as minorias tenham expressão adequada nos Parlamentos. Em oposição aos autores elitistas, na década de 1960 começa a ser formado o paradigma participativista, tendo como base a noção de que a participação da sociedade civil nas decisões políticas é fundamental para a construção dos Estados democráticos. Em meio a uma cultura de emancipação das camadas populares que se difundia na sociedade, a participação surge como uma categoria de ação coletiva, de mobilização como ferramenta de busca por direitos (LAVALLE; VERA, 2011).

O vocábulo “participação”, que já era parte sempre presente nos discursos políticos – nos Estados Unidos, por exemplo, o programa criado pelo Presidente Johnson para combater a pobreza incluía fundos para criar o máximo possível de envolvimento político para os menos favorecidos economicamente (PATEMAN, 1992) – passou a ser amplamente divulgado na mídia, referindo-se a qualquer ato que tivesse como alvo o processo político.

O ideário de participação passou a ser “popular”, assumindo ações que iam além das eleições e das entidades governamentais. Os atores passaram a ser classificados como sociedade civil, envolvendo toda gama de grupos sociais, e Estado, rubrica que engloba diversos segmentos que possuem vínculo com o governo. Participar aparece como recurso

para fazer avançar a pauta sobre demandas distributivas e efetivação de direitos, com a povo atuando em prol de seus próprios interesses (LAVALLE; VERA, 2011).

Sob esse cenário, os movimentos sociais emergem como importante papel na criação e consolidação da arquitetura participativa em diferentes áreas de demanda social. Embora não haja um conceito fechado de movimento social, três características podem ser apontadas como típicas dos movimentos sociais: confrontação, identidade compartilhada entre os membros e redes informais de indivíduos que reconhecem uns aos outros como parte de uma causa maior (TATAGIBA, 2011).

Em consonância com as mudanças no ideário participativo, autores como Bachrach e Botwinick, (1992) e Crawford B. Macpherson (1978) argumentam que a democracia não é apenas um modo de seleção de líderes políticos. A participação da população deve ir além do voto individual, e a política deve ser estendida a outros contextos, como as esferas econômica, social e cultural. Pensadores participativistas defendem que as oportunidades de interação dos cidadãos nas questões políticas devem ser maximizadas, para que possam intervir nas decisões que irão afetar a eles mesmos (VITULLO, 1999).

A participação é percebida como uma ferramenta que os cidadãos podem usar, não apenas para buscar direitos, mas também para adquirir conhecimentos que colaboram para uma consciência mais clara de quais são as melhores decisões políticas, em uma visão mais ampla dos problemas sociais. A democracia não é considerada como um procedimento exclusivamente formal, mas como um sistema que almeja a construção de justiça ou equidade na distribuição dos recursos de poder (VITULLO, 1999).

O modelo representativo, segundo essa vertente, deve expandir a participação dos eleitores. Como ensina Urbinati (2006, p. 193):

O mandato não pertence apenas aos agentes ou instituições governamentais, mas designa uma forma de processo político que é estruturada nos termos da circularidade entre as instituições e a sociedade, e não é confinada à deliberação e decisão na Assembleia.

A representação, continua a autora, não é um esquema de delegação de soberania, mas uma forma de conexão entre a sociedade e o governo, que coloca a política como uma arena de opiniões contestáveis e decisões sujeitas à revisão a qualquer tempo.

O relacionamento entre o detentor do mandato eletivo e a sociedade passou a ser visto como contínuo e o conceito de participação popular tem como alicerce a noção de que o povo soberano mantém “um poder negativo que lhe permite investigar, julgar, influenciar

e reprovar seus legisladores” (URBINATI, 2006, p. 193). Esse poder manifesta-se nos canais tradicionais, como eleições e referendos, ou em momentos de discussão de conteúdos de interesse dos cidadãos, por meios informais que podem assumir formas variadas.

A defesa de que os cidadãos devem ter maior participação nas decisões sobre as políticas públicas que os atingem tem sido apoiada por motivações ideológicas – ideais democráticos de legitimidade, transparência e responsividade – ou mais objetivas – para dividir as responsabilidades por decisões por meio da resolução colaborativa dos problemas (ABELSON *et al.*, 2003).

Mesmo concentrada no momento do voto, a participação nas democracias representativas modernas assume a qualidade de insumo do processo político e passa a atuar em outras funções como controle e fiscalização da autoridade política, redistribuição de bens públicos e debate de questões públicas (RIBEIRO; BORBA, 2011).

Com a participação assumindo novas perspectivas e os movimentos de engajamento partindo de coleção de grupos organizados com profundas diferenças, com fundamentos, valores e crenças que abrangem questões variadas, como estruturas socioeconômicas, étnicas, religiosas e de costumes, um conjunto diversificado de ações passa a ser empregado (AVELAR; CINTRA, 2007).

O “repertório de confrontação” é descrito por Tilly (1995, p. 41) como os meios pelos quais os indivíduos agem em conjunto para perseguir objetivos compartilhados. Tarrow (1998) complementa a definição afirmando que o repertório não envolve apenas o que as pessoas fazem quando engajadas em conflitos de interesses, mas o que elas sabem fazer e o que os outros esperam que elas façam.

Um repertório, continua Tarrow, passa por mudanças de acordo com a flutuação de interesses, oportunidades e modos de organização e, principalmente, da estrutura de governo. Assim, como destaca Tatagiba (2011), o que caracteriza o conceito moderno de participação é a combinação de diferentes formas de ação, proporcionando flexibilidade para manipular e combinar diferentes atividades em função do objetivo almejado.

Com a inclusão de ações variadas no conceito de participação, a classificação das distintas modalidades reconhecidas passou a ser tema de debate, a fim de se compreender os componentes presentes em cada categoria. Como ensinam Ribeiro e Borba (2011), desde as pesquisas pioneiras na década de 1960, autores têm apresentado uma série de conceitos de participação. Tais definições são diretamente ligadas ao contexto em que os próprios atos de participação estão inseridos.

Diante da consolidação da representação proporcional e decisão por vontade da

maioria, princípios basilares da democracia representativa, a prática de organização de pequenos grupos reunindo indivíduos, com interesses em comum e não dominantes na sociedade, com o fito de adquirir maior poder de barganha para garantir seus interesses inclui no repertório de ações participativas os protestos, greves e boicotes.

Assim, a classificação das atividades participativas está relacionada diretamente ao conceito adotado. Um dos trabalhos iniciais sobre o tema é o de Lester Walter Milbrath, datado de 1981, com a participação sendo conceituada como coleção de atividades ligadas ao processo eleitoral. Verba e Nie (1972) ampliam a definição e colocam a participação como ações que os cidadãos privados praticam para tentar influenciar a seleção de funcionários do governo ou as decisões que eles tomam.

Com o crescimento dos movimentos sociais e formas de ação coletiva, autores como Booth e Seligson (1978) colocam a participação como tentativa por parte da população para influenciar a distribuição de bens públicos. Brady (1999) expande ainda mais o objetivo das ações participativas, definido por ele como tentativas para influenciar resultados políticos.

O Regulamento de Acesso de Visitantes na Câmara dos Deputados, objeto desta pesquisa, estabelece normas que atingem pessoas que frequentam a Casa para praticar ações ligadas às atividades parlamentares. Dentre essas ações, são destacados neste trabalho os atos de protesto, a presença em audiências públicas e em discussões e votações nos plenários e as reuniões individuais ou de grupos com parlamentares.

Segundo Ribeiro e Borba (2011), a mobilização política na forma de protestos foi considerada como elemento associado à instabilidade política e às crises de legitimidade em democracias em desenvolvimento. Porém, com a classificação das atividades participativas em duas categorias – convencionais e não convencionais – atualmente encontrada na literatura, esse conceito mudou.

A participação política convencional situa-se dentro da lógica procedimental do sistema representativo, com a participação popular centrada no voto e nas práticas envolvidas na eleição dos representantes. Já a participação não convencional é caracterizada por ações como atos de protesto, assinar um abaixo-assinado, participar de manifestações legais, participar de boicotes, recusar-se a cumprir obrigações, ocupar edifícios ou fábricas, bloquear o tráfego com demonstrações de rua, participar de greves (RIBEIRO; BORBA, 2011).

Classificações criadas por outros autores também incluem as manifestações populares e protestos. Teorell, Torcal e Monteiro (2007) incluem no seu modelo de categorização o canal de expressão – atividades ligadas à representação por elementos

formais do sistema, como voto e atividade partidária; extra representação ou misto, como nos casos que envolvem contato com os representantes eleitos – e o mecanismo de influência, por estratégias de “saída” como o voto ou de “voz”, como protestos e contato direto com os políticos.

Ainda sob a perspectiva de que a participação popular deve ser mais ampla que as atividades do momento eleitoral, Habermas, Lennox e Lennox (1974) trazem o conceito de esfera pública, a ideia de que a comunicação direta de seus interesses feita pelos cidadãos aos políticos constitui uma forma de participação política, um meio para discussão das questões políticas entre atores públicos e privados, no qual os temas ganham visibilidade e as argumentações representam um caminho para a formação de acordos.

Habermas, Lennox e Lennox (1974) descrevem a esfera pública como um espaço de visibilidade dos assuntos políticos e que possui dimensões distintas de definição, assumindo modelagens diferentes de acordo com o contexto sociocultural.

A esfera pública faz a mediação entre a estrutura do Estado, representada pela Administração Pública, sujeita aos interesses dos atores políticos, e a esfera civil. Sob a perspectiva normativa, representa instrumentos disponibilizados à sociedade para discussão e que fornecem suporte informacional aos atores privados para influenciar as decisões e ações políticas (ABELSON *et al.*, 2003).

A presença da população em discussões, votações, audiências públicas e outros eventos com foco no debate de temas da pauta política pode ser enquadrado no conceito de participação na medida que são componentes do processo de aquisição de informação pelos cidadãos que, ao adquirirem conhecimento sobre variados aspectos dos assuntos e possíveis resultados das decisões, podem ter uma participação mais efetiva e qualificada nos processos políticos. O objetivo é ter pessoas ativas e engajadas e não apenas receptores passivos das informações (ABELSON *et al.*, 2003).

James Bohman (1996) complementa a noção de esfera pública ao discutir a função informativa dos procedimentos de participação popular, visando tornar os cidadãos mais aptos para os debates, discussões, negociações, aspectos funcionais da deliberação sobre as questões públicas. Para o autor, os cidadãos precisam adquirir juízo crítico para que a participação seja efetiva. Bohman considera como fundamento da esfera pública a ampla publicização das informações, de modo a dar subsídios para um diálogo cooperativo entre todos os atores engajados em solucionar questões públicas, superando o caráter conflituoso dos debates.

Embora nas audiências públicas, discussões e votações nos plenários da Câmara não

seja permitida nenhuma forma de manifestação de opinião da população presente, o caráter informativo fica claro. Os argumentos apresentados pelos especialistas convidados, bem como as ponderações feitas pelos parlamentares, fornecem aos eleitores uma visão mais ampla sobre o tema em pauta. Além disso, os parlamentares podem sugerir a participação de representantes de grupos sociais com interesse direto do tema, tornando a audiência um canal de comunicação para os deputados sobre os impactos positivos e negativos possíveis na visão representados.

Segundo Pateman (1992), a participação é um processo educativo, que fornece aquisição de conhecimento e conscientização sobre os aspectos que envolvem os temas políticos no âmbito individual e coletivo, onde se desenvolve a cidadania. A participação é cíclica: na medida em que a cidadania é exercida, a consciência política é moldada pelo aprendizado.

Moreira Neto (2005) refere-se especificamente às audiências públicas ao classificar os instrumentos de participação popular em polivalentes – que têm como destinatários quaisquer entes ou poderes do Estado, como a representação política, a publicidade, a informação, a certidão e a petição – e univalentes (ou específicos) – direcionados a ações específicas realizadas pelo Estado, como a coleta de opinião, o debate público, a audiência pública, o colegiado público, a cogestão de órgão ou entidade, a assessoria externa, a delegação atípica, a provocação de inquérito civil, a denúncia aos tribunais ou conselhos de contas, a reclamação relativa à prestação de serviços públicos. De maneira semelhante, a presença dos cidadãos nas discussões e votações nos plenários da Casa pode ser entendida como uma forma de os eleitores acompanharem a atuação dos representantes eleitos. Como ensina Urbinati (2006), a representação política é um processo circular e suscetível ao atrito entre a atuação dos eleitos e a expectativa dos eleitores.

A autora aponta que concepções modernas sobre o instituto da representação política aceitam que a autorização de decisão conferida pelas eleições não deve impedir os eleitores de contestarem as atuações dos eleitos. Desta maneira, situa-se a representação como uma combinação complexa de deliberação e voto, autorização formal e influência informal, envolvendo tanto representantes quanto cidadãos. A representação não é, portanto, apenas um esquema de delegação da soberania, mas um processo político de conexão entre sociedade e governantes. Urbinati (2006) aponta a democracia representativa como uma arena de opiniões contestáveis e decisões sujeitas à revisão, não apenas no momento das eleições, mas a qualquer tempo.

Diante dessa perspectiva, a população, soberana do poder na democracia

representativa, tem como tarefa acompanhar, contestar e legitimar a atuação dos eleitos durante o mandato. A autorização concedida nas eleições é essencial para demarcar os limites e a responsabilidade dos governantes, mas não determina as ações dos representantes (URBINATI, 2006).

Além da presença em audiências, discussões e votações nos plenários, podem ser inseridas nesse conceito as visitas de cidadãos à Câmara com a finalidade de reunir-se de modo privado com os deputados. Tema de intenso debate e de projetos de lei¹², a apresentação de demandas de grupos diretamente aos parlamentares é uma prática comum, sendo conhecida como *lobby*, palavra usada com sentido abrangente e que indica a defesa de interesses diante de indivíduos com poder de decisão. A prática do *lobby* político se intensificou após a redemocratização do país, na década de 1980, quando os processos legislativos se tornaram mais acessíveis à população (MANCUSO, 2011).

A legalidade da atividade de *lobby*, como explica Mancuso (2011) é amparada por direitos expressos no artigo quinto da Constituição Federal de 1988: liberdade de manifestação de pensamento (inciso IV); expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação (inciso IX); liberdade de reunião (inciso XVI); liberdade de associação para fins lícitos (inciso XVII); acesso à informação pública de interesse particular, coletivo ou geral (inciso XXXIII) e de petição aos poderes públicos, em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder (inciso XXXIV, alínea a).

O autor lembra ainda que os tomadores de decisão lidam com uma imensa e variada gama de questões sobre as quais precisam deliberar, porém não têm acesso a quadro informacional completo para subsidiar as decisões. São temas complexos, envolvendo múltiplos interesses e pontos de vista legítimos e que precisam ser avaliados e ponderados.

Os *lobbies* representam mais um dos instrumentos à disposição dos eleitores para apresentar aos parlamentares suas visões e perspectivas sobre os temas da pauta política. Com a possibilidade de ser praticada por grupos com interesses conflitantes, os *lobbies* podem levar aos políticos diferentes lados de uma mesma questão. Ao conhecer os argumentos de grupos com interesses opostos, os tomadores de decisão podem ter um panorama mais completo sobre o assunto (MANCUSO, 2011)

Diante da heterogeneidade das sociedades modernas, a ação coletiva de pequenos grupos na defesa de seus interesses contribui para o ideal democrático, uma vez que a proporcionalidade na representação pode apresentar distorções (OLSON, 1999).

¹² A exemplo do Projeto de Lei 1202 de 30 de maio 2007 (BRASIL, 2007b).

Uma das diretrizes basilares da democracia é a da igualdade política. Como ensina Ugarte (2004, p. 95):

A democracia não é somente a forma de governo em que o poder político provém da base como também é o regime no qual este poder encontra-se amplamente distribuído entre os membros da comunidade. Desta forma, torna-se importante que canais de participação apresentem uma estrutura que permita seu alcance também por grupos sociais minoritários.

2.5 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO

O capítulo procurou explorar a revisão de literatura, apresentando as perspectivas que dialogam com o tema de pesquisa. Ao ter como foco, em última instância, a discussão sobre participação popular no Parlamento, as seções anteriores foram dedicadas a analisar as interpretações de institucionalismo e Neoinstitucionalismo, regras formais e informais, desenho institucional e participação.

O debate desenvolvido permitiu perceber que a leitura do desenho institucional é fundamental para o entendimento das instituições e organizações, bem como que novas modalidades de participação popular passam a ser reconhecidas enquanto outros modelos experimentam questionamentos sobre sua efetividade. Grosso modo, o exame de aspectos envolvendo as premissas democráticas nas quais as próprias instituições devem ser baseadas parece um claro caminho de pesquisa, que pode contribuir para a melhoria da relação, por exemplo, entre a Câmara dos Deputados e a sociedade.

Tendo em vista que grande número de cidadãos visitam a Câmara porque desejam assistir a audiências públicas, votações e discussões, buscar reuniões diretas com parlamentares, praticar atos de manifestações e protestos, entre outras atividades que podem ser enquadradas no repertório de ações participativas, a estrutura do Regulamento de Acesso de Visitantes na Casa assume um papel robusto de intermediação entre a sociedade e o Parlamento.

A visão estipulada no Plano Estratégico da Câmara dos Deputados de “consolidar-se como o centro de debates dos grandes temas nacionais, moderno, transparente e com ampla participação dos cidadãos” (BRASIL, 2013c), declarada pelo Ato da Mesa n. 59, de 08 de janeiro de 2013, indica que a Casa está alinhada à ideia de que o governo pode fomentar uma esfera pública produtiva, contribuindo para a capacitação informacional dos cidadãos.

Além disso, a Câmara tem criado uma série de projetos que incentivam a população a conhecer e engajar-se nas atividades políticas. O projeto “Pauta Participativa”, em que a população pode opinar sobre o que deve ser votado pelo Plenário, é um exemplo desse

direcionamento. Segundo o Relatório de Gestão (BRASIL, 2018b), a criação de instrumentos de incentivo e capacitação para o exercício da cidadania é parte do projeto estratégico corporativo que conduz o modelo de governança da Casa.

A postura adotada pela Câmara alinha-se à visão de outras democracias contemporâneas que consideram a criação de mecanismos de participação da sociedade ao longo de todo o mandato dos representantes eleitos (e não apenas no momento do voto, como sugere a corrente elitista) como algo que contribui para o aperfeiçoamento da democracia e maior legitimidade ao arranjo governamental.

Diante disso, o Regulamento de Acesso de Visitantes, enquanto estrutura de procedimentos administrativos, deve ser planejado de forma a não criar obstáculos às formas escolhidas pelos cidadãos para se envolver nos processos políticos, ao mesmo tempo em que evita o comprometimento das rotinas de trabalho da Casa. Uma vez que o desenho de regras materializa valores e manifesta intencionalidade, a promoção da participação deve ser claramente fixada.

3 BASES E RESTRIÇÕES: ESTRUTURA DO REGULAMENTO

O funcionamento dos Parlamentos demanda dos burocratas profissionais a coordenação de atividades cada vez mais complexas. Para administrar a presença de um público que, nos dias em que a pauta apresenta temas polêmicos perante a sociedade, pode ser integrado por militantes de causas conflitantes, o Depol tem adquirido crescentes níveis de autonomia para a edição de regras e determinação de procedimentos a serem cumpridos pelos visitantes.

A partir do olhar sobre o desenho do Regulamento de Acesso de Visitantes à Câmara como um instrumento de gestão, apresentado no capítulo 2, e considerando que o conjunto dos procedimentos e regras impostas pelos setores e departamentos modelam o funcionamento da Casa Legislativa, torna-se importante examinar em quais bases as regras são assentadas, além de como são apresentadas e justificadas aos agentes a que são endereçadas.

Neste capítulo, alinhada com a premissa do Neoinstitucionalismo de que a influência dos eventos históricos no processo de transformação das instituições é uma variável relevante, a construção das regras é analisada de acordo com a linha do tempo em que foram inseridas no arranjo normativo. Como descreve Goodin (1996), o exame de como as instituições atuam sobre as situações cotidianas da sociedade, sobre processos organizacionais e os indivíduos em diferentes momentos é um importante elemento de pesquisa.

North (2012), sobre o tema, explica que os ambientes sociais e políticos são marcados por incertezas, mudanças constantes e um processo contínuo de evolução, provocado pela intencionalidade dos atores. A percepção dos jogadores, como o autor costuma referir-se aos envolvidos nas relações sociais, são construções mentais derivadas de experiências vividas ao longo do tempo.

O processo evolutivo das construções sociais incorpora memórias e sistemas cognitivos que incluem crenças, símbolos, modos de atuação diante de situações que se repetem, modelados pelos contextos ambientais e históricos. Assim, o tempo é uma variável importante e que deve ser incluída nos estudos voltados para ciências sociais.

Para a corrente Neoinstitucionalista, o quadro histórico vigente no momento da formação das instituições, bem como o processo de construção das regras e prescrições têm influência sobre seu desenvolvimento futuro. Alguns autores desta corrente, como North (2012) apontam que as instituições seguem uma trajetória específica, determinada pelas

escolhas feitas à época da sua criação e que criam obstáculos para mudanças efetivas em seus atributos.

Portanto, para entender como o arranjo institucional de acesso de visitantes na Câmara atingiu a configuração que possui atualmente, cabe uma análise que considera as transformações históricas do ambiente social em que essas regras foram concebidas e suas posteriores adaptações. É este o foco do presente capítulo.

Seguindo a abordagem apresentada por Dryzek (1996) sobre a importância do discurso como estratégia de suporte para as regras informais, o capítulo apresenta também uma análise da fundamentação apresentada pelo Depol para inclusão de medidas restritivas em relação à entrada de pessoas na Casa no Regulamento. Além disso, a seção contempla o argumento contrário a essas disposições conforme os visitantes e baseada na visão de que a Câmara é a “Casa do Povo”: por isso deve ser um Parlamento aberto à presença popular.

Com a finalidade de acrescentar elementos empíricos que podem indicar uma relação entre as regras de acesso de pessoas e atividades de engajamento popular nas decisões políticas, apresenta-se também uma análise dos eventos em que militantes desrespeitaram as restrições de acesso às áreas onde ocorrem as atividades dos parlamentares, denominadas pelo Depol como “invasões”. Os eventos são analisados sob a premissa Neoinstitucionalista de que as regras representam uma forma de solucionar problemas coletivos. As instituições modelam comportamentos diante de situações específicas pela fixação de incentivos positivos e negativos, gerando equilíbrio entre as preferências individuais e coletivas.

Como ensina North (2012), quando um ator com maior poder decisório introduz mudanças nas regras com potencial de inviabilizar alternativas que satisfaçam as preferências de parte dos atores, a estabilidade das regras se torna frágil. Assim, o uso desta corrente parece adequada para o estudo das invasões, uma vez que representam, na leitura institucional, incidentes de desvio de conduta por parte de visitantes em relação às normas do Regulamento de Acesso.

3.1 COMPONENTES FORMAIS

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) é o cerne normativo que traz as diretrizes básicas de funcionamento de todos os processos da Câmara, políticos e administrativos. O documento contém artigos específicos tratando das condições a serem cumpridas para que os cidadãos possam acessar a Casa.

Desde a primeira sede usada para os trabalhos da Câmara, a antiga Cadeia Velha, no Rio de Janeiro, já havia espaços reservados para pessoas que desejassem assistir às

discussões e votações – as galerias. Assim, as edições do RICD sempre trouxeram artigos que regulamentavam essa presença. Além do acesso às galerias, havia menção sobre áreas privativas para parlamentares com restrição de acesso inclusive para outros membros da Administração Pública.

O cenário histórico, ao que se percebe, tem grande influência sobre toda a configuração do quadro normativo oficial, já que os valores, crenças, demandas e rituais da sociedade sofrem mudanças com o decorrer do tempo e acabam por ter reflexos nas decisões políticas. Os avanços implementados nas atividades de suporte administrativo executadas pela burocracia profissional, novas direções nos trabalhos políticos, as redes estabelecidas entre empresariado e governo e até mesmo as relações entre Estado e população também têm efeitos no delineamento da legislação.

Cabe destacar que desde as primeiras edições do RICD a estrutura da Câmara passou por muitas transformações. A Casa teve um aumento significativo na estrutura física com a mudança da sede para Brasília em 1960; o número de servidores efetivos e pessoas que prestam serviços também passou por um incremento significativo para acompanhar a maior complexidade que as atividades legislativas adquiriram. O maior volume de processos e eventos realizados na Casa também trouxe um estímulo para que as pessoas compareçam à Casa, fazendo com que o número de visitantes experimentasse um crescimento. As informações, portanto, reforçam a necessidade em compreender as transformações históricas enquanto aspecto para a compreensão das mudanças no acesso de visitantes à instituição.

Segundo informações do Portal da Câmara dos Deputados¹³, as origens da Casa remontam do ano de 1822, com o regresso de Dom João VI para Portugal e a desobediência por parte do Príncipe Regente Dom Pedro de acompanhar a família. Em 9 de janeiro deste ano, a separação entre Brasil e Portugal concretiza-se. José Bonifácio de Andrada e Silva passa a chefiar uma equipe ministerial formada por brasileiros e o Príncipe Dom Pedro assume o comando político.

