



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

Cleomar Pereira Gonçalves da Silva Côrtes

**PARA ALÉM DO RESULTADO DAS VOTAÇÕES:
Ressignificação do propósito e da eficácia de audiências públicas
em Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados, mediante estudo de caso**

Brasília
2020

Cleomar Pereira Gonçalves da Silva Côrtes

**PARA ALÉM DO RESULTADO DAS VOTAÇÕES:
Ressignificação do propósito e da eficácia de audiências públicas
em Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados, mediante estudo de caso**

Estudo de Caso apresentado como requisito parcial para à 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.

Orientadora: Prof. Dra. Malena Rehbein Rodrigues Sathler

Área de Concentração: Poder Legislativo

Linha de Pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Brasília

2020

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: ___/___/___

Côrtes, Clemar Pereira Gonçalves da Silva.

Para além dos resultados das votações [manuscrito] : ressignificação do propósito e da eficácia de audiências públicas em comissões permanentes da Câmara dos Deputados, mediante estudo de caso / Clemar Pereira Gonçalves da Silva Côrtes. -- 2020.

135 f.

Orientadora: Malena Rehbein Rodrigues Sathler.

Impresso por computador.

Dissertação (mestrado) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2020.

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. 2. Audiência pública, Brasil. 3. Comissão permanente, Brasil, estudo de caso. 4. Institucionalismo, Brasil. I. Título.

CDU 342.532:323.21(81)

Bibliotecária: Fabyola Lima Madeira – CRB1: 2109



ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Aluno(a): **Cleomar Pereira Gonçalves da Silva Côrtes**
Orientador(a): **Prof^ª. Dr^ª. Malena Rehbein Rodrigues Sathler**


Às **10h**, do dia **2** de **dezembro** de **2019**, reuniu-se, nas dependências do Cefor, a comissão examinadora composta pelos(as) professores(as): **Prof^ª. Dr^ª. Malena Rehbein Rodrigues Sathler**, Presidente, **Prof. Dr. Ricardo Chaves de Rezende Martins**, **Prof. Dr. Antonio Teixeira de Barros** e **Prof. Dr. Nivaldo Adão Ferreira Junior** para julgar o trabalho intitulado: **"AUDIÊNCIA PÚBLICA EM COMISSÃO PERMANENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS: estudo de caso"**, de acordo com o estabelecido no Art. 30 do Regimento do Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados. Aberta a sessão pública, o(a) Presidente da Comissão convidou o(a) aluno(a) a fazer a apresentação de seu trabalho. Finda a apresentação, o(a) aluno(a) foi arguido(a) pelos examinadores. Em seguida, a comissão reuniu-se para deliberar. Após deliberação dos membros da banca, o(a) aluno(a) foi considerado(a):

Aprovado(a).

Reprovado(a).

Aprovado(a) com Condição e foi estabelecido prazo de _____ dias (máximo de 60), para a consecução das seguintes modificações no trabalho:

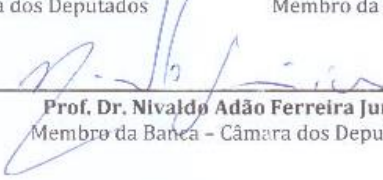
No caso de não atendimento das referidas condições dentro do prazo estipulado, o(a) aluno(a) será considerado(a) Reprovado(a).


Ciência do(a) Aluno(a)


Prof^ª. Dr^ª. Malena Rehbein Rodrigues Sathler
Presidente da Banca - Programa de Pós-Graduação


Prof. Dr. Ricardo Chaves de Rezende Martins
Membro da Banca - Câmara dos Deputados


Prof. Dr. Antonio Teixeira de Barros
Membro da Banca - Câmara dos Deputados


Prof. Dr. Nivaldo Adão Ferreira Junior
Membro da Banca - Câmara dos Deputados

Dedico este trabalho a meus amados pais Juarez e Izabel;

A meu amado marido e cúmplice, Fábio;

A meus três rebentos de oliveira, Nicolás, Jônatas e Elias;

A meus queridos sogros, Jorge e Mara;

A meus queridos manos Lousane, Alexandre, Marcus,

Patrícia, Adriana e Mariana;

A minhas sobrinhas Isabella e Ana,

Louise e Alice, Elisa e Susana;

À Igreja Viva; ao Reino do Altíssimo;

e, antes de tudo;

Ao Senhor Jesus Cristo;

Alfa e Ômega de tudo o que me diz respeito.

Agradeço a minha família, especialmente aos meus pais, ao meu marido e aos meus três filhos, que não mediram renúncias em favor da conclusão desta pesquisa; aos meus professores, que dividiram comigo seus tesouros; aos servidores da Câmara dos Deputados, que cooperaram sobremaneira com meus esforços; aos colegas da Comissão de Minas e Energia, na ativa e na bonança, que revisaram cuidadosamente meus textos; ao Corpo Vivo de Cristo, que me cobriu como um cobertor quente em dia frio; e ao meu Deus, Autor e Consumador de todo e qualquer êxito meu.

Quando se faz uma estátua, não se deve estar sempre sentado no mesmo lugar; é preciso vê-la de todos os lados, de longe, de perto, de cima, de baixo, em todos os sentidos.

Montesquieu, Cadernos

Resumo

À luz do Neoinstitucionalismo Histórico e Sociológico, a presente pesquisa defende a ideia de que a aferição do nível de sucesso das audiências públicas realizadas em sede de comissão permanente da Câmara dos Deputados está diretamente relacionada à correta delimitação dos diferentes propósitos por elas perseguidos. Face às distintas finalidades que eventualmente apresentem, sublinha-se o equívoco de se rotularem reuniões dessa natureza como pouco eficazes, sob a acusação de pouco interferirem sobre o resultado das votações legislativas. Destarte, procedeu-se ao estudo de caso das reuniões realizadas pela Comissão de Minas e Energia da Casa durante a 54^a e a 55^a Legislaturas, mediante o qual, sob diferentes ângulos de visão, delinearam-se propósitos factíveis, a partir dos quais se devam medir os respectivos níveis de eficácia. Da pesquisa, extraiu-se que a participação política constitui princípio, cultura e propósito das audiências públicas, decorrente de *path dependence* das transformações históricas do modelo representativo de governo. Assim, a garantia da participação política mediante vias formal e informalmente institucionalizadas, *per si*, já imprime eficácia ao instituto. Ademais, apurou-se que as reuniões examinadas pouco se referiram a projetos de lei em tramitação: entre contornos distributivistas e informacionais, as audiências públicas apresentaram finalidade eminentemente fiscalizatória – missão do Poder Legislativo pouco enfatizada por estudos aplicados, em que pese sua inequívoca relevância pública.

Palavras-Chave: Poder Legislativo. Audiência pública. Comissão. Participação. Representação. Institucionalismo.

Abstract

Grounded by Historical and Sociological Neoinstitutionalism, this research defends the idea that the measurement of the success level of public hearings held in the Brazilian House of Representatives' permanent committees is directly related to the correct delimitation of the different purposes pursued by them. From these, it seems to be a mistake the act of considering such meetings as ineffective, on the grounds that they do not interfere with the outcome of legislative votes. Thus, a case study was made of the public hearings held by the House's Mines and Energy Committee, during the 54th and 55th Legislature, whereby, from different viewing angles, feasible purposes were outlined, from which the respective levels of effectiveness should be measured. It was concluded, then, that political participation is principle, culture and purpose of the examined public hearings, due to path dependence of the representative model of government's historical metamorphosis. In addition, the guarantee of political participation through formally and informally institutionalized routes, by itself, already attests to the effectiveness of the institute. Moreover, it was found that these meetings had little to do with ongoing bills: between distributive and informational contours, the studied public hearings had an eminently supervisory purpose – a Legislative Branch's mission little emphasized by applied studies, as far as their public relevance is concerned.

Keywords: Legislative Power. Public Hearing. Committee. Participation. Representation. Institutionalism. Media.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Reuniões realizadas pela CME.....	73
TABELA 2 - Proposições Legislativas deliberadas pela CME.....	77
TABELA 3 - Audiências Públicas na CME, quanto à referência a proposições legislativas.....	79
TABELA 4 - Comparativo entre Requerimentos de Audiência Pública Aprovados e Audiências Públicas realizadas na CME.....	86
TABELA 5 - Comparecimento de Ministro de Estado em Audiências Públicas na CME.....	104

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Temas objeto de reunião.....	76
Gráfico 2 - Justificativas de requerimentos.....	80
Gráfico 3 - Alcance geográfico do tema objeto de reunião.....	83
Gráfico 4 - Audiências públicas CME motivadas por notícias veiculadas pela mídia.....	85
Gráfico 5 - Audiências públicas por sessão legislativa realizadas pela CME nas 54 e 55ª legislaturas..	89
Gráfico 6 - Perfil dos membros da CME quanto à titularidade – 54º Legislatura.....	90
Gráfico 7 - Perfil dos membros da CME quanto à titularidade – 55º Legislatura.....	90
Gráfico 8 - Média das audiências públicas, por sessão legislativa.....	92
Gráfico 9 - Regiões de origem dos requerentes.....	95
Gráfico 10 - Autores dos requerimentos.....	96
Gráfico 11 - Partidos dos autores dos requerimentos.....	97
Gráfico 12 - Quantitativo de palestrantes presentes.....	99
Gráfico 13 - Qualitativo dos palestrantes presentes.....	101
Gráfico 14 - Participação dos membros em audiências públicas.....	106
Gráfico 15 - Reuniões Interativas em Comissões Permanentes.....	108

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Aneel	- Agência Nacional de Energia Elétrica
ANM	- Agência Nacional de Mineração
ANP	- Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ANTT	- Agência Nacional de Transportes Terrestres
AP	- Audiências Públicas
CCJC	- Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania
CDEICS	- Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços
CF	- Constituição Federal
CFT	- Comissão de Finanças e Tributação
CLP	- Comissão de Legislação Participativa
CME	- Comissão de Minas e Energia
DECOM	- Departamento de Comissões da Câmara dos Deputados
MME	- Ministério de Minas e Energia
PAC	- Programa de Aceleração do Crescimento
PMDB	- Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PT	- Partido dos Trabalhadores
QO	- Questão de Ordem
SILEG	- Sistema de Tramitação de Proposições
REC	- Recurso
Renca	- Reserva Nacional do Cobre e seus Associados
REQ	- Requerimentos
RICD	- Regimento Interno da Câmara dos Deputados

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 REVISÃO DE LITERATURA	18
1.1 AUDIÊNCIA PÚBLICA: IMPERATIVA OU EDUCATIVA?	18
1.2 O NEOINSTITUCIONALISMO E O PODER LEGISLATIVO	22
1.2.1 A Escola da Escolha Racional	24
1.2.2 O Neoinstitucionalismo Histórico e a dependência da trajetória	31
1.2.3 O Neoinstitucionalismo Sociológico e o mito institucionalizado	38
1.2.3.1 As regras informais	43
1.3 COMO AFERIR O NÍVEL DE “EFETIVIDADE” DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS? ..	45
2 DESENHO DE PESQUISA	48
3 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NA CME: ESTUDO DE CASO	52
3.1 A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA COMO CULTURA	53
3.2 O NÍVEL DE INSTITUCIONALIZAÇÃO	58
3.3 REUNIÕES REALIZADAS DURANTE A 54ª E 55ª LEGISLATURAS	72
3.3.1 Sujeição às regras institucionalizadas	73
3.3.2 Deliberações legislativas	77
3.3.3 Motivação dos requerimentos	79
3.3.4 Frequência das reuniões	88
3.3.5 Perfil dos requerentes	95
3.3.6 Perfil dos convidados	99
3.3.7 Participação dos membros	105
3.3.8 Participação do público	107
CONSIDERAÇÕES FINAIS	110
REFERÊNCIAS	120

INTRODUÇÃO

O instituto da audiência pública dentro do Parlamento, instrumento constitucional e regimental de participação democrática, tem por objetivo a instrução do processo legislativo e a *accountability* horizontal, mas não somente isso. A audiência pública é uma das vias institucionais mais democráticas de se intercambiarem informações e de se conferir ao cidadão comum e à sociedade civil organizada a oportunidade de exercício da cidadania. Pode-se dizer que esse tipo de reunião política tipifica a experiência democrática, especialmente ao buscar a conciliação de divergências inerentes ao processo, e, como todo dispositivo instrumental com esse propósito, deve ser submetido à observação e à crítica. Eventuais inquietações decorrentes de semelhante reflexão, longe de extrair valor ou força do instituto, têm o condão de impulsionar sua reformulação em benefício da participação democrática, especialmente diante do fato de que o direito de participação no Brasil ainda vivencia significativa distância entre a garantia constitucional programática e sua eficácia dentro do processo de formação de leis.

Não poucos estudos têm sido empreendidos sobre democracia participativa, sobre o direito de participação e, também, sobre as instituições participativas. No que se refere à audiência pública, há inúmeras publicações que versam sobre a matéria no âmbito do processo administrativo. Medauar (1999) e Mello (2004), por exemplo, fazem algumas considerações no que respeita à utilização do instituto na fase de instrução do processo administrativo. Dallari e Ferraz (2007) o examinam sob o enfoque do princípio da publicidade, e Bueno (2000) sob o espectro da simplificação e da eficiência do processo administrativo. Cumpre citar, ainda, Mencio (2007), que discorre sobre o regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades, bem como Moreira Neto (1991, 1997). No âmbito do Direito Legislativo, nomeiem-se Araújo, Azevedo e Backes (2009), Correa (2010), Oliveira (2014) e Nascimento (2015). E, com vistas a se oferecerem explicações à dinâmica do instituto nas comissões temáticas da Câmara dos Deputados, cujas diretrizes estão dispostas no Capítulo IV, RICD (BRASIL, 2015), cite-se, entre outros, Braga (2009), Côrtes (2010), Ávila (2011), Teixeira (2012) e Lacerda (2013). Há que considerar, ainda, as mais recentes pesquisas realizadas por Macedo (2018) e Negrão (2018).

Das pesquisas publicadas sobre audiências públicas em comissão legislativa dentro do Parlamento brasileiro, cabe assinalar dois pontos em comum. O primeiro é a recorrência às teorias neoinstitucionalistas da Escolha Racional em suas três vertentes: distributivista (MAYHEW, 1974), informacional (KREHBIEL, 1991) e partidária (COX; MCCUBBINS, 1994), cujas assertivas explicam apenas parcialmente os fenômenos observados. O segundo é a

evidência de que as audiências públicas realizadas em comissão temática não cumprem satisfatoriamente o propósito de interferir objetivamente na deliberação de projetos de lei e de proposições legislativas afins. Em face deste último aspecto, alguns pesquisadores concluem pela limitada “efetividade” da audiência pública no campo legislativo federal brasileiro.

Com efeito, o valor social e político da audiência pública suscita questionamentos quando se torna objeto de pesquisa sua “efetividade”. No que se refere às audiências públicas realizadas no âmbito do Parlamento brasileiro, parte significativa dos pesquisadores tem considerado o termo “efetividade” sob o ponto de vista da mensuração dos impactos dessas reuniões sobre o desfecho das votações de proposições legislativas em tramitação. O raciocínio decorre especialmente do fato de que, sob a ótica institucionalista, a deliberação sobre projetos de lei constitui a mais significativa variável a analisar, especialmente em razão de seu atrelamento aos jogos de poder (MACEDO, 2018). Entrementes, ao sopesar o instituto enquanto meio de favorecer o recolhimento e a distribuição de informações, a participação de minorias, a redução dos custos para a tomada de decisões, a otimização das políticas públicas formuladas, a vocalização de grupos de interesse e, ainda, a reprodução eleitoral, pergunta-se: diante de tantas funções factíveis de exercício pela audiência pública em comissão permanente da Câmara dos Deputados, seria mesmo a interferência no resultado das deliberações o propósito precípua da realização do instituto? É correto avaliar o nível de sucesso dessa instituição participativa exclusivamente por meio da quantificação de semelhante variável? Mediante que outras variáveis é possível ressignificar a alcunhada “efetividade” desse instrumento de participação política?

Não se trata de uma dúvida recente. Há pouco, Macedo (2018) pesquisou as funções das audiências públicas das comissões permanentes da Câmara dos Deputados, tendo feito uso da Teoria Deliberativa, com vistas a ampliar a perspectiva de análise do instituto, diante da insuficiência do Neoinstitucionalismo da Escolha Racional nessa missão. Macedo (2018), contudo, afirma que as audiências públicas estudadas não apresentaram caráter predominantemente deliberativo, visto que pouco se referiram a proposições legislativas em trâmite, no período observado. Então, aparentemente, a Teoria Deliberativa pouco avançou no propósito de oferecer explicações à dinâmica das audiências públicas que traspassassem as limitações teóricas do Neoinstitucionalismo da Escolha Racional.

Ora, no sentido de prosseguir a investigação, o objetivo da presente pesquisa é levantar, com a colaboração de referencial teórico ainda não utilizado para esse fim, a que outros propósitos as audiências públicas realizadas em comissão permanente na Câmara dos Deputados têm servido, a partir dos quais se deva aferir o respectivo grau de eficácia. Já se sabe

que o debate acerca de proposições em trâmite não tem caracterizado a realização de parte expressiva das audiências públicas em comissão temática na Casa. O levantamento mais recente, realizado por Macedo (2018), confirma semelhante conclusão quando sublinha que apenas 20% das audiências públicas estudadas trataram de proposições legislativas em tramitação. Se não é para fins de instrução de matéria legislativa (MACEDO, 2018), nem com vistas a ganhos de troca informacionais (CÔRTEZ, 2010; MACEDO 2018), por que se realizam audiências públicas afinal?

Macedo (2018) enumerou finalidades outras, que não a deliberativa, perseguidas pelas audiências públicas que pesquisou. Posto isso, cumpre formular novas indagações: por que parlamentares requerem a realização de audiências públicas que dificilmente interferirão na aprovação ou na rejeição de proposições legislativas a tramitar, tampouco buscam agregar informações com vistas à deliberação destas? E se outros propósitos se sobrepõem ao de interferir no resultado de votação sobre matéria legislativa, por que se insiste em utilizar este e não outro critério como medidor do grau de “efetividade” de uma audiência pública? Não será “efetiva” a audiência pública que tenha cumprido outro propósito? Na busca de respostas a essas questões, a presente pesquisa procede a estudo de caso, tendo como objeto as audiências públicas realizadas pela Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados (CME) no período de 2011 a 2018, que corresponde a duas legislaturas.

A escolha da comissão em tela se justifica precipuamente por sua progressiva relevância política na Casa. Entre as mais antigas comissões permanentes da Câmara dos Deputados, a CME foi criada em 1823, mediante a Resolução nº 18, de 1963 (BRASIL, 1963), arts. 1º, IX, e 8º, sob a alcunha de Comissão de Minas e Bosques. O órgão técnico passou a ser denominado Comissão de Minas e Energia a partir da Resolução nº 18, de 1963. Mas, em que pese sua tradição histórica, a CME chegou a correr risco de extinção, ou fusão com outra comissão, ao fim dos anos 1990 (CÔRTEZ, 2009). Ocorre que, posteriormente, o órgão gradativamente passou a despertar o interesse crescente de políticos, de partidos e de grupos de pressão, especialmente em razão do objeto de sua especialização: proposições cujo conteúdo inclui matérias atinentes aos setores mineral e energético em todas as suas modalidades (ÁVILA, 2011). Registre-se que semelhante campo temático é também afeto ao Ministério de Minas e Energia (MME), cujo orçamento bilionário tem sob sua tutoria empresas como a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás), a Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobrás) e suas controladas (CÔRTEZ, 2009).

Ademais, os reflexos da relevância política da CME claramente se percebem, por exemplo, pela elevação do número de membros titulares, que em 2001 era de 25 e atualmente

é de 48, com idêntico número de suplentes. Comparem-se esses números aos da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS), cujo campo temático é correlato ao da CME e conta, atualmente, com apenas 18 membros titulares. O nível de importância política deste órgão também se pode observar a partir da disputa pela presidência das 25 comissões permanentes. Nota-se o crescente interesse dos partidos pela CME, tendo em vista que o órgão deixou de figurar como 13ª escolha das bancadas partidárias na Casa, em 2002, para ser alçada à segunda posição, em 2011 (ÁVILA, 2011). Nessa disputa, a CME ultrapassou até mesmo a Comissão de Finanças e Tributação (CFT), consagrada como a segunda comissão mais disputada pelos partidos políticos na Casa, atrás apenas da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC) (ÁVILA, 2011).

Escolhida a comissão permanente cujas audiências públicas constituem objeto do presente estudo de caso, este desenvolve, primeiramente, revisão bibliográfica, mediante o mapeamento da literatura já publicada sobre a temática. Procede-se, de início, à clássica abordagem do Neoinstitucionalismo da Escolha Racional e sua aplicação ao caso brasileiro e, com vistas a ampliar as possibilidades explicativas dos fenômenos a observar, explora-se a eventualidade de se encontrarem respostas aos problemas de pesquisa sob a condução de novo marco teórico: as vertentes sociológica e histórica do Neoinstitucionalismo. Nesse sentido, este estudo procede ao levantamento do contexto histórico permeador da introdução da audiência pública como fórum de participação social dentro do processo de feitura de leis. Procede-se, na sequência, à verificação do nível de institucionalização formal dessas reuniões, bem como a eventual incidência de regras procedimentais informais condutoras de sua realização. Concluída a investigação preliminar, levantam-se os propósitos eventualmente assumidos pelas audiências públicas realizadas na CME, dentro do recorte temporal escolhido, a partir dos quais se deve aferir no nível do respectivo êxito.

O presente estudo justifica-se na carência de melhor compreensão da dinâmica institucional da audiência pública não somente sob o fundamento de modelos teóricos, mas também a partir do exame cotidiano do instituto, cujos pormenores eventualmente soam enigmáticos à academia, mas não ao pesquisador que seja, também, servidor público do Legislativo. Posto isso, o trabalho se divide em cinco partes. A primeira faz a revisão bibliográfica; a segunda delimita o marco teórico; a terceira estabelece a metodologia de pesquisa; a quarta procede ao estudo de caso proposto; e, mediante a quinta, registram-se as considerações finais.

1 REVISÃO DE LITERATURA

1.1 AUDIÊNCIA PÚBLICA: IMPERATIVA OU EDUCATIVA?

Moreira Neto (2001) afirma que realizar audiências públicas demonstra a preocupação do gestor público com a transparência de seus procedimentos e renova o diálogo entre os agentes políticos e os respectivos eleitores. Segundo o autor, reuniões dessa natureza demonstram, ainda, a intenção por parte do agente público de tomar a melhor decisão e, também, de buscar o consenso em reforço da decisão que for adotada; pretensões essas que trazem em si a ideia de legitimidade e de bem comum. Além disso, Moreira Neto (2001) reconhece não menos que quinze princípios norteadores da audiência pública, ao se referir, primeiramente, aos princípios fundamentais, dispostos na Constituição Federal de 1988 – o democrático; o da cidadania, nos termos do Art. 1º, II, da Carta (BRASIL, 2001a); e o da participação política, conforme estatuído por seu Art. 1º, § Único (BRASIL, 2001a). Em seguida, o autor menciona o princípio da igualdade, da reserva legal, da associatividade, da publicidade, do devido processo, do contraditório, da ampla defesa; da realidade; da lealdade; da motivação; da proporcionalidade; e da prevenção de litígios.

Ora, a base fundamental do Estado brasileiro são os princípios jurídicos que o alicerçam, exatamente por serem os responsáveis pela coordenação das relações sociais, ao orientarem e condicionarem a interpretação dos fenômenos por eles regidos. Decorrentemente, os princípios norteadores do instituto da audiência pública constituem o fundamento e a base para a melhor interpretação de seu propósito, bem como para a aferição da respectiva eficácia. Assim sendo, cumpre notar que entre os princípios enumerados por Moreira Neto (2001) não há que falar em imperatividade. Em outras palavras, a audiência pública, em sentido amplo, não encerra em si mesma o poder de obrigar o poder público a executar quaisquer medidas que tenham eventualmente sido objeto de discussão em seu âmbito. O que resta inserto nos princípios até agora mencionados é, pois, a ideia de participação da sociedade, de imersão dela na arena de discussão legislativa, de estreitamento da distância entre o representante e o representado na tomada de decisões políticas.

Ademais, a audiência pública integra a lista de institutos univalentes de participação, por “avaliar” em caráter específico propostas e intenções publicadas pela administração pública (MOREIRA NETO, 2001). No mesmo sentido, Dal Bosco (2003) entende que o instituto constitui eficiente instrumento detentor da “faculdade” de aperfeiçoar a definição do que venha a ser considerada prioridade de investimento por parte do poder público. À vista do exposto, na visão dos autores citados, resta evidente o caráter participativo, avaliativo e também sugestivo

da audiência pública. No que se refere à natureza do instituto, porém, não se cogita de uma reunião da qual se extraíam imposições de caráter imperativo.

Sublinhe-se, ainda, que, quanto à utilidade prática da audiência pública, Gordillo (1998) assinala que esta jaz no fato de “obrigar” o poder público a “ouvir” as razões da sociedade e a, pelo menos, “avaliar” alternativas, antes de tomar decisões que venham a afetar o cidadão de alguma forma. Assim, mais uma vez, não é o caso de se obrigar o poder público a “executar” ou a se vincular ao que foi “sugerido” em audiência pública – não há que falar em imposição, em determinação. Novamente, a conclusão de que a audiência pública, em amplo sentido, acarreta em sua natureza a ideia de imperatividade não resta confirmada. Acerca desse importante aspecto, cumpre mencionar Pitkin (2006), que tanto acolhe a ideia de que o parlamentar deva cumprir a vontade dos representados, como concorda que se o representante não tiver a independência necessária para emitir um juízo que lhe seja próprio, não há que falar em representação.

Note-se que Manin (1997) identifica quatro princípios norteadores do modelo representativo de governo. Primeiramente, aqueles que governam são nomeados mediante eleições periódicas e, na sequência, passam a deter relativa independência do eleitorado no que respeita às decisões políticas. O terceiro princípio constitui a denominada “liberdade da opinião pública”: qualquer segmento da população e qualquer cidadão detém o pleno direito, em qualquer tempo, de vocalizar as respectivas opiniões, demandas e queixas, no sentido de exercer pressão sobre a classe política. O quarto e último princípio assinalado por Manin é o de que as decisões de ordem pública se sujeitam a julgamento mediante debate.

Cumpre registrar que audiências públicas realizadas por órgãos integrantes do Congresso Nacional brasileiro constituem instituto mediante o qual se acolhe cada um dos princípios listados por Manin (1997): são os representantes eleitos quem acatam os requerimentos de audiências com representantes da sociedade, mediante as quais esta pode vocalizar as respectivas opiniões, julgamentos e demandas. Além disso, em que pese o poder de pressão que a sociedade tem a faculdade de exercer pela participação em reuniões dessa natureza – seja dentro do processo legislativo, seja com vistas à fiscalização do Poder Executivo – resta preservada a independência dos representantes eleitos quanto às respectivas decisões políticas. Acerca do último princípio, sublinhe-se que Manin considera o debate procedimento destinado a testar as decisões públicas, o que aponta para o direito que a *accountability* tanto vertical quanto horizontal, sendo a audiência pública instrumento para a realização desta última.

Urbinati (2006), por sua vez, diz que acrescentaria dois princípios que considera igualmente importantes à lista quádrupla de Manin: a *advocacy* e a representatividade. O

primeiro diz respeito à correlação entre a representação e a sociedade civil manifesta mediante políticas de associação. Na visão da autora, os partidos e as associações seriam as instituições condutoras da voz ao representado durante o tempo intermediário ao período eleitoral. No caso das audiências públicas realizadas no âmbito das comissões parlamentares, tanto os partidos, por meio da indicação dos membros titulares e suplentes, quanto a sociedade, mediante participação de palestrantes convidados, detêm semelhante faculdade. O segundo princípio diz respeito à “representatividade da representação”, sob a concepção de representação como um “modo de identificação” e não como uma substituição. Urbinati (2006) apregoa que um modelo representativo que seja, de fato, democrático, emerge à medida que mantenha a circularidade entre Estado e sociedade, que assegure ao soberano a faculdade, o poder de modificar o curso da ação legislativa dos respectivos representantes. Seria a audiência pública objeto deste estudo, em termos pragmáticos, instrumento hábil na promoção de semelhante faculdade e poder? Certamente.

Mill (1981), em suas considerações, confronta a noção de representação contrária ao ideal democrático, mediante a concepção do modelo representativo como instrumento da democracia, não oponente nem substitutivo, mas redimensionado por ela. O autor sustenta a ideia de democracia enquanto “valor”, razão por que o governo representativo não impediria as diferentes possibilidades de experiência democrática, tendo em vista a ação mobilizadora e transformadora da sociedade mediada por aquela. Nesse sentido, cabe citar Pateman (1970), quando se refere à relevância da participação política em razão do treinamento social decorrente de sua prática. Trata-se da “função educativa” da participação, mediante o desenvolvimento de atitudes e de qualidades psicológicas intrínsecas a ela. Segundo a autora, a principal função da participação é educativa, no mais amplo sentido da palavra e, sob esse prisma, a existência de um governo democrático está necessariamente conectada à de uma sociedade que seja participativa. Pateman (1970) é categórica: não há democracia sem participação. Exerceria a audiência pública realizada em sede de comissão permanente da Câmara dos Deputados semelhante função educativa? Como?

Note-se que, quando desqualifica o dilema mandato-independência, Pitkin (2006) sublinha que semelhante paradoxo jaz na impossibilidade de identidade entre a vontade do representante e a do representado, inerente ao próprio significado de representação: já que torna presente o que não está, de fato, presente – o representado. A autora recomenda, então, que se “mantenha” o paradoxo em questão, em vez de se formularem tentativas de reconciliação em sentido oposto. Pitkin tornou possível pensar a inserção da participação política no modelo representativo, sem necessário deslocamento do cerne da representação política (YOUNG,

2000). Pogrebinski e Santos (2011, p. 261) consentem com a ideia, quando afirmam que “as práticas participativas fortalecem a democracia, ao ampliar nela o papel dos cidadãos. Mas isso não se dá em detrimento da representação política e de suas instituições”.

A representação “democrática” desmontaria, assim, a tese da incompatibilidade entre participação e representação. Grife-se, entretanto, que o desmonte em questão seria garantido exatamente em razão de a participação política não ultrapassar os limites do juízo pessoal do representante eleito. A participação política se apresenta, assim, como veículo condutor do poder de influenciar o tomador de decisão, sem usurpar a esfera da decisão do parlamentar democraticamente como representante do agente participativo. Não há que falar, pois, que a ingerência participativa abrigue caráter imperativo sobre as decisões exaradas pelos representantes eleitos. Então, não há que falar em realização de audiências públicas que obrigue os congressistas na tomada de decisões políticas. Se for assim, de que se há de falar?

De um lado, Manin (1995) fala da necessidade de se permitir aos governados acesso à informação política, o que pressupõe transparência das decisões governamentais, que, segundo Moreira Neto (2001), tanto está diretamente atrelada ao princípio da publicidade, quanto constitui motivação para a realização de audiências públicas. Na Inglaterra, a realização de debates dava-se em secreto, até que, em 1760, reconheceu-se o princípio da divulgação dos debates parlamentares. Também eram secretas as deliberações no âmbito do Congresso Continental e da Convenção da Filadélfia, nos Estados Unidos da América. Somente quatro anos após a eleição do primeiro Senado é que esse caráter foi abolido. Na França, contudo, os debates realizados pelas assembleias revolucionárias foram todos públicos e sujeitos às pressões das galerias (POLE, 1983). Certo é que, quanto mais os políticos tomarem decisões em segredo, tanto mais frágeis serão os meios de que dispõem os governados para elaborar opiniões acerca de matéria política. Então, no que diz respeito à presente pesquisa, em que medida a audiência pública realizada em comissão temática da Câmara dos Deputados pode servir ao intercâmbio de informações políticas?

De outro lado, Manin (1995) fala do vínculo essencial existente entre a liberdade de opinião e o papel político do cidadão; do elo entre a liberdade de expressão e a representação. O autor explica que a liberdade de opinião surgiu, em sua dimensão política, como um contraponto à proibição do direito de instrução. “Não se exige que os representantes ajam de acordo com os desejos do povo, mas eles não os podem ignorar: a liberdade de opinião garante que, existindo esses desejos, eles serão levados ao conhecimento dos representantes” (MANIN, 1995, p. 5). Ora, é justamente a opinião pública que impede a sobreposição da vontade dos representantes sobre a dos representados – ela está diretamente ligada ao princípio da cidadania,

do contraditório e da ampla defesa, enumerados por Moreira Neto (2001) como regentes do instituto da audiência pública. Além disso, a opinião pública encontra lugar na arena decisória, especialmente em razão da reprodução eleitoral ansiada pelos representantes; e a conexão eleitoral entre a liberdade de opinião da sociedade e o desejo de reeleição do político ocorre mediante a interação dos institutos de participação política, como a audiência pública, e a atuação dos meios de comunicação de massa.

Então, com base em todo o exposto, questiona-se: se a instrução decorrente de audiência pública não implica necessária execução; tampouco a natureza do instituto importa semelhante característica; por que sua “efetividade” tem sido aferida exclusivamente em termos de resultados matemáticos, no que se refere à intervenção nas votações de proposições legislativas? Por que pesquisas acadêmicas têm reduzido a aferição da eficácia de uma audiência pública no âmbito do Poder Legislativo ao grau de sua influência sobre o resultado das deliberações sobre projetos de lei? O caráter eminentemente participativo do instituto, enquanto valor, enquanto crença, enquanto princípio, sugere a necessidade de critérios de avaliação mais amplos que os até aqui utilizados. E, se isso é verdade, então como determinar, em termos objetivos, o nível de eficácia desse tipo de reunião?