No dia 3 de junho é expedido decreto determinando a convocação de uma “Assembleia Geral, Constituinte e Legislativa”, composta por membros que receberam a denominação de deputados das províncias do Brasil. Em 19 de junho é expedida a Decisão de Governo nº 57, estabelecendo as instruções sobre o processo eleitoral que seria executado para a eleição dos 100 deputados provinciais que comporiam a Assembleia.

¹³ Informações desta seção sobre as origens históricas da Câmara dos Deputados foram extraídas do próprio sítio da Câmara, através do endereço eletrônico Câmara dos Deputados. A História da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2019b).

Em 7 de setembro de 1822, o Príncipe declara a independência de Portugal e são convocadas as eleições para a Assembleia, que se reúne pela primeira vez em 17 de abril de 1823. Em dezembro de 1822, o edifício conhecido como “Cadeia Velha”, é escolhido como sede da Assembleia Geral, Constituinte e Legislativa do Império do Brasil.

Em 12 de novembro de 1823, a Assembleia Geral, Constituinte e Legislativa do Império do Brasil é dissolvida por ordem do Imperador D. Pedro I, encerrando suas atividades após a apreciação de trinta e nove projetos de lei, sete requerimentos, dentre eles um de Regimento Interno para direcionamento dos trabalhos da Casa, cento e cinquenta e sete indicações e duzentos e trinta e sete pareceres.

Em 1824 foi outorgada a Constituição Política do Império do Brasil, e é editado, em 26 de março do mesmo ano, o Decreto imperial que estipula o quantitativo de 102 deputados para compor a Câmara dos Deputados, número que vigorou até a 6ª Legislatura (datada de 1847).

Ainda durante o período do Império, o número de deputados sofreu repetidos acréscimos, o que trouxe como consequência o aumento da estrutura administrativa de apoio às atividades parlamentares. Segundo informações do sítio da Câmara dos Deputados, (BRASIL, 2007a):

- o Decreto Imperial de 26 de março de 1824 estipulou o quantitativo de 102 deputados para compor a Câmara dos Deputados e vigorou até a 6ª Legislatura (1845-1847);
- a Carta de Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846, determinou que o quantitativo de 104 deputados vigoraria para a 7ª Legislatura (1848) e 8ª Legislatura (1849- 1852) e passaria para 108 deputados durante a 9ª Legislatura (1853-1856);
- o Decreto nº 842, de 855 (1ª Lei dos Círculos) aumentou o número de deputados para 118 deputados, quantia que vigorou até 1860;
- o Decreto nº 1.082, de 18 de agosto de 1860 (2ª Lei dos Círculos) determinou o quantitativo de 122 deputados e vigorou até a 15ª Legislatura (1872-1875);
- o Decreto nº 2.675, de 20 de outubro de 1875 (Lei do Terço) manteve o quantitativo de 122 deputados e vigorou até a 17ª Legislatura (1878-1881);
- a Carta de Lei nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881 conservou o quantitativo de 122 deputados para a 18ª Legislatura (1882-1884) e aumentou para 125 o número de parlamentares previstos para a 19ª (1885) e 20ª Legislaturas (1886-1889).

A primeira sessão preparatória registrada aconteceu em 29 de abril de 1826 e no

Regimento Interno editado no mesmo ano já havia um artigo dedicado à presença da população durante as atividades parlamentares.

O uso da expressão “todos os cidadãos e estrangeiros” ilustra a intenção de possibilitar que as votações e projetos propostos e analisados pelos parlamentares fossem acompanhados pelos brasileiros e por portugueses, que ainda formavam parte considerável da população, além de contarem com influência política.

A discussão de temas relativos às relações entre Brasil e Portugal, como a exclusão da cidadania brasileira dos portugueses que se haviam manifestado contrários à Independência do Brasil, trazia grande número de lusitanos para as galerias, como registra Silva Neto (2003). O autor aponta outros momentos em que a população compareceu ativamente à Assembleia para acompanhar a discussão dos parlamentares:

A sessão do dia 10 de novembro de 1823 é muito agitada e a discussão do projeto sobre liberdade de imprensa, que teve sua primeira discussão iniciada no dia 23 de outubro, atinge o ápice. O Deputado José Martiniano de Alencar, padre (CE), assim se expressa: “Uns cidadãos, que desejão ouvir as discussões, me pedirão agora que visto não haver lugar nas galerias, requeresse eu á assembléa a permissão de entrarem para dentro da sala, ficando por detraz das cadeiras dos deputados; eu o proponho, a assembléa decidirá”. O Deputado Antônio Carlos Ribeiro de Andrada Machado e Silva (SP) fala em seguida: “Nisto não póde haver duvida; ninguem é mais interessado nos trabalhos e deliberações da assembléa do que o povo: isto tem-se feito em todas as assembléas. Entrem, oução, e saibão como nós, ou bem ou mal, defendemos os seus direitos”. O requerimento é colocado em votação, e em seguida, é aprovado. Comunica-se ao povo que podiam entrar e enche-se imediatamente a sala. (SILVA NETO, 2003, p. 125).

Cabe destaque para o fato de que já havia preocupação com a segurança, tema que faz parte das justificativas para as regras de controle de acesso da população às dependências da Câmara até os dias atuais. A proibição para o porte de armas nas áreas internas da Casa expõe claramente o temor por ações violentas, mas a determinação de que as pessoas mantenham silêncio também pode ser interpretado como um modo de evitar conflitos envolvendo deputados e a audiência, ou mesmo grupos discordantes dentre os próprios espectadores, além de manter o poder discursivo apenas para os parlamentares.

A Quadro 1 apresenta o texto original de edições do RICD entre 1831 e 1904 a respeito da presença de visitantes na Casa.

Quadro 1 – Artigos sobre acesso de visitantes presentes no RICD entre 1831 e 1891¹⁴.

Edição	Artigo
1831	Art. 201. Todos os Cidadãos, e Estrangeiros, tem direito de assistir as sessões, com tanto que vão desarmados, e guardem o maior silencio, sem dar o mais pequeno signal de applauso, ou de reprovação do que se passar na Camara.
1870	Art. 218. Todos os cidadãos e os estrangeiros têm direito de assistir ás sessões, com tanto que venhão desarmados e guardem o maior silencio, sem dar o mais pequeno sinal de applauso ou de reprovação do que se passar na Camara.
1874	Art. 218. Todos os cidadãos e os estrangeiros têm direito de assistir ás sessões, com tanto que venhão desarmados e guardem o maior silencio, sem dar o mais pequeno sinal de applauso ou de reprovação do que se passar na Camara.
1891	Art. 183. Todos os cidadãos e os estrangeiros teem direito de assistir ás sessões, com tanto que venham desarmados e guardem o maior silencio, sem dar o mais pequneo signal de applauso ou de reprovação ao que se passar na Camara.

Fonte: Brasil (1831, 1870, 1874, 1891).

Em 1889, o Marechal Manoel Deodoro da Fonseca (AL) e os parlamentares Quintino Antônio Ferreira de Sousa (RJ), Aristides da Silveira Lobo (PB), Rui Barbosa de Oliveira (BA), o Vice-Almirante Eduardo Wandenkolk (RJ) e o Tenente-Coronel Benjamin Constant Botelho de Magalhães (RJ) articulam um golpe republicano e decidem que a República será proclamada na reunião da Assembleia Geral Legislativa marcada para o dia 20 de novembro. Mas, no dia 15 de novembro, diante de boatos da prisão dos líderes republicanos, é proclamada a República (SILVA NETO, 2003)

Câmara e Senado são dissolvidos. No ano seguinte, são convocadas eleições para o então denominado Congresso Constituinte, formado por 205 deputados e 63 senadores. Assim, o RICD de 1891 foi editado sob essa nova configuração em que os senadores e deputados compartilhavam a Casa Legislativa.

A primeira Constituição da República teve forte inspiração no modelo norte-americano. Introduziu uma série de direitos, como inviolabilidade do domicílio, situação e direitos dos funcionários, liberdade do exercício da profissão e o recurso do “habeas corpus”. O voto censitário, que restringia os votantes a quem detinha propriedades e rendas, é extinto. Segundo Silva Neto (2003, p. 300):

Adota-se o voto direto e universal, para todos os maiores de 21 anos, excluídos os analfabetos, além de algumas outras categorias, como os mendigos e, implicitamente, as mulheres, que ainda vão esperar por esse direito até a convocação da Assembleia Constituinte de 1933/34.

¹⁴ Os textos foram transcritos mantendo a grafia original.

Em 1891, Parlamentares assinaram uma emenda ao projeto de Constituição, de autoria de Saldanha Marinho e que concedia às mulheres o direito ao voto. Porém os opositores à medida eram mais numerosos que os constituintes signatários e a emenda foi derrubada em Plenário. A discussão sobre a concessão do direito feminino ao voto começou por iniciativa do parlamentar Cesar Zama (BRASIL, 2017b).

Embora as demandas femininas para participar dos pleitos ainda estivessem distantes de serem atendidas, o RICD editado no mesmo ano, 1891, contou com um artigo que garantia lugares para mulheres nas tribunas (Figura 1). Embora sem poder manifestar qualquer tipo de aprovação ou crítica, as representantes da causa feminista poderiam assistir às votações e as edições posteriores até 1972 mantiveram a determinação. O artigo foi publicado de acordo com os seguintes termos:

Art. 183. (...) Paragrapho unico. Haverá tribunas reservadas para senhoras, Senadores, membros do corpo diplomatico, magistrados ou altos funcionarios, e logar reservado para os representantes da imprensa. (BRASIL, 1891)

Figura 1 – Mulheres no Plenário durante a Assembleia Constituinte de 1934.



Fonte: (BRASIL, 2018c).

Em 1893, um decreto introduziu um novo aumento no número de deputados, que passou a ser 212, quantidade que seria mantida até 1930, ano em que Getúlio Vargas assumiu o poder por meio de um golpe após ter perdido as eleições.

As décadas de 1920/1930 foram marcadas por mudanças sociais. Segundo Domingues (2015), durante esse período o movimento feminista ganhou força; as mulheres adquiriam o direito ao voto em vários países (1907 na Finlândia; 1913 na Noruega; 1915 na Dinamarca; 1917 na Rússia e Canadá; 1918 na Alemanha, Polônia e Reino Unido; 1919 na

Áustria e Holanda e 1920 nos Estados Unidos). Mas no Brasil, apenas em 1931 as mulheres conseguiram o direito ao voto, e dois anos depois, em 1933, foi eleita a primeira deputada federal: a médica Carlota de Queirós.

Em primeiro de dezembro de 1924, o Deputado Basílio de Magalhães (MG) apresentou o Projeto de Lei nº 247 (BRASIL, 1924) que listou condições sob as quais as mulheres poderiam votar. Silva Neto (2003, p. 364) assim descreveu a justificativa apresentada pelo parlamentar:

Sr. Presidente, o projecto que vou ter a honra de apresentar á consideração da Camara é um corollario natural do que produz a adopção, no Brasil, do voto secreto-obrigatório. Com effeito, já havendo mulheres no exercicio de funcções publicas, e, portanto, directamente interessadas na administração do Estado, evidentemente não podem continuar afastadas da actividade politica.

O movimento feminista teve reflexos nos comportamentos sociais. As mulheres passaram a usar cabelos curtos, os vestidos ganharam decotes e o comprimento das saias subiu para a altura dos joelhos, a maquiagem ganhou cores fortes, as calças que antes eram exclusivas dos homens integraram-se ao guarda-roupa de algumas mulheres e maiôs se tornaram o traje de praia preferido (DOMINGUES, 2015).

Todas essas inovações na forma das mulheres vestirem-se sofreram críticas dos setores mais conservadores da sociedade, e o tema passou a fazer parte da agenda de debates sociais. Essa preocupação com as mudanças na vestimenta e o significado de rompimento com a cultura vigente teve reflexos no RICD de 1928, que introduziu uma alteração no artigo que regulava o acesso da população às galerias da Câmara, adicionando a obrigação de que as pessoas interessadas em assistir às sessões legislativas estivessem “decentemente vestidas” (Figura 2).

Figura 2 – Recorte do artigo n. 180 do Regimento Interno de 1928.

Art. 180. Será permitido a qualquer pessoa, decentemente vestida, assistir, das galerias, ás sessões, desde que esteja desarmada e guarde o maior silencio, sem dar qualquer signal de applauso, ou de reprovação, ao que se passar na Camara.

Fonte: (BRASIL, 1928).

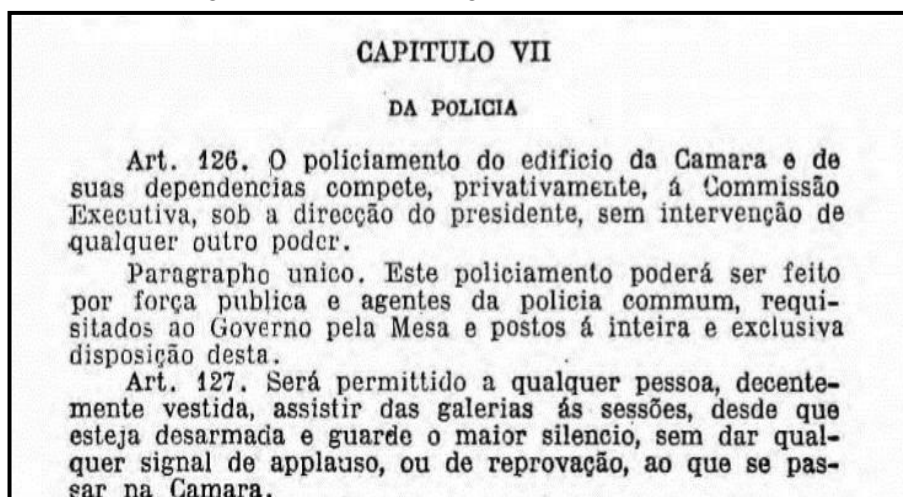
A preocupação com a apresentação dos cidadãos que visitam a Casa Legislativa permaneceu em todas as edições posteriores do RICD, inclusive na que está em vigência

atualmente. Apenas em 1979, por força do Ato da Mesa nº 11, foi regulamentada a possibilidade de as mulheres usarem calças compridas nas dependências da Câmara (BRASIL, 1979).

Em 1930, a Câmara passou por um período difícil em sua história. Por meio de um movimento militarizado, Getúlio Vargas assumiu a presidência do país, dissolveu o Congresso e assumiu as funções do legislativo pelo Decreto nº 19.398, instalando o chamado “Governo Provisório” (BRASIL, 1930). Logo após o início do mandato, grupos opositores ao presidente ganharam força e, em 1932, após um movimento revolucionário, o Governo convocou eleições para uma Assembleia Constituinte, cujos trabalhos resultaram na Constituição de 16 de julho de 1934.

A nova Carta trouxe mudanças para o Poder Legislativo. Embora o sistema bicameral tenha sido preservado, Câmara e Senado passaram a ser responsáveis por guardar a Constituição e colaborar na criação das leis, que agora seriam de iniciativa do Poder Executivo. Com a nova configuração trazida pela Carta Constitucional, os membros da Câmara publicaram em 1934 uma nova edição do RICD, que não trazia alterações aos artigos que tratavam da presença da população nas sessões legislativas.

Figura 3- Recorte do Regimento Interno de 1934.



Fonte: (BRASIL, 1934).

Em 1937, Getúlio Vargas assumiu a presidência por meio de um golpe militar, dissolveu o Congresso Nacional novamente e extinguiu os partidos políticos. No mesmo ano, outorgou uma nova Constituição, conhecida como “Polaca” por ter influências da Constituição da Polônia, que não possuía referências à independência dos poderes e reforçou a predominância do Poder Executivo no sistema político.

O período foi marcado por turbulências e, em 1945, a alta cúpula do exército liderou um golpe que retirou Getúlio Vargas do poder. Foram convocadas eleições diretas para os Poderes Legislativo e Executivo. Senadores e deputados formaram uma Assembleia Constituinte de fevereiro a setembro de 1946 com o objetivo de elaborar a nova Constituição. Após a promulgação da nova Carta, a Assembleia foi dissolvida e Câmara dos Deputados e Senado foram reabertos (GOMES, 2013).

Em 1947 foi editada nova versão do RICD e, embora tenha sido redigido em um período de euforia pelo retorno da democracia, não trouxe alterações em relação à presença popular durante as sessões legislativas. Dois anos depois, nova edição do RICD foi publicada e o texto do artigo que dispõe sobre a presença da população nas galerias foi repetido, apenas com mudança na numeração:

Art. 187. Será permitido a qualquer pessoa, decentemente vestida, assistir das galerias, às sessões, desde que esteja desarmada e guarde o maior silêncio, sem dar qualquer sinal de aplauso ou de reprovação, ao que se passar na Câmara. (BRASIL, 1947)

Em 1951, Getúlio Vargas voltou para a Presidência do país após ser vitorioso nas eleições realizadas no final do ano anterior, exercendo o governo de acordo com os princípios democráticos. O Poder Legislativo manteve suas funções. Após três anos de governo, Vargas cometeu suicídio e a chefia do Poder Executivo passou a ser ocupada interinamente pelo vice-presidente Café Filho até 1955, quando foram realizadas novas eleições, com Juscelino Kubitschek sendo eleito novo Presidente da República.

Com a implantação de um programa de governo voltado para o desenvolvimento econômico e expansão industrial, a economia teve um crescimento significativo. Também foi uma gestão marcada por grandes obras, incluindo a mudança da capital para Brasília.

Em 1960, a Câmara dos Deputados foi transferida para Brasília e instalada em uma nova sede, com uma área três vezes maior que a do Palácio Tiradentes, no Rio de Janeiro, que anteriormente abrigava as atividades da Casa. Além de reproduzir as áreas com destinações específicas já existentes na sede anterior, o projeto contou com várias iniciativas voltadas para a presença do público, não apenas como expectadores nas galerias, mas também com acesso às outras partes do Complexo Arquitetônico (GOMES, 2013).

O processo evolutivo do regime democrático brasileiro tornou as atividades legislativas mais complexas e com isso suscitou aumentos sucessivos no número de deputados. No ano em que a nova sede foi inaugurada, o corpo de parlamentares era

formado por 326 deputados federais e na eleição seguinte, em 1962, esse número já passou para 409, atualmente atingindo 513 parlamentares. Os projetos, eventos e iniciativas realizados na Câmara também se multiplicaram, e a estrutura administrativa de suporte passou por um grande incremento.

Como consequência, surgiu a necessidade de reestruturar o sistema administrativo, normatizando as responsabilidades de cada órgão, inclusive a coordenação do sistema de acesso de visitantes. Em 1971 foi editada a Resolução n. 20, dispondo em seu artigo 12 que passava a ser atribuição do Serviço de Relações Públicas “incumbir-se de recepção e contatos com o público”. O artigo 13 da norma complementava:

Art. 13. À Seção de Recepção compete receber e acompanhar visitantes; elaborar, de ordem superior, programas de solenidades, comemorações e recepções; esclarecer e orientar as agências de turismo e seus guias sobre as atividades da Câmara dos Deputados. (BRASIL, 1971).

No período em que o normativo foi editado ainda não havia um Departamento de Polícia Legislativa formalizado, mas sim uma Divisão de Segurança com a seguinte atribuição:

Art. 33. À Divisão de Segurança compete exercer a vigilância dos prédios e a segurança interna da Câmara dos Deputados, incluindo nestas atribuições a segurança dos parlamentares e funcionários da Câmara dos Deputados; realizar perícia e sindicância; e executar outros trabalhos relacionados com seu campo de atribuições. (BRASIL, 1971).

De acordo com a Resolução n. 20, a Seção de Recepção, divisão do Serviço de Relações Públicas, era a equipe responsável por supervisionar e coordenar a presença de visitantes na Casa, cabendo à Divisão de Segurança prover a vigilância e tratar de incidentes com potencial de risco. Efetivamente, os procedimentos de identificação e recepção de visitantes são feitos, atualmente, por funcionários vinculados à Secretaria de Comunicação Social, a quem é subordinado o Serviço de Relações Públicas.

Pouco tempo após a inauguração da nova sede em 1960, foi necessária a adição de um novo prédio, denominado de Anexo II, para abrigar as comissões e a biblioteca. A Câmara passou a contar, além do plenário do Edifício Principal, com 16 novos plenários destinados aos trabalhos das comissões permanentes e temporárias, realização de audiências públicas e outros eventos.

Em 1973, um terceiro anexo foi adicionado ao Complexo Arquitetônico da Câmara

para abrigar gabinetes privativos para os deputados e seus assessores, já que até então os servidores atuavam como uma central de atendimento, prestando serviços a todos os parlamentares. Porém, com o crescimento do número de deputados e de lideranças partidárias, a necessidade de maior número de gabinetes surgiu e em 1977 foi construído o Anexo IV (MEDEIROS; MATTA, 2016).

Após a redemocratização, em 1988, debates, exposições e seminários passaram a fazer parte das atividades cotidianas da Câmara. O número de matérias a serem incluídas na agenda de discussões cresce à medida que a sociedade passou por transformações. Como exemplo da intensificação da dinâmica da Casa, segundo o Relatório de Atividades Legislativas, no ano de 2016 foram registrados 1594 eventos realizados pelas Comissões, incluindo audiências públicas, seminários, conferências, mesas redondas, painéis de discussão, palestras, simpósios e diligências, além das reuniões deliberativas para emissão de parecer; já no ano seguinte, o número de eventos foi de 2317 (BRASIL, 2016b).

A forma como a Câmara relaciona-se com a população também passou a ser vista por outros ângulos. A partir da redemocratização do país e da promulgação da Constituição Federal de 1988, a participação dos cidadãos deixou de ser apenas facultada para ser incentivada e reconhecida como uma fonte de legitimação do sistema democrático. Segundo o Ato da Mesa n. 59, de 2013, a Câmara tem como missão: “consolidar-se como o centro de debates dos grandes temas nacionais, moderno, transparente e com ampla participação dos cidadãos” (BRASIL, 2013c).

Esse número significativo de eventos contribuiu não apenas para o aumento da presença do público na Casa, mas também para que os visitantes tivessem acesso a maior parte do Complexo Arquitetônico da Câmara. Em muitos casos, os cidadãos participam de mais de um dos eventos que estão ocorrendo ou buscam-se reunir-se com os parlamentares em seus gabinetes, o que faz com que a circulação seja intensa.

A partir de 1980, foram editados normativos definindo procedimentos para identificação dos visitantes, incluindo o uso de um símbolo de identificação, a ser fixado em local visível do corpo. A intenção era que fosse possível distinguir visualmente as pessoas em trânsito pela Casa como funcionários ou não, já que os servidores e jornalistas credenciados também passariam a usar crachá de identificação.

A primeira medida adotada foi o Ato Conjunto n.1, na data de 29 de agosto de 1980, determinando a obrigatoriedade do uso de crachá de identificação nas dependências do Congresso Nacional. A norma estabeleceu que os visitantes deveriam depositar documento de identidade e volumes que estivessem portando nas recepções, em seguida receberiam

uma identificação visível que lhes permitiria o acesso às dependências não privativas a parlamentares. Ao final da visita, os pertences depositados seriam devolvidos (BRASIL, 1980a). Três dias depois, o Presidente da Câmara editou o Ato n.1, dispondo que o ingresso de pessoas sem vínculo com a Casa só seria permitido no intervalo de 9 horas às 18 horas e 30 minutos e que a fiscalização dessa regra seria de responsabilidade da Coordenação de Segurança Legislativa.

Em 10 de agosto do mesmo ano, pelo Ato da Mesa n. 63, o ingresso nas áreas restritas a parlamentares – plenário e salas das Comissões, sala do café, salão que circunda o plenário e tribunas de imprensa e especial – ficaria limitado a funcionários em serviço e jornalistas credenciados, e o acesso à sala do café, ao salão que circunda o plenário e à tribuna especial somente seria possível mediante credenciamento e uso de traje passeio completo, caso estivessem transcorrendo sessões legislativas (BRASIL, 1980b). Em 19 de novembro, o Primeiro-Secretário da Câmara editou a Portaria n. 19, que instituiu que os visitantes da Câmara deveriam cumprir os mesmos procedimentos exigidos pelo Ato Conjunto n. 1 (BRASIL, 1980c).

Em 1989, foi editada nova versão do RI, ainda vigente atualmente, que incorporou os procedimentos de identificação trazidos pelos artigos referentes à presença da população na Casa. A restrição de acesso de visitantes ao plenário durante as sessões legislativas está presente no quarto inciso do artigo 77: “Ao público será franqueado o acesso às galerias circundantes para assistir às sessões, mantendo-se a incomunicabilidade da assistência com o recinto do Plenário.” (BRASIL, 2019d).

A obrigatoriedade do uso de crachá de identificação por pessoas que desejam visitar a Casa, bem como a competência do Depol de retirar da Casa os visitantes que apresentem comportamento inadequado, segundo critérios do Presidente, estão expressos no artigo 272 do Regimento de 1989:

Art. 272. Será permitido a qualquer pessoa, convenientemente trajada e portando crachá de identificação, ingressar e permanecer no edifício principal da Câmara e seus anexos durante o expediente e assistir das galerias às sessões do Plenário e às reuniões das Comissões.
Parágrafo único. Os espectadores ou visitantes que se comportarem de forma inconveniente, a juízo do Presidente da Câmara ou de Comissão, bem como qualquer pessoa que perturbar a ordem em recinto da Casa, serão compelidos a sair, imediatamente, dos edifícios da Câmara (BRASIL, 2019d).

O Ato da Mesa n. 125, editado em 26 de abril de 1989, trouxe uma série de novas

deliberações para o sistema de controle de pessoas que circulam pela Câmara, além de reforçar algumas medidas que já estavam em prática (BRASIL, 1989a):

- i. ampliou a obrigatoriedade do uso de crachá para assessores de órgãos públicos com representação no Congresso Nacional;
- ii. concedeu ao Diretor-Geral atribuição para determinar quais as características estariam presentes no cartão de identificação;
- iii. a determinação constante do RICD que as pessoas precisam estar devidamente trajadas para acessar as galerias foi ampliada para todas as dependências da Casa;
- iv. o acesso às áreas privativas de parlamentares passou a ser permitido para convidados autorizados, além de apenas funcionários e jornalistas credenciados;
- v. determinou o uso de identificação específica a ser aprovada pelo Diretor-Geral, para participantes de conferências, palestras, seminários, simpósios, convenções e atividades congêneres realizados nas dependências da Câmara;
- vi. estabeleceu que o uso de uniforme não isenta o uso de crachá em local visível;
- vii. criou para as empresas e órgãos responsáveis pelas pessoas credenciadas a obrigação de solicitar o credenciamento dos empregados, de recolher e devolver à Câmara o cartão de identificação de funcionários desligados do serviço;
- viii. instituiu a aplicação de pena disciplinar para a inobservância, por parte dos servidores da Câmara, das regras determinadas pelo regulamento vigente.

Foram mantidas a atribuição da Coordenação de Segurança para fiscalizar o cumprimento das prescrições, o horário de visitação e o procedimento de depósito de um documento de identidade e dos volumes que o visitante estivesse portando nas recepções como condição para receber o cartão de identificação.

Em 25 de setembro de 1989, a Ordem de Serviço n. 2 estabeleceu os modelos dos cartões de identificação a que se referiam os normativos anteriores e deu atribuição exclusiva para a Coordenação de Segurança para sua emissão. Também foi especificado que em caso de o visitante ser pessoa desconhecida ingressando em dia em que não haja expediente deverá fornecer dados complementares, como endereço e telefone (BRASIL, 1989b).

Em 2003, a Resolução n. 18 transformou a Coordenação de Segurança Legislativa em Departamento de Polícia Legislativa (Depol), e determinou que seria responsável pela manutenção da ordem, policiamento, vigilância e segurança interna nas dependências da Câmara. O Departamento continua atualmente responsável pela emissão dos cartões de

identificação, mas recebe a atribuição de identificar e revistar pessoas que ingressam na Casa, de acordo com instruções superiores, bem como retirar, das dependências da Câmara, quem perturbar as atividades da Casa (BRASIL, 2003).

A partir da Resolução, o Depol assumiu um papel de maior destaque no sistema de controle de pessoas que circulam pela Câmara. Embora desde a conformação anterior do setor os agentes já atuassem no controle de entrada de pessoas feito nas portarias, depois da transformação passaram a ter maior influência sobre os procedimentos e autoridade para traçar regras e prescrições informais.

Nos anos de 1990, 1991 e 1993 foram editados normativos que especificavam que o acesso ao Plenário seria feito mediante credenciamento especial com número limitado de emissões. Porém, essas determinações foram revogadas pelo Ato da Mesa n. 100, de 11 de junho de 2013, que trouxe nova regulamentação para a emissão de credenciamento para acesso ao plenário durante as sessões, nomeou os responsáveis pelas credenciais e quais seriam suas características, limitou o número de visitantes que comparecem voluntariamente a vinte por dia, cada parlamentar poderia autorizar a entrada de cinco pessoas por dia, e determinou que a permanência dos visitantes seria de no máximo uma hora. A atribuição de fiscalizar o cumprimento dessas determinações coube ao Depol (BRASIL, 2013a).

Os limites impostos não foram cumpridos na prática e com o constante aumento do volume de trabalhos legislativos e eventos e o conseqüente crescimento do número de visitantes na Casa, foi necessário tomar uma nova ação. Estudo realizado pelo Departamento Técnico e pelo Departamento de Polícia Legislativa, considerando recomendações emitidas pelo Corpo de Bombeiros após vistorias, constatou a necessidade de estabelecer limites de ocupação para cada área do Complexo Arquitetônico da Câmara.

Como resultado, em 2013 foi editado o Ato da Mesa n. 106, que introduziu o conceito de população circulante para as pessoas que transitam pelas áreas da Câmara sem ter vínculo com a Administração. Foram excetuados dessa definição os congressistas, servidores, terceirizados, profissionais de veículos de imprensa, assessores de entidades e órgãos públicos, representantes de instituições de âmbito nacional, estagiários, menores aprendizes, participantes do programa Pró-Adolescente e empregados que prestam serviços no âmbito do Congresso (BRASIL, 2013b).

A norma, além disso, trouxe um anexo que a) determinou a capacidade máxima de visitantes para o Edifício Principal, Anexos I, II, III e IV e Auditório Nereu Ramos, b) proibiu a entrada de pessoas portando *banners*, faixas e congêneres e c) conferiu ao Depol e à Secretaria de Comunicação Social a atribuição de fiscalizar o cumprimento dos limites

impostos.

Em 2016, esse normativo foi complementado pelo Ato da Mesa n. 132, que inclui as seguintes regras (BRASIL, 2016a):

- i. os visitantes, no momento da identificação, deveriam declarar qual o local do Complexo Arquitetônico que pretendiam visitar e só poderiam circular e permanecer no prédio em que se localiza o objeto da visita;
- ii. cada edifício da Casa teria um cartão de identificação de cor diferente, possibilitando a identificação de visitantes que estivesse circulando por outro prédio que não o declarado no momento da identificação;
- iii. o extravio do cartão de identificação implicaria em ressarcimento ao erário;
- iv. o acesso pelo Salão Negro ficaria restrito a participantes do Programa de Visitação Institucional;
- v. os visitantes só poderiam acessar o Salão Verde em dias de sessão plenária mediante convite para participar de sessão solene ou comissão geral e prévia comunicação ao Depol;
- vi. o visitante já identificado nas portarias do Senado deveria proceder a nova identificação para acessar as dependências da Câmara;
- vii. os visitantes deveriam passar através do aparelho detector de metal, exceto os usuários de marca-passo ou implante coclear, que teriam apenas seus objetos inspecionados por aparelho de raio-x;
- viii. a distribuição de credenciais de acesso a convidados a participar das sessões seria feita de acordo com a proporcionalidade partidária;
- ix. para o cálculo da lotação máxima dos plenários das comissões deveria-se incluir os parlamentares, os servidores, empregados terceirizados, convidados e visitantes;
- x. o Presidente da respectiva comissão poderia reduzir o número de visitantes permitidos, caso entendesse que o ato seria necessário para não comprometer a segurança;
- xi. o conteúdo desse normativo deveria ser amplamente divulgado pelos meios de comunicação da Casa.

Algumas das medidas de controle de visitantes determinadas, como o trânsito apenas nas áreas declaradas como finalidade da visita, acabaram por não ser implementadas, uma vez que não foram executados os instrumentos de fiscalização para garantir a efetivação das medidas. Assim, mesmo com normas oficiais estabelecendo controles e ações com o fito de

proporcionar segurança e organização ao trânsito de pessoas na Casa, prevenindo possíveis prejuízos às atividades legislativas, o Depol entendeu necessário complementar os normativos com regras e práticas informais.

Desse modo, parte das prescrições trazidas por normativos oficiais não é aplicada enquanto procedimentos e regras que são editadas sem passar por etapas administrativas pré-determinadas são aplicadas rotineiramente e acabam por modelar o quadro normativo de acesso de visitantes.

3.2 PRESCRIÇÕES INFORMAIS

Diante da dificuldade para descrição mais detalhada de padrões definidos pelas regras informais estabelecidas pelo Depol, optou-se por focar na trajetória histórica das normas de acesso de visitantes na Casa, fatores que influenciaram no ganho de autonomia do Depol sobre este regulamento e o funcionamento da estratégia na rotina administrativa da Câmara.

Por tratarem-se de normas que não tramitam por meios oficiais, as informações obtidas neste capítulo foram levantadas por meio de entrevistas com agentes e gestores do Depol.

Atualmente, a gestão da segurança da Casa implementada pelo Depol inclui medidas de caráter preventivo, como a administração de mecanismos de precaução contra sinistros e acidentes, mas é baseada majoritariamente no controle e na fiscalização de visitantes. Tendo como justificativa os prejuízos ao patrimônio e a vitimização de pessoas causados por episódios em que militantes exaltados cometeram atos ofensivos a parlamentares ou desrespeitaram as restrições de entrada impostas, os policiais gestores da segurança entendem que as normas contidas no RICD e normativos complementares não são suficientes para garantir a salvaguarda da Casa.

Considerando que a pauta do Parlamento é dinâmica, podendo incluir assuntos com grande repercussão perante a sociedade em algumas sessões ou temas com interesse apenas a grupos específicos em outras, os gestores do Depol informaram nas entrevistas que o entendimento do Departamento é de que a forma mais eficiente de manutenção da segurança é através de medidas específicas conforme a pauta a ser tratada na Casa. Assim, as condições que os visitantes devem cumprir em um dia podem não ser as mesmas a serem seguidas em outro.

As mudanças não são apenas em relação aos procedimentos e condições para entrada dos cidadãos, mas também em relação a grupos específicos. De acordo com os temas

a serem discutidos pelos parlamentares, grupos de militantes e ativistas específicos podem ser sujeitos a medidas excepcionais de restrição a determinadas áreas ou ter que cumprir exigências adicionais para ingressar na Casa.

Diante da flexibilidade na edição das regras informais aplicadas pelo Depol, a análise desses componentes do arranjo normativo de acesso de pessoas na Câmara tornou-se mais complexa. A ausência de padronização foi então considerada um dos aspectos a ser estudado, bem como seus efeitos perante os visitantes.

Autores com trabalhos abordando regras informais e que constituem as bases teóricas desta pesquisa, como North (2012) e Shepsle (2006), conceituam esses dispositivos como prescrições que não são criadas a partir dos canais formais de edição de normas.

Como exemplo da aplicação das regras informais no Regulamento de Acesso de Visitantes da Câmara, em dias em que um grande número de cidadãos deseja assistir às discussões, o Depol pode adotar medidas que variam desde a reconfiguração dos acessos aos plenários das comissões até o impedimento de ingresso de visitantes que estejam usando roupas com dizeres sobre a causa que defendem.

A diversidade de procedimentos que são determinados pelas regras informais acaba por gerar mudanças em períodos curtos, muitas vezes no mesmo dia, já que a pauta parlamentar pode passar por alterações e com isso o Depol pode decidir pela substituição da regra que está sendo aplicada por outra que julga mais apropriada.

Com efeito, essa volatilidade das regras informais editadas pela Depol é tão presente na atuação dos policiais da Casa que foi apontada como o maior fator de sofrimento entre os trabalhadores do setor em estudo realizado por Ramagem (2013) sobre as condições de trabalho neste departamento.

A Constituição autoriza as Casas do Poder Legislativo a instituírem polícias próprias para executar sua salvaguarda. No modelo adotado atualmente pela Câmara, todos os procedimentos envolvendo a proteção dos bens e pessoas fica a cargo da Polícia Legislativa, que atua no planejamento das medidas protetivas, realiza os procedimentos de investigação em caso de delitos, conduz os inquéritos e prática operações de controle de tumultos.

A salvaguarda das atividades no Parlamento, por sua própria natureza, já remete a processos com características particulares. Enquanto outras forças policiais atuam sobre uma variada gama de crimes e contravenções, os policiais legislativos têm como incumbência principal organizar a presença de militantes e ativistas que comparecem à Casa para participar das atividades políticas, bem como conter atos com potencial lesivo cometidos durante protestos e manifestações.

Como explicou José Luiz Werneck da Silva (1998) no documentário “Espaço e Mudança”, desde o Primeiro Reinado o Senado se distinguia da Câmara, uma vez que seus membros eram indicados pelo Imperador, com cargos vitalícios e com traços mais conservadores. A população via o Senado como uma Casa ligada ao Poder Real. Já a Câmara era aquela em que surgiam as grandes reações às medidas do monarca, com os deputados sempre exigindo serem consultados pelo Imperador sobre aspectos como, por exemplo, a indicação dos ministros.

Assim, pode-se supor que a imagem da Câmara como a Casa do Poder Legislativo mais próxima da população remete à implantação do bicameralismo, que tem fortes influências do sistema inglês, constituído inicialmente pela Câmara dos Lordes, representando os interesses dos nobres e a Câmara dos Comuns, atuando pelos interesses da população em geral. A atribuição constitucional dos deputados como representantes do povo favorece a associação da Câmara dos Deputados com a Câmara dos Comuns do sistema britânico, contribuindo para que a sociedade perceba a Câmara como mais próxima e aberta às suas demandas.

Com isso, a Câmara sempre foi palco de grandes manifestações populares e lutas por mudanças do cenário político. Mesmo antes da Proclamação da República, segundo Werneck (1998), ocorreram reações populares que tiveram participação dos deputados e uma importante atribuição de um corpo policial interno da Câmara seria a preservação da segurança das pessoas e patrimônio físico durante movimentos populares que tivessem como cenário as dependências da Casa.

Embora eventos que agregam muitos manifestantes tenham um potencial lesivo intrínseco por serem formados por pessoas com ânimos exaltados, são ações de cidadãos que estão reivindicando direitos que entendem possuir e não de pessoas com dolo de cometer crimes, como são os indivíduos com que os policiais rotineiramente lidam.

A atuação diante de um público alvo formado por manifestantes, ativistas, militantes, representantes de entidades de classe ou grupos sociais fundamenta a visão dos legisladores de que seria importante incluir uma autorização constitucional para que as Casas Parlamentares dispusessem de uma força de segurança especializada para lidar de maneira mais eficiente diante desse público.

Mas não são apenas em atos de protesto popular que o órgão responsável pela segurança interna do Parlamento atua. A Câmara é sede de grandes decisões políticas e por isso, em todos os prédios em que esteve sediada, sempre contou com espaços reservados para os expectadores que procuram acompanhar as sessões legislativas, cuja presença é

supervisionada pelos agentes de segurança de modo a coibir conflitos.

Em relatos históricos, é possível observar a presença intensa de cidadãos nas galerias para acompanhar a atuação dos representantes eleitos em diversos momentos marcantes da vida política do país. Na atual sede da Câmara, em Brasília, há sessões em que a procura por lugares nas galerias é tão numerosa que a segurança da Casa cria procedimentos para distribuir as vagas entre os interessados. Percebe-se que a preocupação com a existência de uma força de segurança especializada para garantir a proteção dos parlamentares, mas sem criar constrangimentos aos cidadãos, é presente desde o Império

A Constituição Política do Império do Brasil, de 1824, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, trouxe no vigésimo primeiro artigo a atribuição para a Câmara dos Deputados e o Senado de criarem uma polícia interna, com membros nomeados diretamente pelos congressistas:

TÍTULO 4º

Do Poder Legislativo

CAPÍTULO I

Do: Ramos do Poder Legislativo, e suas atribuições (...)

Art. 21. A nomeação dos respectivos Presidentes, Vice-Presidentes, e Secretários das Camaras, verificação dos poderes dos seus Membros, Juramento, e sua polícia interior, se executará na forma dos seus Regimentos (BRASIL, 1824).

A autorização para a criação de polícias internas pelas Casas Legislativas se repetiu por todas as constituições seguintes, inclusive a de 1988, atualmente em vigor, e não sofreu mudanças significativas ao longo da história, mesmo com os textos sendo editados em situações políticas divergentes, como monarquia ou república, governo ditatorial ou democrático, como descrito no Quadro 2:

Quadro 2 – Artigos constitucionais sobre polícia da Câmara.

ANO	ARTIGO ORIGINAL
1824	Art. 21: “A nomeação dos respectivos Presidentes, Vice-Presidentes, e Secretários das Câmaras, verificação dos poderes dos seus Membros, Juramento, e sua polícia interior, se executará na forma dos seus Regimentos” (BRASIL, 1824).
1921	Art. 18: “A cada uma das Câmaras compete: (...) Regular o serviço de sua polícia interna” (BRASIL, 1821).

1934	Art. 26: Somente à Câmara dos Deputados incumbe eleger a sua Mesa, regular a sua própria polícia, organizar a sua Secretaria com observância do art. 39, nº 6, e o seu Regimento Interno, no qual se assegurará, quanto possível, em todas as Comissões, a representação proporcional das correntes de opinião nela definidas (BRASIL, 1934).
1937	Art. 41: “A cada uma das Câmaras compete: eleger a sua Mesa; organizar o seu Regimento interno; regular o serviço de sua polícia interna; nomear os funcionários de sua Secretaria” (BRASIL, 1937).
1946	Art. 40: “A cada uma das Câmaras compete dispor, em Regimento interno, sobre sua organização, polícia, criação e provimento de cargos” (BRASIL, 1946).
1967	Art. 32: “A cada uma das Câmaras compete dispor, em Regimento Interno, sobre sua organização, polícia, criação e provimento de cargos” (BRASIL, 1967).
1988	Art. 51: “Compete privativamente à Câmara dos Deputados: IV – dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias” (BRASIL, 1988).

Fonte: Elaboração própria.

Embora não tenha sido possível encontrar documentos históricos relatando a estrutura administrativa do corpo de segurança da Câmara em períodos anteriores a 1955, pode-se traçar um breve resumo sobre a trajetória do departamento como forma de observar aspectos que, acredita-se, tiveram influência sobre a estratégia de basear a gestão da segurança da Casa em regras informais.

Pela leitura do primeiro documento tratando do tema encontrado nesta pesquisa, a Resolução da Câmara n. 27, de 1955, percebe-se que até 1953 havia servidores lotados como policiais, cargo que tinha como atribuições executar os serviços de vigilância e de policiamento de acordo com a escala organizada e outras atribuições determinadas pela Mesa ou constantes do Regulamento (BRASIL, 1955).

Embora a norma determinasse que os guardas exerceriam atividades de policiamento, não detalhava quais seriam tais atividades. Aos inspetores cabia a função de supervisionar o trabalho dos guardas, tarefa mais voltada para carreiras administrativas.

Com o decorrer do tempo, as atividades da então denominada Divisão de Segurança foram sofrendo adaptações e, em 1971, a Resolução n. 20 trouxe uma reestruturação e maior detalhamento das atribuições:

Art. 33. À Divisão de Segurança compete exercer a vigilância dos prédios e a segurança interna da Câmara dos Deputados, incluindo nestas atribuições a segurança dos parlamentares e funcionários da Câmara dos Deputados; realizar perícia e sindicância; e executar outros trabalhos relacionados com

seu campo de atribuições.

Parágrafo único. A Divisão de Segurança tem a seguinte estrutura:

1. Seção Administrativa;
2. Seção de Policiamento;
3. Seção de Serviços Especiais.

rt. 34. À Seção Administrativa compete datilografar o expediente da Divisão; requisitar e controlar, através de mapas estatísticos mensais, o material da Divisão; receber, informar e encaminhar processos, registrando o seu andamento na Divisão; redigir a correspondência da Divisão; e executar outras tarefas comuns aos serviços de administração.

Art. 35. À Seção de Policiamento compete desenvolver as atividades de vigilância e policiamento das dependências da Câmara dos Deputados e das áreas circunvizinhas; e exercer outras tarefas de caráter policial, tais como investigação e sindicância.

Art. 36. À Seção de Serviços Especiais compete executar tarefas de prevenção contra incêndio e as que dizem respeito a licenciamento de veículos da Câmara dos Deputados ou de propriedade dos Deputados, podendo, para esse fim, articular-se com as repartições oficiais de trânsito e de segurança e com o Corpo de Bombeiros. (BRASIL, 1971)

A equipe responsável pela segurança passou então a contar com uma seção de apoio administrativo, sendo responsável por processos, incluindo os referentes a compra de materiais. Com isso, a Divisão de Segurança ganhou relativa autonomia na medida em que equipamentos específicos para ações de segurança puderam ser incluídos no seu plano de ação.

Outra mudança relevante trazida pela Resolução foi a inclusão de atividades de prevenção de sinistros e o credenciamento de veículos para acesso a áreas de estacionamento. O acréscimo de novas tarefas teve como consequência o crescimento do número de servidores, além da necessidade de maior especialização por meio de um programa de treinamento próprio.

A função de supervisionar o trabalho dos guardas, antes atribuída aos inspetores, foi delegada ao Chefe do Policiamento que, assim como os chefes das outras seções, passou a ter um rol de competências mais extenso e detalhado.

Embora a atividade de polícia da Casa esteja sob a direção Presidente, segundo o Regimento Interno, a partir da Resolução n. 20, de 1971, o titular da Divisão de Segurança passou a ter relativa autonomia, na medida em que adquiriu autorização para determinar medidas especiais de policiamento e de prevenção a incêndios. Com isso, diligências referentes a procedimentos de entrada de visitantes passaram a ser expedidas sob a égide de serem próprias do policiamento da Casa.

A participação da Divisão de Segurança no planejamento da salvaguarda da Casa intensificou-se a partir de então, especialmente em relação ao controle de entrada de

militantes que buscavam assistir às audiências e às discussões nos plenários das comissões. Com a gerência das emissões de crachás de identificação e credenciais de acesso ao estacionamento, a Divisão passou a ter ingerência também sobre os procedimentos de identificação de visitantes.

Em 1983, pela Resolução n. 37, a Divisão de Segurança passou a denominar-se Coordenação de Segurança Legislativa e, em 2003, transformou-se em Departamento de Polícia Legislativa por meio da Resolução n. 18, norma que também ampliou o catálogo de atribuições do setor:

Art. 3º São consideradas atividades típicas de Polícia da Câmara dos Deputados:

I - a segurança do Presidente da Câmara dos Deputados, em qualquer localidade do território nacional e no exterior;

II - a segurança dos Deputados Federais, servidores e autoridades, nas dependências sob a responsabilidade da Câmara dos Deputados;

III - a segurança dos Deputados Federais, servidores e quaisquer pessoas que eventualmente estiverem a serviço da Câmara dos Deputados, em qualquer localidade do território nacional e no exterior, quando determinado pelo Presidente da Câmara dos Deputados;

IV - o policiamento nas dependências da Câmara dos Deputados;

V - o apoio à Corregedoria da Câmara dos Deputados;

VI VI - a revista, a busca e a apreensão;

VII - as de registro e de administração inerentes à Polícia;

VIII - a investigação e a formação de inquérito. (BRASIL, 2003).

O aumento da participação da Polícia Legislativa nas decisões sobre o quadro normativo que regula a população circulante na Casa baseada na indispensabilidade de um planejamento mais severo de segurança foi um reflexo, em certa medida, de novos paradigmas surgidos na sociedade.

A luta dos direitos e a busca por espaço de participação nas decisões políticas sempre esteve presente no Brasil, porém intensificou-se a partir da redemocratização do país, na década de 1980. Segundo Gohn (1995, p.164-65), já na Primeira República (1889-1930) foram registrados:

- 22 passeatas;
- 119 protestos;
- 27 Assembleias;
- 80 comemorações e

- 369 greves.

O Brasil foi palco de grandes protestos por melhores condições de moradia, transporte, direitos trabalhistas, melhoria das condições de vida no campo, porém com a implantação do regime militar ditatorial, a situação se acentuou. A década de 1970 foi marcada por grandes manifestações em prol do retorno de um regime democrático. Houve grande crescimento dos movimentos sociais e grupos organizados para luta por direitos. De fato, o projeto arquitetônico do Congresso Nacional em Brasília, de autoria do arquiteto Oscar Niemeyer, reservou espaços para que a população se reunisse, como a plataforma sob as cúpulas, denominada de “Praça do Povo”. O objetivo inicial era que os cidadãos chegassem à plataforma por meio da rampa de acesso, ingressassem nas galerias através da porta lá posicionada e no final da sessão legislativa se reunissem na plataforma para discutir os temas debatidos pelos parlamentares.

Outra área destinada às manifestações populares era historicamente o gramado frontal à Casa. Projetado para receber grandes mobilizações, protestos ou mesmo comemorações, não apenas de fundo político, mas também culturais. O urbanista Lúcio Costa, em declaração registrada pelo documentário “Espaço e Mudança” (1998) sobre a construção de Brasília gravado pela Tv Câmara, registrou sua satisfação quando “começaram alguns movimentos que ocuparam os espaços que estavam sendo destinados a eles, a essas manifestações públicas assim”

Contudo, sob a perspectiva da Divisão de Segurança, a proximidade dos manifestantes com os parlamentares pode ser enxergado como um ponto de vulnerabilidade para as ações de segurança e um grande potencial de risco. Assim, segundo as informações prestada pelos gestores do Depol a presença de visitantes no Parlamento é tratada como fenômeno que demanda medidas mais severas por parte dos agentes de segurança, embora possa ser também vista como um aperfeiçoamento do regime democrático vigente no país,.