1.2 O NEOINSTITUCIONALISMO E O PODER LEGISLATIVO

No horizonte da Ciência Política, quando se tem buscado explicar o comportamento dos atores no âmbito das casas legislativas brasileiras, não poucos autores têm partido, de maneira recorrente, do disposto pelo Neoinstitucionalismo como fundamento teórico para as respectivas pesquisas. Parte-se da seguinte premissa: semelhantemente ao que ocorre no âmbito da economia, em que decisões são tomadas de maneira descentralizada e cada ator persegue interesses particulares, a legislação aprovada pelo Poder Legislativo representa deliberações coletivas originadas do ajuntamento de decisões orientadas pelo interesse individual. O que se busca saber é se as decisões de ordem política reproduzem o que ocorre com as decisões de ordem econômica: a otimização do resultado. Determinar as características das decisões políticas e o resultado delas tornou-se, então, objeto de estudo do Novo Institucionalismo (LIMONGI, 1994).

Ao tempo que concluíram pela insuficiência das preferências individuais para eventuais inferências acerca de escolhas sociais, os teóricos neoinstitucionalistas passaram a adotar as instituições como variáveis independentes na análise das ações políticas. Eles consideram as instituições os sujeitos propulsores da estabilidade das decisões coletivas

tomadas no seio da Casa dos Representantes norte-americana, por possuírem a faculdade de capacitar e também de restringir em importante medida tanto as ações individuais como as de grupos, especialmente quando modificam objetivos ou influenciam resultados. De fato, as instituições são capazes de estimular e de desestimular comportamentos e atividades de recolhimento, de acúmulo e de distribuição de recursos, e também de providenciar meios para alcançar tais fins. Assim, segundo esses teóricos, são as instituições os reais responsáveis pelos resultados políticos obtidos na tomada de decisões.

Registre-se que as instituições se configuram como resultado de um processo histórico inserto no contexto social, econômico e político mediante o qual são formuladas. E, entre as heterogêneas vertentes neoinstitucionalistas a citar, destacam-se três distintas conotações dadas ao entendimento do que se deva classificar como instituição. Elas podem ser compreendidas como organizações, como regras do jogo ou, ainda, como hábitos, modelos mentais. Entretanto, independentemente da abordagem teórica escolhida, institucionalistas contemporâneos transitam fluidamente entre os diferentes sentidos outorgados ao termo instituição (CAVALCANTE, 2014). Por semelhante razão é que mais de um enfoque, de uma escola, de um olhar deva ser considerado para a reflexão acerca das instituições políticas. Cada escola teórica oferece uma resposta diferente ao fenômeno considerado, conforme o ângulo mediante o qual se enxerga o papel desempenhado pelas instituições e os resultados decorrentes das decisões políticas.

O Neoinstitucionalismo afirma que mecanismos internos das casas legislativas, i.e, as “regras do jogo”, distribuem direitos parlamentares e estabelecem uma correlação de forças – faculdades reguladoras cujo impacto melhor atende aos *outputs*, i.e, aos resultados decorrentes dos sistemas democráticos. A análise revela o peso das instituições legislativas sobre o comportamento dos parlamentares, tendo em vista que as estratégias utilizadas pelos legisladores não são independentes, mas, sim, reguladas por imposições constitucionais e regimentais – as instituições em questão. Sartori (1996) corrobora com essa percepção quando observa que, no final do século XX, não poucas cartas constitucionais sofreram alterações no sentido de que a organização do Estado pudesse contar com uma estrutura de recompensas e de penalidades para “mantê-la em seu rumo”.

Segundo Polsby (1968), a institucionalização tem o condão de organizar os interesses políticos no âmbito do Congresso norte-americano. Assim, as reflexões acerca da “lógica da ação do Congresso” enfatizam a relevância das “regras do jogo” sobre a atuação dos legisladores individuais. Sob a ótica neoinstitucionalista, essas instituições resolveriam a maior parte dos dilemas enfrentados pelos membros do Congresso norte-americano, na medida em

que reduzem as incertezas dos representantes, e, conseqüentemente, os custos de transação, e permeiam uma estrutura estável para a atuação dos atores políticos nela inseridos. Acerca do que ocorre no Brasil, Limongi (1994) ensina que a estruturação das regras constitucionais e regimentais que conduzem o processo legislativo no âmbito do Congresso Nacional brasileiro e a referida distribuição de direitos parlamentares, por meio do sistema de comissões e de outros expedientes, dosa o poder do legislador individual de interferir na produção de leis, potencializando ou subtraindo oportunidades de aprovar políticas de interesse particularista.

Posto isso, observe-se que o Neoinstitucionalismo se tripartiu em vertentes distintas, desenvolvidas quase que simultaneamente: a da escolha racional, a histórica e a sociológica. Hall e Taylor (2003) distinguiram analiticamente essas três escolas ao haver questionado como cada uma delas interpreta a relação entre as instituições e o comportamento individual. Assim, os teóricos em tela propuseram o seguinte questionamento: por que os parlamentares, mesmo quando divergem em preferências e manifestam interesses múltiplos, consubstanciam maiorias estáveis no âmbito da deliberação legislativa? Qual é a lógica de semelhante ação coletiva? Em outras palavras: quais regras interferem objetivamente nos resultados legislativos, como e por quê?

1.2.1 A Escola da Escolha Racional

O Institucionalismo da Escolha Racional baseou-se no Velho Institucionalismo e na Teoria Econômica da Agência (GROSSMAN; HART, 1983; WEINGAST; MARSHALL, 1988; PRATT; ZECKHAUSER, 1991), a partir da qual dispôs que, independentemente do tipo de hierarquia política que se estabeleça, é possível delinear a relação principal/agente, ou proprietário/gerente, na linguagem dos economistas. Essa relação apresenta como características precípua a assimetria de informações e o conflito de interesses entre as partes políticas atuantes; e, no que se refere à respectiva ação coletiva no âmbito da *House of Representatives* norte-americana identificou-se como agente, invariavelmente, as comissões temáticas¹. A divergência jaz acerca de quem seja o principal. Entre as teorias propostas pela Escola, a partidária considera os partidos políticos como sendo o principal; a informacional, o plenário da casa legislativa. Já a teoria distributivista enxerga o principal nos deputados *per se*:

¹ O componente medular de organização da Casa dos Representantes norte-americana, bem como da Câmara dos Deputados brasileira, é o sistema de comissões. A organização do Poder Legislativo norte-americano e do brasileiro se norteia pela delegação de competências com vistas à descentralização da deliberação, que se dá mediante a alocação dos congressistas em comissões temáticas, divididas conforme a matéria de sua competência. A existência de um sistema de comissões amplia e diversifica a oportunidade que cada parlamentar tem de efetivamente participar do processo de formulação de leis.

nos membros das comissões temáticas. Assim, cada uma dessas vertentes do Neoinstitucionalismo da Escolha Racional interpreta o trabalho realizado no âmbito das comissões parlamentares de uma maneira diferente.

De um lado, a Teoria Partidária (COX; MCCUBBINS, 1994) vê os partidos, em especial o majoritário, à semelhança de carteis legislativos, mediante os quais o poder da Casa dos Representantes norte-americana é usurpado, na medida em que as comissões temáticas se sujeitam às preferências do partido majoritário. A vantagem deste resta garantida exatamente pelas regras institucionais da própria Casa, que lhe conferem poder de agenda. Essa dominância leva as comissões temáticas, o agente, a deliberar preferencialmente sobre proposições alinhadas aos interesses do partido majoritário, o principal; e, em face disso, os propagadores dessa teoria consideram inevitável o viés partidário decorrente das regras institucionais.

Por outro lado, Krehbiel (1991), ícone da Teoria Informacional, desconsidera a relevância do papel dos partidos políticos em razão de seu histórico enfraquecimento e vê as comissões temáticas, o agente, como centros especializados de produção legislativa. Sob esse ponto de vista, a detenção do maior/melhor grau de informações possível pelos representantes torna a redução de incertezas um bem coletivo, do qual o plenário da Casa, o principal, seria o maior beneficiário. Ocorre, porém, que, não poucas vezes, especialistas receiam dividir o conhecimento que possuem, especialmente quando seus interesses se contrapõem aos da maioria; o que eles visam é maximizar o próprio grau de especialização e, concomitantemente, minimizar perdas pessoais.

A Teoria Informacional preceitua que, apesar disso, o desenho institucional das Casas legislativas norte-americanas estimula os membros das comissões temáticas a dividir o próprio conhecimento, na busca de também agregar conhecimento ao que já detêm; fato que favoreceria a coletividade, tornando-a mais eficiente. Assim, quanto mais a organização estimular e remunerar a especialização, mais se tornará eficiente. Se as incertezas do representante oscilam ao sabor das trocas de informações, quanto mais informações forem trazidas a público, mediante discussões e votações, melhores serão as decisões e o resultado das políticas públicas aprovadas.

Já Mayhew (1974), mediante a Teoria Distributivista, afirma que, acima da influência dos partidos políticos e da busca de informações, tudo o que o representante faz na vida legislativa gira em torno da respectiva reeleição, razão por que qualquer análise, a seu ver, deva partir dos deputados como principal. Mayhew (1974) é enfático na defesa da ideia de que a lógica por trás da ação coletiva dentro do Congresso norte-americano, da estrutura das comissões, do comportamento de seus membros e dos líderes partidários resta circunscrita à

conexão eleitoral. A ideia distributivista preceitua que todo o teor das regras institucionais do Congresso norte-americano foi escrito no sentido de viabilizar a reprodução eleitoral de seus integrantes.

Além disso, a profissionalização das carreiras legislativas mediante a reeleição estaria diretamente conectada às políticas públicas aprovadas em benefício do eleitorado de cada representante e o sistema de comissões seria o agente desse propósito, já que cada uma das comissões detém o monopólio sobre os respectivos campos temáticos. Nesse sentido, os deputados promoveriam propaganda da respectiva atuação parlamentar para fins de *credit claiming*, mediante o uso de diferentes meios de propaganda. Ademais, os representantes também buscariam promover políticas clientelistas que lhes conferissem publicidade e reconhecimento junto ao respectivo eleitorado – *pork barrel*. Todo esse esforço seria envidado pelo deputado no afã de provar a sua “utilidade” como parlamentar em favor do eleitor; práticas somente possíveis em razão do caráter descentrado e especializado das comissões temáticas.

Não fossem as comissões especializadas, diz Mayhew (1974), o parlamentar dificilmente conseguiria demonstrar ao cidadão a conexão entre sua atividade parlamentar e as decisões coletivas. Além da busca pelo *pork barrel*, os deputados também envidariam esforços mil de maneira a anunciar publicamente o respectivo posicionamento acerca de matérias de interesse do eleitor – *position taking*. Mayhew (1974) esclarece que o parlamentar tornaria pública a posição política por ele adotada mediante o proferimento de discursos e a manifestação de posição específica durante debates. Assim a principal característica da atuação parlamentar seria discursiva, seja pelo uso dos meios de comunicação de massa, seja em razão do debate legislativo (BERNARDES; BARROS, 2007).

Cumprir registrar que, embora essas três teorias tenham surgido em oposição recíproca, pesquisas anteriores a este estudo de caso têm atestado a impossibilidade de aplicação de apenas uma delas no sentido de explicar a vida legislativa no âmbito do parlamento. Ainda assim, as pesquisas realizadas acerca do Legislativo brasileiro têm flutuado em torno da Escola da Escolha Racional, especialmente no que se refere às comissões temáticas. Essa característica tem-se verificado especialmente após os escritos de Figueiredo e Limongi (1999), que contestaram as afirmações de Ames (1995, 2001) sobre a pouca força institucional dos partidos políticos no Brasil. Enquanto este autor, em sua interpretação, havia replicado ao campo legislativo a dinâmica dos partidos no campo eleitoral, aqueles identificaram significativo contraste do desempenho em questão no âmbito das duas arenas.

Ora, em razão da baixa relevância dos partidos dentro da arena eleitoral e dos altos níveis de fragmentação partidária, em contraposição aos baixos níveis de disciplina partidária

no Brasil, além de Ames (1995), outros teóricos concluíram, inicialmente, pela baixa institucionalização das casas legislativas brasileiras (MAINWARING, 1997). Contudo, percebeu-se, posteriormente, que, diferentemente do que ocorre no campo eleitoral, os partidos políticos exercem significativa influência sobre a dinâmica interna da arena legislativa. Isso se dá por que as regras formalmente institucionalizadas, quais sejam, a Constituição Federal e os regimentos internos das casas parlamentares, que apresentam um padrão centralizado de organização que confere relevante poder às lideranças partidárias dentro das casas legislativas, e aos presidentes – seja das casas, seja das comissões temáticas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Santos (2003) também reforça a aplicação da Teoria Partidária ao funcionamento do Legislativo brasileiro, na medida em que transfere o olhar de sobre o plenário para as comissões.

Acerca do campo eleitoral, Meneguello (1994, 1995) enfatiza a tendência de o eleitor brasileiro centrar-se na figura do candidato às eleições, o que indicaria a predominância do personalismo político do processo eleitoral (RUA, 1997; LUCAS, 1997; BAQUERO, 1997). Samuels (2006) explica a identificação partidária a partir das preferências do eleitor sobre as características pessoais das lideranças partidárias, mediante apego às personalidades dos candidatos e não necessariamente ao viés ideológico destes. Seria semelhante característica variável endógena à análise da dinâmica das audiências públicas realizadas em comissão permanente da Câmara dos Deputados? Pode ser que sim, diante da hipótese, por exemplo, de a vida legislativa em sede de comissão temática constituir palanque parlamentar com vistas à reprodução eleitoral. Nesse caso, seria a audiência pública meio de chamar a atenção do eleitorado para a figura individualizada do membro de comissão, para suas características pessoais, seu discurso e opinião sobre tema específico, mediante *position taking* e *credit claiming*?

Pereira (2000) buscou encontrar explicações para a dinâmica legislativa brasileira a partir da Teoria Distributivista. O autor argumenta que a sujeição do deputado ao respectivo partido na arena legislativa se daria menos em razão dos argumentos apresentados pela Teoria Partidária, e mais em face do desejo daquele de auferir os benefícios pessoais sujeitos ao controle dos líderes partidários. No mesmo sentido, Pereira e Mueller (2000) avaliam que os deputados têm preferência por comissões que versem sobre matéria de interesse de suas bases eleitorais. Pereira e Rennó (2001) afirmam, ainda, que, como o eleitorado costuma dar mais valor ao aporte de benefícios locais que ao de benefícios nacionais, os deputados tendem a dirigir sua atividade legislativa no sentido de contemplar os anseios da região a que pertencam, tendo em mente a reprodução eleitoral.

Cumpra acrescentar que, segundo Pereira e Rennó (2001), os representantes, por almejam ascensão a cargos de natureza executiva, também se sujeitam a semelhante lógica quando propõem a aprovação de políticas públicas de alcance nacional. Em outras palavras, até quando a atuação legislativa do deputado demonstra precípua conotação nacional, tais políticas seriam, em grande parte, orientadas por interesses locais. De acordo com os autores, não o fazer importaria a necessidade de o parlamentar criar outras oportunidades mais, de forma a tornar-se “notícia” e, assim, estreitar o vínculo com a respectiva base eleitoral. Note-se não ser o caso de a atuação legislativa do parlamentar influenciar diretamente a respectiva reeleição, mas sim o que ele “mostra” que fez em favor de sua base eleitoral, seja em caráter distrital ou nacional. Pereira e Rennó (2001) enfatizam ser essa “visibilidade” a via condutora de conexão eleitoral da atuação parlamentar: a notícia dos feitos legislativos do candidato é que vincularia o representante ao representado. Pode a notícia da realização de audiências públicas produzir visibilidade parlamentar com vistas à conexão eleitoral?

Côrtes (2010) também assinala a presença do argumento distributivista na dinâmica da comissão acerca da qual pesquisou, uma vez que percentual significativo da atividade legislativa desta girou em torno da publicidade e do reconhecimento eventualmente conferidos aos respectivos membros junto ao eleitorado. Ressalte-se que a visibilidade em questão é notadamente conquistada com auxílio dos meios de comunicação de massa, especialmente quando o parlamentar é investido do cargo de presidente, seja da casa legislativa, seja de comissão temática. Mainwaring (1993) fundamenta semelhante ponto de vista, ao afirmar que a ostentação da atuação parlamentar auxilia não somente a reeleição do parlamentar, mas a sua escalada política para cargos de natureza executiva, seja como prefeito ou governador, seja como ministro ou presidente da república.

Samuels (1998), contudo, rejeita essa assertiva, especialmente quando constata quão baixos têm sido os índices de reeleição para o Congresso Nacional brasileiro. No mesmo sentido, Miguel (2003) afirma que, enquanto a taxa de renovação da Casa dos Representantes norte-americana fica entre 10 e 15%, a da Câmara dos Deputados gira em torno de 50%. De fato, segundo o portal eletrônico desta casa legislativa, em 2018 a renovação do quadro de representantes foi de 47,3%; em 2014, de 43,7%; e em 2010, de 46,4%. Santos (1997, 2000) ressalta a tradicional “garantia” de espaço, nas casas congressuais brasileiras, a parlamentares detentores de pouca experiência na vida pública, sem maiores vínculos com ideologias ou oligarquias partidárias. Em face de evidências congêneres é que Samuels (1998) desconsidera o argumento distributivista para o caso brasileiro, não somente por julgar limitadas, em termos de conexão eleitoral, as políticas que apresentem semelhante viés, como também por atribuir

ao financiamento de campanha eleitoral a responsabilidade pela reeleição dos parlamentares. Santos (1998) também refuta o argumento distributivista, sob a alegação de que o parlamentar não dispõe de informações suficientes sobre as preferências do respectivo eleitorado, traço que seria impeditivo ao parlamentar de orientar por elas sua atuação legislativa.

Carvalho (2003), entretanto, discorre exatamente em sentido contrário, quando assevera sobre a certeza de que cada parlamentar conhece sim a proveniência dos votos que afluem, o que qualificaria e fortaleceria a ideia de conexão eleitoral. Cabe aqui pontuar a recente e crescente interferência das mídias sociais a corroborar com o entendimento de Carvalho (2003), uma vez que não somente governos, como também corporações têm captado, ininterruptamente, as múltiplas informações disponíveis no *Facebook*, no *Twitter* e em outras redes sociais sobre os respectivos usuários. A partir dessas informações, é possível traçar o perfil ideológico e as preferências políticas de cada internauta, e não somente prever o sucesso eleitoral de um candidato, como até munir o parlamentar de informações suficientes para apresentar proposições legislativas de caráter utilitário (GOMES, 2004; MIGUEL; BIROLI, 2010, 2011; BRAGA, 2014).

Ademais, não é o caso de o congressista de fato lograr a respectiva reeleição ou ascensão a cargo de natureza executiva, mas de ele envidar esforços nesse sentido durante todo o seu mandato parlamentar. Se ele consegue ou não o objetivo em tela é outra questão. Ainda que os índices de reeleição estejam aquém dos índices de renovação dos quadros parlamentares na Câmara dos Deputados, isso não significa que os congressistas não expendam parte generosa de sua performance legislativa para fins de *credit claiming*, *pork barrel* ou *position taking*. A análise pormenorizada do comportamento legislativo tem demonstrado como a conexão eleitoral entre os anseios da sociedade e a notícia da vida legislativa constitui variável de modo nenhum despidendo à compreensão dos institutos de participação política (CÔRTEZ, 2010).

As mais recentes pesquisas dignas de nota foram realizadas por Negrão (2018) e Macedo (2018). Negrão buscou explicar a dinâmica de uma comissão permanente da Câmara dos Deputados, sob amparo predominante da Teoria Informacional, em diálogo com as demais vertentes da Escola da Escolha Racional. O estudo concluiu que a Casa protagonizou poucas respostas legislativas à sociedade dentro do campo temático da comissão sob exame, em face da proeminência legislativa do Poder Executivo. Assim, o órgão estudado restou caracterizado como arena de debates desvinculados de produção legislativa própria. O autor aponta, todavia, a importância da atuação parlamentar para além da produção legislativa, na medida da especialização da comissão mediante acúmulo de informações relevantes com potencial de significativa influência sobre políticas públicas protagonizadas pelo Poder Executivo.

Macedo (2018) também assinala a preponderância do Poder Executivo enquanto objeto das audiências públicas realizadas em comissão permanente, em detrimento do debate acerca de proposições legislativas em trâmite. Macedo chega à conclusão de que, do ponto de vista das trocas informacionais acerca de proposições legislativas, as audiências públicas estudadas não apresentaram caráter predominantemente deliberativo, diante da factualidade de que apenas 20% delas se reportaram a proposições legislativas em tramitação. A autora pontua entre possíveis obstáculos ao deliberacionismo nas audiências públicas estudadas, a sobrecarga de compromissos assumidos pelos parlamentares em prejuízo das reuniões de audiência pública, aspecto também registrado por Santos e Almeida (2005) e por Côrtes (2010).

As demais audiências públicas estudadas por Macedo (2018) concentraram-se especialmente na fiscalização do Executivo, na exploração de assuntos novos – ainda não contemplados por projetos de lei em trâmite –, e no atendimento de demandas de setores específicos. “A tríade ‘fiscalização, exploração e demanda’ guarda alguma semelhança com as explicações do Novo Institucionalismo: partidária, informacional e distributiva” (MACEDO, 2018, p. 130): eis aqui importantes propósitos para a realização de audiências públicas, recortados pela autora. A respeito da finalidade fiscalizatória, fortemente enfatizada por Macedo (2018), cumpre assinalar que, ao haver se referido às audiências públicas realizadas no âmbito do Congresso norte-americano, também Leyden (1992 *apud* LEYDEN, 1995) deixou reforçada a relevância em questão. Em contraste, resta evidenciada a pouca importância que se tem conferido à competência constitucional das casas congressuais brasileiras de fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, conforme o estabelecido pelo Art. 49, X, CF/1988 (BRASIL, 2001a).

Ora, além da função representativa, disposta pelos Arts. 45 e 46, CF/1988 (BRASIL, 2001a), e da legislativa, estabelecida pelos Arts. 48, 51 e 52, CF/1988 (BRASIL, 2001a), há que ressaltar a função fiscalizatória do Poder Legislativo, não somente com ênfase na fiscalização financeira, mas, também, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas propostas pelo Poder Executivo. A tarefa de monitorar e de fiscalizar o Poder Executivo depende da formação, no interior das casas legislativas, de “opinião informada, constantemente submetida ao debate público e passível de ser alterada por consequência desta exposição, de forma a aproximá-la, o máximo possível, da expressão do melhor interesse público” (ANASTASIA; INÁCIO, 2010, p. 40). Sobre o alcance do “melhor interesse público”, Anastasia e Inácio (2010) sublinham a necessidade de construção de base informacional ampliada (SEN, 2000), mediante a interação tanto de identidades, como de preferências e demandas sociais que alertem e capacitem os legisladores nesse sentido.

Com o objetivo de cumprir sua função fiscalizatória junto ao Poder Executivo, Anastasia e Inácio (2010) sugerem aos parlamentares a permanente interação com a sociedade, mediante instrumentos de participação política que confirmem voz aos grupos organizados. A ideia é ampliar a base informacional dos congressistas quanto aos interesses da sociedade e às relações entre demandas, políticas e resultados, além do desenvolvimento da *expertise* requerida para a fiscalização de atos e omissões do Poder Executivo. O instituto da audiência pública constitui, pois, fórum apropriado ao cumprimento desse propósito.

Acerca da vida legislativa em sede de comissão temática, onde se realizam audiências públicas, Côrtes (2010) pontua, entretanto, que o aspecto informacional se viu desmerecido, já que tanto os partidos como os próprios membros da comissão atuaram, em maior percentagem, como “principal”. Côrtes (2010) e Macedo (2018) discorrem acerca da proeminência do argumento partidário sobre o caráter informacional das audiências públicas em comissão temática da Casa. Além disso, as autoras conferem destaque à íntima relação entre as pautas midiáticas, os temas objeto de requerimentos de audiência pública e a conexão eleitoral, o que ressalta o aspecto distributivista do objeto de estudo. Côrtes (2010) sublinha a dominância do presidente da Casa e dos líderes partidários sobre as decisões tomadas no âmbito da comissão estudada e Macedo (2018) identifica a Teoria Partidária como a que mais bem explica a utilização de audiências públicas na disputa travada entre governo e oposição em sede de comissão permanente.

Como se vê, nos últimos vinte anos as discussões concernentes à dinâmica legislativa no âmbito das comissões permanentes da Câmara dos Deputados brasileira têm gravitado em torno das teorias advindas do Neoinstitucionalismo da Escolha Racional. Resta, pois, das ponderações supramencionadas, que cada uma das vertentes da Escola explica apenas parcialmente a dinâmica legislativa brasileira, especialmente no âmbito das comissões legislativas. Um dos desafios empreendidos pelo presente estudo consiste exatamente em ampliar o espectro teórico até agora utilizado, no sentido de abrir caminho para a melhor compreensão do papel desempenhado pelas audiências públicas realizadas em sede de comissão permanente da Câmara dos Deputados, bem como para a sua possível ressignificação em termos de aferição de resultados.

1.2.2 O Neoinstitucionalismo Histórico e a dependência da trajetória

No que respeita à compreensão das instituições, o Neoinstitucionalismo Histórico considera tanto as regras formais quanto as informais, e também o tempo e o contexto como

variáveis (PIERSON, 2004). Selznick (1972) afirma que a institucionalização constitui um “processo” forjado ao longo do tempo, à medida que repercute características históricas decorrentes de práticas realizadas por quem dele participa e trabalha – por grupos, por interesses e pelo relacionamento dos atores com o ambiente. Hall (1996) aponta entre as características distintivas do Neoinstitucionalismo Histórico a relação entre as instituições e o comportamento dos atores em termos amplos, ao incorporar a noção de eficiência, de legitimidade social, de *path dependence*, de consequências não-intencionais, e de outros elementos à análise institucional, tais como de ideias e de sistemas de crenças. Sob esse ponto de vista, consideram-se instituições os procedimentos, os protocolos, as normas e as convenções (HALL; TAYLOR, 2003).

Entre as relevantes perspectivas de análise do Neoinstitucionalismo Histórico, destaca-se a *path dependence*. Trata-se de fatores que “em um momento histórico particular determinam variações nas sequências sócio-políticas, ou nos resultados dos países, sociedades e sistemas” (LEVI, 1992, p. 28). Em outras palavras, eventos passados influenciam a situação presente e “a história conta”. Assim, um dos principais argumentos dessa Escola de pensamento é que as escolhas feitas no momento em que as instituições são formadas acabam por constranger o desenvolvimento delas ao longo da história, em face de uma tendência das instituições de dificultar transformações que lhe quebrem a inércia. Gains, John e Stoker (2005) ensinam que as escolhas realizadas durante o período de formação das instituições exercem influência contínua “amplamente determinante” sobre o futuro dela. Portanto, as reflexões realizadas acerca do campo político sob o fundamento da análise institucional histórica buscam compreender como as decisões dos atores, sucessivas e acumuladas ao longo do tempo, adquirem a capacidade de erigir instituições que deixam legados políticos e econômicos quase irreversíveis. North (1990) explica que as instituições eficientes adquirem estabilidade ao longo do tempo, tendem a preservar a respectiva estrutura normativa e tornam toda pretensão de mudança dependente dessa estrutura pré-estabelecida. Seria esse o caso da audiência pública realizada em sede de comissão permanente da Câmara dos Deputados?

Ora, qualquer tentativa de compreensão e interpretação do instituto da audiência pública no âmbito do Poder Legislativo será incompleta se desprovida de um mínimo de reflexão acerca da circularidade entre o modelo representativo de governo e a participação política em sede de governo democrático. Isso porque a audiência pública promove, de maneira singular, significativo diálogo entre ambos os institutos no curso do processo legislativo. E o valor desse diálogo eclode exatamente da contradição que o termo “democracia representativa” encerra, já que, historicamente, o “governo do povo” não tem alocado esse mesmo povo como

sujeito ativo das decisões tomadas no âmbito do processo legislativo (MIGUEL, 2005). Nesse sentido, cumpre percorrer o caminho traçado pelo modelo representativo de governo e verificar em que medida a concepção da audiência pública como instituto de participação política na Câmara dos Deputados resultou dessa trajetória.

Em face do exposto, note-se que a crítica à representação política jaz no crescente distanciamento entre os representantes eleitos e o respectivo eleitorado, cuja participação, historicamente, tem restado circunscrita ao voto, praticamente exclusivo ao momento da eleição. Nesse sentido, não poucos teóricos, como Pateman (1970), Habermas (1992), Avritzer (2009) e Avritzer e Santos (2007), entre outros, têm proposto alternativas ao modelo representativo, com vistas a ampliar a participação política no processo legislativo, e, assim, dirimir a chamada crise da representação política. Ocorre que, em face das dificuldades operacionais enfrentadas pelo modelo representativo no que respeita à participação política, quando teóricos propõem a criação de uma alternativa democrática para o paradigma dominante, terminam por oferecer algum tipo de combinação entre governo representativo e democracia participativa (VITULLO, 2009).

Avritzer e Santos (2003) defendem a articulação de ambos, mediante processo de complementaridade entre as formas institucionais dos dois modelos. Vitullo (2009) posiciona-se contrariamente à sinonímia entre representação política – pura e simples – e democracia representativa. Dentro da linha teórica oferecida por Vitullo (2009), cabe citar ainda Macpherson (1978) e Martins (1994, 2003), que avançam na busca de modulação do modelo representativo. O primeiro propõe a edificação de uma pirâmide cuja base seja a participação popular direta e os níveis superiores da democracia representativa, isto é, do exercício da representação com interferências participativas. O segundo adverte da necessidade de se criarem canais de participação popular que corrijam as deficiências decorrentes do governo representativo, sem, contudo, substituí-lo. Pogrebinschi e Santos (2011), por sua vez, trazem um outro olhar sobre a mesma temática, quando criticam a alcunhada “crise” da democracia representativa. Os autores entendem não se tratar de uma crise do modelo, mas de um processo de metamorfose. Em vez de crise, o que vem progressivamente acontecendo seriam transformações da maneira como a representação política tem-se manifestado ao longo da história. Manin (1995) apresenta importantes reflexões que cooperam com o pensamento de Pogrebinschi e Santos (2011).

A partir da segunda metade do século XIX, o modelo representativo de governo passou a sofrer transformações que Manin (1995) reuniu em dois grupos: o primeiro, a transição entre a “democracia do parlamento” e a “democracia dos partidos”; e o segundo, a transição entre

esta última e a “democracia de público”. O autor procede à reflexão acerca da metamorfose gradual do modelo representativo, que dá à luz a “democracia de público”, dirigida por especialistas em comunicação de massas e de candidatos a carreiras políticas. O “governo da *audience*” representa o governo dos especialistas da mídia. Na ótica do autor, o papel dos meios de comunicação de massa vê-se sobremodo limitado na “democracia do parlamento”, em que as discussões não se davam publicamente, mas restavam escondidas no interior das casas parlamentares, e as decisões políticas gozavam de elevada confiança por parte do eleitorado.

De outra sorte, na “democracia de partido”, o papel da mídia era basicamente partidário e a imprensa seguia unida ao partido com vistas à manutenção do interesse mútuo, seja como aliada, seja como oposição. Já, na “democracia de público”, o papel dos meios de comunicação de massa é fiscalizatório e denunciatório, mas não somente esse. Sabe-se quão crescente tem sido a participação da mídia no processo de agregação de capital político, de força mobilizadora de política – seja esse capital institucional ou pessoal (BOURDIEU, 2006). Bernardes e Barros (2007) assinalam que fatores como a pouca escolaridade do eleitorado somada à influência que os meios de comunicação de massa têm exercido significativa influência sobre a escolha política no Brasil e alçado a mídia à condição de ator sobremodo relevante, senão essencial, aos processos políticos brasileiros.

Assim, resta saber em que medida se dá a interface da “democracia de público” e a realização de audiências públicas em comissões permanentes da Câmara dos Deputados, especialmente em razão das conclusões de Côrtes (2010) e de Macedo (2018), quando enfatizam a significância dos meios de comunicação de massa no que se refere a reuniões dessa natureza. A análise em questão se fará a partir da percepção dessa ampla e progressiva construção de pensamento, de crença, de valor, de cultura ora percorrida. Semelhante concepção – que não se restringe a um pensamento pessoal aleatório e descontínuo, ou a um espaço de tempo isolado – não concebe mais uma visão puramente burkeana e madisoniana. Pelo contrário, o que eclode dessa construção é a necessidade de ressignificação do conceito de participação no processo de formação de políticas públicas, sem que isso signifique castração do poder de decisão do representante eleito. E por quê? Pelo valor cultural gradativamente consolidado em torno do significado de participação política dentro do modelo representativo de governo. Não se trata de determinar o que o representante decidirá, mas de tornar-se partícipe do processo de decisão; de ter a faculdade de expor livremente, diante do representante, o ponto de vista de diferentes seguimentos e, assim, ter a “oportunidade”, não a garantia, de interferir no processo legislativo.

As transformações históricas ora explanadas persistem, lenta e progressivamente. Jaz em curso um processo de transformação, não automático, nem imediato, que diz respeito diretamente ao papel da audiência pública, enquanto instrumento de participação política dentro do modelo representativo de governo. Resta claro que a discrepância entre representação e participação não está na total exclusão dos representantes na democracia direta, mas, sim, na exclusão do povo da arena da deliberação no âmbito do Poder Legislativo. Então, pode a audiência pública em sede de comissão permanente da Câmara dos Deputados constituir uma ponte institucional que amenize esse fator?

Em face das considerações apostas por Manin (1997) acerca da “democracia de público”, que seria o estágio atual decorrente do processo histórico da dicotomia representação/participação, faz-se sobretudo necessário avaliar o papel dos meios de comunicação de massa para os fins a que se destina este estudo de caso. A reflexão encontra justificativa, também, nas ponderações feitas por Mayhew (1974), Côtés (2009, 2010), Urbinati (2013) e Macedo (2018). De fato, o avanço tecnológico modificou, a partir do século XX, a dialética política, a maneira como o representante se relaciona com o eleitor, mediante veículos de comunicação como a televisão, o rádio e as redes sociais. Contudo, como bem observa Miguel (2002), embora a Ciência Política reconheça o papel da mídia, ainda lhe tem negado a devida relevância, por desconsiderá-la como variável significativa à reflexão científica acerca da prática política.

Ocorre que, no que se refere ao campo da política, a maneira como a mídia dissemina a realidade social e econômica do país surte efeitos não somente sobre o público, mas também sobre os agentes políticos, na medida em que constrói referências mediante as quais os representantes formulam as respectivas ações e reações políticas. Em outras palavras, os parlamentares se comportam como objeto da mídia e como sua fonte; mas não somente assim: os representantes se portam, ainda, como seu consumidor (MIGUEL, 2002). Pesquisa divulgada por Miguel e Máximo (2015) informa que 96,3% dos integrantes da Câmara dos Deputados leem jornais diariamente; 62,2% assistem todos os dias aos telejornais; 47,2% ouvem o rádio e acessam *websites* jornalísticos diariamente; e 87,8% leem revistas semanalmente. Ressalte-se, porém, que a importância dos meios de comunicação de massa para o campo da política evidencia-se para além do aporte de capital político que a mídia agrega aos agentes políticos: ela igualmente fomenta a definição da agenda política.

Miguel (2002, p. 170) assinala que “a pauta de questões relevantes postas para a deliberação pública é em grande parte condicionada pela visibilidade de cada questão nos meios de comunicação”; e é justamente essa visibilidade que possibilita parte da comunicação que se

dá entre o representante e o público com quem ele busca conexão eleitoral. Assim, os representantes procuram orientar suas ações e reações, no âmbito do Poder Legislativo, sob a presunção do impacto midiático delas decorrente, isto é, da posterior difusão, pelos meios de comunicação de massa, da respectiva atuação legislativa. Côrtes (2009) faz referência ao poder e à influência da mídia sobre a vida legislativa, tendo sublinhado que transformações sócio-políticas refletem, não poucas vezes, representações de cunho midiático. Isso se dá quando a imprensa procede à escolha dos temas que mobilizarão a opinião pública e que, conseqüentemente, influenciarão os tomadores de decisões públicas: quando os meios de comunicação de massa funcionam como *agenda-setters*, formadores da agenda pública (SHAW; MCCOMBS, 1977).

A mídia, então, teria o poder de influenciar os congressistas na escolha das matérias que tramitariam pelas casas legislativas. E por quê? Por que o parlamentar, na busca por reeleição ou por ascensão na carreira política, busca auferir legitimidade à sua atuação parlamentar diante do eleitorado, ao alinhar-se a favor da opinião pública quanto às publicações emitidas por revistas, jornais, emissoras de TV, de rádio (CÔRTEZ, 2009) e, a partir deste século, pela internet. A mídia, então, torna-se o instrumento redutor da distância que separa representantes de representados, exatamente o cerne da crítica empreendida ao modelo representativo de governo.

A Pesquisa Brasileira de Mídia 2016: Hábitos de Consumo de Mídia pela População Brasileira, divulgada pela Secretaria de Comunicação Social do Governo Federal brasileiro (BRASIL, 2016), informa que a televisão é o principal meio de obtenção de informações por parte de 89% dos brasileiros. A internet o é de 49%, o rádio de 30% e o jornal de 12% deles. A Pesquisa afirma que os telespectadores confiam “sempre” ou “diversas vezes” nas notícias veiculadas, sendo que 77% deles fazem uso da televisão todos os dias, com uma média de três a quatro horas diárias. A pesquisa assinala, ainda, que, entre os entrevistados que acessam a internet em busca de informações, 50% o fazem diariamente e 91% utilizam o aparelho celular para esse fim. Outrossim, pesquisa divulgada pela Consultoria ComScore, intitulada Futuro Digital em Foco Brasil 2015 (COMSCORE, 2015), afirma que os brasileiros são líderes no tempo expendido em redes sociais e que a média nacional é 60% mais elevada do que a de todo o planeta. A pesquisa assinala que o brasileiro gasta, em média, 650 horas por mês com as redes em questão e que 38,3 milhões dos usuários de internet realizam os respectivos acessos mediante *smartphones* e *tablets*.

Rodrigues (2002) explica que o descrédito do discurso político diante da opinião pública leva o parlamentar a buscar meios de recuperar credibilidade junto aos eleitores, e ele

o faz por meio da mídia. Cabe aqui citar pesquisa realizada pelo *Reuters Institute* e a Universidade de Oxford (NEWMAN, 2017), cujos resultados levaram à conclusão de que o Brasil é o segundo país com maior confiança na mídia, tendo sido ultrapassado apenas pela Finlândia. Em 2018, o Brasil ficou em terceiro lugar. Segundo a pesquisa, o declínio dessa confiança muitas vezes parece estar ligado à tensão política. Notadamente, o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff e seus desdobramentos nortearam a mídia ao longo de todo o ano de 2016, período em que o ambiente político se tornou extremamente polarizado². O Instituto apontou que a confiança geral nas notícias veiculadas continuou alta naquele ano, ainda que, em razão da referida polarização, a porcentagem de pessoas que acreditavam que a mídia estivesse livre de influência política indevida tenha caído de 36% para 30%. Agregue-se a esse fator a decrescente confiança que o brasileiro tem depositado na classe política: pesquisa publicada pelo Instituto Ipsos (2017) afirma que 93% dos brasileiros não confiavam nos representantes eleitos. A pesquisa também anuncia que 86% dos entrevistados declararam concordar total ou parcialmente com a afirmativa de que “os partidos e políticos tradicionais não se preocupam com pessoas como eu”.

Ressalte-se que os representantes se submetem à agenda midiática quando esta traz à lume matérias polêmicas, dilemas sociais e econômicos; quando traduzem a opinião pública; quando fiscalizam e denunciam; quando exigem posicionamento da parte do parlamentar; quando conferem visibilidade a ele, entre outras oportunidades. Rodrigues (2002) afirma que a influência da televisão é proporcional à carência de informação por parte do público e que o conhecimento prévio desse fato pelos representantes impulsiona-os a chamar a atenção da mídia para si (RODRIGUES, 2002). Paralelamente, Miguel (2002) considera que, quanto menor o volume de capital político, maior a dependência dos meios de comunicação de massa. Ademais, quanto mais alta a hierarquia política que se pretende alcançar, maior a busca por visibilidade dos meios de comunicação (MIGUEL, 2002).

Pesquisa realizada por Côrtes (2010) apurou que não menos que 62,5% dos requerimentos de cunho informacional³ apresentados no âmbito de uma comissão temática da Câmara dos Deputados, integrada eminentemente por parlamentares do “baixo clero”, no período de 2003 a 2007, tiveram sua origem em notícias veiculadas pelos meios de comunicação de massa. É de notar que, no ano de 2007, a proporção chegou a 86,42%. A

² Note-se, aqui, a interligação entre o sistema de crenças e sua *path dependence* em termos de consequências não-intencionais.

³ Por requerimento informacional, entendam-se aqueles cujo desígnio, entre outros, é a obtenção de informações, tais como requerimentos de realização de audiência pública, de convocação de Ministro, de seminário, de Comissão Geral, de grupo de trabalho, de auditoria e de informação.

pesquisa também informa que os requerimentos de cunho regional analisados no período chegaram a representar 65,43% das proposições dessa natureza, o que denota a imensa preocupação do representante membro daquele órgão em conectar-se ao canteiro eleitoral, mediante a agenda pautada pelos meios de comunicação de massa. Assim, o fato de determinado tema despertar a atenção da mídia não somente atrai o olhar dos parlamentares para a matéria, como pauta parte do processo legislativo por eles encabeçado.

Ademais, conforme preceitua Rodrigues (2002), os membros do Congresso gravitam em direção a questões que oferecem melhores chances a menor custo. No que se refere à conexão eleitoral, assinala-se aqui o custo operacional da publicidade, tendo em vista, por exemplo, que propaganda custa caro: um anúncio de meio minuto em rede de televisão, no horário nobre, pode ultrapassar a marca de um milhão de reais. Então, tornar visíveis, a custos menores, atos, argumentos e opiniões políticas, ao maior número possível de eleitores, requer do parlamentar a criação de estratégias comunicacionais que atrelem seu cotidiano legislativo aos conteúdos públicos que redundem em aporte de visibilidade midiática. Posto isso, a considerar o período histórico vigente, sob a ótica de Manin (1997), cumpre verificar a influência da mídia em termos de propósito e de resultados pretendidos no que se refere às audiências públicas estudadas.

1.2.3 O Neoinstitucionalismo Sociológico e o mito institucionalizado

Este estudo prossegue na saga de abrir caminho para a melhor compreensão das audiências públicas realizadas em comissão permanente da Câmara dos Deputados, agora mediante a terceira vertente do Neoinstitucionalismo, a Sociológica. O argumento teórico experimentado por esta pesquisa parte da ponderação oferecida por Santos Filho *et al.* (2010) em reflexão mediante a qual propuseram a utilização do Institucionalismo Sociológico como fundamento para explicar a lógica da dinâmica administrativa da Câmara dos Deputados. Os autores, ao haver perscrutado a possibilidade de aplicação de técnicas gerenciais à gestão pública, concluíram que a vertente sociológica do Neoinstitucionalismo tem o condão de abrir espaço para a compreensão de peculiaridades inerentes à Câmara dos Deputados, decorrentes do papel diferenciado de sua dinâmica, em contraste à do Poder Executivo, por exemplo. Santos Filho *et al.* (2010) procederam à seguinte indagação: como avaliar o quanto determinada ação administrativa contribuiu para a produção de uma norma? Os autores buscaram explicações a partir do Neoinstitucionalismo em sua vertente sociológica, escola de pensamento forjada dentro do esquadro da Teoria das Organizações.

A reflexão proposta por essa Escola Neoinstitucionalista questiona a diferença que se costuma fazer entre o mundo social que conecta meios a fins, em termos de resultado, e o mundo influenciado por práticas culturais. Diferentemente do “enfoque de cálculo” da Escola da Escolha Racional, que dá ênfase ao caráter instrumental e estratégico do comportamento, o Neoinstitucionalismo Sociológico busca um “enfoque cultural”, que enfatiza o aspecto rotineiro dos procedimentos e o desempenho de papéis a partir da perspectiva de mundo que o ator político extrai da respectiva interpretação de circunstâncias e acontecimentos (DIMAGGIO, 1991; DIMAGGIO; POWELL, 2001; HALL; TAYLOR, 2003). Segundo Théret (2003), a concepção de cálculo, estratégica, opõe-se à cultural, que, de tão convencional, chega a escapar à análise. Segundo Hall e Taylor (2003), quando se fala do aspecto cultural, não se trata apenas de valores compartilhados, mas de uma rede de rotinas, de símbolos e de cenários que formam o quadro de referências para os comportamentos.

Sob influência de Max Weber, não poucos teóricos excluem o fator cultural da reflexão acerca da eficácia das estruturas burocráticas, sob a justificativa da exigência feita pelas organizações de que se cumpram tarefas a ela relacionadas (DOBBIN, 1994). Para além dessa linha limítrofe, os neoinstitucionalistas da vertente sociológica pontuaram a existência de práticas institucionais adotadas por organizações contemporâneas não em razão de sua eficácia quanto ao cumprimento de tarefas, em sentido objetivo, mas em razão de fatores culturais, análogos a mitos e a cerimônias realizadas por incontáveis sociedades. Tais procedimentos tornar-se-iam práticas institucionais não com o objetivo de maximizar eficácia, mas em razão de processos de transmissão cultural, à semelhança dos que fazem nascer práticas culturais de maneira geral.

Será esse o caso da audiência pública realizada na Câmara dos Deputados? Será possível mensurar o nível de sucesso, de eficácia, de efetividade de reuniões dessa natureza sob o enfoque cultural, a partir da análise da respectiva rede de rotinas, de símbolos e de cenários? Será isso possível, não pela quantificação do cumprimento de tarefas, mas pela observação de procedimentos progressivamente institucionalizados em decorrência de processos de transmissão cultural? Certamente é possível, considerando que, sob o ponto de vista do Neoinstitucionalismo Sociológico, até a mais burocrática das práticas pode ser explicada mediante características culturais (HALL; TAYLOR, 2003).

Hall e Taylor (2003) apontam três características que destacam a Escola Sociológica das demais vertentes neoinstitucionalistas. Primeiramente, as instituições são enxergadas por um prisma bem mais amplo que o já abordado: não somente como regras, procedimentos ou normas, mas, também, como símbolos, esquemas cognitivos e modelos morais (CAMPBELL,

1995; MEYER; SCOTT, 1994). Essa compreensão erige padrões de significação responsáveis pelo norteio das ações avaliadas. Em face disso, os conceitos de instituição e de cultura se aglutinam, no sentido de representarem, juntamente, uma teia de hábitos, símbolos e cenários que forjam modelos de comportamento (SWIDLER, 1986). Assim, o valor da instituição independe dos produtos ou serviços que ofereça (PERROW, 1986) e, para estudá-la, cumpre perceber a respectiva construção histórica e as influências do meio social em que esteja inserida (SELZNICK, 1972, 1996).

Outro ponto assinalado por Hall e Taylor (2003) é a influência do construtivismo social sobre o Institucionalismo Sociológico, ao preceituar que as instituições não somente influenciam o comportamento dos atores quando especificam o que se deve fazer, mas também quando abrem espaço para a “imaginação” sobre o que fazer, em dado contexto. Então, as instituições não interfeririam apenas nas estratégias a calcular, mas, também, nas próprias preferências dos atores, uma vez que até mesmo a identidade, a imagem de si mesmos, é erigida a partir de formas, imagens e signos institucionais (BERGER; LUCKMANN, 1966; WENDT, 1987). Assim, quando o indivíduo é confrontado por determinada circunstância que lhe exige ação e/ou reação, ele, mediante raciocínio prático, escolhe, entre os modelos institucionais à disposição naquele momento, uma linha de ação, ou, ainda, uma modalidade de reação intimamente conectada à respectiva interpretação cultural (HALL; TAYLOR, 2003). Em que medida esse conceito se aplica às audiências públicas, à motivação de seus requerimentos, à justificativa das proposituras e à deliberação sobre elas? Sob semelhantes bases, que propósitos essas reuniões podem ter?

Hall e Taylor (2003) afirmam que o Institucionalismo Sociológico se destaca das demais vertentes neoinstitucionalistas por se contrapor à ideia de que o desenvolvimento das organizações se dá por referência a critérios de eficácia. O contra-argumento apresentado é que elas “adotam com frequência uma nova prática institucional por razões que têm menos a ver com o aumento da sua eficiência do que com reforço que oferece à sua legitimidade social à de seus adeptos” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 211). Em outras palavras, elas se transformam em razão do reconhecimento de seus valores por um ambiente mais amplo. As práticas objeto de semelhante transformação podem, inclusive, soar estranhas quando comparadas ao cumprimento de metas oficiais. Em que medida esse conceito se aplicaria à realização de audiências públicas em comissão permanente da Câmara dos Deputados? Será que, em razão de seu valor cultural e da legitimidade social por elas imprimidas, a simples oportunização de realização de reuniões dessa natureza já constituiria variável endógena à aferição de sua eficácia?

A esse respeito, Hall e Taylor (2003) reportam-se à “lógica das conveniências sociais”, em confronto à lógica instrumental. A título de exemplo, os autores citam as conclusões de Fligstein (1990), quando defendeu a ideia de que empresários norte-americanos haviam diversificado suas empresas, nos anos 1950 e 60, não como reação funcional às exigências de cunho econômico e tecnológico do momento. Fligstein (1990) interpretou o fenômeno como decorrência do valor atribuído ao modelo nos foros profissionais dos quais aqueles empresários faziam parte, e também por que semelhante escolha endossava o papel social daquelas empresas e a respectiva visão do mundo. Hall e Taylor (2003) também fazem menção a Soysal (1994), que defendeu que a política de imigração adotada por inúmeros países, em dado momento, havia sido levada a cabo não em razão de sua funcionalidade para cada Estado, mas em decorrência da reflexão emergente acerca dos direitos humanos. Esses são exemplos de como as dimensões interativa e criativa confluem no processo de constituição das instituições.

Cumprir saber em que medida semelhantes dimensões confluíram no processo de constituição da audiência pública como instituição participativa no âmbito da Câmara dos Deputados. A relevância desta vertente neoinstitucionalista para efeitos do estudo de caso ora empreendido, especificamente, jaz na reflexão acerca do fato de que existem organizações cuja produção é realmente difícil de avaliar, especialmente mediante critérios meramente técnicos. A Câmara dos Deputados é um caso delas, conforme Santos Filho *et al.* (2010) pontuaram. Segundo eles, isso se dá em razão da incerteza decorrente da imprevisibilidade de contingências técnicas específicas. Pode ser que a legitimidade de procedimentos realizados no âmbito de organizações assim, como é a Câmara Baixa brasileira, possa ser auferida pela absorção de “mitos” institucionalizados, isto é, mediante a confiança e a estabilidade alcançadas por meio de sua equivalência às regras institucionais. Poder-se-iam medir os resultados das audiências públicas estudadas sob a concepção do instituto como mito institucionalizado de participação política? Como?

Ora, organizações institucionalizadas não costumam promover a supervisão contínua de sua produção, exatamente porque semelhante procedimento traria à luz suas ineficiências técnicas e funcionaria como fator impeditivo à absorção dos mitos institucionalizados. Assinale-se, porém, que a ausência dessa supervisão não isenta as instituições de se submeter a controle; este resultaria da confiança e da boa-fé dos componentes internos e externos, que reduziria incertezas acerca de sua eficácia e conferiria às respectivas ações a legitimidade garantidora de sua sobrevivência (DIMAGGIO; POWELL, 2001). Meyer e Rowan (1999) afirmam que a demanda por eficiência de um instituto pode levar à má interpretação dos esforços empreendidos pela instituição e que as organizações que incorporam em suas

estruturas formais institutos racionalizados e legitimados – em outras palavras, mitos institucionalizados – têm o condão de otimizar a respectiva legitimidade, agregar recursos e elevar a sua capacidade de sobrevivência em nível institucional.

O Novo Institucionalismo Sociológico estabelece, então, o predomínio da dimensão simbólica sobre a dimensão técnica, em razão das particularidades inerentes à organização institucionalizada, bem como da instabilidade do ambiente em que se encontram. A sobrevivência da instituição restaria garantida, assim, à medida da absorção dos mitos institucionalizados. Ora, para a caracterização das audiências públicas objeto deste estudo como mitos institucionalizados, há que verificar a dinâmica dos componentes internos e externos a ela – em termos de usos, de costumes, de valores culturalmente afirmados, que confirmam legitimidade suficiente para a respectiva sobrevivência. Qual seria, pois, a dimensão simbólica das audiências públicas em questão?

Toda essa reflexão encontra sentido dentro do propósito deste estudo de caso, especialmente porque pesquisas empreendidas sobre audiências públicas em comissões permanentes das casas legislativas brasileiras têm oferecido conclusões que reforçam a ineficácia do importante instrumento de participação política. A conclusão decorrente se deu pela pouca ou nenhuma influência que a realização de audiências públicas tem apresentado junto às deliberações de proposições legislativas no âmbito da Casa. Mas, seria esse o critério mais fidedigno para avaliação dos resultados advindos do dispositivo em questão? Ao se proceder a indagação análoga à formulada por Santos Filho *et al.* (2010), pergunta-se: considerando as especificidades inerentes à arena legislativa – o *campus* da discussão exaustiva, da participação de diferentes setores da sociedade, da confluência da diversidade social, política e econômica – que critério melhor se adequaria à aferição o sucesso de audiência pública realizada em comissão temática da Casa – o de cálculo ou o sociológico? Se Santos Filho *et al.* (2010) veem no Institucionalismo Sociológico uma alternativa para a identificação e a análise das especificidades encontradas na dinâmica da gestão administrativa na Câmara dos Deputados, será isso possível no que se refere ao instituto da audiência pública?

Poderia, pois, o Novo Institucionalismo Sociológico cooperar para a melhor fundamentação da dinâmica que envolve a audiência pública em comissão permanente, especialmente quanto à aferição de resultados? Pode a Teoria Sociológica complementar o suporte teórico já oferecido pelas vertentes da Escola da Escolha Racional, no que se refere à relevância da audiência pública em termos de resultados legislativos? Quando Moisés (1995) afirma que a legitimidade das instituições está intimamente conectada à cultura política, e também que o funcionamento delas exerce influência direta sobre as crenças populares no que

se refere à política, é possível considerar que a vertente sociológica do Neoinstitucionalismo respalde a Escola da Escolha Racional na explicação da dinâmica das audiências públicas realizadas em comissão permanente da Câmara dos Deputados?

1.2.3.1 As regras informais

Considerando que o Neoinstitucionalismo Sociológico confere significativa ênfase às regras informais (CARVALHO; VIEIRA; GOULART, 2005; HELMKE; LEVITSKY, 2006; FERREIRA JÚNIOR, 2015; BEDRITCHUK, 2017), coopera com as conjecturas supra-apresentadas a reflexão aposta por Ferreira Júnior (2015), que discorre sobre a influência das instituições informais no processo de tomada de decisões políticas e a contradição entre reconhecer a existência de semelhantes regras, mas desconsiderá-las nos resultados de pesquisa. O autor chama a atenção para o fato de os teóricos até fazerem menção às arenas, aos atores, às práticas e às regras informais, mas sem o necessário registro do respectivo grau de influência sobre os resultados institucionais ou a apresentação de explicações para o fenômeno. Sobre isso, Ferreira Júnior (2015) assinala que a prevalência da escolha de métodos qualitativos vai de encontro às ações e resultados relativos às instituições informais, que sobretudo dificultam a respectiva mensuração, por dificilmente se registrarem em atas, em extratos ou em notas taquigráficas. Em face do exposto, o autor pontua que semelhante desconsideração importa incompletude dos resultados de pesquisa e que para a melhor compreensão do todo institucional, cumpre a prevalência de uma visão sistêmica, “não compartimentada”, que inclua tanto as instituições formais quanto as informais.

De acordo com North (1990), segundo o qual as regras formais e informais coexistem e se relacionam mutuamente seja qual for o sistema, os atores flutuam entre as duas modalidades de instituições, combinadas ou arrançadas, conforme contemplem as respectivas pretensões utilitaristas. Ferreira Júnior (2015) acrescenta que as instituições formais não necessariamente determinam as ações dos atores políticos, que usufruem de graus de liberdade mediante a utilização de regras informais, tendo em vista estas se configurarem como alternativas, complementos e até substitutos para as regras formais. Sob esse ponto de vista, as regras informais delinearão o funcionamento institucional, ao reforçar, suplantando ou até subvertendo as regras formais. O'Donnell (1996) assegura a grande influência que as regras institucionais informais exercem sobre o funcionamento de não poucas democracias e organizações, sem as quais a compreensão da racionalidade dos atores políticos seria impossível.

Ora, Ferreira Júnior (2015) afirma que as casas legislativas brasileiras apresentam abundantes exemplificações de práticas informais institucionalizadas que, em não poucas oportunidades, revelam-se mais influentes sobre os resultados dos processos deliberativos que o disposto normativamente. Bedritichuk (2017) menciona as comissões mistas, criadas com o fim de apreciar medidas provisórias, onde os membros se valem de práticas emolduradas a cada reunião e jurisprudenciadas por decisões das respectivas presidências. Ferreira Júnior (2015) cita, ainda, as frentes parlamentares, organismos que agrupam deputados e senadores em um modelo suprapartidário, paralelamente aos partidos e comissões temáticas da respectiva casa legislativa. Semelhantes frentes agiriam ora como partidos, ora como movimentos sociais, ou, ainda, como lobistas, cujas regras de fidelidade, de expressão, de manobra e de influência no processo decisório são eminentemente forjadas sob o espectro informal.

Aguiar (2015) assinala a eleição dos presidentes e vice-presidentes das comissões temáticas, disciplinada pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2015) – arts. 7º e 39, quando explica que a norma regimental dá margem à complementação normativa informal, de maneira a atender à exigência de proporcionalidade partidária na composição da comissão. Rabelo-Santos (2005) informa que os acordos em questão se tornaram parte da tradição da Câmara dos Deputados, especialmente em razão dos impasses que periodicamente entrecortam o processo legislativo ordinário. Ferreira Júnior, Perlin e Rocha (2012), por sua vez, referem-se ao fato de por trás de cada deliberação de proposição legislativa há influência de regras informais que somente são identificadas mediante acompanhamento do processo legislativo a ela afeto. Bachrach e Baratz (1963) ressaltam, ainda, o fato de o processo legislativo ser marcado não somente por decisões políticas, mas, também, por “não-decisões” – *nondecisionmaking process*, e que os parlamentares às vezes participam mais vigorosamente do processo de não-tomada de decisão, do que das decisões efetivamente tomadas. No que se refere à realização de audiências públicas no âmbito das comissões permanentes da Câmara dos Deputados, poderiam elas se caracterizar como elementos de um *nondecisionmaking process*? Que elementos culturais balizariam semelhante caracterização?

Ora, a eventual existência de regras informais que lhes conduzam as práticas pode reforçar a caracterização do instituto como mito institucionalizado de participação política. Em caso positivo, as regras informais reforçariam o caráter simbólico da audiência pública como instituição participativa dentro do modelo representativo de governo e como lócus do debate político entre representados e representantes eleitos. A evidência de regras informais também pode reforçar a confiança e a boa-fé dos componentes desse tipo de reunião, que reduziriam incertezas acerca de sua eficácia e conferiria às respectivas ações a legitimidade garantidora de

sua sobrevivência. Nesse sentido, cumpre registrar outro fenômeno singular, de caráter eminentemente cultural, que envolve crenças, valores e costumes: o acordo de procedimentos.

Ao início de cada sessão legislativa, algumas comissões têm por hábito submeter à aprovação do colegiado um acordo de procedimentos, mediante o qual a atividade legislativa se norteia durante todo o ano. Esse acordo não encontra previsão constitucional, mas recorre ao art. 51 do RICD (BRASIL, 2015), que preconiza às comissões permanentes a faculdade de estabelecer regras e condições específicas para a organização e o bom andamento dos respectivos trabalhos, respeitadas as prescrições regimentais, bem como as constantes do “Regulamento das Comissões”. Ocorre, contudo, que o Regulamento em questão nunca chegou a ser normatizado e, conseqüentemente, as regras informais praticadas no âmbito das comissões permanentes da Câmara dos Deputados costumam descer a um nível de detalhamento procedimental não previsto nem constitucionalmente, nem regimentalmente – razão por que seu conteúdo admite procedimentos saneadores próprios e difere de comissão para comissão (MIRANDA, 2018).

Embora possa se considerar semelhante acordo provido de formalidade, por sujeitar-se à deliberação de colegiado e, conseqüentemente, tornar-se público mediante registro em ata e divulgação em áudio e vídeo, a visão desta autora diverge de semelhante ponto de vista. A discordância se explica em razão de sua caracterização como “acordo de cavalheiros”, sem registros de punição por descumprimento. Posto isso, a adoção de acordo de procedimentos para realização de audiências públicas pode também reforçar a visão destas como mitos institucionalizados de participação política, especialmente pelo esforço no sentido de manutenção de sua prática, a partir de valores compartilhados, de rotinas, de símbolos e de cenários que servem de referência para os procedimentos adotados. A adoção do acordo de procedimentos pode evidenciar, ainda, a força de mitos transmitidos culturalmente, cujo valor está atrelado à respectiva construção histórica e às influências do meio social em que esteja inserida.

1.3 COMO AFERIR O NÍVEL DE “EFETIVIDADE” DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS?

Uma das questões centrais abordadas por algumas das últimas reflexões feitas sobre participação política, no âmbito do Poder Legislativo brasileiro, são as dificuldades enfrentadas pelos pesquisadores no sentido de se calcular o grau daquilo que se alcunhou como “efetividade” das instituições participativas (PIRES, 2011; WAMPLER, 2011; CORTÊS, 2011). O que se tem percebido é que a metodologia utilizada no sentido de aferir nexos causais

entre participação política e resultados dela decorrentes ainda é consideravelmente difusa. Assim, a complexidade do encargo de se extrair o nível de eficácia dos institutos de participação política tem levado estudiosos a propor diferentes maneiras de se avaliar a qualidade das instituições participativas.

Preliminarmente, aqueles que colocam sob enfoque a deliberação sobre matéria legislativa consideram que o nível de “efetividade” de determinada instituição participativa está literalmente atrelado ao resultado da tomada de decisões políticas. Cortês (2011) e Zorzal e Carlos (2017), contudo, pontuam não poucos desafios decorrentes da dificuldade de se isolarem variáveis com vistas à mensuração da capacidade de uma audiência pública influenciar os resultados das votações das proposições legislativas a que se refira. Ademais, autores como Braga (2009), Corrêa (2010), Faria (2012), Teixeira (2012), Lacerda (2013), Oliveira (2014), Nascimento (2015), Macedo (2018) e Negrão (2018) sublinham dificuldades que as audiências públicas realizadas no âmbito do Parlamento brasileiro têm enfrentado no sentido de interferir objetivamente na deliberação de projetos de lei e proposições legislativas afins.

Entrementes, há aqueles que se concentram na avaliação do desenho institucional, em termos de normativos que delineiem o tempo, o modo e os agentes relacionados à implementação da instituição participativa. Na ótica destes, a medição do grau de institucionalização formal da instituição participativa permite dimensionar o respectivo potencial de dirigir a dinâmica dos atores envolvidos no processo, bem como os potenciais resultados da participação política (LOPES; NASCIMENTO; 2016). Nesse sentido, acerca da necessidade de se medirem os efeitos da participação, Cunha e Almeida (2011) ressaltam que, para dimensionar a “efetividade” dos institutos a ela relacionados, o pesquisador deve avaliar múltiplos fatores conjugados, especialmente sobre quem institui e quem participa do processo, de maneira a compreender a natureza e a substância da troca realizada. Então, com vistas a buscar a metodologia mais adequada à aferição pretendida, Cunha (2009), Cunha e Almeida (2011) e Cunha *et al.* (2011) reforçam que o desenho institucional constitui uma das mais relevantes condicionantes endógenas para a avaliação da “efetividade” dos institutos de participação política.

No mesmo sentido, Fung e Wright (2003) afirmam que o formato institucional do instrumento de participação tem o condão de oferecer os parâmetros de sua atuação, quais sejam: as regras, os ritos e os procedimentos que constroem ou estimulam resultados. São esses parâmetros que, segundo Fung e Wright (2003), trazem à luz as tendências inclusivas dos espaços de participação política e o respectivo potencial de influência sobre o processo legislativo. Faria e Ribeiro (2011) entendem que regras e procedimentos institucionais

interferem nos resultados da participação, não sendo neutros nem isentos, uma vez que eventualmente se revelam mais ou menos inclusivos, ao elevar ou diluir o grau de influência da participação dentro do processo deliberativo.

Faria e Ribeiro (2011) observam, ainda, que a relevância do formato institucional determina quem pode se tornar participante, bem como o tempo e o modo em que se faculta a participação. Segundo estes autores, quanto maior for o grau de regulação do funcionamento de um instituto participativo, mais institucionalizado este será e, por conseguinte, mais “efetivo” será. Do disposto pelos autores em questão, resta que o nível de eficácia de uma audiência pública no âmbito do Parlamento, por exemplo, pode ser medido pelo grau de sua institucionalização formal e pela respectiva sujeição ao normativo instituído.

Certamente que tanto aquele como este ponto de vista configuram modos de avaliação a utilizar em pesquisas sobre audiências públicas realizadas no âmbito do Parlamento. Seriam, porém, os únicos? Seriam eles suficientes? A presente pesquisa propõe que, a partir da identificação dos diferentes propósitos que as audiências públicas podem assumir é que se devam pesquisar os respectivos níveis de sucesso. Macedo (2018), por exemplo, buscou, sob o norte da Teoria Deliberativa, saber se as audiências públicas serviam para auxiliar decisões legislativas; e concluiu que, com esse propósito em vista, serviam pouco. Já Leyden (1992 *apud* LEYDEN, 1995), ao haver pesquisado sobre a ausência de incertezas na tomada de decisões políticas por parte dos membros das comissões parlamentares norte-americanas, afirma que há audiências públicas cujo propósito é tratar de políticas adotadas pelo Poder Executivo. Então, se o propósito destas for fiscalizatório, logicamente que o respectivo grau de eficácia deva ser medido em razão da finalidade em questão. Há, ainda, “quem acentue o caráter catártico das audiências, para que convidados e parlamentares ‘encenem’ um processo de debate democrático” (MACEDO, 2018, p. 51) – se assim for, deve ser sob o norte deste propósito que se deva aferir o respectivo nível de sucesso.

Posto isso, a ideia proposta pelo presente estudo de caso é estabelecer parâmetros para aferição do sucesso de audiências públicas a partir da identificação dos respectivos propósitos, sejam eles quais forem. Se o nível de institucionalização formal, por exemplo, for a base utilizada para a aferição do nível de efetividade da audiência pública, é a partir desse fundamento que o sucesso da reunião deve ser medido. Se o propósito for “educar”, i.e., disponibilizar, manter aberta à sociedade a faculdade, a oportunidade de vocalizar a respectiva liberdade de opinião, as respectivas queixas e demandas, no sentido de exercer pressão sobre a classe política, então deve ser a partir desse propósito, e não de outro, que se deva aferir o nível de eficácia da reunião.