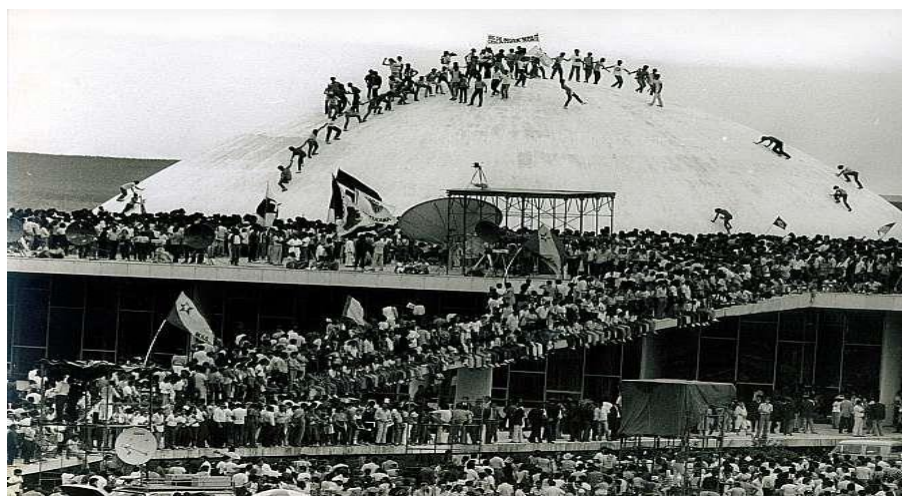
Após a eleição de Tancredo Neves como presidente (Figura 4), grande número de pessoas ocupou a Praça do Povo, inclusive subindo na cúpula da Câmara. Foi uma grande comemoração pela eleição de um presidente civil depois de um período de governo militar ditatorial, fato considerado como o retorno da democracia ao país.

Contudo, as entrevistas com os gestores do Depol indicaram que a então denominada Coordenação de Segurança identificou riscos potenciais em relação à proteção da integridade física das pessoas que participavam do evento. O projeto arquitetônico da Câmara dos Deputados, datado da década de 1960, não apresentava dispositivos de

segurança para a plataforma que, posteriormente a esse período, passaram a ser indicados pelos órgãos técnicos, como grades de proteção e corrimões.

Os técnicos da equipe de segurança alertaram sobre a risco de que as pessoas caíssem e, considerando a altura da plataforma, sofressem graves lesões. Além disso, advertiram que, considerando que em meio à multidão que se reunia no gramado havia muitos ativistas com ânimo mais acirrado, havia a possibilidade de o grupo tentasse uma entrada forçada na Casa a fim de confrontar os parlamentares. A direção da Casa mostrou-se sensível a essas vulnerabilidades e optou por adotar medidas para reduzir esses riscos. Esta situação foi o início de um conjunto de mudanças estruturais baseadas nas recomendações dos agentes encarregados da segurança e que inclui a colocação de portas e grades para impedir o acesso dos visitantes a áreas específicas da Casa. O momento representou, também, uma grande mudança de perspectiva, já que o prédio da Câmara e toda Esplanada foram desenhados de forma que todos os elementos se integrassem de forma harmônica e que favorecessem a presença da sociedade neles.

Figura 4 – População comemorando a eleição de Tancredo Neves.



Fonte: Nunes (2015).

As preocupações e sugestões de adaptações do edifício feita por parlamentares foram levadas a Niemeyer e sua equipe e, após um período de estudo, em 1998, o arquiteto autorizou a construção de um espelho d'água entre o gramado e os prédios da Câmara e Senado, como obstáculo para invasões ou para manter manifestações mais violentas menos próximas da entrada das Casas¹⁵.

Os agentes do Depol entrevistados contaram que, posteriormente, outras mudanças estruturais realizadas tiveram como fundamento maior controle do ingresso de visitantes a

¹⁵ Informação obtida em entrevista com um ex-diretor do Departamento Técnico da Câmara dos Deputados.

áreas da Casa, como a colocação de uma porta no corredor que une o saguão do Anexo II ao corredor da Presidência e de grades na entrada do Anexo II. Porém, todas essas alterações estruturais foram precedidas de uma minuciosa análise da equipe do arquiteto e, conseqüentemente, demandaram um período relativamente longo para sua implantação.

A complexidade do processo de colocação de obstáculos físicos e a necessidade de urgência na implantação de ações de proteção foram apontadas pela Coordenação de Segurança como justificativa para a adoção também providências de caráter informal. A contenção do acesso de visitantes à plataforma sob as cúpulas, por exemplo, foi feita por meio da colocação de cones na rampa juntamente com a presença de um vigilante no local como estratégia para impedir que as pessoas se aproximem.

Não foi possível determinar a data exata da proibição de acesso a Praça do Povo por visitantes, principalmente por ser uma medida aplicada de modo informal, sem um normativo oficializando a determinação. O fato representa, porém, um modo de gestão das questões relativas à segurança que se repete frequentemente nas ações do atual Departamento de Polícia Legislativa no sistema de controle de visitantes na Casa: o uso de regras informais.

No ano de 2013, um grande número de pessoas participou de uma série de manifestações que inicialmente contestavam o aumento das tarifas do transporte público, mas que evoluíram para uma pauta diversificada de reivindicações. Em 20 de junho de 2013, as manifestações chegaram ao Congresso Nacional e parte dos manifestantes ocupou a Praça do Povo, apesar de a área já estar com o acesso restringido por regras informais.

No mesmo ano, foi editado o Ato da Mesa n. 106, que possibilita controle de entrada de visitantes por trazer limites de lotação por área do Complexo da Câmara dos Deputados. Contudo, considerando ainda limitado o conjunto de normas formais, o Depol optou por um modelo de controle e organização da população circulante que inclui a aplicação de regras informais determinando procedimentos para entrada de visitantes. Estas regras são estabelecidas em reuniões periódicas dos dirigentes do departamento, nas quais são analisados os eventos programados na Casa.

Os encontros são realizados de acordo com a agenda legislativa. Em geral acontecem no primeiro dia útil da semana, mas podem ter uma frequência maior caso a pauta passe por ajustes dentro desse período. Após a avaliação dos gestores sobre os potenciais riscos das atividades legislativas programadas, são determinadas quais regras informais serão aplicadas e, na sequência, os agentes do departamento, os vigilantes que atuam nas portarias e as

recepcionistas são comunicados para que comecem a aplicar as prescrições definidas.

Segundo declarações feitas por representantes de cargos de gestão do Departamento, o uso de regras informais e específicas para cada evento tem sido um modelo de ação mais eficaz pela agilidade com que pode ser aplicado e pela necessidade de intervenções rápidas quando grupos de militantes se mostram mais exaltados. Em dias em que a pauta contém apenas temas com menos repercussão social ou que o número de visitantes é menor, a flexibilidade de edição de regras permite que sejam aplicadas ações menos rígidas.

Contudo, como em muitos casos as regras informais estabelecem procedimentos excepcionais a seres cumpridos pelos visitantes – como não usar roupas com elementos que indiquem apoio ou crítica a temas da pauta – ou restrições de acesso a áreas que normalmente são liberadas ao público – como plenários em que acontecem as discussões – além de não serem precedidas de comunicado prévio à população, são medidas que recebem críticas por parte dos visitantes.

Surge então um aparente conflito entre a visão popular de que a Câmara não deve coibir a entrada de cidadãos por ser a “Casa do Povo” e a solução concebida pelo Depol para conciliar a presença de visitantes com a proteção do patrimônio físico e das pessoas frente aos riscos potenciais que um grande número de pessoas circulando pela Casa pode gerar.

3.3 FALHAS E CONSEQUÊNCIAS: INVASÕES

O conceito de desenho institucional remete a um processo intencional, concretizado por meio do planejamento e da regulação de interações humanas por meio da edição de regras pragmáticas. Porém, mesmo sendo baseado em ações planejadas, os desenhos institucionais apresentam graus variados de imperfeição.

A impossibilidade de conhecer todas as variáveis envolvidas, as consequências possíveis e os impactos que as regras terão sobre diferentes atores são obstáculos causados pelo fato de que os *designers* não conseguem ter informação completa sobre as condições ambientais e particulares dos indivíduos do grupo, além de ser inviável nomear todas as alternativas de escolha existentes (SIMON, 1979; MARCH; SIMON, 1981).

A estabilidade dos desenhos institucionais decorre principalmente da eficiência da mediação entre interesses e preferências individuais e coletivas proveniente do arranjo institucional. Quando atores avaliam que seus objetivos são inviabilizados pelo desenho institucional, podem se desviar das condutas prescritas (NORTH, 2012).

Considerando que o Regulamento de Acesso de Visitantes da Câmara forma um arranjo institucional planejado e aplicado como ferramenta de gestão para regulamentar a

entrada e o trânsito na Casa, e como tal possui um grau relativo de imperfeição, os incidentes podem ser examinados sob o aspecto da sua relação com as limitações desse estatuto.

Como um dos objetivos deste trabalho é analisar a existência de reflexos do quadro institucional que regula a entrada de cidadãos na Câmara sobre as atividades de participação popular efetivadas pela presença dos cidadãos nas atividades políticas que se desenrolam na Casa, a investigação destes desvios de conduta pode trazer elementos empíricos que contribuem para uma análise mais ampla do tema.

As invasões, como são definidos esses episódios pelos agentes do Depol, têm grande repercussão entre os parlamentares e na mídia, porém não foi possível localizar dados oficiais sobre elas. Diante dessa lacuna, executou-se uma pesquisa nas notas taquigráficas dos discursos dos parlamentares para identificar as datas e outras referências sobre o assunto, juntamente com uma busca por artigos veiculados na imprensa. Também foram incluídas informações obtidas nos registros de ocorrência policial confeccionados pelos agentes do Depol.

Tendo em vista que os dados não são oficiais, assume-se que a leitura é exploratória; é possível que algum evento não tenha sido noticiado pela imprensa nem citado pelos parlamentares nas notas taquigráficas e, por isso, não foi computado. Complementarmente, pode ter havido danos a pessoas ou ao patrimônio que não tenham sido identificados. Por tratarem-se de dados pessoais e por isso sujeitos a autorização para divulgação, apenas uma vítima pôde ser identificada, o agente do Depol ferido gravemente no evento envolvendo militantes do MLST, uma vez que os ferimentos sofridos por ele foram divulgados pela imprensa (Quadro 3).

Quadro 3 – Dados sobre as invasões da Câmara dos Deputados por manifestantes.

Data do evento	Área acometida	Grupo social	Tema em discussão	Danos materiais	Vítimas
06/08/2003	Salão Negro	servidores públicos	reforma da previdência	vidraças do salão Negro	2 vigilantes, ferimentos leves
06/06/2006	várias dependências	MLST	reforma agrária	danos à estrutura do prédio e equipamentos	Cerca de 60 vítimas, com 1 sofrendo ferimentos graves
16/04/2013	Plenário	índios	demarcação de reservas indígenas	sem danos	sem vítimas

17/06/2013	Cúpula	manifestações de 2013	Várias questões	vidraça da 1ª vice-presidência	sem vítimas
20/08/2013	Plenário	policiais, bombeiros e médicos	PEC 300, piso nacional para a categoria	sem danos	sem vítimas
02/10/2013	Tentativa contida	índios	PEC sobre demarcação de terras	porta de vidro do Anexo II	2 pessoas tiveram ferimentos leves
27/05/2014	Cúpula	índios	demarcação de terras	sem danos	sem vítimas
16/12/2014	Tentativa contida	índios	demarcação de terras	sem danos	sem vítimas
16/11/2015	Tentativa contida	grupos não organizados	apoio ao impeachment	sem danos	sem vítimas
16/11/2016	Plenário	penitenciárias	volta do regime ditatorial	sem danos	1 policial do Depol
23/11/2016	Tentativa contida	índios	programas neoliberais de governo	sem danos	2 policiais do Depol
08/02/2017	Tentativa contida	policiais	reforma da previdência	sem danos	1 policial do Depol
18/04/2017	Chapelaria	policiais	reforma da previdência	vidraças da Chapelaria	sem vítimas
03/05/2017	Plenário das Comissões	agentes penitenciários	reforma da previdência	sem danos	sem vítimas
09/05/2017	Tentativa contida	agentes penitenciários	reforma da previdência	sem danos	sem vítimas

Fonte: Elaboração própria.

Observando-se a Quadro 3, nota-se que a maioria dos episódios teve como participantes grupos que visitam a Câmara de forma frequente e ainda, depois desses eventos, voltaram a comparecer ao Congresso sem maiores transtornos. Então, se o quadro institucional de acesso de pessoas na Câmara não sofreu alterações, o que motivou esses grupos a agir dessa forma?

Uma análise dos dados apresentados no quadro indica que não há uma resposta única para essa questão, já que as características tanto dos militantes quanto dos temas da pauta envolvidos, e mesmo da forma como se desenrolou a ação, apresentam diferenças marcantes. O desenho de regras de acesso de visitantes à Câmara está relacionado a essas

ações, seja por imprimir restrições pontuais que não são aceitas pelos grupos, seja por definir procedimentos que, de alguma maneira, são percebidos pelos ativistas como passíveis de descumprimento.

Sob a ótica do Neoinstitucionalismo, as instituições são regras que limitam e direcionam condutas, são roteiros que designam atores, suas alternativas de estratégia, repertórios de ação e informações a que terão acesso para subsidiar suas escolhas (SHEPSLE, 2006). Em se tratando de desenhos institucionais, embora haja provisões exógenas, as regras são derivadas de expectativas racionalmente formuladas a partir das perspectivas sobre comportamentos e reações dos outros integrantes do sistema social, e representam a forma como os atores com poder decisório desejam que ocorram as interações.

O arranjo institucional apresenta-se como modelo de equilíbrio para comportamentos e ações; são coleções de prescrições em relação aos comportamentos que fazem com que as condutas dos atores passem a ser presumidas de forma concreta. São ditames aplicados a situações que se repetem por períodos prolongados e incluem concepções sobre os diferentes papéis dos diferentes atores envolvidos (GOODIN, 1996).

Porém, se um grupo de atores resolve atuar de acordo com regras diferentes, então as instituições podem estar refletindo um desequilíbrio entre as expectativas e preferências de todos os participantes do sistema e o desenho mostra fragilidade. Quando a composição do arranjo institucional é predominantemente formada por regras informais, como acontece no Regulamento de Acesso de Visitantes à Câmara, a vulnerabilidade se torna mais acentuada.

As invasões podem ser examinadas sob essa ótica, na medida em que traduzem atitudes que se desviam dos padrões habituais de conduta de grupos que frequentemente comparecem à Casa, respeitando as normas de acesso de visitantes e sem causar maiores transtornos aos trabalhos legislativos. Porém, em determinadas ocasiões, os mesmos grupos decidem agir de forma contrária ao seu padrão habitual de comportamento e desrespeitam os limites de acesso às dependências da Câmara, invadindo áreas restritas.

Um exemplo: representantes de categorias como policiais ou agentes penitenciários comparecem à Câmara para mostrar sua posição aos parlamentares quando assuntos que os atingem diretamente estão na pauta, o que representa um mecanismo de participação lícito em governos democráticos. São visitas norteadas pelos procedimentos do Regulamento de Acesso de Visitantes, que é estabelecido em grande parte pelo Depol, e que impõe procedimentos a serem cumpridos além de indicar quais áreas serão acessíveis aos visitantes.

Porém, os parlamentares têm a prerrogativa de atender ou não ao pedido de reunião com os representantes dos grupos, assim como podem entender que a presença desses militantes nas sessões de discussão pode gerar interferências indevidas aos trabalhos, estipulando que nestas ocasiões sejam impedidos de assistir às atividades legislativas.

É possível que os manifestantes, ao desrespeitarem as normas, estejam procurando estratégias para alcançar seus interesses, que se traduzem na possibilidade de apresentar aos deputados sua posição sobre o tema em pauta. Segundo um representante das entidades policiais que participou do evento ocorrido em 08 de fevereiro de 2017: “Eles estão decidindo a nossa vida! Desse jeito, eles foram obrigados a nos ouvir”.

Um dos principais fatores que proporcionam estabilidade aos arranjos normativos é o equilíbrio entre incentivos e coerções para os atores a quem as normas se destinam. Quando um grupo de atores do sistema social abrangido pelo quadro institucional entende que essas regras são totalmente impeditivas para o alcance de seus objetivos, e que atendem apenas aos interesses de outro grupo de atores, tendem a buscar mudanças.

A conduta extremada desses militantes acaba por alterar a dinâmica das votações, mesmo que momentaneamente. Mesmo que as decisões políticas não sejam alteradas, os deputados tomam conhecimento do nível de descontentamento que sua posição nas votações irá causar perante estas categorias. Um militante da causa indígena ouvido nesse trabalho afirmou: “a radicalidade de uma ação se dá quando não tem mais possibilidade de um diálogo, o diálogo tá totalmente fechado”.

O ativista lembra ainda que, com a invasão do Plenário, em 16 de abril de 2013, o objetivo de interferir na votação foi atingido: “a ocupação do Plenário foi um momento de tensão em que havia toda possibilidade de aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) número 215 e foi um ato que gerou uma negociação posterior”.

O regulamento de entrada de visitantes na Câmara, em certa medida, é uma norma que interfere no grau de participação que os grupos sociais podem atingir. As regras informais editadas pelo Depol podem restringir o número de pessoas que pretendem assistir audiências públicas, votações ou discussões nas comissões ou mesmo impedir que categorias específicas tenham acesso aos eventos.

Embora as justificativas apresentadas pelo Depol para tais ações sejam amplamente aceitas pelos gestores políticos da Casa, destaca-se o que colocou um representante indígena ouvido nesta pesquisa: “onde há um processo participativo mais intenso, as pessoas acompanham as sessões (...), independentemente de você ter voz, é um espaço que a população acompanha os deputados”.

Behagel e Warner (2014) apontam que uma das formas de os grupos que procuram uma participação popular mais ativa não se manterem passivos diante da exclusão formal dos processos é trazer os temas de seu interesse para outros espaços de discussão, como a imprensa, o Judiciário, comunidades internacionais ou as redes sociais. A estratégia de trazer visibilidade para os assuntos em outros palcos de discussão faz com que parlamentares tenham um novo olhar sobre a questão.

Sob essa perspectiva, outro efeito dos incidentes de invasão que merece análise é a visibilidade que alcançam nos veículos de imprensa. Embora todos os atos da Câmara recebam publicidade como forma de dar transparência aos processos, as entradas forçadas na Câmara pelos manifestantes são destacadas nas manchetes de notícias. Com isso, o assunto é levado para discussão perante a sociedade, não apenas na mídia comercial, mas também nas redes sociais e outros canais informais de comunicação e assim o tema emerge para discussão perante uma parcela muito maior de eleitores. A reforma da Previdência Social em 2017, assunto que motivou três invasões e uma tentativa contida¹⁶, teve grande repercussão na sociedade após os eventos.

Outro episódio que parece ter sido marcado pela intenção de trazer suas proposições para os meios de comunicação foi a entrada forçada no Plenário Ulisses Guimarães, em 16 de novembro de 2016, por um grupo batizado de intervencionistas e que tem como bandeira ideológica o retorno de um governo ditatorial militar (Figura 5).

Os militantes entraram na Câmara de forma individual, cada um em um horário diferente, respeitando todas as regras e procedimentos para ingresso. Em dado momento, reuniram-se no Salão Verde e entraram no Plenário quebrando a porta de vidro de acesso e violentamente tomaram os lugares dos parlamentares que estavam sentados à Mesa.

Figura 5 – Entrada no Plenário Ulysses Guimarães por manifestantes clamando por intervenção militar.



Fonte: Caram (2016).

¹⁶ Invasão por policiais no dia 18 de abril de 2017; por agentes penitenciários nos dias 3 de maio de 2017 e 9 de maio de 2017 e uma tentativa de invasão por policiais que foi contida pelo Depol no dia 8 de fevereiro de 2017.

4 CIDADÃO PRESENTE E PARLAMENTO SEGURO: POSSIBILIDADES DO DESENHO

É expressivo o número de pessoas que visita a Câmara dos Deputados todos os anos. Em 2018, segundo o Relatório de Gestão da Casa (BRASIL, 2018a), foram registradas e recepcionadas nas portarias 463.459 pessoas. Parte do público busca acompanhar eventos legislativos, como audiências públicas, votações e discussões, além de tentar reuniões pessoais com parlamentares ou praticar ações de protesto.

Se por um lado a presença da população na Casa demonstra interesse em conhecer e participar de alguma forma nas decisões políticas, por outro é visto pelos gestores responsáveis pela segurança como motivo de preocupação. Assume-se que um número grande de pessoas circulando pela Casa pode causar interferências indevidas à rotina de trabalho ou mesmo acarretar danos em casos de conflitos entre visitantes com ideologias políticas distintas.

Para adicionar à pesquisa dados empíricos que possam contribuir para a avaliação da existência de reflexos das regras informais de segurança impostas pelo Depol no Regulamento de Acesso de Visitantes sobre cidadãos que frequentam a Casa com a finalidade de acompanhar as atividades legislativas, foi aplicado um questionário com o propósito de colher opiniões e impressões de pessoas que frequentemente visitam a Câmara com esse propósito. Como não é possível determinar com precisão a população alvo, o universo de cidadãos que visitam a Câmara com a finalidade de praticar atividades de envolvimento nas decisões políticas, foi utilizada uma amostragem não probabilística. O formulário, conforme esclarecido na introdução, foi disponibilizado por meio eletrônico para associados do Instituto de Relações Governamentais. No momento de realização da pesquisa, o instituto contava com cento e quarenta e dois aderentes que atuam como representantes ou membros atuantes de entidades representativas de classes, categorias e defensoras de diferentes dimensões de direitos.

Todos os membros da entidade tiveram acesso ao questionário, porém como a participação era voluntária, foram recebidas cinquenta e oito respostas. Os dados foram tabulados e analisados, em uma perspectiva quantitativa, por meio de percentuais básicos, e qualitativa, associada às respostas abertas dos participantes. De acordo com Minayo (2017, p. 4), a amostra em pesquisas qualitativas deve ser articulada não apenas em relação ao tamanho, mas de modo que o grupo escolhido possa fornecer troca de informações e “contemple o conjunto das características e expressões que o pesquisador pretende objetivar

em seu estudo” (MINAYO, 2017). A considerar a natureza exploratória do estudo, entende-se que o objetivo foi atingido.

Trata-se, assim, de uma parcela do grupo pesquisado que atende a dois aspectos recomendados pela autora em relação a pesquisas qualitativas: abarcar um número suficiente de interlocutores para que haja reincidência nas informações e complementaridade dos dados e que assegure que o quadro empírico da investigação seja mapeado e compreendido.

Tendo em vista que o grupo de entrevistados é formado por cidadãos filiados a entidades de classe e outras organizações representativas e que comparecem à Câmara regularmente com o fito de acompanhar o trabalho dos parlamentares, assistir às votações e discussões dos temas que constam da pauta e outras atividades de engajamento, as opiniões manifestadas pelos respondentes são baseadas em experiências pessoais e fornecem uma nova perspectiva sobre esse modelo de gestão.

Diante disso, ao examinar os aspectos apontados pelo grupo constrói-se um contraponto à perspectiva dos gestores responsáveis pela edição das normas que está diretamente relacionado ao objeto deste trabalho, conforme discutido no capítulo anterior. Ao destacar os componentes informais do regulamento, o estudo volta-se para a parcela de normas com maior teor de intencionalidade dos gestores, uma vez que tem sido usado como instrumento de gestão pela flexibilidade com que são editadas.

Como administradores, os agentes políticos e a direção do Depol, ao desenharem o regulamento em tela, têm objetivos específicos como a manutenção da segurança. Todavia, desenhos normativos apresentam graus variados de imperfeição dada a impossibilidade de os gestores conhecerem todas as dimensões e circunstâncias envolvidas (SIMON, 1979; MARCH; SIMON, 1981). Assim, a visão dos entrevistados pode trazer informações valiosas para a compreensão do problema. É este, portanto, o objetivo do presente capítulo.

4.1 A VISÃO DOS VISITANTES FREQUENTES

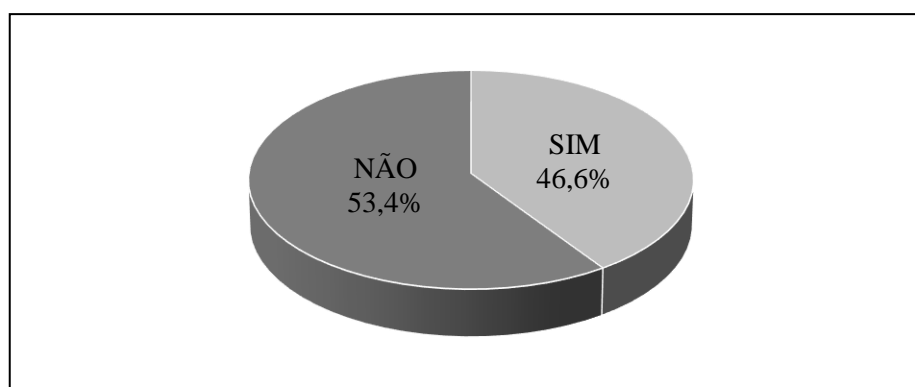
No questionário aplicado (ver Anexo), as primeiras perguntas buscaram analisar a comunicação das normas contidas em documentos oficiais e que se aplicam ao Regulamento de Acesso de Visitantes na Câmara. Assim, o instrumento iniciou-se com a informação de que os normativos que regem o assunto são o Ato da Mesa n. 106, de 2013, que define a lotação máxima de cada espaço do Complexo Arquitetônico e o artigo 272 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Após o enquadramento, a primeira pergunta colocada foi: “Você conhecia essas regras?” O objetivo da questão era mensurar se a divulgação das normas é efetiva entre

peças que frequentam a Casa, já que correspondem às regras mais importantes dado seu amparo legal.