2 DESENHO DE PESQUISA

Ora, se não é exclusivamente sobre projetos de lei em tramitação que tratam as audiências públicas realizadas em comissão temática, sobre o que mais elas tratam? E por que esse instrumento de participação política tem sido considerado pouco eficaz, pelo fato de pouco ou nada influenciar sobre as votações de proposições legislativas, se interferir sobre elas não tem sido o propósito da maioria dessas reuniões? Em outras palavras, se não tem sido exclusivamente sobre proposições legislativas em tramitação que têm tratado as audiências públicas realizadas em comissão permanente da Câmara dos Deputados, por que medir o respectivo nível de sucesso exclusivamente sobre esse fundamento? Não será “efetiva” a audiência pública que tenha cumprido outra finalidade? É correto avaliar aquilo que alguns pesquisadores denominam “efetividade” exclusivamente por meio da quantificação dessa única variável? Que outros propósitos perseguiriam as audiências públicas em questão e por quê? Mediante outras variáveis é possível ressignificar o sucesso, a eficácia, a “efetividade” desse instrumento de participação política e medi-la? Em face dessas perguntas, o objetivo do presente trabalho é apontar outros parâmetros a utilizar para aferição do nível de eficácia das audiências públicas sob exame, a partir da identificação das diferentes finalidades que essa instituição participativa pode perseguir.

Com vistas à persecução do objetivo proposto, a metodologia escolhida é o estudo de caso, de caráter tanto descritivo como exploratório, das audiências públicas realizadas no âmbito de uma das 25 comissões permanentes da Câmara dos Deputados. A comissão temática escolhida é a CME; sob recorte temporal de duas legislaturas, a 54^a e a 55^a, correspondentes ao período de 2011 a 2018. Optou-se por uma abordagem combinada, mediante o levantamento de variáveis endógenas qualitativas e quantitativas que permitam a amplificação das possibilidades explicativas dos fenômenos a observar. Com a colaboração de marco teórico ainda não utilizado para esse fim – as vertentes histórica e sociológica do Neoinstitucionalismo, pretende-se levantar novos pontos de vista para a avaliação dessa instituição participativa, sem, contudo, desconsiderar as demais teorias já utilizadas com esse objetivo.

Nesse sentido, este estudo de caso buscará conhecer, primeiramente, a partir de pesquisa documental, o processo histórico de concepção da audiência pública em comissão permanente da Câmara dos Deputados, da qual a CME é exemplar. Proceder-se-á à análise de documentos que se reportem à Assembleia Nacional Constituinte que formulou a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2001a), bem como do texto da Carta em referência. Considerando que o ordenamento jurídico brasileiro contemporâneo se sujeita à Constituição vigente, cumpre

saber sob que espírito o legislador originário concebeu a audiência pública como instituição participativa no âmbito do Parlamento brasileiro. O procedimento se justifica no fato de a participação política constituir singular princípio norteador do objeto deste estudo e, em vista disso, faz-se necessário sublinhar quais aspectos históricos e culturais regeram a institucionalização desse instrumento de participação; identificar sob que espírito o legislador originário incluiu esse tipo de reunião no texto constitucional; conhecer qual a proposta institucional ao se haver estabelecido a audiência pública como oportunidade de participação política na Câmara dos Deputados, dentro da perspectiva do Neoinstitucionalismo Histórico e Sociológico. A ideia é descobrir se o propósito das audiências públicas realizadas na CME pode ser identificado sob a ótica da cultura da participação política, e se a aferição de seu nível de eficácia se entrelaça à ideia de mito institucionalizado.

Na sequência, faz-se uso de outro ponto de vista mediante o qual seja possível descobrir o propósito das audiências públicas realizadas pela CME dentro do recorte temporal escolhido. Trata-se da metodologia utilizada por Fung e Wright (2003), Cunha e Almeida (2011), Cunha *et al.* (2011), e Faria e Ribeiro (2011), que considera o desenho institucional formal condicionante endógena altamente relevante para a avaliação do nível de eficácia dos institutos de participação política. Sob essa ótica, pretende-se conhecer o grau de institucionalização formal das audiências públicas realizadas pela CME, e, a partir dele, aferir o respectivo nível de eficácia. Há que considerar, para tanto, que, de acordo com os autores em tela, o nível de “efetividade” de um instituto participativo é diretamente proporcional ao grau de regulação formal do respectivo funcionamento.

Sob este ponto de vista, cumpre identificar a existência de regras institucionais que orientem a realização das audiências públicas sob exame e proceder à respectiva análise. As normas responsáveis pela orientação em questão são a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2001a) e o RICD (BRASIL, 2015), razão por que se procederá à análise do disposto nesses textos, no que respeita à realização de audiências públicas em sede de comissão permanente da Casa, das quais a CME é exemplar. As condicionantes procedimentais a analisar são: o que pode figurar como tema de audiência pública, quem pode ser convidado, a quem se faculta a participação, e sob quais restrições ela pode ocorrer – quanto ao lugar, ao tempo e ao modo. Pesquisar-se-á, também, que respostas foram exaradas pelos presidentes da Câmara dos Deputados às Questões de Ordem (QO) apresentadas por parlamentares acerca de dilemas relativos à realização de audiências públicas, durante o recorte temporal escolhido. A estratégia se justifica no fato de as QO se assemelharem às jurisprudências no âmbito do Poder Judiciário: trata-se de decisões e de interpretações oferecidas pelo presidente da Câmara dos Deputados a

procedimentos realizados e/ou a normativos pouco claros em seus propósitos, no sentido de adaptar a norma aos casos concretos.

Ora, diante da possibilidade de o RICD não haver contemplado todas as demandas atreladas à realização de audiências públicas pela CME, há que pesquisar, também, com o auxílio do Neoinstitucionalismo Sociológico e histórico, acerca da eventual incidência de regras procedimentais informais, decorrentes de valores, de usos e de costumes, historicamente reiterados, sobre as condutas atinentes à realização dessas reuniões. Mediante esse ponto de vista, cumpre investigar não somente a eventual ocorrência, como também o quanto há de recorrência à informalidade na condução das reuniões, no sentido de viabilizar e favorecer, ou não, sua realização. A eventual observância de *path dependence* do contexto informalmente institucionalizado pode alçar as regras procedimentais informais de condução das audiências públicas a variáveis endógenas a considerar, tanto na identificação do propósito das reuniões, como também na mensuração de seu grau de eficácia. Com esse fim, proceder-se-á à catalogação e à análise de informações obtidas mediante pesquisa na página institucional da Câmara dos Deputados na internet, entrevistas ao Chefe do Serviço de Inovação em Cidadania, Participação e Transparência do Laboratório Hacker da Secretaria de Participação, Interação e Mídias Sociais da Câmara dos Deputados, bem como aos secretários-executivos da CME que trabalharam durante o recorte temporal escolhido.

A entrevista aos secretários e não aos parlamentares requerentes ou participantes das reuniões em questão se justifica no conhecimento prévio de que parte da responsabilidade sobre as práticas comuns à realização das audiências públicas pode ser atribuída aos burocratas responsáveis pela guarda das normas institucionais da Casa. Sublinhe-se que o secretário-executivo de uma comissão temática é o responsável pela instrução do titular do órgão, bem como dos demais membros do colegiado, não somente acerca nas normas formalmente institucionalizadas, como também dos usos e costumes, de caráter informal, praticados historicamente na condução dos trabalhos ali realizados. Cumpre ressaltar que, ao integrar o quadro efetivo de servidores da Casa, cuja rotatividade é significativamente inferior à dos integrantes de cargos de natureza especial ou do secretariado parlamentar, os secretários-executivos, servidores de carreira, representam parte da memória viva do contexto cultural histórico que permeia a realização das reuniões estudadas.

Com todas essas propostas em mente, criou-se banco de dados com informações extraídas de relatórios anuais publicados pela CME; bem como daquelas obtidas junto ao Sistema de Tramitação de Proposições (Sileg), a partir das pautas da ordem do dia das reuniões deliberativas e de audiência pública, e dos respectivos resultados de reunião e atas. Em caráter

assessório, examinaram-se áudios e vídeos das reuniões, bem como a biografia dos deputados membros da CME, publicados na página institucional da Casa na internet. Os dados obtidos se referem a quem procedeu à iniciativa de promover as reuniões de audiência pública da CME no período sob exame e a quem participou na condição de convidado e de debatedor. Ademais, buscou-se levantar onde, quando, como e sobre que temas as reuniões se deram, a partir do inventário do respectivo quantitativo, bem como das datas, dos horários e dos locais de realização. Arrolados os objetos de reunião, os expositores convidados, os deputados cuja presença restou registrada em painel e cuja participação em debate restou registrada em ata, a pesquisa segue para a análise qualitativa dos dados catalogados.

O levantamento preliminar buscará conhecer o nível de sujeição das práticas comuns ao preceituado pelas regras institucionais da Casa. Proceder-se-á, também, ao cálculo da proporcionalidade entre audiências públicas realizadas e proposições legislativas deliberadas, assim como buscar-se-á levantar a correlação entre elas, de maneira a conhecer o percentual de reuniões que se referiram a projetos em tramitação na Casa. A ideia será verificar se houve repetição do constatado por Macedo (2018) e, a partir de então, investigar a que outros propósitos se prestou a realização de audiências públicas pela CME no período aventado.

Acerca da propositura das audiências públicas objeto deste estudo de caso, buscar-se-á, a partir dos dados levantados acerca da autoria dos requerimentos, do conteúdo das respectivas justificativas e de sua classificação, deles extrair sua motivação, visto que esta pode determinar o propósito de cada reunião e seu decorrente grau de eficácia. Com objetivo semelhante, buscar-se-á levantar hipóteses que expliquem eventual desproporção entre o número de reuniões realizadas e o de requerimentos aprovados nesse sentido. Buscar-se-á levantar, ainda, as temáticas objeto das reuniões e proceder-se-á à respectiva classificação quanto ao cunho eleitoral, às questões econômicas e/ou sociais, a aspectos fiscalizatórios, informacionais, distributivistas e/ou partidários, entre outras características. O objetivo é conhecer o propósito das audiências públicas, com vistas a encontrar parâmetros norteadores para a aferição do sucesso delas, de sua eficácia, de sua efetividade.

Há que conhecer, também, a lógica da frequência com que as reuniões de audiência pública se deram; o perfil dos requerentes, dos convidados, dos debatedores, as atividades parlamentares paralelas às da CME, o número de parlamentares que registraram presença nas reuniões objeto de exame, o grau de participação dos membros, da sociedade civil e dos agentes de estado nas reuniões, bem como e o nível de sujeição da prática estabelecida às restrições impostas pelas regras formalmente ordenadas. Após a realização dos procedimentos ora propostos, passar-se-á às considerações finais.

3 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NA CME: ESTUDO DE CASO

As atividades empreendidas no âmbito das comissões parlamentares decorrem do que se entende por delegação legislativa, em outras palavras, da transferência do poder originariamente atribuído ao colegiado pleno a órgãos ou a agentes especializados do próprio Poder Legislativo (CASTRO, 1986). A delegação legislativa às comissões parlamentares tem-se configurado como a principal forma de organização interna dos poderes legislativos, mediante a subdivisão em grupos representativos do todo. O propósito desse procedimento descentrado visa favorecer o recolhimento e a distribuição de informações, a abertura de espaço para a participação de minorias, a redução dos custos da decisão, entre outros (SEGADO, 2003).

O Congresso Nacional brasileiro é composto por duas casas legislativas, quais são: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Cada casa se subdivide em comissões temáticas, órgãos que podem ser permanentes ou temporários, integrados por número limitado de membros, cujas três principais funções são a legislativa, a de controle ou fiscalizatória, e a orçamentária (SEGADO, 2003). A CME é um órgão permanente da Câmara dos Deputados, de caráter técnico-legislativo e especializado, coparticipante e também agente do processo de formulação de leis. Diferentemente das comissões temporárias – regidas pelos Arts. 22, II, e 33 RICD (BRASIL, 2015) – que se extinguem ao término da legislatura, ou antes dela, quando alcançado o fim a que se destinam ou expirado seu prazo de duração, a CME, assim como as demais comissões permanentes da Casa, caracteriza-se por sua perenidade e pela área de competência que lhe é atribuída institucionalmente.

O propósito institucional da CME é estudar os temas e as proposições legislativas sujeitas ao seu exame e sobre eles discutir e/ou votar, conforme o Art. 22, I, RICD (BRASIL, 2015). Isso significa dizer que além de votar sobre projetos de lei e posições afins, cumpre à CME, como às demais comissões parlamentares, debater, no que respeita a circunstâncias, motivações, conteúdos e conveniências, matérias atinentes ao respectivo campo temático. Nesse sentido é que a CME promove discussões que incluem a participação da sociedade civil, na forma definida pela Constituição Federal vigente e pelo RICD.

Uma das vias institucionalmente previstas para promoção da participação da sociedade nos debates empreendidos pela CME é a realização de audiências públicas. Côrtes (2009, p. 41) enuncia que “a audiência pública constitui instituto que visa à aproximação do cidadão com a Casa Legislativa, em que se faz possível a reunião de representantes da sociedade organizada com os congressistas, com o fim de debater temática de interesse da população”. A autora

relaciona esse tipo de reunião como atividade não-legislativa, mediante a qual é possível combinar as funções de legislação e de fiscalização exercidas pelas comissões parlamentares.

3.1 A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA COMO CULTURA

Tendo em vista o processo histórico de concepção da participação política dentro o modelo representativo de governo, doravante percorrer-se-á o processo histórico de concepção da audiência pública em sede de comissão permanente da Câmara dos Deputados, da qual a CME é exemplar. Sob esse ângulo de visão, cumpre observar a trajetória histórica do instituto a partir da redação da Carta Constitucional de 1988, bem como o nível de dependência que esse tipo de reunião sofre de semelhante trajetória, em termos culturais. A ideia é extrair, à luz do Neoinstitucionalismo Histórico e do Sociológico, eventual valoração das audiências públicas para além da circunscrição matemática dos resultados das votações sobre proposições legislativas.

Note-se, primeiramente, que, acerca dos instrumentos de participação política assegurados pelo ordenamento jurídico brasileiro, cumpre ressaltar que semelhantes institutos encontraram lugar relevante na Câmara dos Deputados antes mesmo da promulgação da Constituição alcunhada de “cidadã”. Por ocasião da produção do texto constitucional, a Assembleia Nacional Constituinte recebeu cerca de doze mil sugestões iniciais encaminhadas às suas comissões (ELES, 1988). De acordo com Monclaire (2008), foram impressionantes a diversidade e a pluralidade de atores participantes do processo de construção do texto constitucional. “Nunca o Congresso e seus arredores tiveram delegações tão numerosas que representam todos os seguimentos da população [...]; vagavam aos milhares e bloqueavam os corredores do prédio, tentando fazer valer seus pontos de vista” (MONCLAIRE, 2008, p. 287). Registre-se que, até mesmo antes da instalação da Assembleia Constituinte, o Senado Federal já havia criado, em 1986, o Projeto Constituição: A Voz do Cidadão, tendo colocado à disposição da sociedade, mediante as agências de correios de todos os municípios brasileiros, formulários para envio aos constituintes de sugestões e propostas para a redação da Lei Maior.

Após duas décadas de ditadura militar, espaço de tempo em que a manifestação pública de opinião havia sido censurada de maneira severa, o desejo popular de participação política manifestou-se com tamanho entusiasmo, ao ponto de nenhuma outra constituição brasileira haver contado com semelhante envolvimento da sociedade na respectiva elaboração. Após o período de regime fechado de governo, observou-se verdadeira dilatação do acesso à participação política da sociedade, mediante oposição de sugestões, de ideias, de propostas

oriundas de uma seara externa ao Congresso Nacional, às casas dos representantes eleitos. A Assembleia Nacional Constituinte postou-se responsivamente às propostas de ordem econômica, social e política de diferentes matizes e origens, que lhe serviram de “vestimenta cultural”, encorpada pelo legislador originário. Em outras palavras, o espírito do legislador originário deixou impressa na Carta a “cultura da participação política”.

De resultado, a Constituição Federal de 1988, como nunca antes em texto constitucional brasileiro, assegurou e disciplinou o direito de participação política em sua redação. Sob semelhante espectro, a Carta, mediante seu Art. 14, dispôs no ordenamento jurídico nacional, para exercício da cidadania, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de lei – institutos de democracia semidireta viabilizadores do exercício da vontade popular (BRASIL, 2001a). Outrossim, no texto da Lei restou igualmente facultada a realização de audiências públicas pelas comissões temáticas das Casas Legislativas, com o fim de dar voz à sociedade durante o processo de criação de leis. Resta evidente que a redação da Carta Magna estampa em suas entrelinhas a crença de que a participação da sociedade na feitura de leis deve ultrapassar o campo das ideias para adentrar o mundo dos fatos. E a medida expressa nesse sentido foi a respectiva institucionalização mediante a Lei Maior – a institucionalização de uma cultura, a “cultura da participação política”.

Sublinhe-se que, de acordo com Figueiredo (2001, p. 713), “ao contrário de outros instrumentos de fiscalização, pode-se presumir que a simples ocorrência dessas audiências seja um indicador de seu sucesso”. Então, sob o prisma de observação do processo histórico e cultural de construção da Carta Constitucional vigente, é possível parafrasear Figueiredo e enunciar que a inclusão da audiência pública no texto constitucional, por si só, já é um indicador de sucesso da “cultura da participação” como propósito desse tipo de reunião. A inclusão de semelhante instituto em texto constitucional enaltece sua significância em termos conceituais e também práticos: carrega em si a força de um princípio, o da participação política, impregnado no amplo debate constitucional de que é resultante; e funciona como forte estímulo institucional a sua realização. Se o propósito da audiência pública realizada na CME for a garantia de espaço e oportunidade para a participação política, a respectiva previsão em texto constitucional reforça seu nível eficácia, em termos institucionais.

Em paralelo, aditivamente à prescrição constitucional, note-se que em 2001, treze anos após a promulgação da Constituição Federal vigente, a Câmara dos Deputados criou, nos termos da Resolução da Câmara dos Deputados nº 21/2001 (BRASIL, 2001b), a Comissão de Legislação Participativa (CLP), como mais uma via mediante a qual se facultam as associações e os órgãos de classe, os sindicatos e as outras entidades da sociedade civil organizada, a

apresentação de propostas e de sugestões, que, após discussão e votação, têm a faculdade de se tornar projetos de lei e seguir os trâmites concernentes ao processo legislativo. Em face das dificuldades que a sociedade pode enfrentar no sentido de cumprir as exigências para iniciativa popular de projetos de lei, nos termos dos Arts. 14, *caput*, I e 61, §2º CF/1988 (BRASIL, 2001a), cumpre sublinhar o estímulo à participação política que a criação da CLP representa, na medida em que a Resolução da Casa ampliou as possibilidades de participação real da sociedade no processo legislativo, mediante procedimentos mais simplificados e alígeros. Assinale-se, porém, que não somente a CLP, mas também a CME, bem como todas as demais comissões temáticas podem receber sugestões e propostas passíveis de se tornar proposições legislativas – a CLP veio reforçar essa proposta.

Qualquer deputado, ao concordar com os argumentos apresentados pela sociedade em qualquer das comissões temáticas pode, por consequência, apresentar à Casa proposição legislativa congênere, reforçada, em termos de legitimidade, pela sugestão oferecida. Faculta-se, por exemplo, à sociedade organizada protocolizar requerimento de audiência pública em comissão temática, nos termos do Art. 255, RICD (BRASIL, 2015), no sentido de obter voz dentro da arena de discussão legislativa, seja a respeito de matéria legislativa em trâmite, seja acerca de matéria objeto de proposição legislativa a formular. Note-se como a “cultura da participação política” permeia cada uma dessas possibilidades e evidencia o princípio da participação como propósito das audiências públicas realizadas não somente na CME, como na CLP e nas demais comissões temáticas da Casa.

Ademais, ao longo das últimas décadas, os progressos tecnológicos dentro dos campos da informação e da comunicação deram à luz tecnologias que, com o advento da internet, operacionalizaram novos mecanismos de participação política no âmbito da Câmara dos Deputados. Nesse sentido, ressalte-se que, em 2001, a partir da criação da página institucional da Câmara dos Deputados na internet (BRASIL, 2019b), tornou-se possível o acompanhamento do processo legislativo por via remota e deu-se início a uma nova era da participação política no âmbito da Casa. À medida que, de maneira progressiva, conferiu-se publicidade ao processo de feitura das leis, ao conteúdo das proposições legislativas, ao acompanhamento online das respectivas tramitações, do resultado das votações, das atas das reuniões, dos áudios, dos vídeos, etc., revolucionou-se o modo como a participação política se realiza na arena legislativa. Anteriormente, nada disso era possível, já que toda a documentação somente poderia ser examinada em papéis e cada uma das reuniões se realizava longe das vistas da sociedade. Assim, uma grande revolução tem início a partir do entrelaçamento da “cultura da participação política” e os progressos tecnológicos.

Dentro desse espírito de provisão de meios de acesso à participação, a Câmara dos Deputados deu início, em 2014, mediante a Resolução nº 49, de 2013 (BRASIL, 2013), a proposta protagonizada pelo LabHacker ([2019?]), espaço destinado ao desenvolvimento colaborativo de projetos inovadores e promotores da cidadania dentro do espaço legislativo. A norma infraconstitucional estabeleceu a estrutura física e administrativa para que o laboratório em questão permita a qualquer cidadão, parlamentar e servidor público acesso e uso livres de dados públicos, com vistas à elaboração de ações promovedoras de cidadania no âmbito da Câmara dos Deputados. A partir de então, a Casa passou a contar com o portal e-Democracia (BRASIL, 2009), um ambiente virtual que permite o estreitamento da comunicação entre representantes e representados, mediante a discussão de temáticas inseridas no processo legislativo. Criou-se semelhante plataforma como facilitadora da almejada participação social, como fomentadora da transparência das atividades legislativas e da interação entre deputados e sociedade. O LabHacker ([2019?]), responsável pelo portal em tela, evoca a promoção da “cultura da transparência” e objetiva desenvolver aplicações digitais que admitam visualização intuitiva e simplificada das informações legislativas, mediante a promoção de espaços de discussão e criação, com a colaboração de especialistas, congressistas e estudantes.

Sob semelhante perspectiva, o e-Democracia faculta ao cidadão manifestar-se sobre as proposições em trâmite, bem como apresentar propostas e sugestões. Assim, a plataforma tornou-se um espaço de discussão protagonizado pelo cidadão, com vistas ao levantamento de debates que se tornem subsidiários às discussões parlamentares (FARIA, 2012; BRANDÃO, 2015). A ideia tem sido conferir ao cidadão meios que possibilitem a manifestação do respectivo pensamento dentro do processo de feitura das leis e semelhante participação tem sido garantida por diferentes meios institucionalizados, entre eles, o da audiência pública interativa. Dessa forma, a participação do público em reuniões de audiência públicas realizadas pelas comissões temáticas da Casa, como é o caso da CME, vê-se possibilitada, sem quebra das regras institucionais formalizadas pelo RICD. Isso é possível, à medida que se faculta ao cidadão encaminhar, por meio virtual, os respectivos questionamentos aos membros da comissão temática e aos expositores convidados. As perguntas, uma vez publicadas pelo e-Democracia, sujeitam-se à adesão do público; sendo que aquelas que obtêm maior aquiescência deste, mediante voto, são lidas e respondidas ao vivo, durante a reunião, pelos deputados e/ou convidados participantes da audiência.

Cumprir registrar que a participação política mediante a realização de audiências públicas interativas apresentou grande incremento a partir do ano de 2017 (BRANDÃO, 2018). A título de exemplo, enquanto as Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento

Sustentável; de Legislação Participativa; e de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados não realizaram uma audiência pública interativa sequer em 2016, estabularam, respectivamente, nada menos que 48, 73 e 63 reuniões dessa natureza em 2017 (BRANDÃO, 2018). Semelhante dilatação de participação política da sociedade, em reuniões de audiência pública antes circunscritas a parlamentares e a convidados em plenário da Casa, demonstra a significância da internet como meio de comunicação de massa, como veículo de interação entre a sociedade e o Parlamento brasileiro.

A televisão, o rádio, o jornal, a revista e o panfleto encontraram na *web* o mais moderno concorrente na intermediação entre o parlamento e o público. O relacionamento entre os atos de governo e o cidadão, entre o processo legislativo e a sociedade, nunca esteve tão estreitado, mediante notícias tão atualizadas, tão rapidamente transmitidas ao público e tão prontamente responsivas. Trata-se de uma nova era, a era digital do Parlamento brasileiro. Nesse sentido, cabe ainda mencionar que, atualmente, as audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados, interativas ou não, são transmitidas em vídeo, ao vivo, em tempo real, pela internet. Ademais, os respectivos arquivos de áudio e vídeo podem ser consultados imediatamente após o encerramento da reunião, na página institucional da comissão temática. No que se refere ao ambiente virtual, há, ainda, contas da Casa em redes sociais, como o *Facebook* e o *YouTube*, e, também, o Fale Conosco e os endereços eletrônicos de caráter institucional. Além desses canais, a Câmara dos Deputados dispõe de uma Ouvidoria Parlamentar e, ainda, da TV e da Rádio Câmara, inauguradas em 1998 e 1999, respectivamente, na intenção de conectar os cidadãos à dinâmica cotidiana do Legislativo.

Assim, no que tange o histórico de criação da audiência pública no âmbito do Legislativo, bem como a disposição institucional da Câmara dos Deputados, dentro de seu contexto histórico e sociológico, resta, pois, inequívoco o traçado cultural de garantia e fomento à participação política. Parece evidente que a crença no valor político e social desse princípio tem estimulado a criação reiterada de novos meios de inclusão do representado no âmbito do debate legislativo, a oportunidade à sociedade de interação com a arena legislativa. Ressalte-se, portanto, que a cultura permeadora do campo legislativo no pós-1988, especialmente no âmbito da Câmara Baixa brasileira, tem sido a da participação política em sentido amplo, na medida em que, progressivamente, vêm sendo criados diferentes caminhos que dilataram o ensejo, a oportunidade de o cidadão e a sociedade civil organizada obterem voz ativa dentro do processo legislativo.

É esta cultura que permeia a audiência pública realizada em comissão permanente da Câmara dos Deputados, como é o caso da CME: manter viva e reiterada a oportunidade de a

sociedade se manifestar dentro da arena de decisões legislativas. Novamente, pode-se parafrasear Figueiredo (2001, p. 713), ao se presumir que a simples oportunidade à sociedade de participação no processo legislativo, mediante audiências públicas, seja, em si mesma, um indicador do respectivo sucesso. Não se cogita aqui se a sociedade participa de fato ou não: não é esse o ponto de reflexão; a questão é o quanto de oportunidade de participação se oferece à sociedade. Sob esse ponto de vista, sugere-se às pesquisas, aos estudos, às teorias considerar a “cultura da participação política” variável endógena à dinâmica das audiências públicas objeto de exame. Desse ângulo de visão, o propósito da realização de semelhantes reuniões é oportunizar à sociedade a participação política dentro da arena legislativa e qualquer aferição do respectivo nível de sucesso deve partir da premissa em tela.

3.2 O NÍVEL DE INSTITUCIONALIZAÇÃO

Sob o ponto de vista da institucionalização formal, há que examinar, primeiramente, a existência de dispositivos normativos que tutelem a realização de audiências públicas na CME. Quanto mais numerosos forem os parâmetros institucionais de atuação do instituto participativo, no que respeita aos ritos e procedimentos que disciplinam sua realização, mais elevado será seu grau de “efetividade”, de sucesso, de eficácia, na ótica de Fung e Wright (2003), Cunha e Almeida (2011), Cunha *et al.* (2011), e Faria e Ribeiro (2011). A existência dessas regras, seu formato e prática demonstram o grau de inclusão do espaço de participação política e seu potencial de influência sobre o processo legislativo, mediante o tempo e o modo como se faculta a participação.

Posto isso, sublinhe-se que o corpo normativo que rege a audiência pública no âmbito do Poder Legislativo compõe-se a partir da Constituição Federal de 1988 e dos regimentos internos das casas legislativas. A Constituição Federal de 1988 prevê, em seu art. 58, *caput*, que o Congresso Nacional e suas casas legislativas tenham comissões permanentes e temporárias (BRASIL, 2001a). Às comissões permanentes cumpre discutir e votar projetos de lei que disponham sobre matéria de sua competência, conforme o preceituado pelo Art. 58, §2º, I, CF/1988 (BRASIL, 2001a), bem como realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil organizada, entre outras competências, nos termos do disposto pelo Art. 58, §2º, II, CF/1988 (BRASIL, 2001a). Além da previsão constitucional, resta também aos regimentos internos das casas legislativas disciplinar a matéria concernente à realização de audiências públicas.

No que diz respeito à Câmara dos Deputados, o RICD dispõe sobre a realização do instituto, ao detalhar os procedimentos a ele inerentes. O primeiro artigo da norma infraconstitucional a tratar sobre audiências públicas é o 24, *caput* e inciso III, o qual estabelece que a sua realização cabe às comissões permanentes e às demais, no que lhes for aplicável (BRASIL, 2015). Em seu Art. 255, o RICD afirma, ainda, o seguinte:

Cada Comissão poderá realizar reunião de audiência pública com entidade da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite, bem como para tratar de assuntos de interesse público relevante, atinentes à sua área de atuação, mediante proposta de qualquer membro ou a pedido de entidade interessada (BRASIL, 2015, p. 157).

O texto regimental demonstra *path dependence* da “cultura da participação” decorrente das metamorfoses políticas e sociais permeadoras da última abertura política no Brasil, que tendem à reorientação da maneira como se formulam políticas públicas, de forma a torná-las cada vez mais participativas. Há que observar, contudo, que, embora semelhante texto se alinhe à inclusão da participação política para além do momento eleitoral, paralelamente resguarda a independência do representante na formulação de sua convicção deliberativa. Essa evidência eclode, primeiramente, a partir do termo “poderá”, constante do art. 255, RICD (BRASIL, 2015), mediante a assertiva de que a realização de audiência pública por uma comissão temática é uma faculdade, não uma obrigação. Assim, nos termos da regra institucional, nem toda matéria contemplada por proposição legislativa será necessariamente objeto de audiência pública, visto que não há qualquer obrigatoriedade nesse sentido, tampouco sanção em virtude de sua não realização.

A existência de tramitação legislativa desprovida de audiência pública realizada de maneira alguma torna defeituoso o processo, tampouco ilegítimo; especialmente porque o processo legislativo, entre suas diferentes fases, compreende não somente a votação, como também a discussão das matérias sujeitas à deliberação. A fase de discussão, que se encontra amplamente normatizada mediante o Capítulo XII do RICD (BRASIL, 2015), constitui a oportunidade em que diferentes posicionamentos ideológicos e políticos possam ser manifestos em debate por parte dos representantes eleitos, e jaz completamente desvinculada da realização de audiências públicas. Não há que falar em necessária manifestação de representantes da sociedade civil, mediante audiência pública, a cada tramitação de matéria legislativa, pois, caso contrário, tender-se-ia a um retorno à ideia de democracia direta que, ao que parece, não é aonde se tende a chegar.

Ressalte-se que a resposta do Presidente da Casa à Questão de Ordem (QO) nº 185/2012 (BRASIL, 2012) prescreveu que a apreciação de requerimento de audiência pública “não integra a fase regimental de discussão do projeto de lei e, ademais, não tem o condão de suspender o prazo de apreciação da Comissão”. Isso significa que a expectativa, formalizada mediante requerimento, de se realizar audiência pública para tratar de matéria objeto de projeto de lei, por exemplo, não tem força para impedir ou protelar a tramitação da proposição legislativa. Assim, não há qualquer impedimento a que a discussão e a votação de proposição legislativa ocorram, mesmo diante de pendência de realização de audiência pública. A comissão pode concluir a deliberação sobre matéria legislativa, ainda que haja audiências públicas previamente aprovadas, mas pendentes de realização. Semelhante deliberação não resta, então, amarrada a qualquer debate empreendido em reunião de audiência pública; se assim não fosse, o texto regimental teria sido redigido de maneira diversa.

Nesse mesmo sentido, cumpre assinalar a significância que a própria norma infraconstitucional imprime ao propósito da audiência pública, a partir da ausência de imperatividade da instrução decorrente de reunião. Da norma regimental em tela se depreende que a realização de audiência pública serve, primeiramente, para apontar caminhos para a deliberação, instruí-la em alguma direção – o que não importa, de maneira alguma, determinar os rumos que a deliberação tomará. Então, além de não ser obrigatória, a realização de audiência pública em comissão temática denota claro viés informacional da norma programática, nos termos da Teoria Neoinstitucionalista da Escolha Racional. Ressalte-se que a instrução em questão significa a munição da deliberação com informações que qualifiquem a formulação da política pública a implementar, ainda que, por fim, semelhante formulação contrarie a instrução fornecida.

Ressalte-se, pois, que semelhante instrução de maneira nenhuma vincula os resultados de votação sobre matéria conexa, especificamente por que não há qualquer dispositivo regimental que o obrigue. É, assim, evidente que a norma preceituada de modo algum retornou às práticas medievais de instrução imperativa; ao contrário, demonstra nela imprimida a ideia de Pitkin (2006) de que o representante deva, sim, considerar a vontade dos representados, mas com a independência necessária para emitir um juízo que lhe seja próprio. Outrossim, a ideia impressa na regra institucional alinha-se aos dizeres de Burke (2012), quando este enaltece o respeito e a atenção à opinião pública, sem que isso importe sacrifício do juízo pessoal do parlamentar. Dessa forma, no âmbito das comissões temáticas da Câmara dos Deputados, da qual a CME é exemplar, resta à audiência pública um caráter meramente consultivo, em nada vinculativo. Então, se o propósito dessa reunião, imprimido pelo artigo em questão, resta, pois,

circunscrito à instrução mediante debate e não ao resultado de votação realizada em reunião deliberativa, fica claro que, ao menos em termos institucionais, a missão da audiência pública não é interferir necessária e objetivamente nos resultados das votações sobre matéria legislativa.

Cabe observar que a norma preceitua a possibilidade de a audiência pública “tratar de assuntos de interesse público relevante, atinentes à sua área de atuação”. Assim, não menos importante é a incumbência de debater matérias que, ainda que não constituam objeto de proposições legislativas a tramitar, sejam temas que despertem a atenção da sociedade. Em outras palavras, a audiência pública não se presta somente a avaliar proposições legislativas, mas também matérias que sequer chegaram a ser objeto de deliberação. Aqui fulgura singular oportunidade de discussão parlamentar sistematizada fora da circunscrição deliberativa, antecedente ao processo legislativo. Resta claro, portanto, que, institucionalmente, o propósito da audiência pública e, conseqüentemente, o seu nível de eficácia não podem ser aferidos exclusivamente pela demarcação dos resultados das votações de proposições legislativas a ela conexas. A distinção normativa ora analisada demonstra, do ponto de vista institucional, o equívoco interpretativo a que se sujeitam algumas pesquisas sobre a temática.

Cumprir, ainda, lembrar a diferenciação que se faz, em termos institucionais, entre reuniões deliberativas e de audiências pública. Entenda-se por reunião deliberativa aquela que promove não somente discussões acerca de matéria legislativa, como também votações – que podem computar resultados, seja em sentido de aprovação, seja de rejeição de proposições. As audiências públicas realizadas em sede de comissão permanente da Câmara dos Deputados são desprovidas da prerrogativa de votação: não se vota coisa alguma ao longo desta reunião, tampouco se auferem dela qualquer resultado objetivo. Note-se que o art. 50, RICD, *caput* e incisos, estabelece que as reuniões deliberativas obedecem à seguinte ordem: discussão e votação da ata da reunião anterior, expediente e ordem do dia (BRASIL, 2015); é durante a fase da ordem do dia que se promove a discussão e a votação de matéria legislativa. Já no decorrer das audiências públicas, não se observa qualquer das fases ora listadas: não se delibera sobre atas, não há expediente nem ordem do dia – assim, não há votação e, por conseguinte, não há resultado.

A última anotação acerca do art. 255, RICD (BRASIL, 2015), se refere à matéria objeto de audiência pública. O dispositivo legal delimita claramente as temáticas passíveis de discussão em comissão permanente, quais sejam, aquelas afetas ao campo temático circunscrito à comissão que realiza a reunião. Em outras palavras, a CME, não pode tratar, mediante audiência pública, de matéria exclusiva da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher ou da Comissão de Cultura. É comum a realização de audiências públicas conjuntas: audiências

realizadas por mais de uma comissão temática. Contudo, estas somente ocorrem quando o assunto objeto da reunião constitui tema disposto regimentalmente como inerente a ambas as comissões envolvidas. Em face disso, é evidente o tom restritivo da regra formalizada pelo RICD e sua rigidez, quando dispõe sobre a matéria que pode ser discutida em audiência pública.

Para além desses aspectos preliminares, o RICD prossegue a disciplina da matéria, ao preceituar que a realização de audiências públicas deve ser precedida por prévia aprovação, pelo plenário da própria comissão, de requerimento formulado por membro ou por representante da sociedade civil organizada, nos termos de seus Arts. 117, *caput*, VIII, e 255 (BRASIL, 2015). Assim, a regra institucionalizada possibilita à sociedade, por iniciativa própria e sem a intermediação de representante eleito, dar início ao debate acerca de matéria de seu interesse, mediante requerimento formal. Essa é uma faculdade significativa no que respeita à participação política. Embora semelhante autoria seja considerada incomum (MIRANDA, 2018), a eventualidade de número significativo desse tipo de ocorrência pode demonstrar um alto nível participação política no processo de realização de audiências públicas em comissão permanente.

Ainda sobre a autoria, os requerimentos em tela são factíveis de coautoria; isto é, além do autor principal, podem ter um número ilimitado de coautores, conforme o Art. 102, *caput*, RICD (BRASIL, 2015). Porém, as atribuições ou prerrogativas regimentais conferidas ao autor somente podem ser exercidas em plenário por um único signatário, observando-se a precedência de acordo com a ordem de subscrição, conforme o §2º do mesmo artigo. Contudo, é comum ao presidente de comissão permitir que mais de um autor de requerimento de audiência pública se pronuncie, com vistas à defesa das razões de sua propositura e mesmo à manifestação de apoio político ao autor titular (MIRANDA, 2018). Trata-se, aqui, da primeira constatação de procedimento de caráter informal, que não encontra amparo formalizado pelo RICD. O procedimento informal em questão aponta para o favorecimento e amplificação do debate.

Outro ponto é que a prescrição regimental em tela imprime formalidade ao ato, quando proíbe que o requerimento em questão seja formulado por via oral, sob a exigência de que deva necessariamente ser protocolizado por escrito, conforme o preceituado pelo Art. 117, *caput*, RICD (BRASIL, 2015). O requerimento também deve ser necessariamente submetido à deliberação do colegiado, não podendo ser aquiescido por decisão monocrática do presidente do órgão. Ressalte-se que a decisão presidencial sobre a QO nº 179/1999 (BRASIL, 1999a) proíbe a realização de audiências públicas agendadas sob a alcunha de informais.

O RICD prescreve, ainda, nos Arts. 46 e 137, §1º (BRASIL, 2015), que cumpre às comissões permanentes reunir-se em caráter ordinário, na sede da Câmara dos Deputados, em

Brasília, em dias e horas prefixados, de terça a quinta-feira, a partir das nove horas. Não há, pois, hipótese de realização de reuniões de audiência pública fora de Brasília, nem em recinto diverso da sede da Casa Parlamentar. Assim, requerimentos que solicitem a realização da audiência pública fora das dependências da Câmara dos Deputados, ainda que na capital federal, são devolvidos ao autor, em face de expressa proibição regimental (MACEDO *et al.*, 2015). Decisão presidencial sobre a QO nº 10.068/2000 (BRASIL, 2000) anulou decisão da Comissão da Amazônia e de Desenvolvimento Regional, que convocou audiência pública a realizar-se em Belém do Pará. Eis aqui um exemplo de rigidez da norma instituída, o que denota a força institucional do preceito normativo.

Há que ressaltar, contudo, que as comissões podem realizar reunião de audiência pública em outro dia da semana que não o determinado regimentalmente; mas, se o fizerem, tratar-se-á de reunião extraordinária⁴. Contudo, o RICD assevera no Art. 46, §1º (BRASIL, 2015), que em caso algum, ainda que venha a se tratar de reunião de caráter extraordinário, o horário da audiência pública poderá conflitar com a Ordem do Dia da sessão ordinária ou extraordinária da Câmara dos Deputados ou do Congresso Nacional. Ressalte-se a ocorrência de suspensão de reunião de comissão durante a Ordem do Dia do plenário da Casa, com subsequente retomada após o encerramento desta no mesmo dia, conforme a QO nº 58/2011 (BRASIL, 2011a) e a QO nº 49/2007 (BRASIL, 2007). Na prática, porém, as reuniões de audiência pública realizadas pelas comissões permanentes não são interrompidas ou suspensas em razão do início da Ordem do Dia do plenário da Casa (MACEDO *et al.*, 2015). Eis aqui um segundo exemplo de incidência de regra informal sobre a realização do instituto estudado.

Além de requerer audiência pública para ouvir representante da sociedade civil, as comissões também têm a faculdade de convocar ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestar depoimento acerca de matéria previamente determinada, conforme o distosto no Art. 50, CF (BRASIL, 2001a). Note-se que a reunião para oitiva de ministro de Estado convocado não se configura como reunião de audiência pública, conforme decisão acerca da QO nº 409/2014 (BRASIL, 2014), que anulou requerimento, aprovado em comissão, que havia convocado ministro para participar de audiência pública. A decisão se justificou mediante o entendimento de que o requerimento anulado havia “misturado” os institutos de convocação de ministro e de audiência pública.

⁴ Decisão exarada pela presidência da Casa ao REC nº 90/2011 (BRASIL, 2011b), também confirma a ausência de qualquer irregularidade na reunião de comissão que se iniciou na quinta-feira à noite e prolongou seus trabalhos até a madrugada de sexta-feira.

Ora, a presença de ministro de Estado em audiência pública pode, sim, ocorrer, desde que o titular da pasta seja convidado e não convocado. Côrtes (2009) faz referência ao poder de pressão política que o termo “convocação” pode emanar a partir de um simples requerimento. O termo teve o condão de impor tamanho desconforto político aos titulares das pastas ministeriais, que se quer evitar, reiteradas vezes, por parte das respectivas assessorias parlamentares (MIRANDA, 2018). A substituição da poderosa expressão “convocação” por “convite” não raro resulta de acordo político firmado previamente à deliberação do requerimento (MIRANDA, 2018). A recorrência da prática de, durante a apreciação em plenário, transformar-se em convite o requerimento de convocação de ministro e, por conseguinte, trocar a natureza do requerimento em questão, tornou-se um uso costumeiro, uma cultura consolidada por não poucas comissões (MIRANDA, 2018), nos termos do preconizado pelo Neoinstitucionalismo Sociológico (SANTOS FILHO *et al.*, 2010).

Cumprе assinalar que a retirada de tramitação, por qualquer motivo, do requerimento de audiência pública somente poderá ser solicitada ao presidente da comissão pelo respectivo autor; e poderá ser feita em qualquer fase do andamento do processo, nos termos do Art. 104, *caput*, RICD (BRASIL, 2015). Porém, não existe imposição por parte do RICD que obrigue o presidente do órgão a deferir o pedido. Em outras palavras, a partir do momento que o requerimento de audiência pública é recebido pela comissão, a ideia objeto da proposição escapole ao domínio do autor dela, na medida que, ainda que este se arrependa da respectiva propositura, não terá mais poder sobre o andamento do requerimento, se o presidente da comissão entender tratar-se de uma proposta digna de deliberação. Assim, o dispositivo regimental em tela preceitua uma faculdade, não uma garantia, o que importa sua pequena força institucional.

Quando o requerimento de audiência pública passa a integrar a ordem do dia da comissão, o presidente do órgão, no curso de sua apreciação durante reunião deliberativa, faculta a palavra ao autor da proposição para encaminhamento da votação. Esse procedimento permite ao autor discorrer sobre as razões da propositura e sobre o mérito, no sentido de apelar aos pares para que votem favoravelmente ao pleito. O RICD, nos Arts. 117, *caput*, e 255 (BRASIL, 2015), restringe o encaminhamento da votação ao autor do requerimento e aos líderes partidários. Entende-se que a ausência do autor no momento da deliberação da proposição impede a sua apreciação pelo colegiado, exatamente por não haver quem proceda ao encaminhamento de sua votação. Porém, nada impede que algum membro presente à reunião subscreva o requerimento. Quando isso acontece, pode ocorrer de o presidente da comissão

facultar a palavra ao subscrevente, agora coautor, para que se pronuncie no sentido de encaminhar a votação.

Cabe ressaltar, porém, que nenhum deputado poderá conduzir a deliberação sobre requerimento de audiência pública de que seja autor, em obediência ao Art. 43, RICD (BRASIL, 2015). Em outras palavras, não se permite ao autor de requerimento presidir a reunião na qual a proposição é submetida à votação. Nesse caso, é comum o presidente convidar outro membro do órgão a assumir a condução da reunião deliberativa, de maneira a permitir a si mesmo o encaminhamento da votação do requerimento de sua autoria. Contudo, se o secretário da comissão, especialista servidor de carreira, não advertir o presidente de comissão acerca da proibição regimental, ou, ainda, se o presidente, tendo sido advertido, não atender à instrução oferecida, pode ocorrer de semelhante descumprimento por parte do presidente de comissão ocorrer fluidamente, a não ser que algum membro manifeste oposição ao procedimento (MIRANDA, 2018). Mais uma vez, cumpre observar a possibilidade de ocorrência de preceitos informais eclodirem em meio aos processos formais; o que, a depender da conveniência política.

Uma restrição regimental surpreendente é a proibição de debate, no curso da deliberação sobre requerimento de audiência pública, sobre a matéria objeto da proposição. O RICD, mediante os Arts. 117, §1º, e 149, I, (BRASIL, 2015), proíbe expressamente a discussão de requerimento dessa natureza, sabendo-se que, conforme o disposto pelos Arts. 165 a 179, RICD (BRASIL, 2015), a discussão é a fase da deliberação destinada ao debate em plenário. Isso significa que o pedido do membro de comissão para que se realize uma audiência pública não se sujeitará ao debate prévio à respectiva votação por parte dos demais representantes, como ocorre com a vasta maioria das proposições legislativas – cuja apreciação se dá em um único turno, subdividido em duas fases, a de discussão e a de votação, de acordo com os Arts. 148 e 149, *caput*, RICD (BRASIL, 2015). Na prática, contudo, diversamente do preceituado pela Norma, os presidentes de comissão, em caráter informal, costumam permitir, não raras vezes, a discussão do mérito do requerimento de audiência pública, ao facultar a palavra aos membros presentes na reunião deliberativa em que se aprecia a matéria, mediante pedido do deputado interessado em debater (MIRANDA, 2018). Nesse caso, em que não se permite a inscrição formal, nos termos do Art. 171, RICD (BRASIL, 2015), para o uso da palavra, esta chega a ocorrer, de fato e não raras vezes, em caráter informal, mediante assentimento do presidente da comissão. Sublinhe-se, ainda, que, de acordo como os Arts. 180 a 193, RICD (BRASIL, 2015), o processo de votação, última etapa da deliberação da proposição, realiza-se, via de regra, por

modalidade simbólica, em sujeição ao disposto no Art. 117, §1º RICD (BRASIL, 2015)⁵. A votação nominal ocorre quando algum membro solicita a verificação da votação simbólica, que se procede mediante identificação de cada membro votante.

O requerimento de audiência pública aprovado em reunião deliberativa da comissão permanente sujeita-se, ainda, ao poder de agenda do presidente do colegiado, detentor da prerrogativa regimental de convocar e de presidir todas as reuniões da comissão, conforme o preceituado pelo Art. 256, RICD (BRASIL, 2015). Na prática, isso significa que nem toda audiência pública aprovada pelo colegiado tem sua realização garantida. A aprovação de um requerimento de audiência pública não importa, pois, um caso de “direito adquirido”, mas, sim, de “expectativa” de direito. O fenômeno se justifica não somente em razão da discricionariedade do poder concedido ao presidente do colegiado pelas “regras do jogo”, como também pela ausência de quaisquer sanções ao titular do órgão em razão da não realização da audiência pública previamente aprovada. Esse fato corrobora com a eventualidade de ocorrência de o numerário de requerimentos de audiência pública aprovados por uma comissão em determinada sessão legislativa⁶ ser expressivamente maior que o numerário de reuniões dessa natureza realizadas no mesmo período.

No que respeita a quem se faculta comparecer à audiência pública na qualidade de participante, não existe no RICD exigência expressa de o requerimento da reunião enumerar e nomear quais entidades serão convidadas com a permissão de se manifestar verbalmente. A vedação expressa é quanto à formulação de convite a membros de representações diplomáticas estrangeiras, conforme o Art. 257, RICD (BRASIL, 2015). Normalmente, após a deliberação positiva do requerimento de audiência pública e antes da realização da reunião requerida, o autor ou os autores da proposição entram em acordo com o presidente da comissão acerca do número exato de expositores a se pronunciar durante a reunião (MIRANDA, 2018). Registre-se, ainda, que não há garantia regimental de que todas as entidades listadas no texto do

⁵ Para se proceder a qualquer votação de proposição legislativa nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados, exige-se que pelo menos metade dos membros do colegiado, mais um, esteja presente no momento da deliberação; em outras palavras, exige-se a presença de maioria absoluta do colegiado. Assim, as reuniões deliberativas somente têm início quando comprovado o registro de presença desse numerário mínimo imprescindível à votação de qualquer matéria. O processo de votação, por sua vez, pode se realizar por modalidade nominal ou simbólica. Esta última, a mais utilizada, ocorre em resposta ao convite do presidente do órgão para que os membros favoráveis à aprovação da proposição permaneçam imóveis. Se houver dúvidas quanto ao resultado, faculta-se, na sequência, a realização de votação na modalidade nominal: com exigência de identificação do titular e do conteúdo do voto enunciado.

⁶ As sessões legislativas podem ser ordinárias ou extraordinárias. As primeiras constituem o período anual de cada legislatura, que tem início no segundo dia do mês de fevereiro e encerramento em 22 de dezembro do ano legislativo, com intervalo entre o dia 17 de julho e o primeiro dia de agosto, nos termos regimentais e constitucionais.

requerimento serão necessariamente convidadas. Isso pode não ocorrer, por exemplo, quando há número excessivo de convidados enumerados no texto do requerimento.

A eventual redução do número de convidados se justifica no fato de que, quanto mais expositores forem convidados para uma única reunião, menor será a duração de cada participação, considerando o tempo médio de pronunciamento, que é de vinte minutos, conforme o preceituado pelo Art. 256, §2º RICD (BRASIL, 2015). Considerem-se, ainda, as possibilidades de réplicas e de tréplicas face aos eventuais questionamentos apostos pelos parlamentares presentes; e o limite de duração das reuniões, face às outras atividades executadas pelos deputados nas dependências da Casa. Côrtes (2009) faz menção à sobrecarga de atividades que os representantes enfrentam ordinariamente na Câmara dos Deputados, o que torna árduo o seu efetivo comparecimento a todas as atividades realizadas no âmbito das comissões permanentes. A faculdade de se tornarem titulares de mais de uma comissão permanente e, ainda, suplentes de outras sobrecarrega a agenda entre terça e quinta-feira. Não raro, as reuniões de diferentes comissões são agendadas para horários conflitantes. Além disso, cabe-lhes também participação em reuniões eventualmente agendadas por Comissões especiais, por comissões parlamentares de inquérito, por frentes parlamentares e pelo próprio plenário da Casa. Há, ainda, reuniões de legenda e de gabinete. Toda essa dinâmica pode levar à limitação de tempo expendido em cada atividade e, mesmo, à limitação da duração de cada reunião agendada.

Contudo, em que pese a relevância de todo o exposto, não raro há audiências com inúmeros palestrantes (MIRANDA, 2018). A norma recomenda, ainda, que se organize a programação da reunião de maneira tal que reste garantida a oportunidade de manifestação das partes, na hipótese de haver em uma mesma audiência pública defensores e opositores da matéria objeto do requerimento aprovado. Entretanto, não se permite aos deputados presentes na audiência pública fazer apartes aos expositores: interrompê-los durante o pronunciamento destes, embora haja ocorrências nesse sentido (MIRANDA, 2018).

Há que ressaltar o fato de que, durante a audiência pública, somente os expositores convidados e os deputados presentes podem fazer uso da palavra. Não há hipótese de qualquer outro cidadão presente, ainda que se trate de autoridade pública, pronunciar-se, caso o respectivo nome não tenha sido previamente listado entre os expositores convidados a participar da reunião. Isso significa que somente terão voz no decurso de uma audiência pública os deputados presentes e os expositores convidados. Não cabe, pois, concessão de palavra a cidadãos presentes no plenário em que ocorrer a reunião, nem a representantes de entidades que não figurem na lista de convidados, pronunciamento ao microfone, nem fora dele. A

manifestação oral de pessoas presentes no recinto, não constantes da lista de expositores convidados, costuma ser reprimida pelo presidente da comissão (MIRANDA, 2018). Contudo, a depender da conveniência política, do “momento político”, esporadicamente ocorre de o presidente da comissão permitir semelhantes manifestações, em caráter extraordinário e informal (MIRANDA, 2018).

Cumprе assinalar, que, normativamente, não há que falar em aprovação de nome de expositor durante a audiência pública, na intenção de se conceder a palavra a alguém não listado entre os convidados previamente para a reunião. O fenômeno se justifica no caráter não-deliberativo da reunião em questão. Diferentemente das audiências públicas realizadas em outras instâncias de poder, nada, absolutamente, pode sofrer deliberação durante essa modalidade de reunião em comissão permanente. Aliás, é exatamente por não se tratar de reunião de votação que não se exige quórum qualificado para sua abertura, tampouco a aprovação de ata de reunião anterior, como ocorre no caso da reunião deliberativa, nos termos do Art. 50, *caput*, e inciso I, RICD (BRASIL, 2015). Pela mesma razão, a ausência do membro titular a reuniões de audiência pública não precisa ser justificada nem implica punições.

A oralidade, o debate, a participação, a publicidade e o registro constituem importantes particularidades, entre outras inerentes ao instituto da audiência pública em sede de comissão permanente da Câmara dos Deputados. Note-se seu desempenho enquanto *role-playing*, por promover verdadeira “troca social” de manifestações democráticas (NASCIMENTO, 2015). Não há, porém, que falar em participação “popular”, tendo em vista as não poucas restrições à participação da audiência nas reuniões em questão. A esse respeito, cumprе assinalar que os plenários do Anexo II da Casa, pequenos auditórios destinados à realização de semelhantes reuniões, não comportam a acomodação de delegações de populares minimamente numéricas, nem número mínimo de cidadãos interessados na matéria. As poucas cadeiras disponíveis acomodam eminentemente os parlamentares presentes. Além deles, há o corpo técnico que dá suporte aos deputados durante a audiência pública, os representantes da imprensa, os assessores de lideranças e outros departamentos que acompanham as reuniões, além de representantes dos grupos de pressão e, obviamente, os expositores convidados para a reunião. A estrutura física preparada para alocar as audiências públicas não foi formulada de maneira a comportar o cidadão desejoso de se fazer presente nas reuniões.

Entre os convidados a participar de reuniões de audiência pública podem constar autoridades, pessoas interessadas e especialistas ligados às entidades participantes, cabendo ao presidente da comissão expedir os convites, em obediência ao Art. 256, RICD (BRASIL, 2015). Ressalte-se que as autoridades convidadas a comparecer à Casa com o fim de prestar

esclarecimentos não sofrem qualquer penalidade pelo não comparecimento, nos termos da QO nº 10.120/1999 (BRASIL, 1999b). A norma permite ao expositor convidado valer-se de assessoria credenciada, se para esse propósito o consentimento do presidente da comissão tiver sido exarado previamente, conforme o Art. 256, § 4º, RICD (BRASIL, 2015). Não se faculta ao convidado, porém, desviar-se da matéria objeto do requerimento da audiência pública. Diante do ocorrido, o presidente da comissão poderá adverti-lo, caçar-lhe a palavra ou até mesmo solicitar a sua retirada do recinto, de acordo com o § 3º do mesmo artigo do RICD (BRASIL, 2015). Ressalte-se a ocorrência de dificuldades para a realização da reunião agendada, e até mesmo o seu cancelamento durante horário previsto para sua realização, não em face da ausência dos expositores convidados, mas da de deputados para integrar o debate, e até presidi-lo (MIRANDA, 2018).

Ora, acerca do exposto, pode-se concluir que o instituto da audiência pública em comissão permanente da Câmara dos Deputados, da qual a CME é exemplar, possui elevado nível de institucionalização formalizado normativamente. A instituição participativa em questão é regida por norma constitucional e infraconstitucional, que delimitam de forma detalhada sobre quais matérias podem ser objeto de audiência pública, quem pode requerer a realização da reunião e mediante quais procedimentos, quem pode ser convidado, quem pode fazer uso da palavra e de que maneira, a quem se faculta debater e a forma da participação. Dispositivos quanto ao local, ao tempo e ao modo de realização da reunião encontram-se bem delimitados, de forma que se pode concluir, nesses termos, pelo elevado nível de “efetividade” da audiência pública realizada em comissão permanente da Casa.

Contudo, a proibição de a reunião se realizar fora da Casa Parlamentar constitui fator dificultador da participação política, tendo em vista a vastidão do território nacional e as dificuldades logísticas de locomoção, hospedagem e alimentação. Ademais, a norma se revela extremamente restritiva quando trata de quem tem a faculdade de participar desse tipo de reunião, visto que somente os membros da comissão, bem como aqueles que nominalmente tiverem sido convidados têm voz durante as audiências públicas realizadas. Embora esses aspectos diminuam o potencial do instituto em nível de participação política, esta se vê incrementada diante da faculdade que a sociedade detém de requerer semelhante tipo de reunião sobre matéria de seu interesse, sem que para isso careça de intermediação de representante eleito.

Assinale-se, ainda, que as regras institucionais ora dispostas em nenhum momento indicaram imperatividade da audiência pública sobre a votação de proposições legislativas. Não é essa a proposta. Não há indicativos nem perspectiva nesse sentido. Ao que se percebe, o que

se quer garantir, na perspectiva de observação institucional, é o direito de participação da sociedade e os meios para que isso aconteça. As regras institucionais formalizadas em Resolução de maneira alguma indicaram qualquer caracterização do instituto como impositivo junto à deliberação legislativa. Em termos institucionais formais, “não é” esse o propósito da audiência pública, “nem foi” essa a sua “obrigação”.

Ademais, é ainda possível enxergar sob outro ângulo, associado ao de Fung e Wright (2003), Cunha e Almeida (2011), Cunha *et al.* (2011), e Faria e Ribeiro (2011), as regras formalmente instituídas acerca da realização de audiências públicas no âmbito das comissões permanentes da Câmara dos Deputados, da qual a CME é exemplar. O outro ponto de vista seria o do Neoinstitucionalismo histórico e Sociológico, cuja percepção do alto nível de detalhamento da norma institucionalizada sobre a matéria conclui pela preocupação do legislador em garantir a oportunização do debate legislativo à sociedade organizada. A ideia seria manter as vias institucionalizadas o quanto mais exequíveis, com o propósito de garantir à sociedade, em nível institucional o mais elevado possível, a oportunidade de participar do processo de feitura de leis.

Ademais, do exposto, registrou-se a incidência de regras de cunho informal entrelaçadas a práticas comuns. Entre os exemplos ora apontados, que contrariaram o disposto pelas regras institucionais formais, constaram a eventualidade de: permissão de mais de um autor de requerimento proceder ao encaminhamento da votação; ausência de interrupção ou de encerramento da reunião em razão do início da ordem do dia no plenário da Casa; discussão do mérito do requerimento. Restou assinalado que a casualidade de semelhantes medidas busca justificativa na manutenção, na viabilização, na garantia e no fomento ao debate por parte dos membros da comissão. Além disso, a eventualidade do pronunciamento de pessoa não listada como convidada para a audiência pública pode se justificar na “cultura da participação política”.

Notadamente, a respeito dos procedimentos informais, sublinhe-se que, no início de 2018, a Diretoria do Departamento de Comissões da Câmara dos Deputados (DECOM) recomendou que se sugerisse aos presidentes dos respectivos colegiados a submissão de acordo de procedimentos nos termos do enunciado. Essa sugestão representa esforço do corpo técnico da Casa, de caráter eminentemente administrativo, no sentido de institucionalizar formalmente, mediante deliberação do colegiado, regras de cunho informal historicamente praticadas por comissões temáticas diversas, na realização de reuniões deliberativas e de audiência pública. Entre as recomendações alvitradas, constou, por exemplo, a de que o requerimento de audiência pública fizesse necessariamente referência à proposição em trâmite na comissão ou ao assunto relevante relacionado a seu campo temático, com expressa indicação dos convidados. Também

havia a orientação de que a condução da reunião requerida coubesse, preferencialmente, a um dos autores do requerimento de audiência pública, de acordo com a ordem de subscrição, salvo se o presidente da comissão fizesse questão de presidir a reunião.

Outrossim, o acordo de procedimentos sugerido propôs a possibilidade de se fazer uso de videoconferências durante as audiências públicas; a proibição de realização de audiência pública em horário coincidente ao de reunião deliberativa da comissão; o limite de seis expositores convidados por reunião – de maneira a cooperar com o debate e participação dos presentes, respeitada a oitiva das diversas correntes de opinião; a sugestão de que os procedimentos e os tempos de fala previstos no art. 256 do RICD (BRASIL, 2015) sejam passíveis de alteração, mediante acordo; a permissão de envio, pelo público, de questionamentos, por escrito, à Mesa, que, a critério do presidente do órgão, poderiam ser lidas ou não; entre outras recomendações.

Considerando a inexistência de estrutura física para receber o cidadão, além da ausência de previsão regimental, o que dificulta e/ou impede a participação do público nos debates, é muito animadora a possibilidade de se conferir voz ao cidadão que não conste da lista de expositores convidados, permitindo-lhe participar de audiência pública. A possibilidade se torna significativa especialmente em razão do ideal de construção de diálogos interativos de participação direta do público e, também, de aperfeiçoamento do instituto da audiência pública, de maneira a torná-lo mais eficaz, sob o norte da cultura da participação política. Ao que parece, o espírito que rege a proposta do DECOM vai ao encontro de todo o processo histórico de abertura do lócus da decisão política à interação social, em sentido prático, nos termos do Neoinstitucionalismo Sociológico.

Entretanto, não há registro de aprovação pela CME do acordo de procedimentos sugerido em 2018 pelo DECOM. Há, contudo, registro de aprovação, em 2017, de acordo de procedimentos próprio, proposto pelo presidente da CME. Este acordo, entretanto, restringiu-se a questões procedimentais concernentes às reuniões deliberativas, não tendo feito qualquer menção aos procedimentos atinentes às reuniões de audiência pública do órgão, conforme o estabelecido pelo presidente do órgão (FERREIRA, 2019). Contudo, ainda que, por conveniência do presidente do órgão, não tenha submetido a votos o acordo sugerido pelo DECOM, a CME teve por costume, decorrente de crenças e valores reiterados historicamente pela própria comissão, realizar alguns procedimentos consoantes ao referido acordo (FERREIRA, 2019). A respeito das audiências públicas, por exemplo, no caso de ausência do presidente da CME, a condução da reunião tem costumado caber preferencialmente a um dos autores do requerimento; e se tem também evitado realizar audiências públicas com mais de

seis expositores convidados, conforme a aquiescência do presidente do órgão (FERREIRA, 2019).

Do exposto, cumpre notar que, ainda que os procedimentos informais não se revelem determinantes para a aferição de resultados, demonstram potencial para com eles cooperar. Assim sendo, é prudente considerá-los variáveis endógenas à avaliação do propósito, bem como à aferição do grau de eficácia das audiências públicas realizadas em comissão permanente da Casa. Ao que se percebe, sob o ponto de vista da institucionalização, tem-se buscado garantir, formal e informalmente, política e administrativamente, meios institucionalizados de que a sociedade possa, se assim o desejar, manifestar-se dentro do processo legislativo. A garantia de voz à sociedade no curso desse processo de criação de leis, mediante as vias ora explicitadas, expressa a movimentação cultural dentro da arena legislativa, cujo propósito soa ser bem mais amplo que meros resultados matemáticos ao desfecho das votações parlamentares.

Não se trata, pois, de encontrar meios de obrigar os parlamentares a fazer o que deseja a sociedade, mas de criar cada vez mais meios e oportunidades de a sociedade se fazer ouvir no curso do processo. Percebe-se que a compreensão do propósito das audiências públicas objeto deste estudo passa, necessariamente, pelo discernimento desse esforço histórico e da respectiva *path dependence* no que respeita a participação política. Note-se, assim, que o valor das audiências públicas, seu nível de eficácia pode se confirmar não somente pela verificação de resultados matemáticos, mas, também, mediante o esforço histórico de manutenção e fomento de sua dinâmica pelas vias institucionais, como propósito.

3.3 REUNIÕES REALIZADAS DURANTE A 54ª E 55ª LEGISLATURAS

Doravante, pretende-se analisar os dados catalogados a partir da quantificação de informações extraídas de relatórios anuais publicados pela CME, das páginas institucionais da Câmara dos Deputados e da CME, bem como do Sileg (2019). As informações obtidas foram arroladas a partir de entrevistas e de pesquisa documental. Entrevistaram-se os secretários-executivos da CME, em exercício durante o recorte temporal escolhido. A pesquisa documental catalogou dados retirados dos requerimentos de audiência pública, das atas de reunião, dos respectivos áudios e vídeos, dos relatórios estatísticos extraídos do Sileg (2019), da bibliografia dos deputados publicada na página institucional da Casa áudios e vídeos e de relatórios publicados por organismos de pesquisa especializados.

A análise dos dados obtidos pretendeu delimitar quais propósitos intenderam cumprir as audiências públicas realizada na CME, durante a 54ª e a 55ª Legislaturas, a partir dos quais

se deva aferir os respectivos níveis de sucesso. Os propósitos a aventar foram buscados mediante o exame: da sujeição das práticas comuns às regras formalmente institucionalizadas e da eventual incidência de regras informais, das deliberações legislativas, da motivação dos requerimentos de reunião, da frequência do agendamento das reuniões, do perfil dos requerentes e dos convidados, e da participação dos membros e do público.

3.3.1 Sujeição às regras institucionalizadas

Tabela 1 - Reuniões realizadas pela CME

Legislatura	Sessão Legislativa	Ano	Reuniões Deliberativas	Reuniões de Audiência Públicas	Total de Reuniões
54 ^a	1 ^a	2011	21	8	29
	2 ^a	2012	15	10	25
	3 ^a	2013	27	27	54
	4 ^a	2014	12	8	20
55 ^a	1 ^a	2015	23	20	43
	2 ^a	2016	20	6	26
	3 ^a	2017	26	15	41
	4 ^a	2018	13	6	19
2	8	8	158	100	257

Fonte: Relatórios Anuais de Atividades da CME (BRASIL, 2019a).