O resultado obtido (Figura 6) demonstrou que mais da metade dos entrevistados desconhecia as normas. A publicidade da legislação vigente é um dos princípios que regem a Administração Pública, mas representa também um fator essencial de gestão uma vez que é necessária para esclarecer ao público que comparece à Casa quais os procedimentos a serem cumpridos e sob qual base legal estão assentados.

Figura 6 – Proporção de respondentes que conhecem as normas oficiais que fazem parte do Regulamento de Acesso de Visitantes da Câmara.

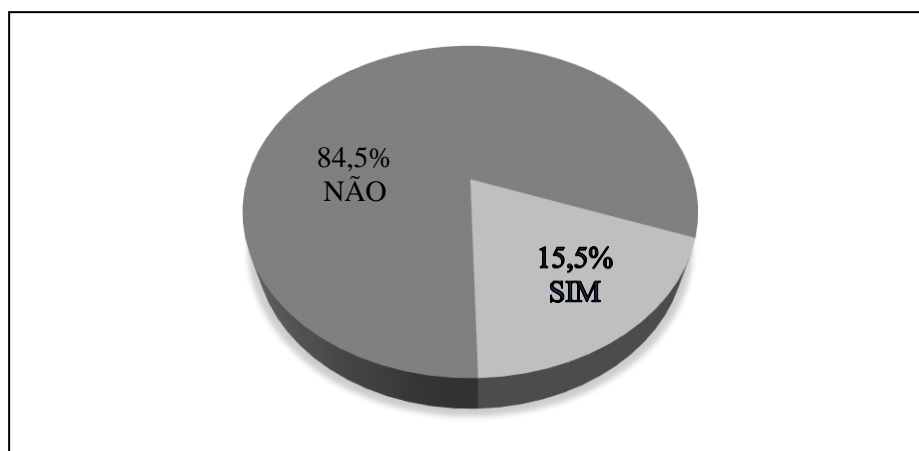


Fonte: Elaboração própria.

Tendo em vista a importância da comunicação das regras, foi aplicada na sequência uma questão com o intuito de identificar quais os meios empregados para transmitir as informações de acesso. Considerando que em todas as portarias existem vigilantes responsáveis por coordenar a entrada de pessoas, juntamente com policiais legislativos que supervisionam o trabalho, a segunda pergunta desse bloco procurava avaliar se os funcionários forneciam claramente informações sobre estas regras ao público que chega à Casa: “Em suas visitas à Câmara, essas regras foram mencionadas pelos funcionários que fazem o controle de entrada de pessoas?” (Figura 7).

Embora os vigilantes e agentes policiais que atuam nas portarias sejam responsáveis pela organização e controle do acesso de visitantes à Casa, as respostas obtidas no questionário apotam que não é comum que estes profissionais informem o conteúdo normativo pertinente - artigo 272 do Regimento Interno e ao Ato da Mesa n. 106 - às pessoas que chegam à Câmara.

Figura 7 – Respostas à questão: “Em suas visitas à Câmara, essas regras foram mencionadas pelos funcionários que fazem o controle de entrada de pessoas?”



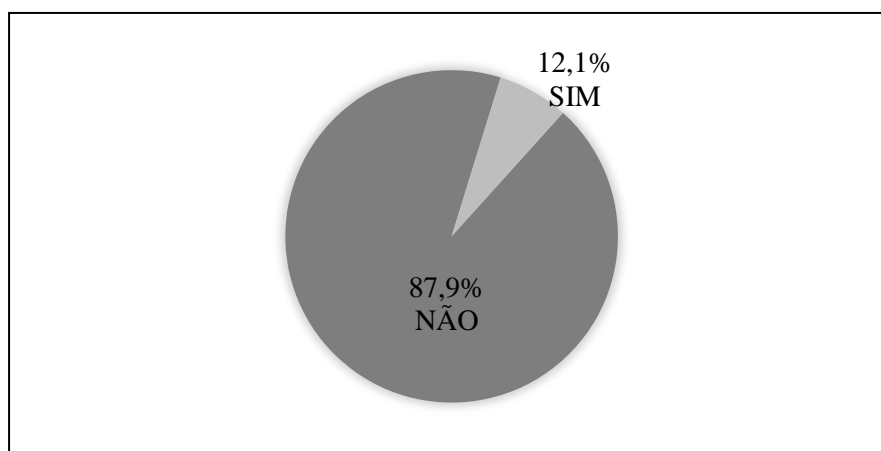
Fonte: Elaboração própria.

Além do atendimento ao público feito por funcionários, outra ferramenta amplamente usada por organizações para comunicação são objetos de comunicação visual, como placas e cartazes. A efetividade destes instrumentos, todavia, depende não apenas de sua existência, mas também de outros fatores que fazem com que sejam percebidos, como posição em local visível, tamanho adequado e tipo de arte usada.

Por isso, a próxima questão objetivou aferir se os entrevistados identificam a existência de tais objetos: “Em suas visitas à Câmara, você percebeu a presença de placas ou outra sinalização indicando essas regras? ”. O resultado obtido (Figura 8) apontou que apenas 12,1% dos respondentes percebeu a presença de artefatos de comunicação visual, indicando um baixo índice de aproveitamento do recurso. A associação com os dados obtidos na questão anterior indica que há espaço para melhorias na comunicação com o público sobre regras e procedimentos de entrada na Casa.

Considerando o emprego frequente de regras trazendo medidas de caráter excepcional editadas de acordo com a pauta a ser tratada no período, a comunicação com o público torna-se uma prática ainda mais necessária. Ao serem comunicadas as prescrições vigentes, o público toma conhecimento também das justificativas para tais medidas, o que colabora para uma melhor receptividade.

Figura 8 – Respondentes que perceberam a presença de objetos de sinalização informando sobre as regras de acesso a serem cumpridas pelos visitantes.



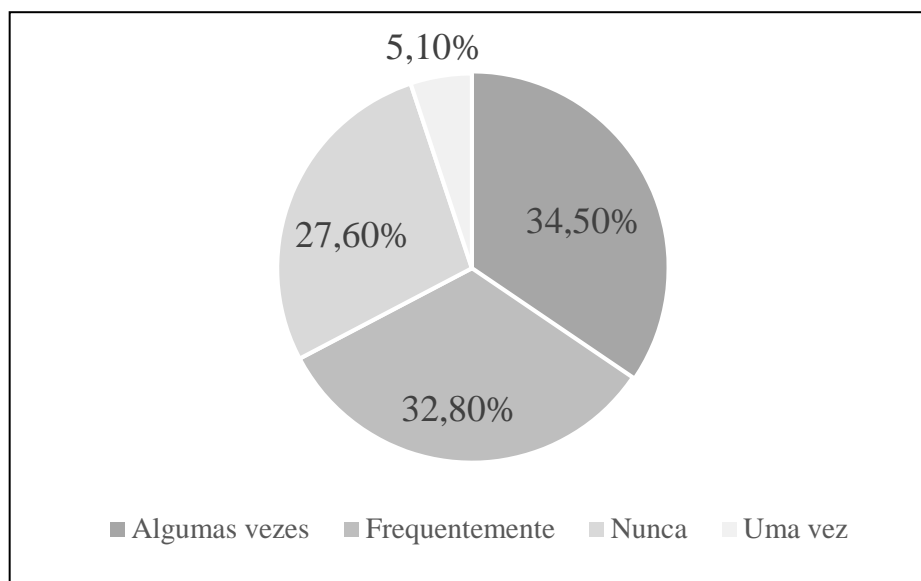
Fonte: Elaboração própria.

Na sequência, foram apresentadas questões com o intuito de conhecer as impressões dos respondentes sobre as regras informais que trazem prescrições e procedimentos adicionais a serem cumpridos pelos visitantes ou restrições de entrada na Casa. O grupo em que foi aplicada a pesquisa, cabe reforçar, é formado por pessoas que visitam a Câmara habitualmente e por isso conhece bem os procedimentos rotineiros de entrada de visitantes.

Ao perguntar se “Em suas visitas à Câmara, alguma vez você observou que os funcionários responsáveis pelo controle de entrada de pessoas estavam seguindo alguma regra de restrição de acesso mais rígida do que aquelas que são normalmente aplicadas?”, os entrevistados foram conduzidos a comparar as regras de acesso aplicadas nos dias em que visitaram a Casa e com isso reconhecer a aplicação das regras informais não cotidianas.

O resultado (Figura 9) mostrou que 67,3% dos entrevistados perceberam o uso de regras incomuns em mais de uma de suas visitas à Casa, indicando que se trata de uma prática empregada com certo grau de frequência.

Figura 9 – Percepção dos entrevistados sobre a aplicação de regras informais de caráter excepcional.



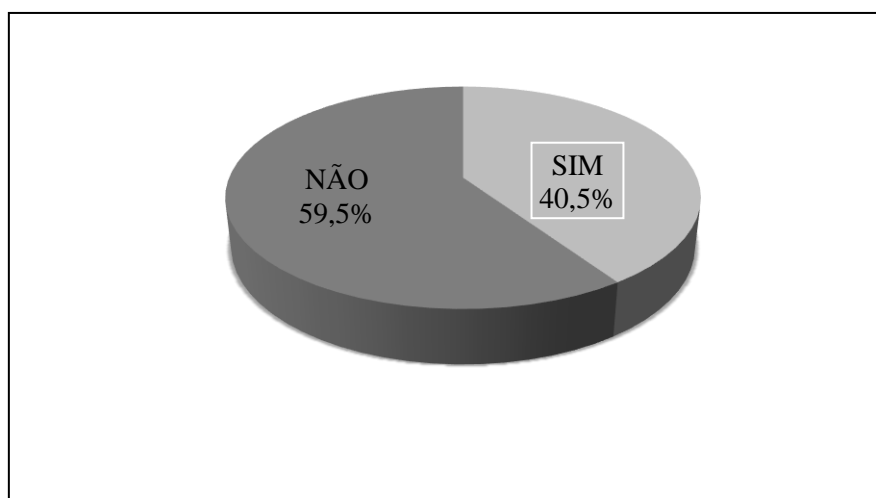
Fonte: Elaboração própria.

Os entrevistados foram convidados então a avaliar as visitas em que foram informados por funcionários que trabalhavam nas portarias sobre a aplicação de regras excepcionais de acesso à Casa. Como parte dos participantes da pesquisa informou nunca ter presenciado a aplicação destas regras, foram obtidas quarenta e duas respostas.

Ao deparar-se com regras diferentes das normalmente aplicadas, é provável que os visitantes tenham questionado os funcionários que atuam nas portarias sobre as razões que motivaram o implemento de regras excepcionais.

A suposição conduziu à questão subsequente: “Os funcionários responsáveis pelo controle de entrada de pessoas justificaram a utilização de uma regra diferente das normalmente aplicadas?”. As respostas recebidas apontaram que em apenas 40,5% das ocasiões em que os respondentes presenciaram a aplicação de regras excepcionais os funcionários expuseram a motivação para terem sido adotadas tais normas (Figura 10).

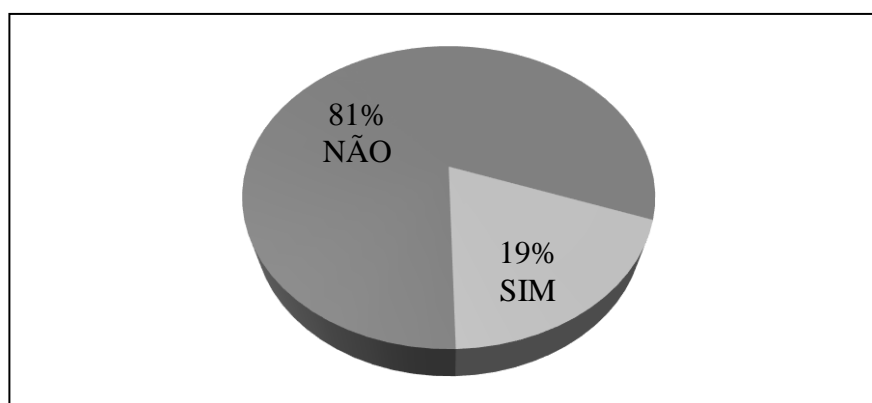
Figura 10 – Ocasões em que funcionários justificaram a aplicação de regras excepcionais.



Fonte: Elaboração própria.

Na sequência, foi aplicada a questão “Você considera que esta justificativa foi feita de modo claro e suficiente?”, com o objetivo de analisar a forma como os funcionários transmitiram aos visitantes o uso de regras diferenciadas de acesso de pessoas. As respostas recebidas mostram insatisfação em relação à clareza dos informes e justificativas apresentadas, como apresentado na Figura 11.

Figura 11 – Apresentação de justificativa por funcionários para aplicação de regras informais excepcionais.



Fonte: Elaboração própria.

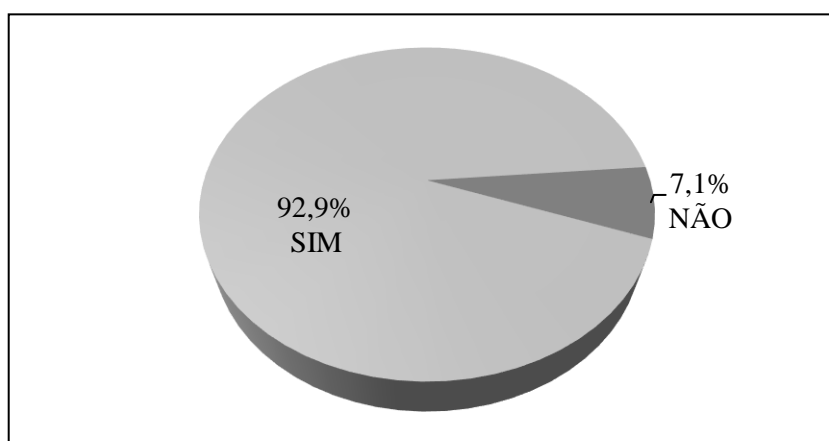
Ao combinar este resultado com o de questões anteriores, nas quais os entrevistados apontaram para insuficiência na divulgação das normas presentes em regulamentos oficiais, tanto pelo uso de artefatos informativos, quanto por meio de funcionários, infere-se que os entrevistados consideram as formas de divulgação das prescrições e procedimentos do regulamento de acesso de pessoas na Câmara insuficiente.

As discussões apresentadas em capítulos anteriores trouxeram ponderações sobre a

relação entre a gestão do Regulamento de Acesso de Visitantes na Câmara dos Deputados e as atividades de engajamento praticadas por visitantes. Assim, foi incluída uma questão que levava os participantes a fazerem uma avaliação direta sobre essa relação: “Você considera que a aplicação destas regras extraordinárias de restrição de acesso teve impacto sobre sua entrada na Câmara e sobre a participação nos processos legislativos que pretendia exercer?”.

O resultado obtido foi que a grande maioria, 92,9% dos respondentes, entende que sim, o que parece validar um dos pilares desta pesquisa. A pergunta não teve como finalidade especificar se os impactos percebidos são positivos ou negativos, mas na sequência foi aberto espaço para que os participantes tecessem observações sobre estas regras.

Figura 12 – Existência de impactos das regras informais sobre as atividades praticadas pelos entrevistados.



Fonte: Elaboração própria.

As considerações indicadas pelos respondentes na questão qualitativa tocam em pontos abordados nas discussões teóricas apresentadas ao longo dos capítulos 2 e 3. Percebe-se que grande parte dos participantes concordou com a necessidade de haver regras complementares aos normativos oficiais, inclusive trazendo procedimentos mais rígidos a serem cumpridos, mas desaprovam a forma como são editadas. Os principais elementos apontados pelos participantes foram:

- falta de padronização das regras e inexistência de comunicação prévia, fatores que dificultam um planejamento prévio para cumprir as condições solicitadas. Um dos respondentes cita como exemplo a proibição de ingressar na Casa usando camisas com dizeres sobre o tema de interesse do participante em dias específicos; caso essa regra fosse comunicada previamente ou fosse uma proibição aplicada em todas as datas, os visitantes já viriam trajados de forma a não desrespeitar a regra;

- uso de regras diferentes para grupos distintos. Respondentes informaram que, de acordo com os temas da pauta, grupos específicos podem sofrer medidas adicionais de limitação de acesso, como a impossibilidade de ingressar em certas áreas. Tais medidas trazem uma assimetria de tratamento entre os visitantes;
- embora os respondentes reconheçam que deve haver um limite de lotação para as áreas da Câmara, houve respostas questionando a validade dos controles usados para efetivar a contagem de visitantes, alegando não haver transparência no processo;
- parte dos participantes entende que as regras são importantes, mas que deveriam ser editadas apenas por meio de normativos oficiais, pois assim passariam por todas as etapas de controle e estudo e contariam com os instrumentos de controle jurídico, além de estarem alinhadas com o Princípio da Legalidade, que permeia toda a Administração Pública.

A Câmara dos Deputados constitui uma organização pública, e como tal tem como clientes a população. Como todas as organizações, tem características, valores, cultura e objetivos próprios que marcam sua gestão e seu relacionamento com o público, e a relação entre as organizações e seus clientes é influenciada, em grande medida, pela imagem que o público tem das entidades.

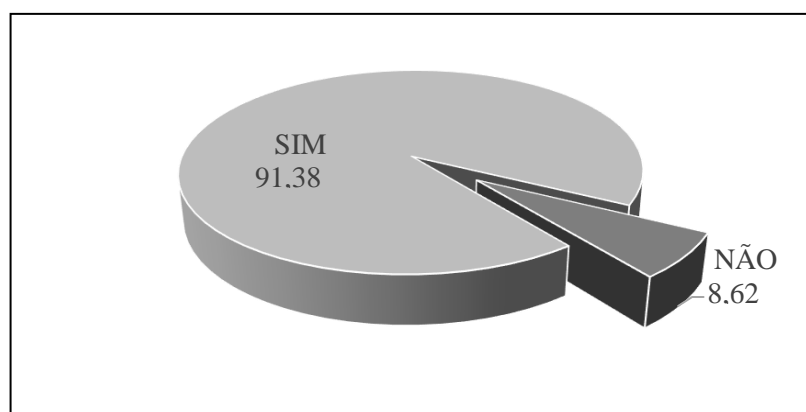
A imagem de “Casa do Povo” pode ser motivo para movimentos de resistência à imposição de regras que dificultam, em alguma medida, a entrada de visitantes na Casa e por isso, foram incluídas no questionário perguntas para medir o conhecimento dos participantes sobre esse epíteto e qual o sentido associado a ele.

Além de ser usado frequente por parlamentares e pela imprensa, como foi citado em capítulos anteriores, agentes do Depol indicaram em entrevistas que o argumento mais comum nas contestações de visitantes para restrições de ingresso na Câmara é que a população não pode ser impedida de entrar na “Casa do Povo”.

A primeira questão deste bloco procurou identificar se os participantes estão familiarizados com a expressão: “A Câmara dos Deputados é conhecida como a “Casa do Povo”, parlamentares e até a imprensa costumam usar essa expressão. Você já ouviu essa expressão?”

Cinquenta e três participantes responderam que sim (Figura 13), contabilizando cerca de 91% do total, o que confirma o uso contumaz da expressão. O resultado positivo é robusto e aponta que seu uso é frequente a ponto de ter sido presenciado por quase a totalidade do grupo.

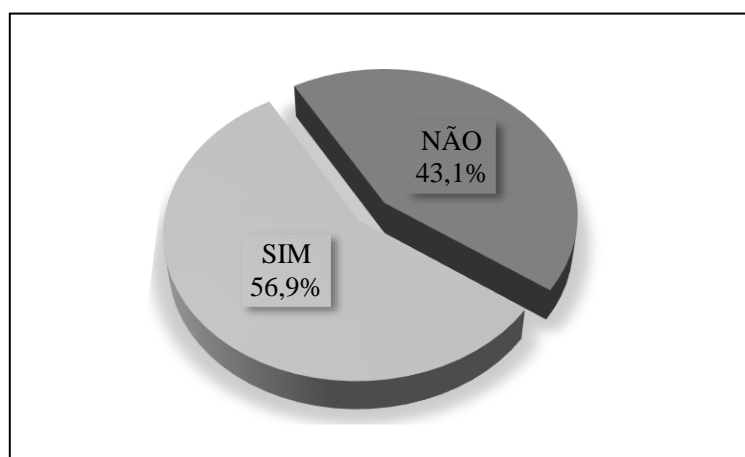
Figura 13 – Conhecimento da expressão “Casa do Povo” em referência à Câmara dos Deputados.



Fonte: Elaboração própria.

Tendo em vista que o grupo de pesquisa é formado por pessoas com bom conhecimento sobre a Câmara, seus processos e seu papel na Administração Pública, foi apresentada uma questão para avaliar a opinião dos participantes se, de fato, a expressão é apropriada para a Câmara. Indagando diretamente “Você acha que essa expressão é adequada para referir-se à Câmara dos Deputados? ”, constatou-se que essa visão está longe de ser consensual: 56,9% acham que sim contra 43,1% que não reconhecem a expressão como adequada (Figura 14).

Figura 14 – Adequação da expressão “Casa do Povo” para se referir à Câmara dos Deputados.

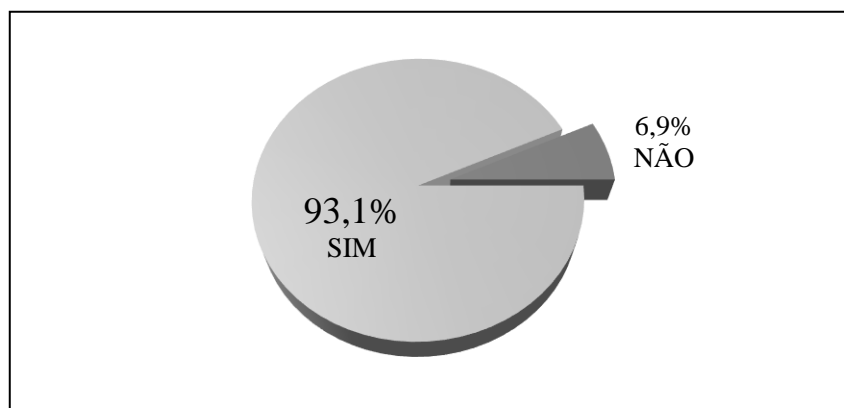


Fonte: Elaboração própria.

Como o uso da expressão remete à ideia de um Parlamento que preza pela proximidade com a população, sendo inclusive usada por visitantes para contestar limitações de entrada na Casa, a pergunta seguinte procurou avaliar se os participantes concordavam com o conceito de que a Câmara deve ser aberta à presença de cidadãos que desejam engajar-se nas atividades políticas. A pergunta foi apresentada da seguinte forma: “Você acha que a

Câmara dos Deputados deve ser aberta para todos os cidadãos que desejam participar do processo político de alguma forma? ”. A ideia seria que os respondentes mantivessem o foco apenas nos visitantes que buscam atividades de envolvimento nas decisões políticas. O resultado obtido (Figura 15) mostrou amplo apoio a uma gestão da Casa que valorize a presença dos cidadãos que buscam por práticas de participação nos processos legislativos.

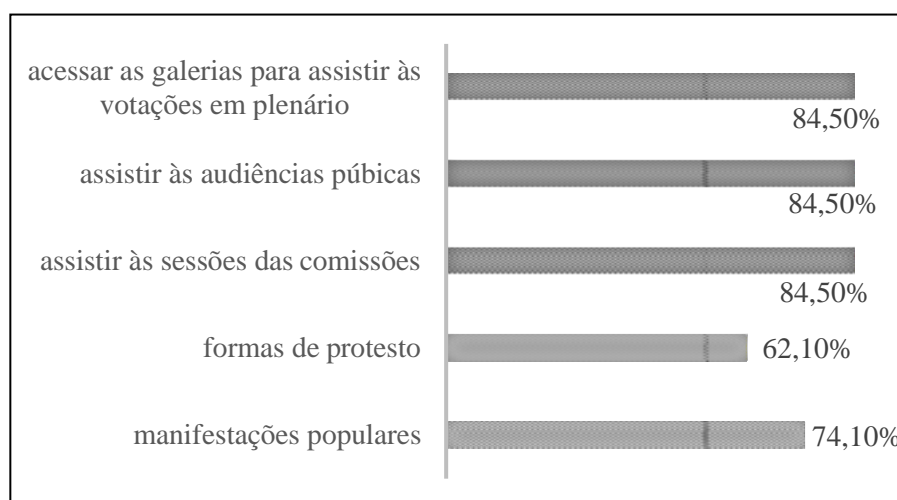
Figura 15 – Adequação de a Câmara dos Deputados ser aberta à presença da população.



Fonte: Elaboração própria.