Na ótica de Faria e Ribeiro (2011), a mera existência da regra é insuficiente para a aferição do nível de eficácia do instrumento de participação política; há que considerá-la, também, sob o ponto de vista da sujeição das práticas à norma institucionalizada. Nesse sentido, observe-se, na Tabela 1, o número de audiências públicas e o de reuniões deliberativas realizadas pela CME, durante duas legislaturas, especificamente a 54^a e a 55^a, período que vai dos anos 2011 a 2018.

Registre-se que as 100 audiências públicas realizadas pela CME no período estudado ocorreram na sede da Câmara dos Deputados, em Brasília, em dias e horários pré-fixados, de terça a quinta-feira, a partir das nove horas, em estrita obediência ao preceituado pelo art. 46, RICD, e 137, §1º, RICD (BRASIL, 2015). A regra institucional formal demonstrou, neste quesito, total prevalência sobre a prática adotada pelo Colegiado, não tendo havido ocorrência alguma de quebra informal do estabelecido pelo RICD. Prevaleceu a realização das reuniões às terças-feiras, no período vespertino, e às quartas-feiras, no período matutino, no plenário 14 do Anexo II da Casa. Semelhante alinhamento entre a prática comum e a norma institucionalizada reforça o grau de sucesso das audiências públicas estudadas, com fundamento no nível de sua institucionalização, nos termos do disposto por Fung e Wright (2003), Cunha e Almeida (2011), Cunha *et al.* (2011), e Faria e Ribeiro (2011).

A iniciativa sobre a realização de audiências públicas dá-se mediante requerimento previamente aprovado pelo plenário da própria comissão, formulado por membro ou por representante da sociedade civil organizada, conforme o disposto pelos arts. 117, *caput*, VIII, e 255 RICD (BRASIL, 2015). Anote-se que 100% dos requerimentos das audiências públicas realizadas no período estudado foram formulados mediante documento escrito, em estrita obediência à norma regimental (Art. 117, *caput*, RICD) (BRASIL, 2015). Outrossim, nenhuma das reuniões realizou-se sob a alcunha de “informal”, em obediência à QO nº 179/1999 (BRASIL, 1999a), tendo sua totalidade sido submetida à aprovação do Plenário da Comissão em reuniões deliberativas.

Há que ressaltar que todos os requerimentos apresentados no período estudado, com vistas a se realizarem audiências públicas fora da sede da Casa, foram, durante a deliberação, alterados no sentido de que, em vez de audiências públicas, se fizessem mesas redondas na localização proposta. O secretário-executivo da CME durante a 55ª Legislatura atestou ser essa prática recorrente do órgão, com vistas a adequar a proposta do requerente ao preceituado pelo dispositivo regimental (FERREIRA, 2019). A recorrência a esse procedimento saneador também foi confirmada pela secretária-executiva da CME durante a 54ª Legislatura, período em que o secretário-executivo da legislatura seguinte era seu primeiro-substituto (MIRANDA, 2018). Trata-se, pois, de prática reiterada ininterruptamente durante duas legislaturas.

Note-se, pelo exposto, como uma medida não-institucionalizada se torna recorrente e costumeira, por sua repetição dentro de uma trajetória histórica. Parte da responsabilidade sobre semelhante prática pode ser atribuída aos burocratas responsáveis pela guarda das normas institucionais da Casa. O secretário-executivo de uma comissão temática é o responsável pela instrução do titular do órgão, bem como dos demais membros, acerca do disposto na Constituição Federal e no RICD, entre outras atribuições. Cumpre registrar que a secretária-executiva da CME durante a 54ª Legislatura ocupou o cargo no período ente 2001 e 2015, por 14 anos consecutivos. O secretário-executivo da CME durante a 55ª Legislatura, por sua vez, ocupa o cargo desde 2015, tendo sido o primeiro substituto da secretária-executiva desde 2007, pelo período de oito anos. Assim, usos e costumes reiterados no período foram transmitidos e praticados repetidamente, o que constitui espelho da maneira como regras informais cultivadas tornam-se, por sua reiteração histórica, costumes institucionalizados, em face de decorrente *path dependence*.

A considerar as regras regimentais acerca das reuniões deliberativas em que os requerimentos das audiências públicas objeto deste estudo foram aprovados, não houve ocorrência de autores das proposições em questão presidirem aquelas, em estrita obediência ao

disposto no art. 43, RICD (BRASIL, 2015), que proíbe semelhante conduta. Em todas as situações em que parlamentar condutor de reunião deliberativa, fosse presidente da CME ou membro no exercício da presidência, eram autores do item seguinte da Ordem do Dia para apreciação imediata – no caso, os requerimentos em questão – outro membro do Colegiado, presente à reunião deliberativa, foi convidado para assumir a condução dos trabalhos, respeitada a ordem prescrita pelo *caput* do art. 40, RICD (BRASIL, 2015). No que se refere a esse quesito, não houve caso algum de desobediência ao preceito formalmente institucionalizado.

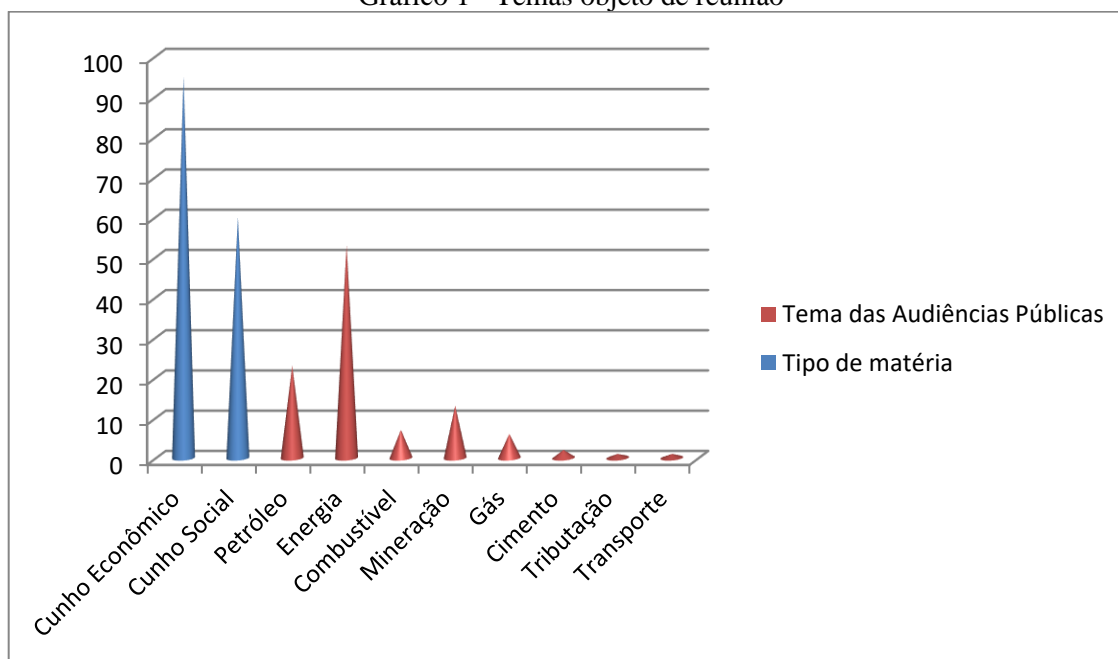
Registre-se que semelhante prática foi recorrente durante todo o período estudado, com o propósito precípuo de permitir ao autor o encaminhamento da votação do respectivo requerimento de audiência pública. Nessas circunstâncias, encerrada a deliberação sobre os respectivos requerimentos, houve por costume o autor reassumir o exercício da presidência da reunião deliberativa. Novamente, cumpre sublinhar que semelhante grau de alinhamento entre a prática comum e a norma institucionalizada fortalece a “efetividade” das audiências públicas estudadas, com fundamento no grau de sua institucionalização.

Há que registrar a recorrente desobediência à proibição de debate acerca do requerimento de audiência pública, lavrada mediante os arts. 117, §1º, e 149, RICD (BRASIL, 2015). Na prática, não somente os requerentes encaminharam a votação das proposições, tendo-se manifestado quanto ao mérito, como também outros membros presentes, tendo solicitado a palavra para discussão da matéria, receberam-na mediante permissão do presidente do Colegiado, em detrimento do preceituado pela Norma. Cumpre ressaltar a não ocorrência de qualquer questionamento, mediante QO, acerca de semelhante prática no âmbito da CME; o que leva a crer em um assentimento tácito por parte do Colegiado acerca do procedimento informal em questão. Registre-se que a aceitação da desobediência, tanto pelos membros da comissão, quanto pelo presidente do órgão, transparece como rotina reiterada e costumeira – regra informal, durante todo o período estudado. Uma possível justificativa para semelhante aceitação pode ser exatamente a cultura da participação, de estímulo ao debate, e de manutenção dele, que tem conduzido o espírito legislativo no pós-1988, conforme já explanado.

O RICD, em seu Art. 24, III (BRASIL, 2015), lista formalmente as matérias acerca das quais a CME pode realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil, entre outras atribuições. Conforme exarado por esse Regimento, no Art. 32, XIV, RICD (BRASIL, 2015), o campo temático inerente à CME restringe-se às políticas e aos modelos mineral e energético brasileiros; à estrutura institucional e ao papel dos agentes dos setores mineral e energético; às fontes convencionais e alternativas de energia; à pesquisa e exploração de recursos minerais e energéticos; às formas de acesso ao bem mineral; às empresas de mineração;

à política e à estrutura de preços de recursos energéticos; à comercialização e à industrialização de minérios; ao fomento à atividade mineral; ao regime jurídico dos bens minerais e dos recursos energéticos; à gestão, ao planejamento e ao controle dos recursos hídricos; e ao regime jurídico de águas públicas e particulares. Assim, é somente sobre matérias relativas a essa temática que a CME pode realizar reuniões de audiência pública.

Gráfico 1 - Temas objeto de reunião



Fonte: Relatórios Anuais de Atividades da CME (BRASIL, 2019a).

Notadamente, em termos institucionais, o campo temático afeto à CME apresenta cunho predominantemente econômico. E, no que se refere ao período sob exame, o Gráfico 1 demonstra que 95% das audiências públicas realizadas trataram de matéria de cunho econômico, ao passo que 60% delas se reportaram a questões sociais⁷. Das 100 audiências públicas realizadas, 53 trataram de matérias relacionadas a energia, matricial e/ou alternativa; 24 debateram sobre temas relacionados ao petróleo; 13 sobre mineração; seis sobre gás, dois sobre cimento, um sobre transporte desses produtos e um sobre tributação sobre eles. Resta clara a sujeição da prática ao limite imposto pela regra institucionalizada formalmente, visto que nenhuma audiência pública realizada pela CME, no período, tratou de matéria externa ao campo temático delimitado pelo RICD. Esse nível de alinhamento entre a prática comum e a norma institucionalizada fortalece a “efetividade” das audiências públicas estudadas, com fundamento no grau de sua institucionalização, nos termos do preceituado por Fung e Wright (2003), Cunha e Almeida (2011), Cunha *et al.* (2011), e Faria e Ribeiro (2011).

⁷ Cumpre considerar que uma mesma audiência pública pode apresentar conotações tanto econômicas quanto sociais.

3.3.2 Deliberações legislativas

A proporção de uma audiência pública para 1,58 reunião deliberativa promovida pela CME, aferida a partir da Tabela 1, pode levar à ideia de que a instrumentalidade da audiência pública como instituto de participação da sociedade na feitura de leis seja significativa, do ponto de vista deliberativo. Há que admitir, porém, que semelhante comparativo possa ser insuficiente para consolidar semelhante conclusão, visto que o número de proposições deliberadas em cada reunião pode alterar a proporcionalidade dos dados. Em face disso, faz-se necessário ampliar e apurar o olhar sobre a importante questão.

Para análise da Tabela 2, considerem-se proposições os projetos de lei, as propostas de fiscalização e controle, e os projetos de decreto legislativo que tramitaram na CME no período de 2011 a 2018. Ao se comparar a Tabela 2 à Tabela 1, extrai-se que para cada 3,21 proposições discutidas e votadas, e, posteriormente, aprovadas ou rejeitadas por esse órgão Técnico, uma audiência pública apenas foi realizada. Dessa relação proporcional pode-se supor que, no período analisado, aproximadamente 2/3 das proposições deliberadas o foram sem que os membros da CME tenham ouvido, mediante audiência pública, setores da sociedade diretamente relacionados aos temas objeto das respectivas deliberações.

Tabela 2 - Proposições Legislativas deliberadas pela CME

Sessão Legislativa	Ano	Proposições aprovadas	Proposições rejeitadas	Total de proposições deliberadas
1 ^a	2011	13	35	48
2 ^a	2012	28	17	45
3 ^a	2013	23	11	34
4 ^a	2014	9	12	21
1 ^a	2015	30	26	56
2 ^a	2016	22	10	32
3 ^a	2017	57	17	74
4 ^a	2018	7	4	11
8	Total	189	132	321

Fonte: Relatórios Anuais de Atividades da CME (BRASIL, 2019a).

Semelhante evidência encontra eco na própria disposição regimental, Art. 255, que, mediante o termo “poderá”, estabelece que a realização de audiência pública por uma comissão temática é uma faculdade, não uma obrigação (BRASIL, 2015). Se, nos termos da regra institucional formal, nem toda matéria contemplada por proposição legislativa será necessariamente objeto de audiência pública, a factualidade de tramitação legislativa desprovida de audiência pública realizada na CME de maneira alguma torna defeituoso ou ilegítimo o processo. Além disso, o Presidente da Casa respondeu à QO nº 185/2012 (BRASIL, 2012), tendo afirmado não haver qualquer impedimento para deliberação de proposição acerca

da qual esteja pendente de realização audiência pública resultante de requerimento aprovado em comissão.

Pode-se, contudo, discutir acerca de eventuais prejuízos à participação política e à instrução das matérias objeto de proposições legislativas, na perspectiva informacional. É de supor que quanto mais bem informados forem os membros da CME relativamente ao mérito das proposições sob seu exame, maior qualidade técnica e legitimidade política ostentarão suas decisões legislativas, ainda que, por fim, eventualmente contrariem o disposto em audiência pública. O que não cabe afirmar é a obrigatoriedade de realização de audiência pública como condicionante para deliberação sobre matéria legislativa: isso significaria sequestro da independência do representante sobre o representado.

Ressalte-se, também, que a desproporção entre o número de proposições legislativas deliberadas, estampada pela Tabela 2, e o de audiências públicas realizadas, retratada pela Tabela 1, pode ainda se alargar caso seja levado em consideração o fato de que, no que se refere ao mérito, nem toda audiência pública tem como objeto de debate uma proposição legislativa em tramitação na Casa, conforme observado por Macedo (2018). Há que reconhecer o fato de que as audiências públicas em sede de comissão temática podem tratar de assuntos de interesse da sociedade civil que ainda nem constituam matéria reduzida a termo, mediante apresentação de projeto de lei. Razão por que, das audiências públicas enumeradas na Tabela 1, parte pode não estar diretamente relacionada a proposições constantes da Tabela 2, o que agravaria a desproporção em tela.

Note-se que, conforme se depreende da Tabela 3, apenas 11% das audiências públicas realizadas no período estudado se reportaram a proposições legislativas em trâmite, menos ainda que os 20% assinalados pela pesquisa de Macedo (2018). Isso significa que 89% das audiências públicas realizadas pela CME no período sob exame discutiram temas que não eram objeto de deliberação, por parte dos deputados, mediante proposição legislativa. Aqui jaz um importante divisor de águas, já pontuado por Macedo (2018): a dinâmica das audiências públicas realizadas em sede de comissão permanente da Câmara dos Deputados não está necessariamente atrelada à deliberação de matéria em trâmite. Isso significa que o propósito das audiências públicas realizadas nem de longe tem sido preponderantemente associado a projetos de lei sob deliberação, razão por que resta evidente que o nível de efetividade desse tipo de reunião, o grau de sua eficácia, em termos objetivos, não pode ser exclusivamente medido pelo nível de interferência em votações de proposições legislativas.

Tabela 3 - Audiências Públicas na CME, quanto à referência a proposições legislativas

2	Ano	APs que se referem a proposições legislativas em tramitação	APs que não se referem a proposições legislativas específicas	Total de Audiências Públicas realizadas
1 ^a	2011	0	8	8
2 ^a	2012	1	9	10
3 ^a	2013	3	24	27
4 ^a	2014	2	6	8
1 ^a	2015	1	19	20
2 ^a	2016	0	6	6
3 ^a	2017	3	12	15
4 ^a	2018	1	5	6
8	8	11	89	100

Fonte: Relatórios Anuais de Atividades da CME (BRASIL, 2019a).

Ora, cumpre, então, perguntar: se não é sobre proposições legislativas a tramitar que se realizaram as audiências públicas sob exame, sobre o que se discutiu no decorrer delas? Qual o motivo para se haverem concebido reuniões dessa natureza, se não para interferir no resultado de deliberações sobre projetos em tramitação? Sobre que temas semelhantes reuniões se debruçaram, então? Não poucas pesquisas acerca do instituto da audiência pública em comissão permanente têm-se centrado na mera descrição de cenários específicos, sem, contudo, adentrar aos pormenores contextuais de sua realização.

Como já dito, o que este estudo de caso pretende é avançar na exploração do contexto em que a audiência pública se realiza no seio de comissão permanente da Câmara dos Deputados. Além de averiguar o grau de sujeição da realização das reuniões ao disposto pelo RICD e de trazer à luz os procedimentos informais a elas conexos, a ideia é descortinar que outros propósitos tiveram as audiências que não buscaram interferir diretamente no processo legislativo de proposições em tramitação no período sob exame. Mas não somente isso: o que se quer é iluminar o caminho para a aferição do nível de sucesso, de eficácia, de efetividade de reuniões como as aqui submetidas à análise.

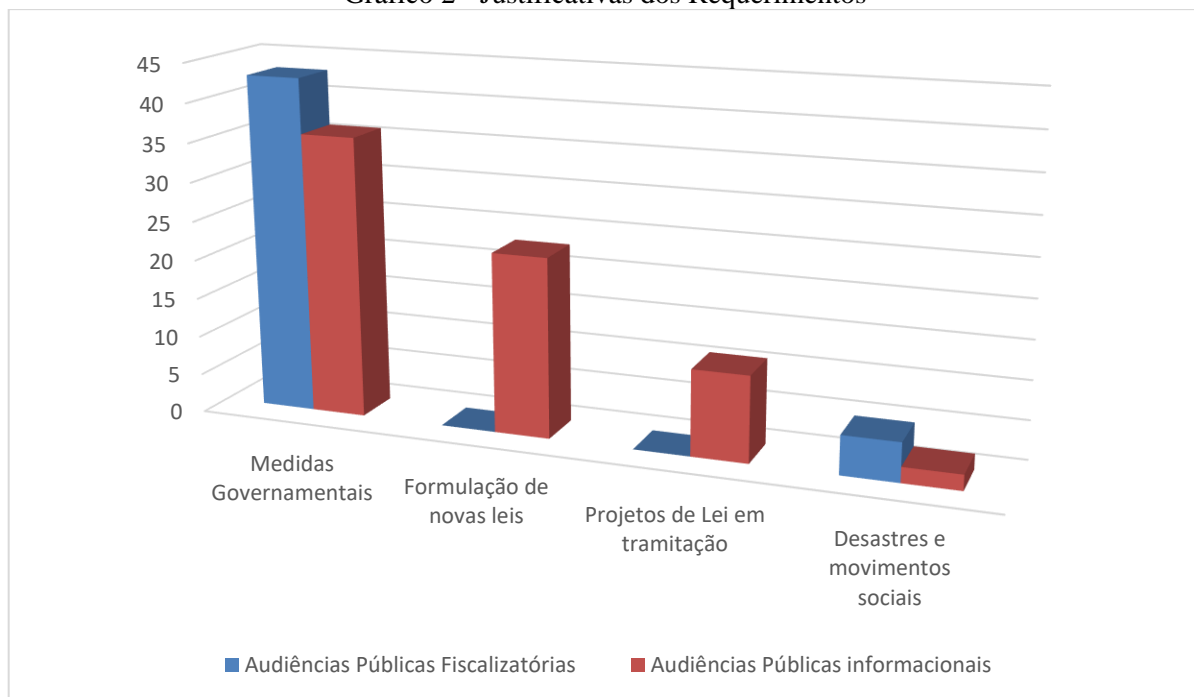
3.3.3 Motivação dos requerimentos

A justificativa para a realização de uma audiência pública costuma ser, em linhas gerais, explicitada no corpo do respectivo requerimento. Observe-se a partir do Gráfico 2 que, das 100 audiências públicas realizadas pela CME durante a 54^a e a 55^a Legislaturas, 64 ocorreram como reação a medidas governamentais previamente exaradas pelo Poder Executivo, tendo 43 delas assumido caráter fiscalizatório, conforme o disposto nas justificativas apresentadas pelos respectivos requerimentos. Em outras palavras, 64% das audiências públicas

estudadas não buscaram interferir em votações sobre proposições legislativas, não buscaram dirigir-lhes os resultados, nem sequer a elas fizeram menção em suas justificativas. Além do caráter informacional das reuniões que trataram de medidas governamentais (36 delas apresentaram essa característica), o que se buscou, primordialmente, foi a fiscalização de ações do Poder Executivo já realizadas, ou ainda em curso, fosse no sentido de defendê-las ou de transformá-las. Acerca desse aspecto discorreu Negrão (2018), ao haver-se reportado à Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados como caracterizada por ações estratégicas, qualificadas pela *expertise* acumulada mediante a realização de audiências públicas que a capacitariam a influenciar a tomada de decisões pelo Poder Executivo.

Silva (2006) assinala como funções fundamentais do Poder Legislativo a de representação, a de legislação, a de legitimação da atuação governamental e a de controle, isto é, a fiscalizatória. Sublinhe-se, ainda, que, ao cabo, o autor considera cada uma dessas funções como de controle, sob a justificativa de que o Poder Legislativo se desenvolveu historicamente como Órgão de representação destinado a controlar o poder do soberano. Sob esse ângulo de visão, caso se considere o objetivo de fiscalizar o Poder Executivo como propósito precípua das audiências públicas realizada pela CME, poder-se-á afirmar que estas alcançaram elevado nível de sucesso no período estudado.

Gráfico 2 - Justificativas dos Requerimentos



Fonte: SILEG (2019).

Ademais, cumpre registrar que o caráter fiscalizatório dessas reuniões tem o poder de atrair a atenção dos meios de comunicação de massa, que atuam como fio condutor de visibilidade do requerente da audiência pública, do parlamentar que a presidir e daquele que

participar dos debates. Essa publicidade pode resultar em dividendos eleitorais, especialmente se a notícia tiver alcance nacional, como já mencionado anteriormente. Outrossim, esse mesmo caráter pode revelar eventual fragilidade das relações políticas entre o Poder Executivo e sua base de sustentação no Parlamento, no caso de o colegiado ser eminentemente composto por deputados integrantes da base.

Quanto mais instáveis forem essas relações, tanto mais requerido será o Poder Executivo a dar explicações ao Parlamento sobre políticas adotadas por aquele. O fato é que, seja por uma razão, seja por outra, o resultado de semelhantes reuniões, em termos de eficácia e de eficiência – sob a ótica da efetividade, só pode ser aferido a partir do propósito a que se destinaram. Se o objetivo de determinada audiência pública, nos termos da justificativa apresentada no texto do respectivo requerimento, foi fiscalizar o Poder Executivo, agregar informações com vistas à *expertise* e/ou influenciar as políticas públicas formuladas por aquele Poder, deve ser a partir desses e não de outros propósitos que se deva aferir o grau de sucesso de tais reuniões.

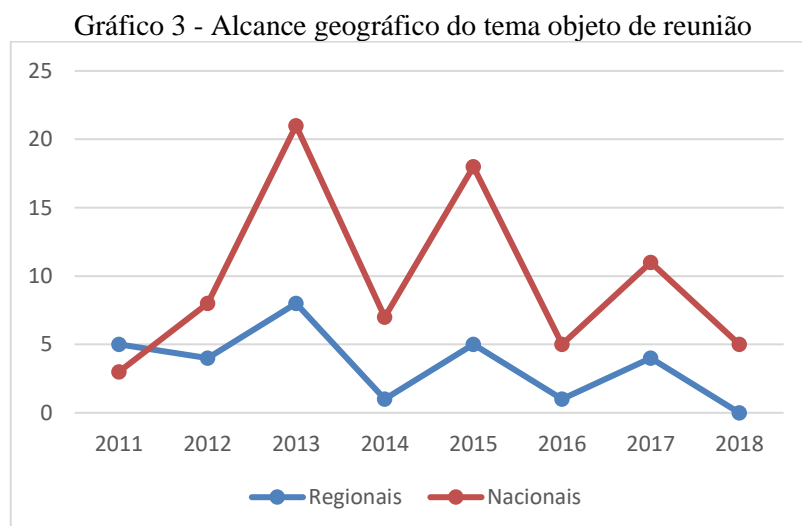
Adicionalmente, o Gráfico 2 apresenta como segunda maior justificativa para as reuniões de audiência pública realizadas no período a intenção de posterior criação de políticas públicas, mediante proposições legislativas a formular. Semelhante motivação levou o Colegiado estudado a realizar 22% das audiências públicas sob exame – trata-se, agora, de outro contexto. A ideia básica dessas reuniões foi a aquisição, junto a especialistas, de informações técnicas que minimizassem o desconhecimento sobre matérias de interesse coletivo, com vistas à criação posterior de leis – os expositores convidados para tais reuniões destacaram-se pela qualificação técnica. Novamente, percentagem expressiva das reuniões estudadas não tratou de proposições legislativas em curso, mas de temática relativa a proposições ainda a idealizar – o que reforça o caráter informacional das audiências públicas em questão.

A esse respeito, assinala-se que, das 100 audiências públicas realizadas pela CME no período estudado, 72 apresentaram conotações informacionais, na perspectiva de observação da Teoria Informacional do Escola Neoinstitucionalista da Escolha Racional. O caráter informacional de parte significativa das reuniões estudadas vai de encontro às conclusões de Macedo (2018), quando atesta que as audiências públicas objeto de seu estudo não tiveram objetivo informacional em primeiro plano. A presente pesquisa também contraria as constatações de Côrtes (2010), que reforçaram o caráter distributivista e partidário da dinâmica da CME, em detrimento ao informacional. Ocorre que o contexto político, econômico e social do País durante o período estudado por Côrtes (2009, 2010) retratou horizonte de crescimento econômico e de prosperidade social. Nesse período, o Poder Executivo contava com amplo

apoio popular e prestígio internacional, além de preponderância sobre o Poder Legislativo. Diferentemente, o período de 2011 a 2018, objeto da presente pesquisa, retratou declínio econômico e grave conturbação política, tendo chegado ao *impeachment* da Presidente da República, Dilma Rousseff, e a decorrentes impasses políticos e econômicos até o período eleitoral, no segundo semestre de 2018. Este período apresentou gradual e progressivo distanciamento entre o Poder Executivo e o Parlamento, o que pode ter favorecido a perspectiva informacional das audiências públicas objeto do presente estudo.

Registre-se, assim, como o contexto histórico tem a capacidade de intervir no propósito das audiências públicas realizadas no âmbito das comissões temáticas da Câmara dos Deputados. Cabe, então, lembrar que o Neoinstitucionalismo Histórico encara a relação entre as instituições e o comportamento dos atores em termos amplos, à medida que incorpora a noção de consequências não-intencionais e de outros elementos à análise institucional, tais como de valores, de ideias e de sistemas de crenças. Selznick (1972) discorre sobre o processo forjado ao longo do tempo, à medida que repercute características históricas decorrentes de práticas realizadas por quem dele participa e trabalha. Ressaltem-se, ainda, as afirmativas de Faria e Ribeiro (2011) quanto à necessidade de se observar o contexto político em que se dá a participação, para aferição do porquê de alguns fóruns participativos se mostrarem mais eficazes que outros.

Com base no exposto, reitera-se aqui a necessidade de reorientação do modo como se deve interpretar o nível de sucesso das audiências públicas realizadas pelas comissões permanentes da Câmara dos Deputados. Há que contextualizar os dados levantados dentro do momento histórico, em termos econômicos, sociais e políticos. É preciso examinar os processos históricos percorridos pelo objeto de estudo e a dependência deste em relação a semelhante trajetória. Além disso, cumpre observar a eventual formação de mitos institucionalizados no curso dos processos em questão, decorrentes da cultura, dos valores e das crenças que os irrigam. Esse parece ser um caminho mais sóbrio a ser trilhado por qualquer estudo que busque compreender a dinâmica das audiências públicas em comissão permanente da Câmara dos Deputados, como é o caso da CME.



Fonte: SILEG (2019).

O Gráfico 3, por sua vez, revela que as audiências públicas realizadas no período estudado abordaram precipuamente temas de cunho nacional. Das 100 audiências públicas objeto deste estudo, apenas 28% se reportaram a questões regionais, ao tempo que 78 reuniões discutiram matérias voltadas para interesses do país como um todo.

A recorrência a temas regionais, como se vê, não foi o traço predominante das audiências públicas realizadas pela CME no período sob exame. O resultado ora obtido destoa do preceituado por Müller (2005), que classifica a CME como uma das comissões permanentes da Câmara dos Deputados que apresentam foco regional. O resultado também diverge de Côrtes (2010), em cuja pesquisa os requerimentos de cunho informacional (em que se inserem os de audiência pública) de caráter regional, na CME, chegaram à marca de 65,43%, em 2007.

Pode ser que a discrepância de resultados de pesquisa se justifique, novamente, em razão do diferente recorte temporal, vis à vis o momento histórico respectivo. O ano de 2007 não somente representou época de expansão econômica do país, como foi o primeiro ano da 53ª Legislatura. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado pelo Governo Federal em janeiro daquele ano, propunha para os quatro anos seguintes um conjunto de políticas que prometia acelerar o crescimento econômico brasileiro. Trata-se de uma época em que o Governo Federal contava com ampla aprovação popular. Considerando, ainda, que, em 2007, dos 60 deputados membros da CME, 41 integravam a base de apoio ao governo federal, e que, conforme Côrtes (2010), 86,42% dos requerimentos apresentados fizeram referência direta em suas justificativas a notícias previamente veiculadas pelos meios de comunicação de massa, as evidências indicam que a finalidade de semelhantes proposituras correlacionou-se à prática de *pork barrel*, para fins de *credit claming*, com vistas à conexão eleitoral.

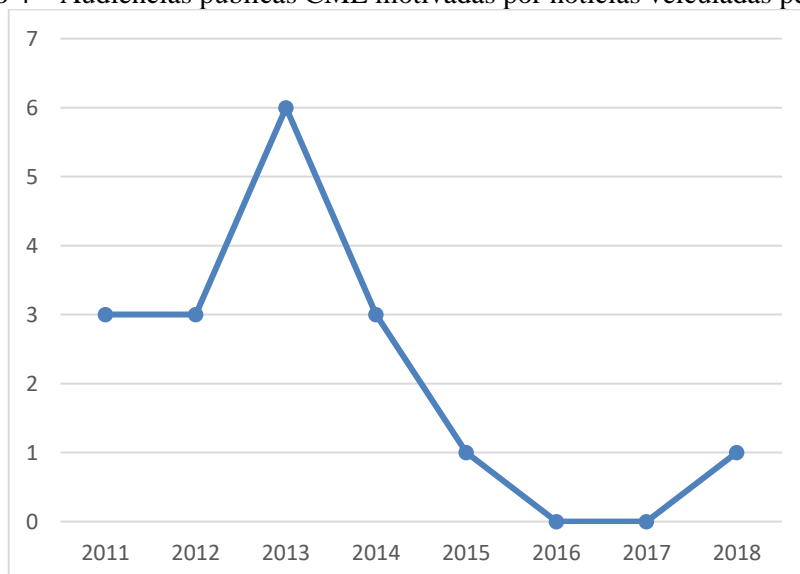
Diferentemente, o recorte temporal escolhido pelo presente estudo de caso percorre período de queda da atividade econômica brasileira, que culminou na mais intensa crise econômica e política dos últimos tempos no Brasil. Esse contexto histórico, em que o governo federal viu cair progressivamente o apoio popular, impulsiona a realização de audiências públicas de cunho nacional na CME, especialmente por terem assumido propósito eminentemente fiscalizatório, como já aferido anteriormente. Ocorre que a característica prevalente – a recorrência a temas de interesse nacional – também abriga conotações distributivistas, uma vez que tem o condão de atrair a atenção da mídia nacional. Ademais, conforme registrado por Pereira e Rennó (2001), até mesmo as atividades parlamentares de cunho nacional são orientadas por interesses locais.

Diante do exposto, pode ser que, embora os resultados matemáticos ora aferidos diverjam dos levantados por Côrtes (2010), o propósito das audiências públicas ora estudadas pode estar alinhado ao propósito dos requerimentos estudados pela autora à época. As evidências reforçam que, ao haver realizado audiências públicas de conotações nacionais e não regionais, em que pese a disparidade dos números e do contexto econômico e político, as reuniões em questão tiveram como propósito a conexão eleitoral, semelhantemente ao que ocorreu com os requerimentos informacionais em 2007. Do que se conclui novamente: para se aferir no nível de sucesso de uma instituição participativa, a pesquisa precisa estar atenta não somente aos números, mas, também, ao contexto cultural e histórico, sabendo que, como se vê, resultados matemáticos discrepantes torneados por contextos políticos diferentes podem, surpreendentemente, apontar para a mesma direção.