Complementando a questão anterior, a próxima pergunta contemplou uma lista com as principais atividades exercidas pelos cidadãos na Casa e foi solicitado aos participantes que marcassem quais delas poderiam ser classificadas como de participação popular (Figura 16). Embora a literatura não seja pacífica em relação à classificação das atividades listadas na questão como de efetiva participação popular (conforme foi discutido no Capítulo 2), a pergunta teve como objetivo avaliar se as pessoas que comparecem à Casa e escolhem acompanhar essas atividades acreditam que, dessa forma, estão praticando a participação política.

Figura 16 – Resposta à pergunta: "Os cidadãos costumam comparecer à Câmara para praticar as atividades abaixo, marque as que você considera como formas de participação popular no processo político".



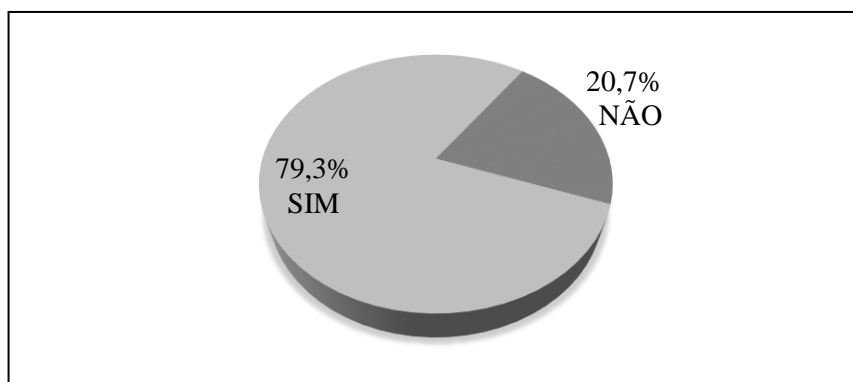
Fonte: Elaboração própria.

O resultado (Figura 16) apontou que a maioria dos participantes reconhece todas as atividades apresentadas como formas de participação popular. Interessante destacar que apenas 62,1% dos respondentes entendem que as formas de protesto praticadas na Câmara correspondem a uma ação de participação popular.

Após salientar as atividades que os visitantes praticam na Casa e que podem ser vistas sob a perspectiva da participação popular, foi indagado aos participantes se haveria efeitos das regras informais, editadas de forma pontual e que trazem restrições de entrada específicas de acordo com a pauta em discussão, na atuação: “Considerando que várias formas de participação popular são feitas presencialmente na Câmara, como por exemplo as manifestações e protestos populares, você acha que a existência de regras informais e extraordinárias de restrição de entrada de pessoas prejudica essas formas de participação?”

A pergunta referiu-se a regras que incluem medidas como impedir o ingresso de integrantes de grupos específicos em determinadas datas, ou sob condições particulares como o uso de roupas que identifiquem a causa pela qual militam; poderiam também ser aplicadas em relação ao tipo de atividade de engajamento que o visitante pretende desenvolver, em especial protestos e manifestações.

Figura 17 – Percepção de efeitos das regras informais de acesso de visitantes sobre as atividades de participação popular.



Fonte: Elaboração própria.

A maioria dos participantes do questionário disseram entender que as regras informais acabam por ter impacto sobre as atividades praticadas de participação popular praticadas por visitantes.

Como o grupo de pesquisa é formado por pessoas que conhecem bem a dinâmica de entrada de visitantes e são praticantes de atividades de participação popular de forma habitual, foi solicitado que explicassem suas respostas de modo a esclarecer os possíveis efeitos percebidos.

Mesmo os participantes que não percebem interferência pelas regras explicaram suas respostas, contribuindo para uma visão mais abrangente sobre a visão do grupo sobre o tema. Abaixo foram destacados os principais argumentos apresentados, com a omissão de observações que contiam observações equivalentes:

- Tem que haver algumas restrições para garantir a segurança a todos. Infelizmente existem muitos "cidadãos" que não querem participar dos processos e sim tumultuar o andamento dos trabalhos.
- Se barram a sua entrada pelo simples fato de utilizar uma camisa de uma corporação, como você vai participar do processo?
- Regras informais e extraordinárias são formas de "maquiar" o processo de tomada de decisão, restringindo o acesso legítimos daqueles que têm vontade e legitimidade de participar das decisões, gerando insegurança jurídica.
- Os cidadãos são impedidos de acessar as audiências e votações.
- Toda forma de contato com parlamentares é uma manifestação popular.
- Essas regras impedem alguns grupos de participar.

- Pessoas interessadas na pauta ficam muitas vezes impedidas de acompanhar o andamento da questão.
- O impedimento de participar de audiências públicas, por exemplo, é um grande empecilho para que grupos participem do processo decisório.
- A Câmara é um espaço popular para que a população possa participar ativamente e fiscalizar os trabalhos.
- A normalização precisa ser formal e clara para todos.
- A presença é imprescindível.
- O povo tem o direito de se manifestar educadamente sem as regras com essas limitações.
- O povo deve ter direito irrestrito de entrar e participar pois foi ele quem elegeu os políticos que o representam e portanto, a restrição de sua entrada interfere na sua participação, na cobrança do que foi prometido durante a campanha eleitoral e em poder protestar diante de medidas que ferem seu direito e sua vontade.
- Se a entrada é restrita, como fazer uma manifestação popular presencial? Será que querem calar a boca do povo que os elegeu, para prejudicá-lo livremente, sem que haja protesto?
- A maioria dos frequentadores não são agitadores e para quem deixa de respeitar as normas da Casa que a Polícia Legislativa entre em cena.
- Os grupos querem participar das audiências públicas e são impedidos por regras que são editadas na hora, sem prévio aviso.
- Uma vez que não se conhecem as regras, fica difícil saber como proceder para participar do processo político no Brasil.
- Se restringe a entrada, logicamente vai prejudicar o processo democrático.
- Se o cidadão nunca sabe se vai poder entrar ou não, como vai querer participar?
- Não há espaço físico para todos. Com isso, se a entrada é proibida, a manifestação fica prejudicada. Por outro lado, entendo que há a necessidade de regras claras, iguais para todos, e que puna com rigor aqueles que depredarem as instalações da Casa assim como agredir, insultar, desacatar, entre outros, caso a entrada estivesse liberada.
- Fica suscetível ao interesse direto e monocrático do Presidente ou Mesa Diretora

para determinada discussão ou fato político.

- Deve haver um controle para a própria segurança das pessoas que ali trabalham ou coexistem. Mas a restrição deve ser prevista e fundamentada. Muito fácil fechar os acessos porque atingiu o número máximo de pessoas permitido pelos bombeiros, mas esse é um argumento muito fácil de usar para fins outros que não os que motivaram sua criação.
- A existência de regras informais causa insegurança jurídica e deixa a decisão ao arbítrio do funcionário da recepção.
- Toda regra precisa ser clara e aplicada a todos de igual forma. Exceções devem ser previstas e tratadas como tal.

Entre as trinta e oito justificativas apresentadas, quatro participantes entendem que é necessário limitar, de forma mais extensa, a presença de cidadãos na Casa, já que as atividades de participação popular apresentam alto potencial de conflito e consequentes ações de violência. Para eles, é importante que o Depol determine as restrições de entrada da maneira que percebe ser a mais adequada, dada sua especialização profissional.

Essa visão é, inclusive, congruente com o discurso dos policiais que embasa a edição dessas regras de modo informal, já que desse modo podem moldar as medidas de segurança conforme especificidades do público que comparece na Casa. Quando assuntos que causam grande comoção na sociedade ou que sofrem forte resistência por parte de categorias ou camadas sociais estão na pauta de discussão, a flexibilidade de edição de regras informais permite que se reduza a população circulante na Casa sem maiores dificuldades.

Cabe destacar ainda que um dos respondentes acredita que as regras prejudicam as ações de envolvimento político exercidas pela presença na Casa, mas que o problema pode ser contornado com o cidadão optando por outra modalidade de engajamento, haja vista existir um amplo rol de atividades enquadradas como de participação popular. Outro participante mostra-se contra atividades de engajamento desenvolvidas nas dependências da Casa, entendendo que são seria o local mais adequado.

No mesmo sentido, manifestações e protestos podem ser praticados em outras áreas, porém pode-se ponderar que a visibilidade desses atos pelos parlamentares ou pela imprensa tende a ser maior quando ocorrem nas dependências do Congresso. Até mesmo as reuniões pessoais entre ativistas e parlamentares podem ser realizadas fora da Câmara, já que os deputados possuem gabinetes em seus estados de origem.

Porém, a escolha da modalidade de participação popular a ser praticada é uma escolha pessoal de cada cidadão ou uma decisão consensual entre os membros dos grupos a que ele está integrado, que pondera todos os aspectos relacionados a cada modalidade e opta pela que mais lhe convém. Observando o grande número de pessoas que comparece à Câmara nos dias em que há sessões, audiências e outras atividades, infere-se que muitas pessoas ainda preferem estar presentes aos eventos.

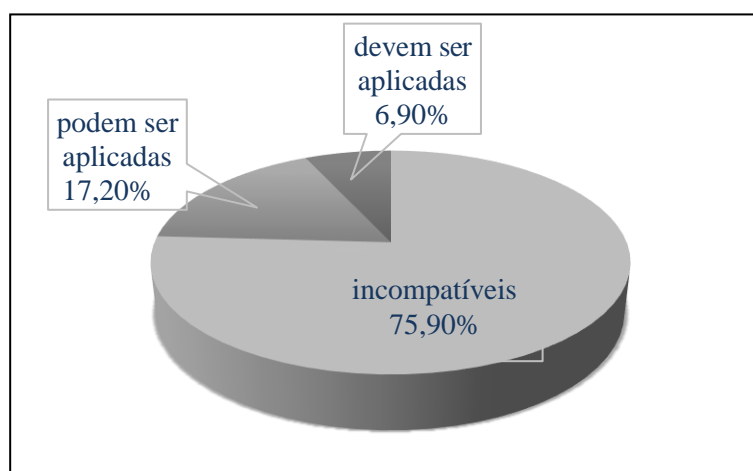
Os eventos que acontecem nos plenários são transmitidos pela *internet* e pela TV Câmara. Porém, segundo informações obtidas por entrevistas a agentes do Depol, dependendo dos temas inseridos na pauta, o número de pessoas que procuram participar das audiências públicas, votações e discussões é tão grande que pode, inclusive, superar a lotação dos plenários.

Nesta linha de discussão, a indagação seguinte referiu-se à visão estratégica de que a Câmara deve “consolidar-se como o centro de debates dos grandes temas nacionais, moderno, transparente e com ampla participação dos cidadãos”, estipulada pelo Ato da Mesa n. 59, de 08 de janeiro de 2013.

Considerando que o conceito de participação popular remete ao envolvimento da sociedade nas decisões políticas e, por conseguinte, nas discussões que precedem essas resoluções, regras que limitam a entrada de pessoas parecem incongruentes com esta visão. Diante deste quadro, foi perguntado aos participantes: “Você acredita que a imposição de restrições de acesso de visitantes por meio de regras não formais é compatível com o papel de centro de debates e participação popular da Câmara dos Deputados? ”

Foram obtidas vinte e nove respostas, com 75,9% dos entrevistados dizendo que as limitações impostas são incompatíveis com a visão estratégica da Casa, 17,2% achando que não há discordância alguma e 6,9% se posicionaram a favor do uso das restrições de acesso se impostas de acordo com uma análise sobre os potenciais de conflito que cada tema apresenta (Figura 18).

Figura 18 – Respostas obtidas para a questão: “Você acredita que a imposição de restrições de acesso de visitantes por meio de regras não formais é compatível com o papel de centro de debates e participação popular da Câmara dos Deputados?”.



Fonte: Elaboração própria.

Apenas um dos participantes que vê as regras que limitam o acesso de pessoas como conflitante com a visão da Câmara como grande centro de debates justificou sua opinião, alegando que a escolha das medidas para prover segurança em uma organização, dentre o catálogo de ações recomendadas, é uma questão subjetiva dos gestores. Ainda segundo o respondente, como trata-se de uma entidade política, sempre haverá interesses pessoais de que a presença de alguns grupos durante os processos legislativos seja reduzida.

Retomando a premissa de que a Câmara é muitas vezes referenciada como a “Casa do Povo, os entrevistados foram convidados a opinar sobre a compatibilidade deste conceito com o emprego de restrições de entrada de cidadãos formuladas por meio de regras informais. As justificativas apresentadas pelos respondentes foram:

- Não, pois se há regras informais, há uma segregação de pessoas que podem acessar logo não pode ser a Casa do Povo onde o acesso deve ser irrestrito
- De forma alguma. Se a casa é do povo, o povo deve entrar e se quiser, permanecer, respeitando-se as regras, que devem ser expressas de forma clara e inequívoca.
- Totalmente incompatível. Se a “Casa é do Povo” como impedir a entrada dos “donos” da casa?
- Não. Mas algumas pessoas perdem a razão quando não concordam com algo contrário a seus pensamentos.
- Qualquer forma de restrição inviabiliza a participação, mas reconheço necessárias algumas regras tendo em vista a estrutura do próprio prédio.
- Não, isso serve como uma forma de excluir o povo do processo.

- O povo não pode ser impedido de entrar em sua casa, caso contrário, deixa de ser a "Casa do Povo".
- Não, prejudicial ao processo de participação popular.
- Não. A restrição de acesso é um grave enfrentamento ao direito de participação, de reunião, de manifestação livre de pensamentos, de defesa de interesses. Se há regras para o acesso, estas devem ser transparentes, equânimes, bem divulgadas para todos. Não se pode privilegiar determinados grupos em detrimento de outros nem dar acesso maior somente àqueles que interessa.
- Não gosto da forma como essa expressão vem sendo utilizada. É a casa do povo, mas que povo? Se você está representando o interesse de alguém, o seu próprio ou até mesmo o de uma empresa você pode não estar falando por uma maioria. Enfim, o acesso deve ser garantido, mas exceções existem. Reitero que a participação popular é necessária, mas deve seguir regras que alguma das vezes, por força maior, não estarão escritas. O que não pode acontecer é uma censura! Se é um interesse legítimo que ele seja expresso em harmonia com a ordem.

Os gestores da Polícia Legislativa justificam a ausência de padronização das regras editadas pela diversidade de público que frequenta a Casa. Dependendo do tema que está em discussão, os grupos que comparecem para participar dos processos legislativos apresentam atributos diferenciados, demonstrando que não seria indicado que os mesmos procedimentos fossem aplicados em todos os casos.

Os dados obtidos por meio das respostas recebidas mostram que a necessidade de medidas endereçadas aos frequentadores da Casa com o fim de prover maior segurança é reconhecida pela maioria dos respondentes. De fato, diante do número expressivo de pessoas que comparece à Casa diariamente, fica claro que a tarefa do Depol de gerir a circulação dos visitantes de maneira a não interferir nos trabalhos legislativos é complexa e demanda regras e procedimentos rígidos.

Contudo, os respondentes apontaram aspectos que podem contribuir para um aperfeiçoamento da forma como a regulamentação é desenhada. São questões relacionadas a ferramentas de gestão, como um melhor aproveitamento dos instrumentos de comunicação, e que não apresentam grandes dificuldades para serem aplicadas.

Por fim, os participantes foram convidados a manifestar sua opinião sobre as regras informais usadas como forma de gestão do Regulamento de Acesso de Visitantes, pela pergunta: "Qual sua opinião sobre a aplicação de regras informais para determinar restrições

de acesso de visitantes não impostas pelo regramento oficial? ”. As respostas variaram, mas incluíram aspectos como:

- Inconstitucional.
- Forma de controle do poder de participação da sociedade de forma camuflada.
- Contrária.
- Prejudicam a participação popular, principalmente pela falta de comunicação prévia.
- Na minha opinião está claro que há total despreparo e falta de respeito à democracia por parte dos órgãos que assumem o controle do fluxo de pessoas na Câmara dos Deputados.
- Uma casa onde as leis são feitas não devia usar regras editadas sem um processo formal.
- Na minha opinião regras não formais não deveriam existir, pois a Câmara dos Deputados recebe pessoas de toda parte do país e tais regras podem frustrar visitantes após longa viagem.
- Tinha que ter um estudo para que a segurança fosse compatibilizada com as formas de participação popular.
- Violação de direitos e abuso de poder.
- Só acho que limita os loucos de se exporem ao ridículo. A pessoa não precisa ir pelada para expressar sua opinião.
- Burocracia.
- Errada, pois uma regra deve ser normativa formal.
- Acho justo. Mas se eles não exercerem o que prometeram, cabe a nós colocá-los para fora.
- Acho mais uma forma de enganar o povo.
- Acho que não deveria ter restrições.
- Só vale o que está documentado.
- Com certeza as regras têm que ser impostas sim, para que a ordem seja mantida.
- Falta de competência, pois as pessoas devem participar de todas as votações, fomos nós, pelo voto independente, que colocamos os legisladores lá.
- Regras informais são subjetivas e podem permitir tratamento diferenciado pelo seu

aplicador.

- Devem ser aplicadas apenas eventualmente
- É uma forma de imporem medidas que não são da vontade do povo que os elegeu e impedirem a entrada para que não haja protesto.
- Isso é feito para impedir que o povo proteste e cobre seus direitos. Impedindo a entrada do povo, os políticos, eleitos pelo voto popular, têm liberdade de agirem como bem entenderem, sem ninguém para os regular ou protestar.
- As regras precisam ser mais claras.
- Abuso de poder.
- Injusta, porque são feitas conforme a vontade do presidente da Casa
- A regra informal é passível de suspeita no aspecto político, onde a participação popular é determinante para a tomada de decisão.
- Acho abominável.
- Injustas.
- Antidemocrática.
- São ilegais.
- Horrível. Não há transparência na comunicação, não são claras as regras, dá-se mais poder a um funcionário do que ele na verdade tem e não se trata de forma igual todos os cidadãos. Deve-se dar o máximo de transparência às normas para que as mesmas sejam cumpridas e respeitadas. Exemplo vem de cima. O cidadão imita comportamentos de como é tratado. Se este relacionamento se dá da forma mais aberta, respeitosa e igual, melhor para toda a sociedade.
- Respeitando o limite capacidade e a segurança de todos, as regras informais devem ser discutidas e apresentadas com antecedência e publicizada massivamente.
- Deveriam ser mais claras.
- Injusto.
- Para que as regras durem elas não podem ser tão taxativas assim, sempre haverá uma exceção, um motivo para alargar ou modificá-las. Uma regra subjetiva, mas clara em seus objetivos é fundamental para seu bom desempenho prático. Abra um credenciamento de representante legítimo de interesses e a possibilidade de acesso

em caso de direito de resposta e defesa individual. Uma resolução para cadastrar os profissionais que trabalham com a representação legítima de interesse garantiria o acesso e o alcance a legitimidade dos trabalhos nas Casa.

- Serve para beneficiar os "amigos".
- Regras informais, quando uma regra ou processo não está estabelecido, apresenta um risco de aplicações de predileções e de severidade excessiva, dependente do cidadão sujeito a “regra”.
- Devem sempre existir.
- São costumes conforme a cultura de cada um. Imagine proibir ingressar no recinto sem as vestes. O Brasil tem em sua origem índios que seriam transgredidos culturalmente em não poder usar seus trajes típicos. Lembrando que agora teremos a primeira Deputada Indígena.
- Acho que não deviam ocorrer numa casa de leis.

Ao observar as justificativas apresentadas, percebe-se que as críticas surgem principalmente sobre a forma como as regras são editadas. Parte dos respondentes indica que as regras são necessárias, mas que o processo jurídico de edição das normas oficiais seria oportuno por trazer critérios de legitimidade, como a homogeneização dos critérios de restrição de entrada e a transparência.

4.2 A VISÃO DOS AGENTES DO DEPOL

Dryzek (1996) ensina que em pesquisas envolvendo desenho institucional devem ser observadas a maneira como a estrutura do arranjo institucional reforça, redesenha ou prejudica determinados discursos. Os discursos, continua o autor, são o conjunto de informações reunidas de forma coerente e que são seguidos por adeptos que tomam essas informações como verdades.

Os discursos presentes nas sociedades são entrelaçados com as instituições. Sob a ótica de que as instituições modelam os comportamentos durante as interações humanas, são os discursos que fazem com que os indivíduos entendam as funções das prescrições do arranjo institucional e se tornem adeptos delas (DRYZEK, 1996).

As mudanças institucionais podem ser vistas, então, como reformulações na constelação de discursos existentes no grupo social. Para que a mudanças sejam efetivadas, é preciso que um novo discurso surja, alterando os discursos dominantes e que sustentavam o *status quo* institucional (DRYZEK, 1996).

A preocupação com a gestão da segurança sempre esteve presente na administração da Câmara dos Deputados. Por tratar-se de uma Casa que discute temas políticos, sempre há a possibilidade de conflitos entre as pessoas presentes que apoiam visões opostas. Desde a edição do Regimento Interno datada de 1871, existem artigos com a finalidade de reduzir os riscos à segurança, como o artigo do Regimento Interno de 1871 que proíbe a entrada de pessoas portando armas. A previsão normativa para que as Casas Legislativas possam criar polícias próprias também é uma indicação da importância dada pelos constituintes à proteção das pessoas e do patrimônio nos Parlamentos.

O Departamento de Polícia Legislativa foi criado no ano de 2003, a partir da transformação da então denominada Coordenação de Segurança Legislativa em um corpo policial. Parte dos agentes que eram lotados na Coordenação de Segurança ainda estão trabalhando, o que permitiu que fossem entrevistados nesta pesquisa agentes que vivenciaram as mudanças na gestão da segurança da Casa. As entrevistas trouxeram um panorama sobre as mudanças na forma como a gestão da segurança foi trabalhada pelos servidores, antes e após a transformação para Departamento de Polícia.

As atribuições dos agentes enquanto servidores da Coordenação de Segurança eram basicamente controlar a entrada de pessoas nas portarias e de carros nos estacionamentos. Segunda as palavras de um dos entrevistados: “Não tinha os vigilantes, a gente conferia a identificação dos visitantes, o crachá dos servidores e levantava e baixava a corrente para os carros entrarem no estacionamento”.

Os entrevistados lembram que, embora o Regimento Interno e os normativos sobre identificação de visitantes ditassem as regras básicas para o trabalho da Coordenação, os agentes contavam com certo grau de autonomia ao fiscalizar a entrada de pessoas na Casa. Um dos agentes ouvidos pontua: “a gente tinha certa liberdade para decidir o que fazer, se um servidor esquecia o crachá a gente deixava entrar; se a gente percebia que um visitante podia causar problema na Casa a gente não deixava entrar”.

Outro agente comenta que os parâmetros para entrada na Casa passavam por alterações de acordo com a linha política do parlamentar que ocupava a Presidência da Casa: “de acordo com quem estava na Presidência, as regras eram mais rígidas ou mais flexíveis. Teve um presidente que flexibilizou até a regra que obriga o uso de gravata no Plenário durante as sessões.”

A informação parece compatível com a visão de Dryzek (1996) de que as prescrições do arranjo normativo estão ligadas aos discursos presentes no grupo. Com a presidência

sendo ocupada por um parlamentar que se elegeu após uma campanha que apoia a maior proximidade dos eleitores com os deputados, a flexibilização das regras para facilitar a presença de cidadãos na Casa parece ser uma medida coerente.

Os agentes não souberam explicar, entretanto, quais as origens do uso de regras informais para complementar o Regulamento de Acesso de Visitantes, visto que no início não havia uma padronização dos procedimentos. Como os agentes contavam com certa autonomia, os casos eram resolvidos pontualmente pelos agentes nas portarias. Como lembra um deles: “A gente ficava nas portarias e ia resolvendo as situações que apareciam”. Outro complementa: “Cada diretor tinha uma visão diferente de como as coisas tinham de ser feitas, então a gente ia adaptando às situações que surgiam”.

Os agentes lembram que a visão de que as pessoas que frequentavam a Casa eram cidadãos em busca da efetivação de direitos legítimos estava sempre presente. Um dos agentes contou que o processo de transformação de coordenação para departamento com poderes de polícia surgiu de reivindicações dos próprios agentes.

O público que comparece à Casa passa por aumentos graduais com o passar dos anos, e os agentes entenderam que precisavam aperfeiçoar suas atribuições diante das demandas que surgiram. Segundo um dos entrevistados, que contou ter participado ativamente do esforço para que os agentes passassem a ser policiais, a ideia inicial era que tivessem maior amparo jurídico para coibir desvios de conduta prejudiciais aos trabalhos legislativos, mas também desempenhassem atribuições de mediação entre a população que frequentava a Casa e os deputados.

Segundo o servidor: “quando chegava um grupo de manifestantes que queria assistir à sessão ou conversar com os deputados, a gente entrava em contato com o Presidente ou com o deputado em questão e tentava conseguir autorização para os manifestantes entrarem”. O agente contou ainda que a proposta era que os agentes passassem a usar terno, já que atuavam nas portarias: seriam eles que dariam a primeira impressão da Casa aos visitantes que chegavam.

Após a transformação em Departamento de Polícia Legislativa, em 2003, iniciou-se um processo gradativo de padronização dos procedimentos. O agente que assumiu a direção da seção que coordena as atividades operacionais logo após a mudança contou que:

A gente começou a organizar como ia ser a rotina de trabalho, mas eram muitas coisas a serem pensadas. Tudo mudou, equipamentos de enfrentamento e de proteção começaram a ser adquiridos, os agentes precisavam ser treinados, o entrosamento com os outros departamentos da

Casa precisava ser ajustado. Tudo isso leva tempo.

Além disso, vigilantes passaram a fazer o controle de visitantes e servidores nas portarias, com os agentes do Depol supervisionando as atividades e resolvendo situações mais complexas.

Em 2006 aconteceu a invasão da Câmara por integrantes do MLST, evento que trouxe grandes danos ao patrimônio físico da Casa, além de deixar vítimas como um agente policial, que sofreu sérias lesões. O evento fez com que os gestores do Depol percebessem a necessidade de aquisição de equipamentos mais efetivos para o controle de distúrbios e de treinamento dos agentes.

Além dessas medidas, a ideia de que a redução do número de pessoas que circula pela Casa contribui para a efetivação da segurança começou a ser levantada por parte dos agentes e dos gestores, além de que seriam necessárias prescrições complementares aos normativos oficiais que regulam as visitas à Casa.

Os agentes entrevistados não puderam precisar em que momento se começou a colocar em prática a aplicação de regras informais aplicadas de acordo com a pauta parlamentar complementando os normativos oficiais que compõem o Regulamento de Acesso de Visitantes. Mas, em consonância com essa visão, em 2013 o Depol atuou junto ao Departamento Técnico para a edição do Ato da Mesa n. 106, que estabeleceu limitações de lotação às áreas do Complexo Arquitetônico da Câmara.

O segundo agente a assumir a chefia da seção que coordena as atividades operacionais após a transformação em departamento conta que sua gestão foi marcada pela preocupação com as invasões. Ele destacou o potencial lesivo dessas ações, que vão desde danos materiais à possibilidade de vitimar pessoas presentes na Casa, como servidores, parlamentares e até outros manifestantes.

O servidor apontou como características do período sob seu comando a compra de equipamentos policiais, como novo armamento, utensílios de contenção de distúrbios como sprays de pimenta e munições não letais, além de instrumentos de proteção dos agentes, como escudos. O gestor lembrou ainda que o uniforme que identifica os agentes como policiais passou a ser usado com mais frequência, até como medida de prevenção de conflitos entre manifestantes com ideologias opostas ou de intenções de invasão. Ações mais contundentes passaram a ser vistas como necessárias para manutenção da segurança da Casa.

Um dos agentes mais antigos do Depol comentou: “A gente passou a usar direto o

uniforme preto, escudo e capacete nas portarias. Realmente, dá muito mais visibilidade do que ficar só de terno”.

Ao indicar quais as diferenças entre sua gestão e as anteriores, o atual responsável pela seção que coordena as atividades operacionais destacou o esforço por padronizar procedimentos, feito por meio de estudos sobre o modelo aplicado em outras polícias:

Estamos padronizando nosso trabalho, as soluções são criadas para atender problemas específicos, mas alguns procedimentos podem ser especificados, como conduta nos aparelhos de raio-X das portarias. Para reforçar a padronização entre todos os agentes, foi implantado um programa de treinamento continuado, assim todos passam a trabalhar da mesma forma.

Ao observar as falas dos gestores, percebe-se que o discurso que inicialmente predominava entre os agentes de que seriam intermediários entre os visitantes e os parlamentares, com o passar do tempo deu lugar a uma concepção de que o Depol deve ser visto como uma polícia atuante que contribui para a segurança da Casa.

Um dos agentes entrevistados aponta as diferenças entre os discursos:

Antes todos os agentes podiam negociar com os manifestantes que queriam entrar, mesmo com os mais agressivos, podiam fazer um filtro detectando quais podiam trazer problemas. Hoje, tudo passa pela direção do Depol; a maior parte dos agentes que trabalham nas portarias usam uniforme; hoje passamos a imagem de soldados, de repressão, prontos para enfrentar quem quiser cometer excessos.

4.3 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO

O capítulo procurou compreender o ponto de vista de atores envolvidos com a questão de acesso ao Complexo Arquitetônico da Câmara dos Deputados, de modo a avaliar a existência de reflexos das regras informais de segurança impostas pelo Depol no Regulamento de Acesso de Visitantes. Para tanto, foram aplicados questionários a cidadãos que frequentam a Casa com a finalidade de acompanhar as atividades legislativas (com amostra de associados do Instituto de Relações Governamentais) e agentes do Depol. Acreditava-se, como se comprovou, que a visão dos entrevistados traria informações valiosas para a compreensão do problema.

Os dados obtidos junto aos associados do Instituto de Relações Governamentais permitiram identificar alguns pontos de conflito:

- dado que a Câmara tem como atividade principal a edição de leis, os regulamentos aplicados à gestão da Casa deveriam seguir o rito oficial de criação de normativos;

- a flexibilidade de edição de regras informais traz uma assimetria de informação para os cidadãos, uma vez que as prescrições são alteradas com frequência;
- embora regras que garantam a segurança sejam necessárias, por se referir a uma entidade democrática, deve haver participação da população na formatação do regulamento;
- limitações impostas sem prévia divulgação podem acarretar custos adicionais que desmotivam a participação ou até mesmo, em algumas situações, torná-la inviável;
- como são editadas caso a caso, diminuem a possibilidade de contestação por parte dos visitantes.

No que diz respeito às respostas dos gestores/agentes policiais, foi possível consolidar a ideia de que com a aquisição de poderes de polícia, o Depol começou a ter um aumento gradativo de autonomia para criar regras informais que ditam procedimentos a serem cumpridos pelas pessoas que desejam visitar a Casa. Algumas delas restringindo a entrada de grupos específicos em dias de discussão de temas afetos à causa que esses grupos defendem, de acordo com a avaliação de riscos feita pela direção do Depol. Porém, segundo os próprios agentes, as regras impostas são frequentemente alvo de críticas por parte dos visitantes. Sob a alegação de que a Câmara é a Casa do Povo, o teor restritivo que parte das regras traz é contestado.

Um representante dos grupos indígenas que participou de uma invasão ao Plenário comentou sobre a prática de comparecer à Câmara para acompanhar os trabalhos legislativos:

É muito importante o contato pessoal com os parlamentares. A audiência pública, por exemplo, é um evento que leva as pessoas ao Parlamento. Mesmo que as pessoas não possam participar, mandar perguntas e tal, existe o olho no olho com os deputados. É importante poder assistir pela internet, mas em algum momento tem que ter o contato pessoal com o trabalho das pessoas que foram eleitas.

No questionário disponibilizado aos representantes de entidades de classe, foi perguntado se existe compatibilidade entre o uso de regras informais para restrição de acesso de visitantes na Câmara e a imagem de Casa do Povo. As respostas, que foram descritas em seção anterior, mostram que a principal ressalva feita pelos participantes foi sobre a forma de edição dessas regras. Uma participante da invasão da Cúpula, em 2013, destaca uma falha de comunicação que compromete a eficiência dessas regras:

Eu lembro de um dia que foi icônico para mim. A gente tinha uma reunião, que foi sofridíssima para conseguir, tudo marcado direitinho, aí um dia antes o Depol determinou que o acesso à Casa ia ser diferente, que os setores da Casa tinham que informar o nome das pessoas que tinham compromissos marcados, mas o Depol só avisou no final do dia anterior. E aí, as pessoas do gabinete onde seria a reunião já tinham ido embora e não ficaram sabendo que tinham que dar o nosso nome para ser colocado na lista. E aí a gente não conseguiu entrar de jeito nenhum porque o Depol não deixou.

Outro problema foi apontado por um integrante do grupo que participou de uma invasão à uma reunião que estava acontecendo nas comissões comentou:

Não é apenas o fato de proibirem alguns grupos de entrar na Casa dependendo do assunto que está sendo discutido que incomoda. As vezes eles obrigam todos os visitantes a entrar só por uma das portarias, o que causa filas enormes! Eu já fiquei mais de uma hora na fila para poder me identificar, e aí perdi uma parte da audiência pública que ia assistir.

Observando as respostas dos entrevistados, percebe-se que reconhecem a necessidade de regras para uma melhor organização da entrada de visitantes na Casa, mas também entendem que a forma como o Depol cria as normas precisa de ajustes.

CONCLUSÃO

Esta dissertação procurou analisar o desenho normativo que regula o acesso de visitantes na Câmara dos Deputados, considerando as alterações que essas normas sofreram ao longo do tempo, incluindo o estudo do cenário contemporâneo. Foi intenção da pesquisa avaliar os potenciais efeitos sobre as atividades de participação popular de cidadãos na Câmara dos Deputados, de modo a entender como é configurado o quadro normativo de controle de entrada na instituição, considerando o epíteto “Casa do Povo”, isto é, um Parlamento aberto à presença popular e palco de manifestações políticas e culturais.

O tema, entretanto, contempla um aparente paradoxo e/ou contradição: se por um lado os normativos formais (como o Regimento Interno) da Câmara dos Deputados alinham-se ao entendimento de que a Casa é um Parlamento voltado para a participação popular, de modo que a presença de cidadãos na Casa deve ser incentivada, por outro as medidas de segurança adotadas pelo Depol na forma de regras informais, apoiadas em mecanismos de contenção de pessoas em trânsito na Câmara, restringem o acesso.

A restrição de ingresso de pessoas na Câmara é um tema polêmico e que envolve diferentes perspectivas. A aplicação de regras informais é um dos pontos que tem sido criticado, como foi possível observar nos resultados do questionário aplicado nesta pesquisa.

A discussão já alcança dos parlamentares, estudam mudanças na legislação através do Projeto de Resolução n. 116/2019. A proposição será discutida em Plenário e, se aprovada, introduz mudanças no Regimento Interno que conferem à Polícia Legislativa autorização para retirar pessoas da Casa ou restringir sua entrada, mediante justificativa ao Presidente.

Este cenário, que compõe a problemática de pesquisa, resultou na delimitação de duas questões que o estudo se propôs a responder: 1) As regras informais de restrição de acesso de visitantes às dependências da Câmara têm implicações sobre a participação popular?; e 2) Um arranjo institucional restritivo para acesso de cidadãos é conciliável com o conceito difundido na sociedade de que a Câmara dos Deputados é a “Casa do Povo”?

Nas terças, quartas e quintas-feiras, dias de maior concentração de atividades parlamentares, é comum observar nas portarias da Câmara grandes filas formadas por pessoas que desejam assistir aos trabalhos das comissões, entrar nas galerias do Plenário Ulisses Guimarães para assistir à votação ou mesmo tentar marcar reuniões com os parlamentares em seus gabinetes. São cidadãos que comparecem à Casa para informar-se sobre o andamento de projetos de lei, para saber as posições que os deputados estão tomando a respeito dos temas discutidos, praticar atos de protesto para mostrar que discordam dos

rumos que determinados assuntos da pauta estão seguindo ou comunicar diretamente aos parlamentares a visão dos grupos de que participam sobre os itens da pauta legislativa.

Embora não haja um consenso na literatura sobre o conceito de participação popular, conforme discutido no Capítulo 2, parte das atividades praticadas por esses cidadãos pode ser enquadrada como participativa. A reunião de representantes de grupos de interesse com parlamentares, por exemplo, tem se tornado cada vez mais comum, e por isso tem sido matéria de amplas discussões e de projetos de regulamentação. Protestos e manifestações populares, por outro lado, conforme constataram Ribeiro e Borba (2011), são uma maneira de participação política reconhecida desde a década de 1970, o que amplia o espectro. Parte da literatura entende que estas atividades vão além do papel informativo, uma vez que dão subsídios para que os cidadãos adquiram uma visão mais profunda sobre as implicações dos temas discutidos e assim possam ter uma participação efetiva (ABELSON *et al.*, 2003; MOREIRA NETO, 2005).

Diante do grande número de pessoas que circula pela Casa, o Regulamento de Acesso de Visitantes, composto a) por artigos do Regimento Interno, b) pelo Ato da Mesa n. 106, de 2013, e c) por um conjunto de normas sobre procedimentos de identificação dos visitantes, constitui um importante instrumento de gestão. As normas oficiais são complementadas por regras informais editadas pelo Depol, departamento formalmente encarregado da gestão da entrada de visitantes na Casa. Embora o objetivo principal da inclusão de regras informais ao Regulamento de Acesso de Visitantes seja propiciar maior segurança, elas acabam por alcançar diretamente as atividades praticadas pelos cidadãos que frequentam a Casa, uma vez que são essas regras que determinam em quais condições as pessoas podem ingressar na Casa e em quais áreas poderão circular.

O arranjo formado pelas normas informais e oficiais e que modela a entrada de pessoas na Câmara pode ser interpretado, conforme se desenvolveu no Capítulo 2, sob a ótica do Neoinstitucionalismo. Autores dessa corrente apontam para a importância da leitura considerando a trajetória de eventos que influenciaram o objeto da pesquisa ao longo do tempo, o que resultou em um levantamento documental sobre a construção dos normativos oficiais. Para as regras informais, foram realizadas entrevistas com agentes do Depol lotados há mais tempo com o fito de coletar dados sobre as origens e as mudanças diacrônicas da prática.

A pesquisa histórica procedida demonstrou que o artigo do Regimento Interno que trata da presença de visitantes na Câmara passou por poucos ajustes desde a primeira edição, datada de 1871. Em todas as edições, o texto define que qualquer pessoa pode ingressar na

Casa, desde que esteja vestida de forma adequada, não porte armas e cumpra os procedimentos de identificação indicados nos normativos pertinentes. Com o crescimento gradativo do número de pessoas que visitam a Câmara, tornou-se necessária a edição de prescrições que garantissem um melhor controle e organização sobre a circulação de pessoas na Casa. Eventos em que visitantes forçaram a entrada em áreas onde o acesso era restrito, discutidas no Capítulo 3, causando danos ao patrimônio e, em alguns casos, até vítimas, reforçaram a noção de que o controle da entrada e circulação de visitantes na Casa tem relação com a segurança e que precisava de ajustes.

Com isso, embora o Regimento Interno não atribua de forma expressa ao Depol autonomia para editar regras, o setor ganhou destaque na gestão do Regulamento de Acesso de Visitantes, dada sua especialização técnica na área policial. Desde a transformação de Coordenação de Segurança em Departamento de Polícia, o Depol tem passado por muitas adaptações, o que se associa ao incremento gradual de complexidade nas funções desenvolvidas pelo órgão.

O Departamento tem cada vez mais buscado consolidar-se como uma polícia atuante, preparada para controlar conflitos e distúrbios causados por manifestantes. A direção da unidade tem investido na compra de equipamentos repressivos e no treinamento dos agentes para usá-los. Além disso, tem havido uma preocupação em padronizar os procedimentos do setor, porém é uma tarefa complexa e que demanda tempo para que atinja um padrão adequado.

Diante dessa dificuldade, os gestores do Depol optaram pela aplicação de regras informais determinadas de acordo com a avaliação dos riscos potenciais que cada conjunto de temas de pauta legislativa pode trazer. As entrevistas com os agentes que chefiaram o setor responsável pela coordenação das atividades operacionais mostram que o foco das regras é prevenir a entrada forçada de visitantes em áreas em que o acesso está restrito, além de precaver-se contra riscos como avarias à estrutura da Casa ocasionadas pela circulação de pessoas em número acima do recomendado pelos órgãos técnicos.

Contudo, a presença de visitantes não pode ser abordada apenas como uma questão de segurança. O acompanhamento do trabalho dos eleitos pelos eleitores faz parte da lógica da democracia representativa, e arranjos normativos que, de alguma forma, estejam envolvidos em mecanismos de interação entre o povo, soberano do poder, e os parlamentares, que recebem autorização para exercer o poder, devem ser planejados considerando a importância dessa relação.

Portanto, para explorar a existência ou não de reflexos das regras informais editadas

pelo Depol sobre as atividades de participação popular praticadas por cidadãos dentro da Casa, referente à primeira questão de pesquisa, foi aplicado um questionário a representantes de grupo e entidades de classe, que habitualmente frequentam a Câmara, para acompanhar as discussões e votações, além de reunir-se com deputados para apresentar as reivindicações das categorias que representam.

As repostas obtidas demonstraram que parte das regras impostas pelo Depol cria dificuldades adicionais para ingresso na Casa, e com isso as atividades são prejudicadas. Como exemplo das consequências negativa que as regras podem ter sobre os visitantes foi citada a falta de comunicação prévia de procedimentos excepcionais a serem cumpridos, como a proibição de uso de roupas com indicação da entidade a que pertencem. Outra regra criticada foi a mudança na configuração da rotina de trabalho das portarias, fazendo com que todos os visitantes precisem se registrar em apenas uma das entradas da Casa, o que causa filas e demora no processo.

As respostas forneceram dados indicando que os participantes compartilham a visão de que é necessário um conjunto mais completo de regras para regular a entrada de visitantes e reconhecem que a presença de um número grande de pessoas circulando na Casa traz riscos potenciais à segurança. Também avaliam que o Depol, como setor responsável pela salvaguarda das pessoas e patrimônio físico, deve ter relativa autonomia para ajustar o Regulamento de Acesso de Visitantes diante de lacunas deixadas pelos normativos oficiais.

Apesar desta perspectiva, as respostas apontam falhas no planejamento dessas regras. A falta de divulgação das medidas ao público e a ausência de um estudo dos impactos sobre a visitação foram alguns dos aspectos que precisariam ser melhorados.

Os resultados obtidos também permitiram perceber que a maior parte dos entrevistados/respondentes já presenciou referências à Câmara como a “Casa do Povo” e que acreditam que esse conceito não é compatível com a edição de regras informais que tragam restrições à entrada de pessoas nas dependências da Câmara. Grande parte das respostas apresentadas indica que não é compatível com uma entidade que tem como finalidade a edição de leis e normas formais aplicar regras informais para gestão de um regulamento que modela uma atividade tão importante para a democracia como o contato dos eleitores com os eleitos.

Os achados apontam para o entendimento de que as etapas do processo de criação das regras formais, como a apresentação de justificativas e o trânsito por várias instâncias administrativas contribuiriam para que as prescrições a serem incluídas no Regulamento de Acesso de Visitantes fossem mais justas e eficientes. Alguns dos respondentes entendem que

regras informais não podem impor restrições de entrada mais rígidas do que as estabelecidas no artigo 272 do Regimento Interno, que dispõe que qualquer pessoa, desde que devidamente trajada e identificada e que não esteja portando armas, pode entrar na Casa.

Por outro lado, muitos respondentes reconhecem que a flexibilidade de edição das regras informais é um fator positivo para a gestão do Regulamento, já que as situações que surgem envolvendo riscos à segurança precisam ser solucionadas de maneira rápida. E as normas formais, por serem criadas a partir de um processo com relativa complexidade, demandam tempo para entrar em vigor. Além disso, as prescrições precisam passar por ajustes constantes, uma vez que as variáveis envolvidas mudam ao longo do tempo.

Portanto, os dados coletados mostraram que as regras informais editadas pelo Depol têm reflexos sobre as atividades de participação que os cidadãos que frequentam a Casa exercem, mas que não são compatíveis com a imagem da Câmara como um Parlamento aberto e próximo ao povo – o que responde à segunda questão de pesquisa.

Contudo, participação popular e segurança não parecem ser conceitos incompatíveis. As respostas do questionário aplicado mostram o reconhecimento de que as regras são importantes e necessárias para reduzir interferências nos trabalhos da Casa. Não é preciso escolher entre a presença da população na Casa para acompanhar o trabalho dos parlamentares e apresentar suas demandas ou ter um ambiente seguro; um conjunto de regras bem planejadas pode proporcionar a contenção a comportamentos potencialmente perigosos sem, contudo, prejudicar as atividades de participação popular, fundamentais para a manutenção da democracia.

REFERÊNCIAS

- ABELSON, J. *et al.* Deliberations about deliberative methods: issues in the design and evaluation of public participation processes. **Social science & medicine**, v. 57, n. 2, p. 239-251, 2003.
- AGUIAR, O. de O. **As regras informais e o processo decisório na Câmara dos Deputados**. 2015. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, 2015. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/25582>. Acesso em: 4 ago. 2018.
- ARAÚJO, P. M. O bicameralismo no Brasil: argumentos sobre a importância do Senado na análise do processo decisório federal. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 11, n. 21, p. 83-135, 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2012v11n21p83>. Acesso em: 4 ago. 2018.
- ARAÚJO, P. Bicameralismo: história, conceito e funções nos governos contemporâneos. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte v. 114, p. 425-472, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/439>. Acesso em: 4 ago. 2018.
- AVELAR, L.; CINTRA, A. O. **Sistema político brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Unesp, 2007.
- BACHRACH, P.; BOTWINICK, A. **Power and empowerment: A radical theory of participatory democracy**. Philadelphia: Temple University Press, 1992.
- BEHAGEL, J. H.; WARNER, J. O desenho institucional da participação pública na política da água nos Países Baixos: da tirania ao Forum Shopping. *In*: CUNHA, E. S. M.; THEODORO, H. D. **Desenho institucional, democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014. p. 227-244.
- BOBBIO, N. *et al.* **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BOHMAN, J. F. **Public deliberation: Pluralism, complexity, and democracy**. Cambridge, MA: MIT Press, 1996.
- BONI, V.; QUARESMA, S. J. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Em Tese**, Florianópolis, v. 2, n. 1, p. 68-80, 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/18027/16976>. Acesso em: 4 ago. 2018.
- BOOTH, J. A.; SELISON, M. A. **Political participation in Latin America: Citizen and State**. Teaneck: Holmes & Meyer Publishers, 1978. v. 1.
- BORBA, J. Participação política: uma revisão dos modelos de classificação. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 27, n. 2, p. 263-288, 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922012000200004. Acesso em: 4 set. 2019.
- BRADY, H. E. Political Participation. *In*: ROBINSON, J. P. (ed.). **Measures of political**

atitudes. San Diego, CA: Academic Press, 1999. p.737-801.

BRAGA, N. O processo decisório em organizações brasileiras. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, p.35-57, 1987.

BRASIL. [Constituição, 1824)]. **Constituição Política do Império do Brazil (de 25 de março de 1824)**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 4 dez. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, Df: Presidência da República, [2019a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 dez. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **A história da Câmara dos Deputados: o Império do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/historia/oimperio.html>. Acesso em: 14 dez. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **A história da Câmara dos Deputados: Antecedentes Históricos**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/historia>. Acesso em: 14 dez. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa n. 100, de 11 de junho de 2013**. Disciplina o acesso ao Plenário da Câmara dos Deputados e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013a. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2013/atodamesa-100-11-junho-2013-776250-norma-cd-mesa.html>. Acesso em: 4 ago. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa n. 106, de 10 de setembro de 2013**. Dispõe sobre a população circulante no Complexo Arquitetônico da Câmara dos Deputados e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2013/atodamesa-106-10-setembro-2013-777039-publicacaooriginal-141088-cd-mesa.html>. Acesso em: 4 ago. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa n. 11, de 25 de abril de 1979**. Dispõe sobre o uso de calças compridas por pessoa do sexo feminino nas dependências da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, 1979. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/1970-1979/atodamesa-11-25-abril-1979-319058-norma-cd-mesa.html>. Acesso em: 4 ago. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa n. 125, de 26 de abril de 1989**. Fixa normas de uso de cartão de identificação (crachá), nas dependências da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, 1989a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/1989/atodamesa-125-26-abril-1989-320662-norma-cd-mesa.html>. Acesso em: 4 ago. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa n. 132, de 07 de dezembro de 2016**. Altera o Ato da Mesa n. 106, de 10 de setembro de 2013, que dispõe sobre a população circulante no Complexo Arquitetônico da Câmara dos Deputados e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2016/atodamesa-132-7-dezembro-2016-784006->

[norma-cd-mesa.html](#). Acesso em: 4 ago. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa n. 59, de 08 de janeiro de 2013**. Aprova a estratégia da Câmara dos Deputados para o período de 2012 a 2023. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013c. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2013/atodamesa-59-8-janeiro-2013-775042-publicacaooriginal-138699-cd-mesa.html>. Acesso em: 4 ago. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa n. 63, de 10 de setembro de 1980**. Dispõe sobre o ingresso em dependências da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, 1980b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/1980-1987/atodamesa-63-10-setembro-1980-319069-norma-cd-mesa.html>. Acesso em: 4 ago. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Espaço físico da Câmara e visitas**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019c. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/espaco-fisico-da-camara-e-visitas>. Acesso em 20 maio 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ordem de Serviço n. 2, de 25 de setembro de 1989**.