Ora, para efeitos do presente estudo, denominem-se midiáticas as audiências públicas cuja iniciativa faça referência, diretamente no corpo das justificativas dispostas no texto dos respectivos requerimentos, a notícias veiculadas pelos meios de comunicação de massa. De acordo com o próximo gráfico, do total de audiências públicas realizadas pela CME no período sob exame, 17% fizeram referência direta a notícias veiculadas pela mídia nas justificativas dos respectivos requerimentos. A 54^a Legislatura foi a que mais se destacou pela incidência de audiências públicas motivadas por notícias previamente veiculadas pela mídia, com ênfase na 3^a Sessão Legislativa, a que antecede o ano eleitoral. Foi feito uso de notícias que se reportaram à segurança de energias alternativas, ao anúncio de investimentos, a denúncias, a desastres ambientais, a apagões de energia elétrica e a greves, entre outros. Nas audiências ora consideradas midiáticas, as características fiscalizatórias se sobrepuseram às informacionais: 70,58% das audiências públicas midiáticas, no período, assumiram cunho fiscalizatório.

Dentro do contexto da democracia de público, as conotações distributivistas reforçam a hipótese da busca por visibilidade junto ao eleitorado como propósito para a realização dessa parcela das audiências públicas estudadas, conforme já discorrido por Côrtes (2010). Há que ressaltar que o aporte de visibilidade pretendido se fundamenta na credibilidade de que a imprensa desfruta, em sua reputação junto à sociedade, conforme ensina Rodrigues (2002). Esta autora explica que o descrédito do discurso político diante da opinião pública leva o parlamentar a buscar meios de recuperar credibilidade junto aos eleitores, e ele o faz por meio da mídia. Cumpre sublinhar que notícias veiculadas pela mídia, não citadas diretamente no corpo dos requerimentos, podem tê-los motivado indiretamente. O caráter subjetivo da motivação em questão poderia ter sido aferido mediante entrevista aos requerentes e a estatística resultante poderia elevar significativamente o resultado de pesquisa. Entrementes, essa metodologia não foi empregada em razão de que número expressivo dos autores dos requerimentos em questão não é mais deputado e/ou não se dispôs a responder a pesquisa.

Gráfico 4 – Audiências públicas CME motivadas por notícias veiculadas pela mídia



Fonte: SILEG (2019).

Da observação do Gráfico 4, nota-se, ainda, queda vertiginosa do número de audiências públicas midiáticas a partir de 2013. De acordo com o disposto pelo Neoinstitucionalismo Histórico, há que considerar o momento político por que passou o país, no período, tendo em vista que o cerne das notícias mais amplamente veiculadas pelos meios de comunicação de massa giraram em torno da crise econômica e política por que passou a Nação, tendo o Brasil enfrentado o *impeachment* de sua presidente, Dilma Rousseff, em 2016. Curiosamente, em que pesem as vultosas notícias, veiculadas no período por diferentes meios de comunicação, sobre a crise do pré-sal e os escândalos que envolveram a Petrobras, por exemplo, os requerimentos das audiências públicas realizadas no período pouco fizeram

menção ao noticiário sobre a matéria. O fenômeno se explica no fato de que a maioria dos autores dos requerimentos em questão tenha sido integrante da base de apoio ao Governo, com o que corrobora a Teoria Partidária da Escola da Escolha Racional.

Ressalte-se, assim, como o contexto econômico do país e o decorrente contexto político externo ao campo legislativo têm o poder de intervir na dinâmica, na motivação e no conteúdo das audiências públicas realizadas em comissão permanente da Câmara dos Deputados. E se isso é verdade, a aferição do nível de efetividade do instituto precisa necessariamente considerar como variáveis endógenas ao objeto de estudo aspectos relativos a *path dependence*. A ressignificação da audiência pública em comissão temática como faculdade de participação política dentro do processo legislativo brasileiro deve passar pela avaliação dos contornos históricos a ela correlatos, especialmente por permitirem a melhor compreensão dos diferentes propósitos das reuniões em questão – de maneira alguma despidendo à análise científica. O alargamento das fronteiras sob análise leva a crer que o propósito e a consequente efetividade de cada audiência pública realizada em sede de comissão permanente da Casa extrapolam algumas avaliações científicas até aqui empreendidas. Assim, a observação dos fenômenos futuros dentro dessa importante temática pode trazer à luz *path dependence* histórica tal que permita a emersão de alternativas melhores em favor da participação democrática no âmbito do processo legislativo.

Tabela 4 - Comparativo entre Requerimentos de Audiência Pública Aprovados e Audiências Públicas realizadas na CME

Ano	Sessão Legislativa	Requerimentos de Audiência Pública Aprovados	Audiências Públicas realizadas
2011	1ª	69	8
2012	2ª	57	10
2013	3ª	122	27
2014	4ª	45	8
2015	1ª	85	20
2016	2ª	33	6
2017	3ª	44	15
2018	4ª	22	6
Total	8	477	100

Fonte: Relatórios Anuais de Atividades da CME (BRASIL, 2019a).

Outro aspecto importante extrai-se dos dados constantes da Tabela 4, visto que apenas 25,78% das audiências públicas requeridas e aprovadas foram realizadas. Não parece coerente que o Colegiado tenha aprovado numerário expressivo de requerimentos sobre cujos objetos tivesse desinteresse. Então, por que, no curso do período mencionado, o número de audiências públicas realizadas pela CME foi significativamente inferior ao número de requerimentos de audiência pública aprovados, no mesmo período?

A primeira hipótese, intuitiva, seria o poder de agenda do Presidente da CME, nos termos do preceituado pelo art. 41, II, RICD (BRASIL, 2015). Pode ser que, por uma questão de prioridades face à deficiência de datas possíveis, ou mesmo por conveniência política, o presidente da comissão tenha realizado escolhas coibitivas. Outra hipótese é a de que a mera apresentação ou a simples aprovação do requerimento de audiência pública, e não necessariamente a realização a reunião, tenha cumprido o objetivo da propositura. Em outras palavras, o propósito das audiências públicas aprovadas, mas não realizadas, pode ter sido alcançado no ato da aprovação, mesmo em detrimento de sua não realização.

A suspeita advém de afirmativas como a de Rodrigues (2002), de que os membros do Congresso gravitam em direção a questões que oferecem melhores chances a menor custo. No que se refere à conexão eleitoral dentro do contexto da Democracia de Auditório, sublinhe-se aqui o custo operacional da publicidade, tendo em vista, por exemplo, que propaganda custa caro: um anúncio de meio minuto em rede de televisão, no horário nobre, pode ultrapassar a marca de 1 milhão de reais. Então, tornar visíveis, a custos menores, atos, argumentos e opiniões políticas, ao maior número possível de eleitores, requer do parlamentar a criação de estratégias comunicacionais que atrelem seu cotidiano legislativo aos conteúdos públicos que redundem em aporte de visibilidade midiática.

A esse respeito, Côrtes (2009) menciona que, de 106 requerimentos de convocação de ministro protocolizados nos anos de 1989 a 1999, na Câmara dos Deputados, apenas 30% chegaram a sofrer deliberação pelas comissões temáticas, tendo somente quatro obtido aprovação. Resta, assim, evidenciada a dificuldade que se tem de trazer à Casa um titular de pasta ministerial para prestar esclarecimentos, especialmente em razão da negatividade que o termo “convocação” impõe à imagem do Poder Executivo, e da exposição negativa a que o ministro se sujeita, quando sabatinado por parlamentares em reuniões com esse fim. O embaraço redundava em bloqueio: muito dificilmente requerimentos dessa natureza chegam a ser aprovados.

Mas, a autora faz menção à insistência de protocolização de requerimentos dessa natureza, a despeito do provável bloqueio, e subsequente retirada de tramitação pelo autor. Estratégia como essa levou a autora a crer que o representante, ciente das poucas chances de aprovação da proposição em questão, “insiste em sua apresentação para, de caso pensado, retirá-la em seguida, já que a simples propositura do requerimento é suficiente para atrair os mídia” (CÔRTEZ, 2009, p. 68). Em outras palavras, não é que o parlamentar quisesse de fato convocar o ministro, mas, sim, forjar um “pseudoevento”, de maneira a atrair para si visibilidade junto ao eleitorado mediante *position taking*, i.e., por meio da exposição de sua ousada iniciativa

pelos meios de comunicação de massa, uma vez que quase tudo o que envolve os titulares das pastas ministeriais torna-se notícia.

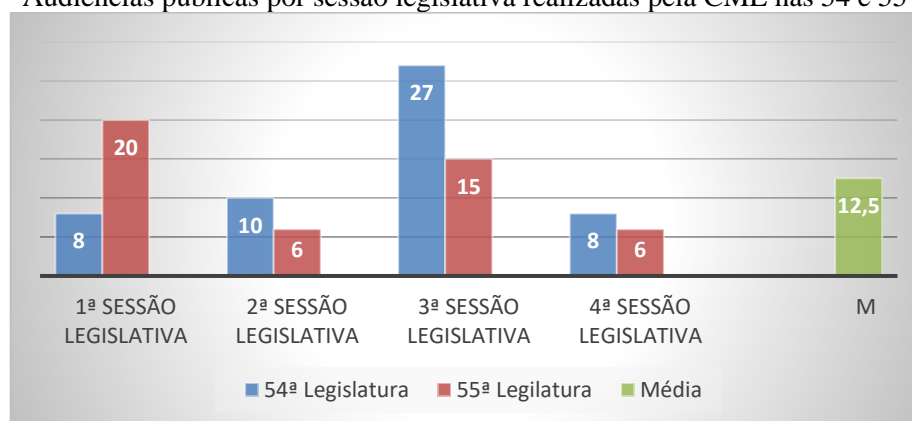
Outrossim, Côrtes (2009) sublinha que requerimentos semelhantes, como o de informação, chamam a atenção da mídia tanto no momento de sua propositura ou como da respectiva aprovação, e não necessária e/ou exclusivamente no momento da obtenção do objeto do requerimento, por conta do decurso de tempo. Muitas vezes, quando a informação requerida é recebida pela comissão requerente, o assunto já não é mais notícia. A autora ventila a hipótese de que, quando o requerimento é apresentado imediatamente após a publicação de notícia pela mídia, o ato da apresentação tem o condão de tornar-se também notícia, ainda que o requerimento não venha a ser aprovado ou, tendo sido aprovado, não venha a cumprir o fim a que se destina. Isso se dá em razão da faculdade de o requerimento atingir o seu primordial objetivo: publicidade e reconhecimento diante do respectivo eleitorado com vistas à reprodução eleitoral.

Sob semelhante prisma, a propositura configuraria um “pseudoacontecimento”, um simulacro, um pseudoevento, cuja investigação pode se tornar objeto de pesquisas futuras. Por hora, com fundamento no exposto, o que se percebe é a possibilidade significativa de que o propósito de parcela das audiências públicas, realizadas em comissão temática, tenha girado em torno da conexão eleitoral, mediante a visibilidade por elas conferida ao parlamentar não somente durante sua realização, como também, no ato de seu requerimento, seja no momento da apresentação, seja no momento da aprovação deste.

3.3.4 Frequência das reuniões

Considerando que cada legislatura é composta por quatro sessões legislativas, correspondendo cada uma destas ao ano de sua realização, é possível perceber, mediante o Gráfico 5, certo padrão entre as sessões legislativas de ambas as legislaturas, visto que tanto o primeiro como o terceiro ano de cada legislatura se destacaram pelo número mais elevado de audiências públicas realizadas no período. Com semelhante olhar, nota-se, ainda, que, enquanto a segunda sessão legislativa da 54^a Legislatura representou impulso da realização de reuniões dessa natureza, a quarta constituiu aquela em que menos se realizaram audiências públicas pela CME.

Gráfico 5 – Audiências públicas por sessão legislativa realizadas pela CME nas 54 e 55ª legislaturas



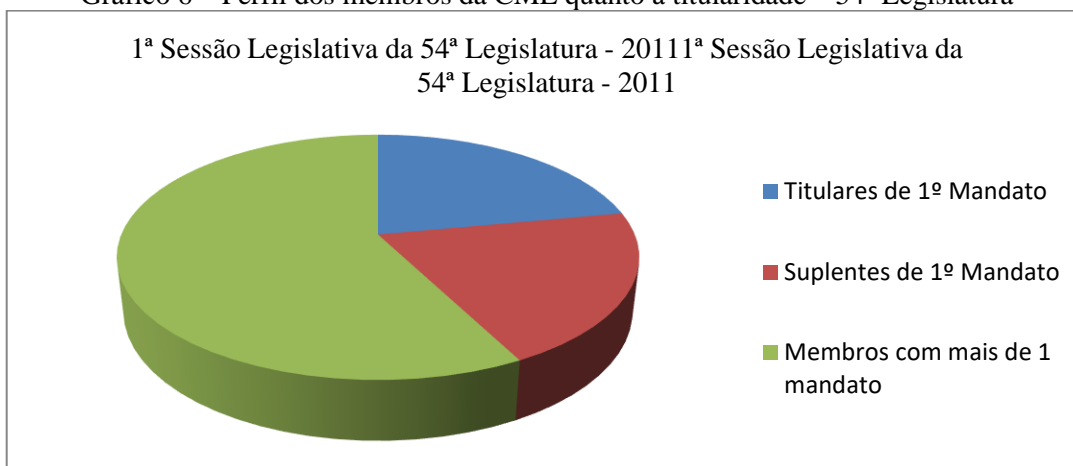
Fonte: Relatórios Anuais de Atividades da CME (BRASIL, 2019a).

A partir dos valores constantes na Tabela 1, e com a observância do Gráfico 5, cumpre assinalar que o número médio (M) de audiências públicas realizadas por ano pela CME, no período estudado, foi de 12,5. Ao se comparar M ao quantitativo de audiências públicas realizadas a cada sessão legislativa da 55ª Legislatura, por exemplo, observa-se que, no primeiro ano desta, o número de audiências públicas realizadas foi 60% superior à média.

Deveras, é comum que o primeiro ano da legislatura se destaque pela intensidade das atividades em sede de comissão permanente (MIRANDA, 2018). Pode ser que um número elevado de reuniões no primeiro ano se justifique em razão da histórica renovação do quadro de representantes da Câmara dos Deputados. Os parlamentares calouros, e mesmo aqueles que já tenham exercido mandato parlamentar em outras assembleias, costumam externar vultosa disposição para as atividades parlamentares, especialmente nas primeiras sessões legislativas de cada legislatura (MIRANDA, 2018). Essa característica tanto pode apresentar conotações informacionais (com vistas à minimização de incertezas e de assimetria de informações, e, também, à *expertise*), quanto distributivistas, dentro do contexto da Democracia de Público.

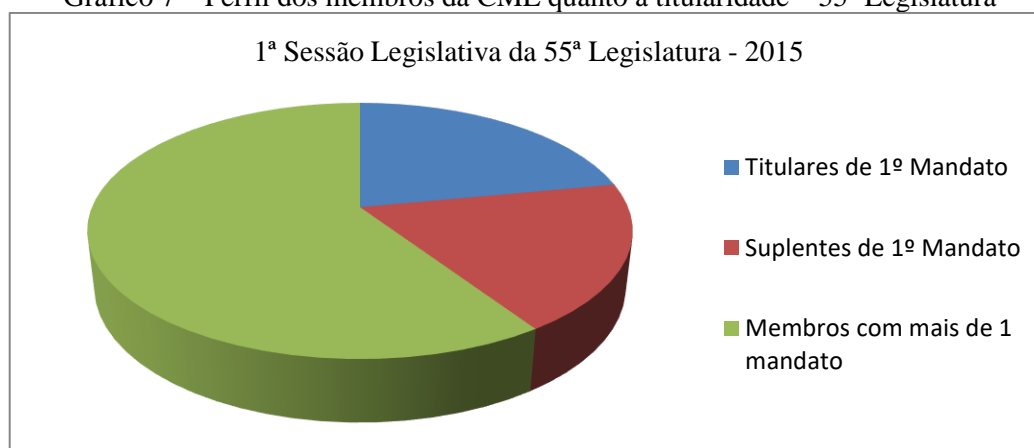
Como já mencionado, as eleições de 2014, ano que antecedeu a primeira Sessão Legislativa da 55ª Legislatura, proporcionaram uma renovação da composição da Casa em 43,7%. É de supor que o número expressivo de novos deputados na Câmara dos Deputados, ao início da legislatura em questão, possa ter sido a razão da intensidade da vida legislativa da CME, tanto para a deliberação de proposições legislativas, como para a promoção da participação política mediante debate em audiências públicas.

Gráfico 6 – Perfil dos membros da CME quanto à titularidade – 54ª Legislatura



Fonte: Página Institucional da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2019b).

Gráfico 7 – Perfil dos membros da CME quanto à titularidade – 55ª Legislatura



Fonte: Página Institucional da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2019b).

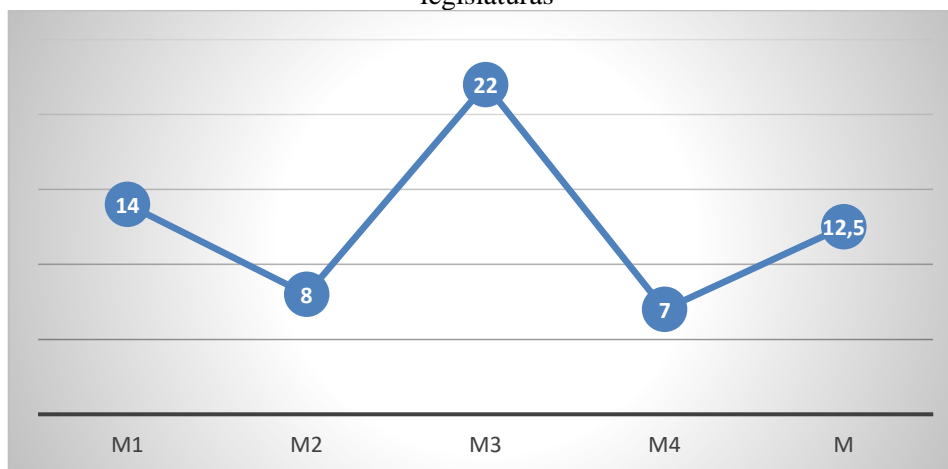
À vista do exposto, observe-se, mediante o Gráfico 6, a composição do Colegiado estudado, no curso da primeira Sessão Legislativa da 54ª Legislatura. A CME, no ano de 2011, era composta de 30 membros titulares e de 29 suplentes, dos quais 13 titulares e 12 suplentes haviam assumido pela primeira vez o respectivo mandato parlamentar. Portanto, da composição de 59 membros da CME em 2011, 25 representantes haviam sido eleitos pela primeira vez no ano anterior, o que representa 42,37% do Colegiado nessa primeira Sessão Legislativa da 54ª Legislatura. A percentagem encontra correspondência na renovação da composição da Casa como um todo, que foi de 46,4%. De acordo com o Gráfico 7, em 2015 a CME era composta de 47 membros titulares e de 44 suplentes, dos quais 20 titulares e 17 suplentes haviam assumido pela primeira vez o respectivo mandato parlamentar. Portanto, da composição de 91 membros da CME em 2015, 37 representantes haviam sido eleitos pela primeira vez no ano anterior, o que representa 40,65% do Colegiado nessa primeira Sessão Legislativa da 55ª Legislatura.

Ora, se o propósito das reuniões de audiência pública realizadas na CME, ou em outra comissão temática da Câmara dos Deputados, estiver relacionado a qualquer das hipóteses ora aventadas – a aspectos informacionais e/ou distributivistas, o método de aferição do nível de efetividade das mesmas reuniões deve considerar, necessariamente, semelhante propósito. Certo é que a negligência dessas eventualidades na metodologia empregada para aferição dos resultados advindos das audiências públicas estudadas pode comprometer a qualidade da avaliação empreendida.

Sim, pode ser que o elevado índice de renovação dos quadros parlamentares da Câmara dos Deputados tenha sido componente da motivação para a realização de audiências públicas na primeira Sessão Legislativa da 55ª Legislatura. É possível que a ausência de *expertise* e o decorrente desejo de sua aquisição, por parte dos novos congressistas, tenha intensificado a sua realização, o que demonstra viés informacional. Além disso, é factível que a expectativa de *credit claming, position taking e pork barrel* dos calouros, recém-egressos do intenso período de campanhas eleitorais no ano anterior, tenha motivado a realização das reuniões em questão, o que aponta viés distributivista. Sem contar que a outra fatia de membros, a dos veteranos, detentores de alguma *expertise* em razão de múltiplos mandatos parlamentares, também pode haver buscado fins informacionais e/ou distributivistas, mediante requerimento de audiências públicas e/ou participação nelas.

De acordo com o Gráfico 8, resta evidente que os anos em que menos se realizaram reuniões de audiência pública são os constitutivos da quarta Sessão Legislativa de cada Legislatura. M4, que foi de sete reuniões ao ano, é 44% inferior à média geral M. Uma possível explicação para o fenômeno pode ser o fato de que ao segundo semestre dessa sessão legislativa se realizam as eleições periódicas para titulares do Poder Legislativo, bem como para os do Poder Executivo, em nível estadual e federal. O ano eleitoral requer significativo empreendimento do candidato em termos de tempo e recursos. Ademais, considerando a tradição histórica de os parlamentares buscarem a respectiva reeleição, sob a ótica da Teoria Distributivista da Escola da Escolha Racional, torna-se factível a desaceleração do ritmo de atividades legislativas nas comissões, em face da hiperaceleração das atividades eleitorais.

Gráfico 8 – Média das audiências públicas realizadas por sessão legislativa, durante a 54ª e 55ª legislaturas



Fonte: Relatórios Anuais de Atividades da CME (BRASIL, 2019a)

Além disso, cumpre considerar os fatores históricos que circundam o padrão de carreiras políticas no Brasil: com a expansão das agências burocráticas sujeitas ao Poder Executivo, este se fortaleceu mediante recorrente intervenção na economia (BOSCHI; LIMA, 2002). O Presidente da República, por exemplo, constitui um dos maiores detentores de prerrogativas legislativas garantidas institucionalmente (SHUGART; CAREY, 1992) e é considerado o mais influente órgão de Estado na vida política nacional (AMORIM NETO, 2007), poderoso em termos legislativos, administrativos e distributivos (MONTEIRO, 1997; PESSANHA, 1997; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; POWER, 1998; PANIZZA, 1999; SANTOS, 1999)⁸. Em face dessa proeminência do Poder Executivo é que não poucos representantes eleitos têm cumprido carreiras de curta duração na Câmara dos Deputados, com vistas a alçar postos de natureza executiva, em âmbito nacional, estadual ou municipal (SAMUELS, 2006). Assim, o ano eleitoral, ou seja, a quarta Sessão Legislativa de cada Legislatura resta comprometida em suas atividades legislativas, já que os esforços dos parlamentares se voltam primordialmente às campanhas eleitorais realizadas no período.

Pode ainda ser por semelhante razão que o mais elevado nível de atividades, no que se refere às reuniões de audiência pública realizadas, aconteça durante a terceira Sessão Legislativa de cada legislatura: durante o ano que antecede o ano eleitoral, conforme se observa no Gráfico 8. M3 revelou-se 76% mais elevada que a M. Ora, já que o ano eleitoral tem restado prejudicado quanto à realização de reuniões na Comissão, entre outras atividades, pode ser que os deputados tenham intensificado significativamente suas atividades na CME durante o

⁸ Note-se que o império administrativo sob o comando do presidente da República inclui, além dos ministérios, o Banco Central do Brasil, o Banco do Brasil, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (o maior banco de investimento público do mundo), a Petrobras (a maior empresa nacional) e outras agências estatais.

terceiro ano das legislaturas estudadas, com vistas a compensar o decréscimo de atividades legislativas previsto para o ano seguinte.

Sublinhe-se, ainda, no que se refere ao segundo ano das legislaturas estudadas, embora tenha havido discreta elevação do número de audiências públicas realizadas na 2ª Sessão Legislativa da 54ª Legislatura, verificou-se uma queda de 70% na segunda Sessão Legislativa da 55ª Legislatura. Em face disso, M2 foi 36% menor que M. Registre-se que M2 mostrou-se quase tão baixa quanto a média auferida do ano eleitoral. Há que considerar como possível causa do fenômeno a ocorrência de eleições municipais para prefeitos e vereadores, no segundo semestre da segunda Sessão Legislativa de cada Legislatura. Pode ser que, em razão das campanhas eleitorais no âmbito do reduto eleitoral de cada parlamentar, tenha havido decréscimo da realização de reuniões de audiência pública no período.

O fenômeno também pode encontrar justificativa na gradativa sobrecarga de compromissos assumidos pelos parlamentares, à medida de sua progressiva integração à vida legislativa. Santos e Almeida (2005) assinalam o alto custo de oportunidade que o comparecimento a audiências públicas pode representar para o parlamentar, não somente pelo esforço exigido no sentido de assimilar as informações compartilhadas em semelhantes reuniões, como principalmente em razão da agenda sobrecarregada de cada deputado. Côrtes (2009) também faz referência a esse aspecto, tendo em vista a possibilidade de o representante eleito tornar-se membro – ora como titular, ora como suplente – de mais de uma comissão temática, cujas reuniões muitas vezes ocorrem em datas e horários conflitantes. Existe, por exemplo, a faculdade de o parlamentar acumular a titularidade em mais de uma comissão permanente.

As comissões consideradas cumulativas são as de Legislação Participativa; de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; de Cultura, de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência; de Direitos Humanos e Minorias; do Esporte; de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; de Relações Exteriores e de Defesa Nacional; de Turismo; e da Amazônia, Integração nacional e de Desenvolvimento Regional, de acordo com o Art. 26, §2º, do RICD (BRASIL, 2015). Ademais, não há limites para a participação do deputado na condição de suplente, em comissões permanentes (SANTOS; NÓBREGA NETTO; CARNEIRO, 2013), sejam elas cumulativas ou não (MACEDO *et al.*, 2015). Somem-se a essas possibilidades as atividades executadas pelos membros de comissões temáticas junto às Comissões Parlamentares de Inquérito; às Comissões Especiais; ao Plenário da Casa; aos atendimentos em gabinete a cidadãos, aos grupos de pressão, aos prefeitos e vereadores, entre

outros; e, cada vez mais ativamente, às frentes parlamentares, que, atualmente, encontram-se em número de 174 registradas (BRASIL, 2019b).

Cumprido ressaltar que a recente formação das frentes em questão tanto pode resultar das dificuldades políticas enfrentadas pelos partidos na arena legislativa, como podem constituir “configuração específica dos modos de relacionamento entre a atuação de grupos de interesse e o espaço político” (CORADINI, 2010, p. 241), associada à *expertise* e à politização de interesses organizados. Assinale-se, ainda, que a participação dos deputados nas referidas frentes resta diretamente dependente “das respectivas condições de inserção e dos respectivos trajetos sociais e políticos” (CORADINI, 2010, p. 241). Todos esses fatores conjugados podem ter cooperado com o decréscimo da média de audiências públicas realizadas no segundo ano das legislaturas estudadas.

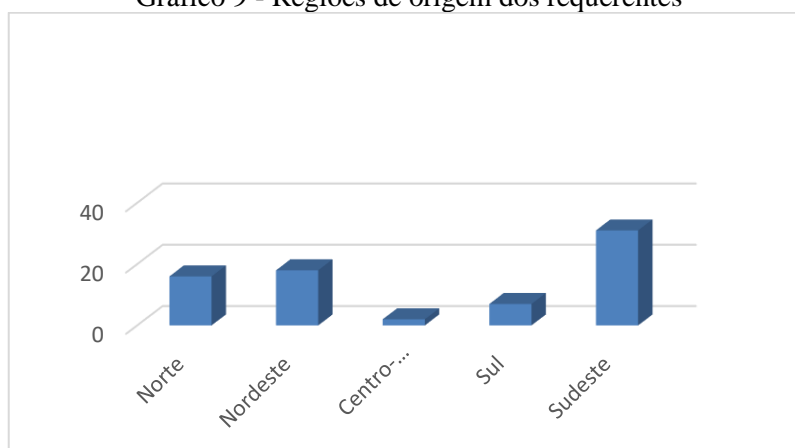
É possível concluir, então, que qualquer investigação acerca das audiências públicas realizadas no âmbito das comissões permanentes da Casa requer a observância do contexto político que as tornea, não somente dentro da ótica interna, como também da externa. A análise ora empreendida aponta, por exemplo, que os acontecimentos políticos dentro do espectro eleitoral podem ter interferido diretamente no quantitativo das audiências públicas realizadas no período estudado. Assim, tanto o alto índice de renovação do quadro de parlamentares na Casa, a cada início de legislatura, pode ter sido a causa do elevado número de reuniões de audiências públicas realizadas na primeira Sessão Legislativa da 55ª Legislatura; como a hiperatividade dentro da arena eleitoral pode ter sido a causa do baixo número de audiências públicas realizadas na última sessão legislativa de cada legislatura estudada.

Além das atividades empreendidas dentro do campo eleitoral, o contexto sócio-político interno também deve ser observado. O excesso de atividades parlamentares paralelas, com data e horário conflitantes aos das reuniões estudadas, por exemplo, pode ter sido a causa da queda do número de audiências públicas realizadas nas segundas sessões legislativas. Semelhantemente, a perspectiva de inatividade legislativa durante o período eleitoral pode ter elevado o número de reuniões nos terceiros anos de cada legislatura. Resta, portanto, evidente que os números referentes às audiências públicas realizadas no âmbito da CME podem ter sido afetados por contexto político externo à Casa, bem como por contexto sócio-político interno. Sublinhe-se o padrão de repetição desse aspecto dentro de duas legislaturas subsequentes. Então, é possível que a menor ou a maior participação política dentro do processo legislativo inserto nas comissões temáticas, assim como as variações de dinâmica das atividades legislativas na Casa, por sua repetição periódica, dependam de semelhante trajetória histórica.

3.3.5 Perfil dos requerentes

De acordo com o disposto no Gráfico 9, entre os 75 deputados autores dos requerimentos que deram origem às audiências públicas realizadas durante a 54ª e a 55ª Legislatura, há predominância de representantes da Região Sudeste, que concentra parte expressiva do parque industrial nacional e dos maiores consumidores de energia e combustível do país. Na sequência, vem a região Nordeste, centro de produção de petróleo, etanol, gás natural e energias alternativas; e a região Norte, onde se concentram extensas jazidas minerais, bem como importantes usinas hidrelétricas, como a de Tucuruí e de Belo Monte. A região menos representada foi a Centro-Oeste e uma razão possível para a evidência talvez seja a menor interação entre a região e o campo temático da CME. Cumpre ressaltar que todas as regiões do País se viram representadas entre os autores dos requerimentos das audiências públicas estudadas, o que demonstra certo equilíbrio, em termos de representatividade parlamentar na iniciativa de reuniões dessa natureza.

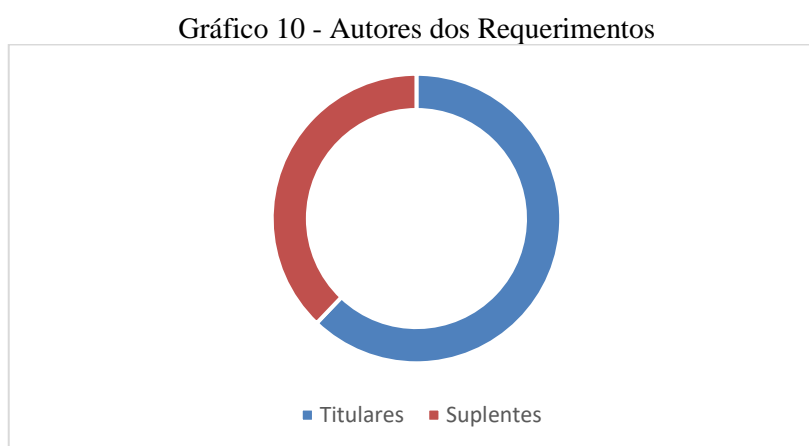
Gráfico 9 - Regiões de origem dos requerentes



Fonte: Página Institucional da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2019b).

Entre outras características dos requerentes em tela, sublinhe-se a baixa expressividade quantitativa do gênero feminino: apenas quatro deputadas, 5,33 % do total. No que se refere à formação acadêmica e profissional, 20% dos autores dos requerimentos estudados eram engenheiros, 18,6% empresários, 17,3% advogados, 16% acadêmicos, além de 6,6% médicos e 5,3% economistas. Cumpre assinalar, porém, que a formação acadêmica e profissional não constitui exigência institucionalizada para a designação de parlamentar à composição dos quadros de uma comissão. Além disso, à exceção da região brasileira representada pelo requerente, não se observou correlação entre gênero ou formação à motivação ou propósito das reuniões de audiência pública realizadas pela CME no período estudado, podendo estas ser consideradas variáveis exógenas.

Ora, considerando o disposto anteriormente, pode-se afirmar que o perfil do Colegiado e, por consequência, do requerente de audiência pública, no que respeita à ausência de *expertise*, pode constituir variável endógena da frequência com que se realizaram reuniões de audiência pública na CME, no período sob exame. Em face dessa possibilidade, cumpre observar outros aspectos referentes ao perfil dos membros da CME. Por exemplo, a considerar que cada audiência pública em questão pode ter sido objeto de diferentes requerimentos, ou de requerimento que disponha de coautoria, observe-se mediante o Gráfico 10 que 41 dos autores dos requerimentos de audiências públicas realizadas pela CME no período estudado eram membros titulares do órgão; e 25, suplentes.