Estabelece os modelos dos cartões de identificação para o trânsito de pessoas nas dependências da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, 1989b. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/int/ordser/1989/ordemdeservico-2-25-setembro-1989-320629-norma-cd-1secm.html>. Acesso em: 4 ago. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Portaria n. 19, de 19 de novembro de 1980**. Regulamenta o uso do cartão de identificação em dependências da Câmara dos Deputados e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 1980c. Disponível em:

<http://www2.camara.leg.br/legin/int/portar/1980-1987/portaria-19-19-novembro-1980-319121-norma-cd-1secm.html>. Acesso em: 4 ago. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.202 de 30 de maio 2007**. Disciplina a atividade de "lobby" e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007b. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353631>. Acesso em: 4 ago. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno de 1831**. Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, 1831. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/14124>. Acesso em: 4 ago. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno de 1870**. Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, 1870. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/16921>. Acesso em: 4 ago. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno de 1874**. Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, 1874. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/16924>. Acesso em: 4 ago. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno de 1891**. Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, 1891.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno de 1928**. Rio de Janeiro: Câmara dos

Deputados, 1928. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/13982>. Acesso em: 4 ago. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno de 1934**. Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, 1934. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/13982>. Acesso em: 21 jan. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno de 1947**. Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, 1947. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/14018>. Acesso em: 4 ago. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório de Atividades Legislativas de 2016**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/relatorios-da-atividade-legislativa/sesoes-legislativas/sessao-legislativa-2016-1>. Acesso em: 4 ago. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório de Gestão do Exercício de 2016**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/contas-da-camara/ano-de-2016/relatorio-de-gestao-2016>. Acesso em: 20 maio 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório de Gestão do Exercício de 2017**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/contas-da-camara/ano-de-2017/relatorio-de-gestao-2017>. Acesso em: 20 maio 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório de Gestão**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/contas-da-camara>. Acesso em: 4 ago. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução da Câmara dos Deputados n. 27, de 23 de junho de 1955**. Altera a Organização dos Serviços Administrativos da Câmara dos Deputados, modifica o seu quadro de pessoal e dá outras providências. Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, 1955. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1950-1959/resolucaodacamaradosdeputados-27-22-junho-1955-319737-norma-pl.html>. Acesso em: 4 ago. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução n. 20 de 01 de dezembro de 1971**. Dispõe sobre a organização administrativa da Câmara dos Deputados e determina outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 1971. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1970-1979/resolucaodacamaradosdeputados-20-30-novembro-1971-321275-publicacaooriginal-37908-pl.html>. Acesso em: 4 ago. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 17, de 1989**. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019d. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/ricd%20atualizado%20ate%20rcd%20%2012-2019.pdf>. Acesso em: 24 set. 2019.

BRASIL. Congresso Nacional. **Ato Conjunto n. 1, de 29 de agosto de 1980**. Regulamenta obrigatoriedade do uso de crachá de identificação nas dependências do Congresso Nacional. Brasília: Câmara dos Deputados, Senado Federal, 1980a. Disponível em:

http://www2.camara.leg.br/legin/fed/atocon/1980-1987/atoconjunto-1-29-agosto-1980-321510-norma-cd-presi_sf-presi.html. Acesso em: 4 ago. 2018.

BRASIL. Congresso Nacional. **Breve história do Congresso Nacional**: Constituição de 1824 – A tradição do bicameralismo. Brasília: Congresso Nacional, 2018c. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/institucional/sobre-o-congresso-nacional>. Acesso em: 25 nov. 2018.

BRASIL. **Decreto n. 19.398, de 11 de novembro de 1930**. Institue o Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, e dá outras providencias. Rio de Janeiro, 1930. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19398-11-novembro-1930-517605-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 4 ago. 2018.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria Regional Eleitoral em São Paulo. **85 anos do voto feminino no Brasil**. São Paulo: Blog PREsp, 2017b. Disponível em: <http://www.presp.mpf.mp.br/index.php/area-juridica/publicacoes/blog-presp/1938-85-anos-do-voto-feminino-no-brasil>. Acesso em: 20 ago. 2018.

BRASIL. **Projeto de Lei n° 247, de 1° de dezembro de 1924**. Concede o direito de voto à mulher, mediante condições que enumera. Rio de Janeiro, 1924.

CALMON, P.; COSTA, A. T. M. Redes e governança das políticas públicas. **RP3-Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, Brasília, n. 1, 2013. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/11989>. Acesso em: 20 ago. 2018.

CARAM, B. Manifestantes invadem plenário da Câmara e interrompem sessão, **Portal G1**, Brasília, 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/11/manifestantes-invadem-plenario-da-camara-e-interrompem-sessao.html>. Acesso em: 5 set. 2018.

CARVALHO, C. A. P. de; VIEIRA, M. M. F.; DIAS, F. Contribuições da perspectiva institucional para análise das organizações. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 23. 1999, Foz do Iguaçu. **Anais[...]**. Maringá: Anpad, 1999. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad1999-org-26.pdf>. Acesso em: 5 set. 2018.

CHIAVENATO, I. **Gestão de pessoas**: o novo papel dos recursos humanos nas organizações. 14. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez editora, 2018.

COMMONS, J. R. **Institutional Economics**: its place in political economy. New York: Macmillan, 1934.

CUNHA, E. S. M.; THEODORO, H. D. **Desenho institucional, democracia e participação**: conexões teóricas e possibilidades analíticas. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2014.

DIMAGGIO, P.; POWELL, W. W. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American sociological review**, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2095101?seq=1>. Acesso em: 5 set. 2018.

DOMINGUES, J. E. **Década de 1920**: “os anos loucos”. [S.l.], 2015. (Blog Ensinar História). Disponível em: <https://ensinarhistoriajoelza.com.br/decada-de-1920-os-anos-loucos>. Acesso

em: 25 nov. 2018.

DRYZEK, J. S. **Deliberative democracy and beyond: Liberals, Critics, Contestations**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

DRYZEK, J. S. The informal logic of institutional design. *In*: GOODIN, R. E. **The theory of institutional design**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1996. p 103-125.

ELSTER, J. **Peças e engrenagens das ciências sociais**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

ESPAÇO e mudança. Produção de Ema Vídeo. Brasília: Banco de Conteúdo da Secretaria de Comunicação da Câmara dos Deputados, 1998. 1 vídeo (21 min). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/tv/500965-espaco-em-mudanca/?pagina=1>. Acesso em: 4 dez. 2019.

FERNÁNDEZ-HUERGA, E. The economic behavior of human beings: The institutional/post-keynesian model. **Journal of Economic Issues**, London, v. 42, n. 3, p. 709-726, 2008.

FLEURY, M. T. L.; FISCHER, Rosa Maria. **Cultura e poder nas organizações**. São Paulo: Atlas, 1989.

FONSECA, D. R. da; MENESES, P. P. M. Elementos de institucionalização da gestão estratégica de pessoas no setor público. *In*: ENCONTRO DE GESTÃO DE PESSOAS E RELAÇÕES DE TRABALHO, 3. 2011, João Pessoa. **Anais [...]** Maringá: ANPAD, 2011. p. 1-17. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EnGPR437.pdf>. Acesso em: 23 maio 2019.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

GOHN, M. da G. M. **História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros**. São Paulo: Edições Loyola, 1995.

GOMES, Â. de C. (org.) **Olhando para dentro: 1930-1964**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2013.

GOODIN, R. E. Institutions and their design. *In*: GOODIN, R. E. **The theory of institutional design**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1996. p. 1-53.

HABERMAS, J.; LENNOX, S.; LENNOX, F. The public sphere: An encyclopedia article (1964). **New German Critique**, n. 3, p. 49-55, 1974. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/487737?seq=1>. Acesso em: 13 set. 2019.

HELMKE, G.; LEVITSKY, S. Informal Institutions and Comparative Politics. **Perspectives on Politics**, v. 2, n. 4, p. 725-740, 2004.

HODGSON, G. What Are Institutions? **Journal of Economic Issues**, v. 40, n. 1, p.1-25, 2006. Disponível em: <http://www.geoffrey-hodgson.info/user/bin/whatareinstitution.pdf>. Acesso em: 13 set. 2019.

HOLLIS, M.; NELL, E. **El hombre económico racional**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1975.

HUNTINGTON, S. P.; NELSON, J. M. **No easy choice**: Political participation in developing countries. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1976.

IMMERGUT, E. M. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 30, n. 11, p. 139-163, 1996.

Disponível em:

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4096921/mod_resource/content/1/Immergut_sistemas%20de%20saude.pdf. Acesso em: 5 set. 2019.

KAHNEMAN, D. Maps of bounded rationality: a perspective on intuitive judgment and choice. **Nobel prize lecture**, v. 8, p. 351-401, 2002.

LAUTH, H. Informal institutions and democracy. **Democratization**, v. 7, n. 4, p. 21-50, 2000.

LAVALLE, A. G.; VERA, E. I. A trama da crítica democrática: da participação à representação e a accountability. **Lua nova**: Revista de cultura Política, São Paulo, n. 84, p. 95-139, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n84/a05n84.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2019.

MaCPHERSON, C. B. (ed.). **Property, mainstream and critical positions**. Toronto: University of Toronto Press, 1978.

MANCUSO, W. P.; GOZETTO, A. C. O. Lobby: instrumento democrático de representação de interesses? **Organicom**, São Paulo, v. 8, n. 14, p. 118-128, 2011. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/139088>. Acesso em: 6 abr. 2019.

MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. Eleições e representação. **Lua Nova**, São Paulo, v. 67, p. 105-138, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a05n67.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2019.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, n. 31, 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0104-44782008000200010&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 6 abr. 2019.

MARCH, J. G.; SIMON, H. A teoria do equilíbrio da organização. *In*: ETZIONI, A. **Organizações Complexas**. São Paulo: Atlas, 1981.

MCKELVEY, R. D. Intransitivities in multidimensional voting models and some implications for agenda control. **Journal of Economic theory**, v. 12, n. 3, p. 472-482, 1976.

MEDEIROS, V. A. S. de; MATTA, M. da S.. **Momento de criação**: concepção de Brasília e do Congresso Nacional. Brasília: Edições Câmara, 2016.

MEYER, H.; ROWAN, B.. Institutional analysis and the study of education. *In*: MEYER, H.; ROWAN, B. **The new institutionalism in education**. New York: State University of New York Press, 2006. p. 1-13.

MICHAELIS. **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/militante/>. Acesso em: 22 set. 2019.

MILBRATH, L. r W. Political participation. *In*: LONG, Samuel (ed.). **The handbook of political behavior**. Boston, MA: Springer, 1981. p. 197-240. v. 2.

MINAYO, M. C. de S. Amostragem e saturação em pesquisa qualitativa: consensos e controvérsias. **Revista Pesquisa Qualitativa**, São Paulo, v. 5, n. 7, p. 1-12, 2017. Disponível em:
https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4111455/mod_resource/content/1/Minayosaturacao.pdf. Acesso em: 4 set. 2019.

MOREIRA NETO, D. de F. Mutações do Direito Administrativo: novas considerações: avaliação e controle das transformações. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, n. 2, 2005. Disponível em:
<http://www.direitodoestado.com.br/artigo/diogo-de-figueiredo-moreira-neto/mutacoes-do-direito-administrativo-novas-consideracoes-avaliacao-e-controle-das-transformacoes>. Acesso em: 4 set. 2019.

NASCIMENTO, E. O. do. Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 1, p. 95-121, 2009. Disponível em:
<https://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/download/1531/1352/>. Acesso em: 4 set. 2019.

NORTH, D. C. Understanding the process of economic change. *In*: MILLER, M. **Worlds of Capitalism**. Abingdon: Routledge, 2012. p. 107-120.

NUNES, R. **Há 30 anos, eleição indireta encerrava regime militar**: Deputados que votaram no Colégio Eleitoral comentam os acontecimentos que culminaram na eleição de Tancredo Neves. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em:
<https://www.camara.leg.br/noticias/448672-ha-30-anos-eleicao-indireta-encerrava-regime-militar/>. Acessado em: 21 jun. 2019.

NYSTROM, P. I. C.; STARBUCK, W. H. **Handbook of Organizational Design**: Remodelling organizations and their environments. Oxford: Oxford University Press, 1981.

OLIVEIRA, V. C. da S. e; PEREIRA, J. R.; OLIVEIRA, V. A. R. de. Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v.8, n.3, p.422-437, 2010. Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1679-39512010000300004&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 4 set. 2019.

OLSEN, A. H.; HANSEN, A. M. Perceptions of public participation in impact assessment: a study of offshore oil exploration in Greenland. **Impact Assessment and Project Appraisal**, v. 32, n.1, p. 72-80, 2014. Disponível em:
<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14615517.2013.872842>. Acesso em: 5 dez. 2020.

OLSEN, J. P. Institutional design in democratic contexts. **Journal of Political Philosophy**, v. 5, n. 3, p. 203-229, 1997.

PACHECO, L. B.; RICCI, P. **Normas regimentais da Câmara dos Deputados**: do Império aos dias de hoje. Brasília: Edições Câmara, 2017.

PATEMAN, C. Rousseau, John Stuart Mill e GDH Cole: Uma teoria participativa da democracia. *In*: PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PETTIT, P. Institutional design and rational choice. *In*: GOODIN, R. E. **The theory of institutional design**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1996. p 54-89.

PFEFFER, J; SALANCIK, G. R. Organizational decision making as a political process: The case of a university budget. **Administrative Science Quarterly**, v. 19, n. 2, p. 135-151, 1974. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/pdf/2393885.pdf?seq=1>. Acesso em: 4 set. 2019.

QUEIROZ, V. C. B. de; OLIVEIRA, R. de F.. **Desenho institucional democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2014.

RAMAGEM, E. D. **Dinâmica da organização do trabalho, o uso de estratégias de defesa e as vivências de prazer e sofrimento dos policiais legislativos**. 2013. 34f. Monografia (Especialização em Psicodinâmica do Trabalho) - Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: http://bdm.unb.br/bitstream/10483/8403/1/2013_ElianaDiasRamagem.pdf. Acesso em: 4 set. 2019.

RIBEIRO, E. A.; BORBA, J. As dimensões da participação política no Brasil. **Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política**, São Carlos, v. 20, n. 2, 2011. Disponível em: <http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/view/261/191>. Acesso em: 4 set. 2019.

ROSA, A. de F. S. **Cultura organizacional e resistência a mudanças**. 2000. 76f. Relatório (Estágio em Administração) – Departamento de Ciências da Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/30389645.pdf>. Acesso em: 4 set. 2019.

SANTOS, B. de S. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.

Schumpeter, J. A. **Capitalism, socialism and democracy**. New york: Harper & Brothers, 1943.

SHEPSLE, K. A. Rational choice institutionalism. *In*: RHODES, R. A. W.; BINDER, S.; ROCKMAN, B. A. **The Oxford handbook of political institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 23-38.

SILVA, J. A. da. Estrutura e funcionamento do Poder Legislativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 47, n. 187, p. 137-154, jul./set. 2010. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198698/000897822.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 4 set. 2019.

SILVA NETO, C. P. da. **A construção da democracia: síntese histórica dos grandes momentos da Câmara dos Deputados, das Assembléias Nacionais Constituintes do Congresso Nacional**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003.

SIMON, H. A. **Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas**

organizações administrativas. Rio de Janeiro: FGV, 1979.

TARROW, S. Fishnets, internets, and catnets: Globalization and transnational collective action. *In*: HANAGAN, M. P. **Challenging authority: The historical study of contentious politics**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1998. p. 228-244. (Social Movements, Protest, and Contention, v. 7).

TATAGIBA, L. A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. *In*: PIRES, R. R. C. (org.). **A Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf. Acesso em: 4 set. 2019.

TEORELL, J.; TORCAL, M.; MONTERO, J. R. Political participation: mapping the terrain. *In*: VAN DETH, Monteor, J. R; WETHOLM, A. **Citizenship and involvement in European democracies: A comparative analysis**. London: Routledge, 2007. p. 334 - 357.

TILLY, C. Citizenship, identity and social history. **International review of social history**, Cambridge, UK, v. 40, n. S3, p. 1-17, Dec. 1995. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-review-of-social-history/article/citizenship-identity-and-social-history/CEEDA964A161EA1B0D405F4C5D76F74A>. Acesso em: 4 set. 2019.

UGARTE, P. S. Que participação para qual democracia. *In*: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 93-106. v. 34.

URBINATI, N. O que torna a representação democrática. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 67, n. 7, p. 191-228, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0102-64452006000200007&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 4 set. 2019.

WEBLEN, T.B. **The Theory of the Leisure Class: An Economic Study of Institutions**. London: Unwin Books, 1899.

VERBA, S.; NIE, N. H. **Participation in America: Political democracy and social equality**. Chicago: University of Chicago Press, 1972.

VIEIRA, F. S. **Efeitos das regras procedimentais legislativas nas decisões da Câmara dos Deputados**. 2018. 170 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/36199>. Acesso em: 5 set. 2019.

VIEIRA, M. M. F. ; MISOCZKY, M. C. . Instituições e poder: explorando a possibilidade de transferências conceituais. *In*: CARVALHO, C. A. de; VIEIRA, M. M. F. (org.). **Organizações, cultura e desenvolvimento local: a agenda de pesquisa do Observatório da Realidade Organizacional**. Recife: Editora da UFPE, 2003. p. 39-57. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/gestaoorg/article/viewFile/21896/18422>. Acesso em: 5 set. 2019.

VITULLO, G. . **Teorias alternativas da democracia: uma análise comparada**. Porto Alegre: UFRGS, 1999.

APÊNDICE - FORMULÁRIO APRESENTADO AO GRUPO DE PESQUISA.

Olá, este formulário é parte de um trabalho de Mestrado sobre os efeitos das regras de acesso de visitantes à Câmara dos Deputados nas ações de participação popular. Todas as respostas são protegidas por um termo de confidencialidade e são respondidas de forma anônima. Obrigada pela sua participação.

REGRAS FORMAIS

O acesso de visitantes da Câmara dos Deputados é regido basicamente por dois normativos: o artigo 272 do Regimento Interno, que determina: " Será permitido a qualquer pessoa, convenientemente trajada e portando crachá de identificação, ingressar e permanecer no edifício principal da Câmara e seus anexos durante o expediente e assistir das galerias às sessões do Plenário e às reuniões das Comissões" e o Ato da Mesa n. 106, de 10/09/2013, que define a lotação máxima de cada espaço do Complexo Arquitetônico.

1. Você conhecia essas regras?

sim

não

2. Em suas visitas à Câmara, essas regras foram mencionadas pelos funcionários que fazem o controle de entrada de pessoas?

sim

não

3. Em suas visitas à Câmara, você percebeu a presença de placas ou outra sinalização indicando essas regras?

sim

não

4. Em suas visitas à Câmara, alguma vez você observou que os funcionários responsáveis pelo controle de entrada de pessoas estavam seguindo alguma regra de restrição de acesso mais rígida do que aquelas que são normalmente aplicadas?

nunca uma vez

algumas vezes frequentemente

REGRAS INFORMAIS

Regras de acesso de visitantes mais rigorosas e impostas apenas em momentos determinados.

5. Você considera que esta justificativa foi feita de modo claro e suficiente? sim não

6. Você considera que a aplicação dessas regras extraordinárias de restrição de acesso teve impacto sobre sua entrada na Câmara e sobre a participação nos processos legislativos que pretendia exercer?

sim

não

7. Os funcionários responsáveis pelo controle de entrada de pessoas justificaram a aplicação de uma regra diferente das normalmente aplicadas?

sim

não

8. Gostaria de fazer alguma observação a respeito dessas regras extraordinárias de controle de acesso de pessoas?

CASA DO POVO

A Câmara dos Deputados é conhecida como a "Casa do Povo", parlamentares e até a imprensa costumam usar essa expressão.

9. Você já ouviu essa expressão?

sim

não

10. Você acha que essa expressão é adequada para referir-se à Câmara dos Deputados?

sim

não

11. Você acha que a Câmara dos Deputados deve ser aberta para todos os cidadãos que desejam participar do processo político de alguma forma?

sim

não

12. Os cidadãos costumam comparecer à Câmara para praticar as atividades abaixo, marque as que você considera como formas de participação popular no processo

político:

- manifestações populares formas de protesto
- assistir às sessões das comissões assistir às audiências públicas
- acessar as galerias para assistir às votações em plenário

13. Considerando que várias formas de participação popular são feitas presencialmente na Câmara, como por exemplo as manifestações e protestos populares, você acha que a existência de regras informais e extraordinárias de restrição de entrada de pessoas prejudica essas formas de participação?

sim não

14. Por favor, explique sua resposta

15. Você acredita que a imposição de restrições de acesso de visitantes através de regras não formais é compatível com o papel de centro de debates e participação popular da Câmara dos Deputados?

16. Você acredita que a imposição de restrições de acesso de visitantes através de regras não formais é compatível com o conceito de "Casa do Povo" pelo qual a Câmara dos Deputados é conhecida?

17. Qual sua opinião sobre a aplicação de regras informais para determinar restrições de acesso de visitantes não impostas pelo regramento oficial?

ANEXO – ATO DA MESA Nº 106, DE 10/09/2013

Dispõe sobre a população circulante no Complexo Arquitetônico da Câmara dos Deputados e dá outras providências.

A MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS no uso de suas atribuições que lhe confere o art. 267 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado pela Resolução nº 17, de 21 de setembro de 1989, resolve:

Art. 1º Será permitido a qualquer pessoa, convenientemente trajada e portando crachá de identificação visível, ingressar e circular no Complexo Arquitetônico da Câmara dos Deputados, observados os limites e as condições deste Ato.

Art. 2º A população circulante no Complexo Arquitetônico da Câmara dos Deputados não poderá ultrapassar os limites definidos no Anexo deste Ato.

§ 1º A população circulante não compreende congressistas, servidores, terceirizados, profissionais de veículos de imprensa, assessores de entidades e órgãos públicos, representantes de instituições de âmbito nacional, estagiários, menores aprendizes, participantes do programa Pró-Adolescente, empregados que prestam serviços no âmbito da Câmara dos Deputados, todos previamente credenciados.

§ 2º A capacidade máxima de visitantes definida no Anexo deste Ato, para cada espaço físico do Complexo Arquitetônico da Câmara dos Deputados, poderá ser revista mediante Portaria da Diretoria-Geral, após oitiva do Departamento Técnico e do Departamento de Polícia Legislativa, observadas as normas técnicas de segurança.

§ 3º Os limites estabelecidos no Anexo deste Ato poderão ser revistos, a juízo do Presidente, em situações que possam comprometer a segurança das pessoas e das edificações da Câmara dos Deputados.

Art. 3º As lideranças partidárias poderão encaminhar ao Departamento de Polícia Legislativa, preferencialmente com antecedência mínima de 24 (vinte e quatro) horas da data da visita ou evento, lista com até 10 (dez) convidados, mantidos os limites definidos no Anexo deste Ato.

Art. 4º Os detentores de mandato eletivo terão preferência de entrada, mantidos os limites

definidos no Anexo deste Ato.

Art. 5º É vedado o ingresso de pessoas na Câmara dos Deputados portando banners, cartazes, faixas e congêneres.

Art. 6º O Departamento de Polícia Legislativa e a Secretaria de Comunicação Social, no exercício de suas competências, deverão zelar pelo estrito cumprimento deste Ato.

Art. 7º A Diretoria-Geral fica autorizada a adotar as medidas administrativas necessárias à aquisição dos recursos materiais e humanos que assegurem o cumprimento deste Ato.

Art. 8º As ações ou omissões que violem o disposto neste Ato serão registradas pelo Departamento de Polícia Legislativa, sujeitando o autor a sanções penais, civis e administrativas.

Art. 9º A Diretoria-Geral, no prazo de 90 (noventa) dias, submeterá à Mesa Diretora proposta de consolidação das normas internas de segurança da Câmara dos Deputados.

Art. 10. Os casos omissos serão resolvidos pelo Primeiro-Secretário.

Art. 11. Este Ato entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A Câmara dos Deputados - uma das instituições democráticas mais antigas do Brasil - faz jus ao epíteto "*Casa do Povo*", não apenas por ser o cenário dos debates democráticos, mas também pela grande abertura e acessibilidade ao público em geral.

Para o cumprimento dessa missão institucional, tem-se a recorrente necessidade de aprimorar as ferramentas e estratégias de segurança, com vistas a proporcionar tranquilidade aos trabalhos legislativos e ao público visitante.

Nesse contexto, estudos realizados pelo Departamento Técnico e pelo Departamento de Polícia Legislativa, em atenção às vistorias realizadas pelo Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CBMDF), demonstraram a necessidade de estabelecimento de limites de ocupação de cada espaço físico do Complexo Arquitetônico da Câmara dos Deputados.

O presente Ato, ao conciliar a manutenção da participação popular nas atividades parlamentares com as normas técnicas de segurança, vai ao encontro dos princípios norteadores da democracia representativa.

Sala de Reuniões, em 10 de setembro de 2013.

HENRIQUE EDUARDO ALVES

Presidente

ATO DA MESA Nº 106/2013 ANEXO

Complexo arquitetônico	Número máximo de visitantes
Edifício Principal e Galerias	200
Anexo I	220
Anexo II e III	500
Anexo IV	500
Auditório Nereu Ramos	350

Processo n. 126.326/2013

A Mesa Diretora, em reunião realizada hoje, resolveu, por unanimidade, baixar o **Ato da Mesa nº 106, de 2013**, que "dispõe sobre a população circulante no Complexo Arquitetônico da Câmara dos Deputados e dá outras providências", conforme parecer da Primeira-Secretaria, exarada à fl. 6 do processo em epígrafe.

Participaram da votação os Senhores Deputados: Henrique Eduardo Alves, Presidente; André Vargas, Primeiro-Vice-Presidente; Fábio Faria, Segundo-Vice-Presidente; Simão Sessim, Segundo-Secretário; Maurício Quintella Lessa, Terceiro-Secretário; Biffi, Quarto-Secretário; e Gonzaga Patriota, Primeiro-Suplente de Secretário.

Sala de Reuniões, em 10 de setembro de 2013.

HENRIQUE EDUARDO ALVES

Presidente