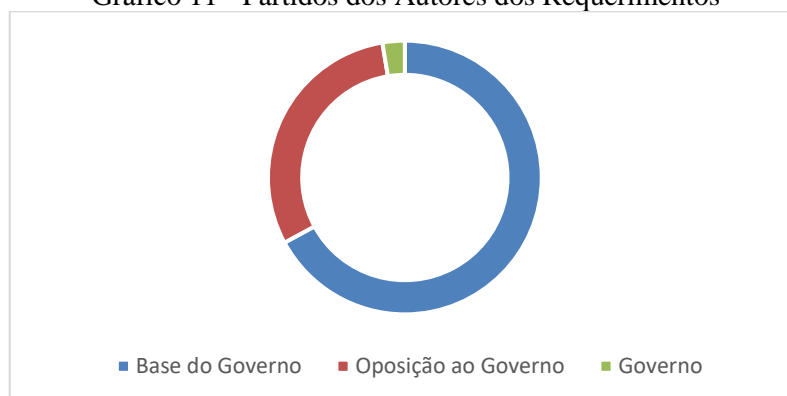
Fonte: Relatórios Anuais de Atividades da CME (BRASIL, 2019a).

Observou-se, ainda, que, embora a regra institucionalizada possibilite à sociedade, por iniciativa própria e sem a intermediação de representante eleito, dar início ao debate acerca de matéria de seu interesse, mediante requerimento formal, nenhuma reunião dessa natureza, realizada no período mencionado, teve representante da sociedade civil como autor do respectivo requerimento. Há que assinalar que a ausência de semelhante iniciativa não decorre de limitação oriunda da regra institucional. Ao contrário, a norma oferece a oportunidade, que, em prejuízo do reforço de legitimação que a participação política pode agregar ao processo, não tem sido utilizada pela sociedade na proporção idealizada. Trata-se de uma faculdade oferecida à sociedade, perfilada ao espírito do Legislador Constitucional, com vistas a prover meios que dilatam a participação política no curso do processo legislativo. Note-se, entretanto, o costume de representantes da sociedade civil contatarem congressistas no sentido de que apresentem requerimento de audiência pública de interesse daqueles, sob autoria parlamentar (MIRANDA, 2018). A prática, contudo, não costuma deixar registro formal que se possa aferir (MIRANDA, 2018).

Outro aspecto importante é o fato de que o desenho institucional brasileiro tem conduzido o titular do Poder Executivo a buscar apoio legislativo fundado em coalizões

formuladas sob critérios partidários. Assim, tem sido prática costumeira e recorrente os parlamentares integrarem a coalizão presidencial, ou a oposição a ela, no que se refere às decisões tomadas dentro do processo legislativo. Côrtes (2009) explica que os requerimentos de cunho informacional, entre os quais figuram os de audiência pública, pressupõem a carência de informação acerca de tema pouco esclarecido diante dos congressistas. Em face disso, é de esperar que a autoria desse tipo de proposição seja predominantemente de integrantes da oposição, especialmente em razão da assimetria de informações que se pressupõe haver entre oposição e governo. Registre-se que semelhante assimetria ocorre especialmente em razão de o Poder Executivo não costumar compartilhar informações com opositores, razão por que se supõe que os membros da CME contrários ao Governo seriam motivados a fazer uso de instrumentos a eles conferidos institucionalmente; como, por exemplo, requerimentos de audiência pública, para trazer ao lócus da discussão política representantes do Poder Executivo e de suas agências, com vistas a obter os esclarecimentos desejados.

Gráfico 11 - Partidos dos Autores dos Requerimentos



Fonte: Página Institucional da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2019b).

Considerando que os partidos que integram o Poder Legislativo podem oscilar quanto ao respectivo posicionamento relativamente ao Poder Executivo, em sua trajetória histórica, tal como o fez o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), quando se posicionou, durante a 54ª Legislatura, como base do governo e, ao final da 55ª Legislatura, fê-lo como Governo; e o Partido dos Trabalhadores (PT), que, antes governo, passou à condição de oposição a ele, ao final da 55ª Legislatura; observe-se o Gráfico 11.

Relativamente ao governo, a autoria dos requerimentos das audiências públicas realizadas pela CME no período estudado ficou assim distribuída: 51 autores integraram a base no período; ao passo que 23, a oposição; e dois, o partido do governo. É interessante notar que a iniciativa preponderante de reuniões dessa natureza tenha sido de deputados integrantes da base do governo e não da oposição. Semelhante fato não corrobora com a lógica enunciada pela Teoria Neoinstitucionalista Informacional, que prenuncia o fato de que o anseio por

especialização costuma partir de integrantes da oposição ao governo. Ademais, segundo essa Escola, especialistas não costumam dividir, em sentido amplo, informações consideradas privilegiadas e, de acordo com Santos e Almeida (2005), há consenso da literatura especializada sobre a ausência de incentivos para distribuição de informações dentro do Parlamento brasileiro. Então, se a informação auferida mediante audiência pública constitui bem coletivo, já que é distribuída igualmente a todos os participantes, com que interesse integrantes da base do governo provocariam semelhantes reuniões?

Pode ser que o Poder Executivo não tenha necessariamente disponibilizado aos partidos de sua base, de maneira simétrica, as informações desejadas pelos parlamentares; talvez o governo tenha armazenado informações privilegiadas e exclusivas para fins de uso estratégico; e pode ser que a base do governo na CME tenha se valido das audiências públicas realizadas para extrair semelhantes informações – é uma hipótese. Outra possibilidade é a de que a motivação desses autores tenha sido a reprodução eleitoral. Tendo em mente que o período estudado se encontra inserto no que se concebe como Democracia de Público, será que a visibilidade conferida pela realização de audiências públicas na CME, mediante a transmissão de imagens da reunião ao vivo pela internet, por exemplo, tenha servido aos propósitos distributivistas, como os de *credit claiming*, *pork-barrel* e *position taking*?

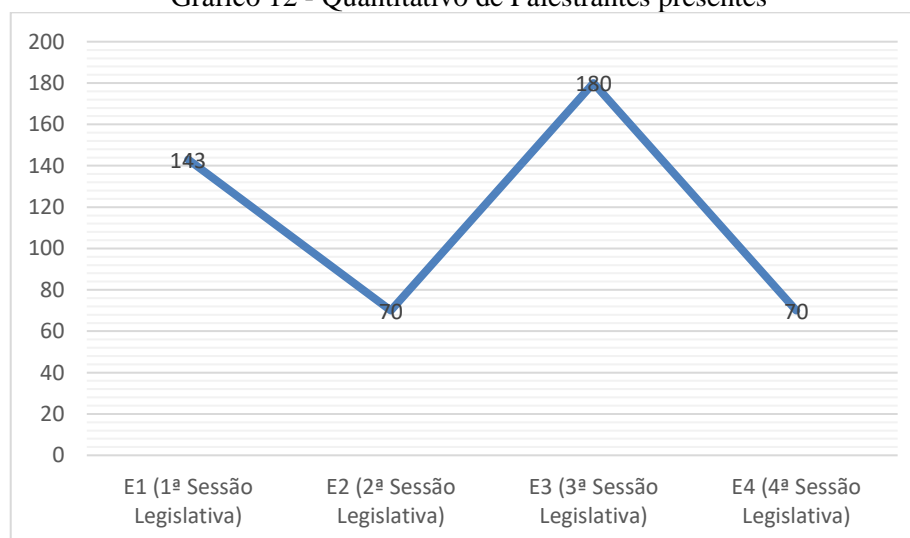
Trata-se de uma possibilidade real, tendo em vista que, em 2018, o Informativo para a Sociedade (BRASIL, 2019a) tornou público que houve mais de um bilhão de acessos ao portal da Câmara dos Deputados, tendo sido mais de nove milhões voltados para as comissões temáticas, outros nove voltados para a agenda legislativa, e quase 17 milhões para os parlamentares em si. Quanto às interações nas redes sociais em 2018, 534 mil ocorreram mediante acesso ao *Facebook*; 106 mil, ao *Twitter*; 111 mil ao *Instagram*; e 20 milhões ao *Youtube*. As enquetes via internet contaram com 1,7 milhão de votantes e o portal do e-Democracia, com mais de 104 mil acessos. Ressalte-se, ainda, que o Portal Câmara Notícias, que compreende a TV, a Rádio e a Agência Câmara de Notícias, contou com mais de cinco mil comentários em mais de nove mil matérias veiculadas. Ademais, a visitação ao Congresso Nacional foi considerada a “Melhor atração de Brasília”, conforme escolha de especialistas em 2018 (BRASIL, 2019a). Há que considerar a relevância dos dados em questão, especialmente diante do fato de que, entre 2013 e 2016, o número de brasileiros que seguem perfis de parlamentares nas redes sociais saltou de nove para 58 milhões (SECCO, 2016). Todos os meios citados constituíram veículos de divulgação das audiências públicas realizadas em comissão permanente, o que torna bastante factível a hipótese de conexão eleitoral.

Ora, considerando a posição em relação ao Governo do parlamentar requerente desse tipo de reunião, se o seu propósito tiver sido *credit claiming, pork-barrel e position taking*, com vistas à reprodução eleitoral, o nível de eficácia das respectivas audiências públicas, o grau de sucesso destas não pode e não deve ser aferido a partir de outros termos. Diante do exposto, não é demais afirmar, novamente, que saber se determinada audiência pública cumpriu ou não o destino para o qual foi requerida, isto é, aferir o nível de efetividade da reunião em questão está diretamente relacionado à premissa propósito, objetivo, destino perseguido pela mesma reunião. Visto que uma premissa equivocada levará necessariamente a uma falácia, e até mesmo a um sofisma, a delimitação do propósito específico de cada audiência pública representa condição *sine qua non* para a aferição objetiva do nível de sua eficácia.

3.3.6 Perfil dos convidados

Quanto à participação política, no que respeita ao perfil dos convidados a cooperar com o debate empreendido em audiência pública, na qualidade de palestrantes, mediante exposição do respectivo conhecimento e ponto de vista sobre a matéria em discussão, compareceu às reuniões realizadas no período estudado o total de 463 convidados: 219 se apresentaram durante a 54ª Legislatura e 244, durante a 55ª.

Gráfico 12 - Quantitativo de Palestrantes presentes



Fonte: Relatórios de Atividades Anuais da CME (BRASIL, 2019a).

Considerando E1 o número de palestrantes presentes nas audiências públicas realizadas durante as primeiras sessões legislativas das legislaturas estudadas; E2, das segundas; E3, das terceiras; e E4, das quartas, observe-se o Gráfico 12. Destaquem-se a primeira e a terceira sessões legislativas das legislaturas estudadas como as que mais receberam expositores em reuniões de audiências pública no período estudado. Essa preponderância

numérica encontra correspondência com a evidenciada pelo Gráficos 5, que apresenta a primeira e a terceira sessões legislativas de cada legislatura estudada como as que mais realizaram reuniões de audiência pública.

Verifica-se, ainda, que a CME optou por convidar poucos palestrantes a cada reunião, conforme se depreende da média P, que foi de 4,63 convidados por reunião, o que se coaduna à sugestão feita pelo DECOM em 2018 mediante acordo de procedimentos. Embora a CME não tenha submetido o acordo sugerido à deliberação do colegiado, as práticas comuns revelam usos e costumes a ele harmonizados. Há registro, também, que a CME chegou a dividir um mesmo tema objeto de requerimento em mais de uma reunião de audiência pública, com o propósito de convidar poucos palestrantes por reunião, salvo raras exceções. Ora, como já explanado, o eventual excesso de palestrantes em reuniões de audiência pública pode comprometer a qualidade do debate, na medida em que o tempo de explanação concedido a cada expositor vê-se proporcionalmente diminuído, bem como o tempo destinado à arguição (FERREIRA, 2019).

Cumprir registrar que o tempo concedido a cada palestrante para o respectivo pronunciamento foi, conforme as falas documentadas dos presidentes, de 10 minutos, em média, tendo os expositores tido direito à réplica⁹, facultada, ainda, a tréplica. Note-se que as regras formalmente institucionalizadas, mediante o RICD, preceituam o tempo de 20 minutos para cada palestrante (BRASIL, 2015). Sublinhe-se, ainda, o sugerido pelo DECOM, mediante acordo de procedimentos, de alteração do tempo prescrito pelo RICD, de acordo com a conveniência política. A CME não obedeceu à norma institucionalizada, nem aprovou o acordo sugerido pelo DECOM, mas, como se vê, suas práticas comuns adequaram o tempo de fala de cada palestrante, tendo em vista que quanto mais elevado o número de palestrantes, maior é a chance de se prolongar o tempo de duração da reunião, o que pode favorecer a evasão dos debatedores, tendo em vista as demais agendas parlamentares na Casa e fora dela (FERREIRA, 2019). Note-se, pois, a prevalência da regra informal sobre a formal, mediante *path dependence* de práticas reiteradas durante processo histórico.

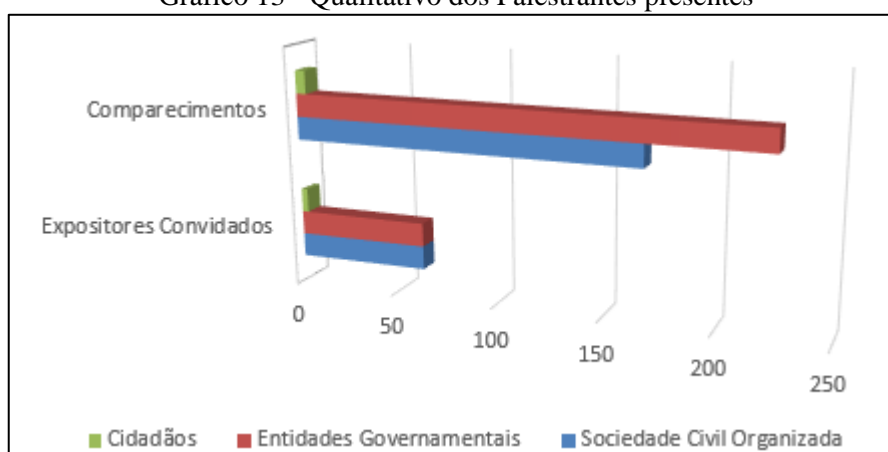
Ora, o RICD não impõe limite ao tempo de duração de uma audiência pública; contudo, há expressa proibição de realização de reuniões de comissão em horário coincidente ao da Ordem do Dia de sessão ordinária ou extraordinária da Câmara dos Deputados ou do Congresso Nacional, conforme o estabelecido pelo Art. 46, §1º RICD (BRASIL, 2015). O que se verificou, no período estudado, foi que o tempo médio de duração das reuniões de audiência

⁹ A réplica constitui o momento em que se oportuniza ao convidado responder às perguntas apresentadas pelos parlamentares presentes ou por internautas, mediante o e-Democracia.

pública na CME girou em torno de duas horas e 30 minutos; e que algumas destas, ainda que dispusessem de poucos expositores convidados, não foram prematuramente encerradas, mesmo em horário conflitante com o da Ordem do Dia no Plenário da Casa. Uma das razões para o procedimento é a dificuldade logística de se interromper o debate e, com isso, acarretar prejuízos à discussão da matéria. Assim, alguns deputados preferem concluir os trabalhos em comissão e somente, em seguida, dirigir-se ao plenário da Casa para deliberar sobre as proposições ali discutidas (FERREIRA, 2019). As ocorrências verificadas na CME se justificaram mediante decisão do presidente do órgão, em procedimento informal não questionado por qualquer membro naquelas oportunidades.

Trata-se, aqui, de nova incidência de regra informal sobreposta à formal, corroborada pelas observações de Macedo *et al* (2015) acerca de semelhantes ocorrências em outras comissões, e alusória às crenças, aos costumes, à cultura de promoção da participação política e da valorização do debate no campo legislativo, aos valores que regeram o espírito do legislador originário, quando previu semelhante modelo de participação social na Casa. “A intenção dos requerentes, dos presidentes, bem como da secretaria, foi permitir, por meio dos procedimentos adotados, melhor qualidade ao debate; oportunizar à sociedade participação de qualidade no processo de feitura das leis” (MIRANDA, 2018). Do que se depreende, sob essa ótica, como propósito de semelhantes reuniões: a “participação de qualidade”, que permita o melhor juízo ao legislador no que se refere à matéria, de maneira a tornar o processo legislativo o mais legítimo possível, mediante a participação da sociedade.

Gráfico 13 - Qualitativo dos Palestrantes presentes



Fonte: Relatórios de Atividades Anuais da CME (BRASIL, 2019a).

Ademais, levantamento acerca dos expositores convidados para as audiências públicas realizadas pela CME no período estudado registra participação pouquíssimo expressiva de cidadão desassociado de alguma organização civil. A esse respeito, levantou-se que, no espaço de oito anos, foram apenas cinco ocorrências: a de um especialista em projetos de

desenvolvimento industrial, a de um ex-Ministro de Estado e a de três cidadãos comuns. 63 representantes da sociedade civil organizada compareceram por 168 oportunidades à CME, para serem ouvidos em audiência pública, no período estudado. Destes, prevaleceram as associações, que se fizeram representar por 39 vezes. Também compareceram representantes de federações, sindicatos, cooperativas, empresas, comitês, conselhos, fóruns, consórcios, institutos, movimentos e organizações. Verificou-se perfil predominantemente técnico dos palestrantes, ligados especialmente aos setores de energia e de combustíveis, tendo havido pouca expressão numérica de representantes do setor de mineração.

A participação de representantes da sociedade civil como expositores imprime caráter eminentemente informacional ao propósito de semelhantes reuniões. A missão dos convidados é prover os membros da CME de conhecimento especializado que permita a melhor formulação de políticas públicas relacionadas aos respectivos segmentos econômicos e sociais. Esses representantes podem funcionar como grupos de pressão, cujo trabalhar pode envolver outros eventos, circulares à realização da audiência pública de que participem e que envolvam os membros da comissão, com o fim de exercer influência sobre as decisões políticas futuras. Considerando que apenas 11% das audiências públicas realizadas na CME se reportaram a projetos de lei em tramitação, ao passo que 63% das reuniões contaram com representantes da sociedade civil como palestrantes convidados, pode-se inferir que o propósito das reuniões em questão pode estar relacionado a políticas públicas a formular, e até mesmo a políticas públicas a cercar. Semelhante investigação pode ser objeto de pesquisas futuras.

Em número coincidente ao de representantes da sociedade civil organizada, os 63 representantes de Estado que compareceram às audiências públicas realizadas pela CME, no período estudado, fizeram-no por 225 oportunidades, 57 mais vezes que a sociedade civil organizada. Houve expressiva participação das agências estatais como palestrantes nas audiências públicas estudadas, que se fizeram representar por 54 oportunidades. Representantes da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) compareceram por 30 vezes; da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), por 17; do Departamento Nacional de Produção Mineral - atualmente Agência Nacional de Mineração (ANM), por cinco; e da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), por dois. A Petrobrás se fez representar, com expositores convidados, por 16 vezes. Entre outros convidados, também compareceram representantes de governos estaduais e municipais e do ministério público, entre outros.

Os requerimentos das audiências públicas realizadas com a presença desses expositores decorreram eminentemente de políticas públicas previamente exaradas por estas. A

expressividade numérica do comparecimento dessa qualidade de convidados indica, mais uma vez, que a CME assumiu um tom eminentemente fiscalizatório no decorrer das audiências públicas que realizou. Em outras palavras, o principal propósito perseguido por semelhantes reuniões não foi interferir sobre o resultado de deliberações sobre proposições legislativas, não foi dirigir o resultado de votações. Há, pois, que considerar aquele propósito, não este, na aferição do respectivo grau de sucesso, considerando o entrelaçamento da missão de controle de outro Poder a aspectos informacionais e distributivistas que eventualmente possam assumir.

Confira-se especial destaque ao MME, que, das 100 audiências públicas realizadas no período objeto de estudo, fez-se representar por 49 oportunidades. Destas, o MME compareceu como expositor convidado por sete vezes, média de quase uma vez por ano – sendo que, em 2017, o titular dessa pasta ministerial o fez por duas oportunidades. Ressalte-se que em nenhuma das ocasiões o ministro convidado compareceu em condição de convocado, tendo em vista que, durante a deliberação dos requerimentos referentes às audiências sob análise, ocorreu por duas vezes de o termo “convocação” ter sido substituído por “convite”.

Côrtes (2009) faz referência ao poder de pressão que o termo “convocação” pode emanar a partir de um simples requerimento, em face do desconforto político que as assessorias parlamentares dos ministérios se empenham em evitar (MIRANDA, 2018). A substituição da poderosa expressão “convocação” por “convite” costuma resultar de acordo político firmado previamente à deliberação do requerimento e semelhante prática constitui uso costumeiro, cultura consolidada por não poucas comissões (MIRANDA, 2018), nos termos do preconizado pelo Neoinstitucionalismo Sociológico (SANTOS FILHO *et al.*, 2010). Cumpre lembrar novamente o caráter distributivista que requerimentos como esses podem imprimir, tendo em vista que o simples pautamento na Ordem do Dia da comissão já tem o potencial de se tornar notícia (CÔRTEZ, 2010).

Tabela 5 - Comparecimento de Ministro de Estado em Audiências Públicas na CME

Ano	Data	Órgão	REQ	Categoria	Base institucional	Tema
2012	16/05/2012	MME	107/2012 - convite	Desmembrada	Art. 255, RICD	Relicitação/ Prorrogação das concessões do Setor de Energia Elétrica
	28/11/2012	MME	142/2012 - convite	Conjunta	Arts. 24, VII; 255 e 256 RICD e 58, § 2º CF/1988	Interrupções no fornecimento de energia elétrica (Apagão)
2013	07/08/2013	MME	235/2013 - convite 242/2013 - convite	Conjunta	Arts. 255 e 256 RICD	Marco Regulatório da Mineração
2015	15/04/2015	MME	Iniciativa do Ministério	Única	Art. 219, RICD, e 50, §1º, RICD	Exposição de temas afetos ao MME
	05/08/2015	Casa Civil	44/2015 – convocação transformada em convite	Única	Art. 219, RICD, e 50, §1º, RICD	Crise da Indústria Naval no Brasil
2017	10/05/2017	MME	Iniciativa do Ministério	Única	Art. 219, RICD, e 50, §1º, RICD	Exposição de temas afetos ao MME
	26/09/2017	MME	164/2017 - convite 168/2017 - convite 173/2017 – convocação transformada em convite	Conjunta - Desmembrada	Art. 24, IV; I; 219, RICD; Art. 50, <i>caput</i> , e 58, §2 CF	Privatização da Eletrobrás e extinção da Reserva Nacional do Cobre e seus Associados (Renca)

Fonte: SILEG (2019).

O comparecimento do MME constitui ponto alto de uma audiência pública, oportunidade em que o titular da pasta ministerial figura como convidado exclusivo – não é usual convidar outros expositores para a mesma reunião. Quando o requerimento de audiência pública lista, além do ministro, outros expositores, costuma-se dividir os convidados em mais de uma reunião, de maneira que se mantenha esse titular como único expositor na oportunidade que lhe for conferida (FERREIRA, 2019). A justificativa para o procedimento é o favorecimento do debate. Reuniões em que ministros de estado comparecem costumam chamar a atenção dos meios de comunicação de massa e, por seu caráter informacional e, também, fiscalizatório, costumam contar com a presença de número expressivo de parlamentares de diferentes vertentes partidárias, cujo objetivo precípua manifesta-se mediante debate.

A garantia do ministro convidado como único expositor favorece a mais ampla participação dos parlamentares dispostos à discussão da matéria. Não se trata aqui de regra

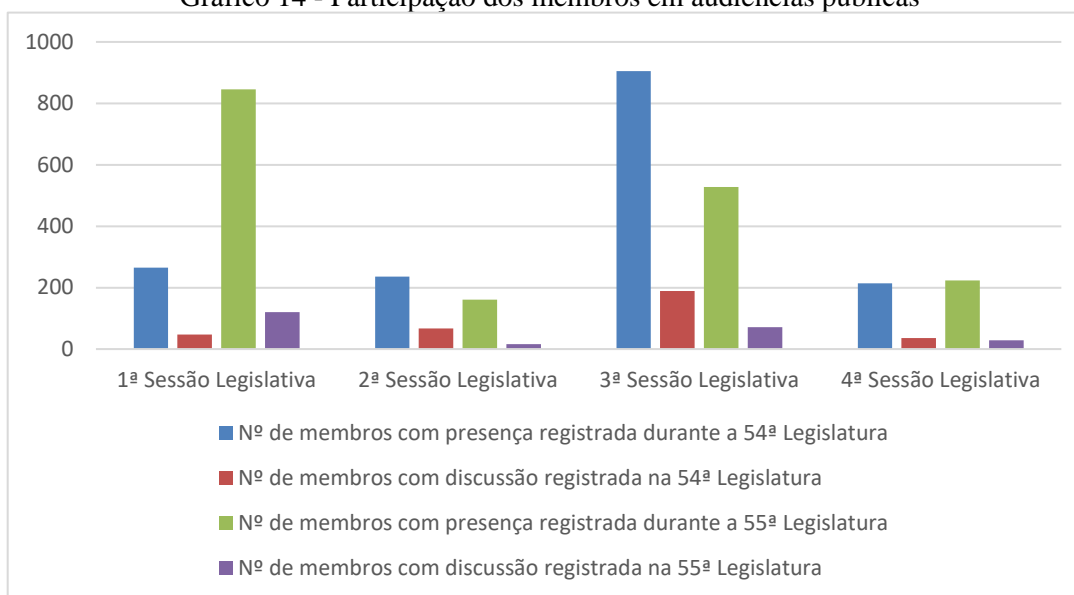
formal nesse sentido, mas, de arranjos de espectro informal, com vistas à amplificação do debate: de aquisição de informações para melhor formação do posicionamento técnico e político dos membros da comissão; e, também, de fiscalização do Poder Executivo. Percebe-se, mais esta vez, o cultivo da cultura do debate, da faculdade concedida aos diferentes representantes eleitos de participar democraticamente da discussão, cujo espírito acompanha o processo legislativo desde o advento da Carta de 1988.

3.3.7 Participação dos membros

Acerca da presença dos deputados membros da CME nas audiências públicas realizadas no período estudado, e do grau de participação destes nas reuniões em questão, há algumas observações a fazer. Primeiramente, por não se tratar de uma reunião deliberativa, em que ocorram discussão e votação de proposições legislativas, a audiência pública não exige quórum mínimo para ser iniciada, e, decorrentemente, não é cancelada ou encerrada por falta de quórum. Esse detalhe favorece a dificuldade que se tem de aferir em que nível os deputados de fato participam de reuniões dessa natureza. Como bem já observou Côrtes (2009, p. 66), “a simples aposição de assinatura do Deputado em lista de presença não garante que este tenha tomado parte da reunião em questão ou que tenha permanecido nela por tempo relevante, visto que não há qualquer controle realizado nesse sentido”. Pela mesma razão, a ausência do membro titular a reuniões dessa natureza não precisa ser justificada nem implica punições de caráter administrativo.

Ora, até o final de 2012, a presença de membro em reunião de comissão se registrava exclusivamente por meio de assinatura em lista própria. Mas, a partir de então, o registro tem-se realizado principalmente mediante aposição da digital do membro da comissão em aparelho eletrônico. Na CME, o painel de presença costuma ser aberto com meia hora de antecedência ao horário marcado para o início da reunião e, uma vez realizado o registro no sistema, a presença do membro titular ou suplente passa a constar da ata da reunião, tendo ele participado desta, de fato, ou não. Uma possibilidade de medição do grau de participação dos parlamentares nas reuniões de audiência pública realizadas pela CME no período poderia ser a manifestação destes durante a discussão, como debatedores.

Gráfico 14 - Participação dos membros em audiências públicas



Fonte: SILEG (2019).

Durante as duas legislaturas submetidas a exame, levantou-se o total de 3.378 registros de presença no curso de reuniões de audiência pública realizadas no período. A média de membros que registraram a respectiva presença, por audiência pública, no período estudado foi de 37,5; enquanto a média de deputados que se manifestaram em debate, durante as referidas reuniões, foi de 6,38. Isso significa dizer que apenas 17% dos deputados que registraram presença no painel tomaram parte nos debates empreendidos a cada audiência pública realizada. Então, se com base nos números apresentados, no que respeita a participação dos membros da CME nas reuniões em tela, o nível de sucesso das audiências públicas sob exame foi baixo. Do que se conclui que o propósito de semelhantes reuniões passa ao largo da efusiva participação dos membros. A missão, então, a meta, o objetivo a alcançar por semelhantes reuniões revela-se distante do debate.

Pode ser que os deputados presentes tenham apenas silenciado, por desinteresse pela matéria. Pode ser que tenham renunciado aos ganhos de troca advindos do debate, que tenham optado por reduzir incertezas na condição de meros ouvintes, sem exercício de qualquer compartilhamento de informações com os pares nem com os expositores convidados. Será que os representantes presentes em semelhantes audiências teriam declinado do poder fiscalizatório tão fortemente marcado por parte significativa das reuniões realizadas? Será possível que os membros presentes tenham declinado do ganho de publicidade, junto aos meios de comunicação de massa e às redes sociais, auferidos mediante a visibilidade que o debate lhes poderia eventualmente conferir? São hipóteses.

Há, ainda, uma outra: é possível que a disparidade entre o número de registros de presença e o número de membros participantes dos debates se deva ao fato de que os registros em questão não tenham implicado a permanência dos registrantes na reunião. Cumpre salientar, porém, que a eventual comprovação desta última hipótese não significa necessariamente apatia, desconsideração ou irresponsabilidade política do membro da CME. Uma justificativa factível poderia ser a agenda sobrecarregada dos parlamentares, devido ao excesso de atividades políticas por eles exercidas em datas e horários conflitantes com os das reuniões de audiências públicas.

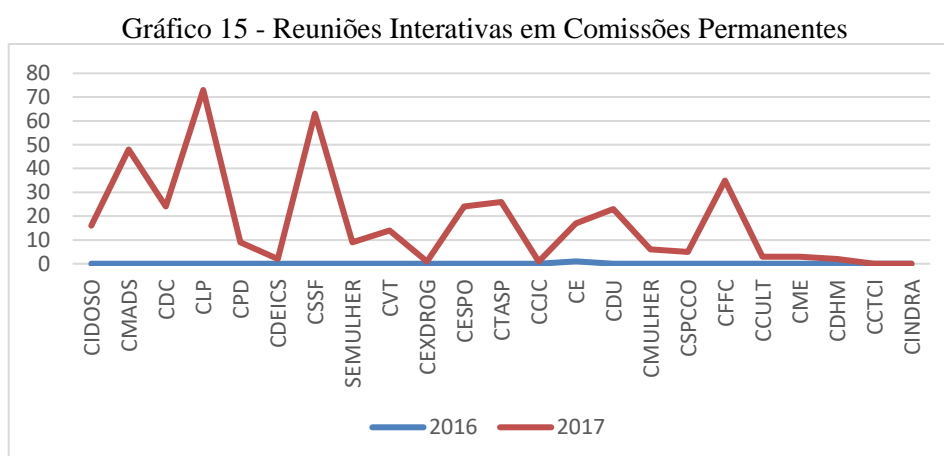
Em face da impossibilidade de onipresença dos parlamentares, entre as medidas saneadoras comumente utilizadas está a designação de assessores que acompanhem presencialmente as reuniões em que os membros não possam permanecer, para que, concomitantemente ou posteriormente, lhes apresentem minutas ou relatórios. Outrossim, resta a possibilidade de assistir ao vídeo da reunião ao vivo, ou em momento posterior, por meio do *Youtube*, ou de ouvir ao áudio da reunião, mediante acesso à página institucional da CME, na internet, medidas impossíveis antes do advento desta. Ressalte-se que, antigamente, as reuniões não eram gravadas, nem o podiam ser sem requisição e autorização prévias, em conformidade ao Art. 57, XIX, RICD (BRASIL, 2015); e, em razão das elevadas demandas, as respectivas notas taquigráficas levavam período superior a um mês para ser fornecidas, mediante requisição preliminar nesse sentido (MIRANDA, 2018). Considerando a elevada percentagem de reuniões de caráter informacional realizadas no período, e que informações podem ser auferidas e/ou avaliadas *a posteriori*, trata-se de uma probabilidade factível. Diante dessa possibilidade, resta novamente demonstrada a necessidade de se contextualizar política e socialmente os fenômenos submetidos a pesquisas que tratem de matérias correlatas. No que respeita às variáveis endógenas relativas aos portentos de caráter político eventualmente submetidos a exame, qualquer avaliação desprovida de semelhante cuidado terá a respectiva qualidade comprometida.

3.3.8 Participação do público

Com a realização de audiências públicas interativas, por meio de conjunto de iniciativas cujo objetivo tem sido encontrar novas formas de conexão entre as comissões parlamentares e a sociedade, a cultura da participação política tem buscado ampliar sua ocorrência para além dos impedimentos formais a ela impostos pelo RICD. Embora não haja qualquer garantia institucional de que as indagações apresentadas pelo público serão

respondidas, a prática tem demonstrado que sim (BRANDÃO, 2015). Cumpre assinalar que a proposta tem o condão de conferir maior visibilidade ao parlamentar, individualmente, na proporção da participação do cidadão mediante perguntas formuladas e respondidas em tempo real, o que favorece a conexão eleitoral, na perspectiva da vertente distributivista do Neoinstitucionalismo da Escolha Racional. Essa nova modalidade de participação, contudo, ainda não possui regulamentação por parte do RICD e integra o rol de procedimentos informais referentes à realização de audiências públicas em comissão permanente da Câmara dos Deputados.

A participação política mediante a realização de audiências públicas interativas apresentou grande incremento a partir do ano de 2017 (BRANDÃO, 2018). Nesse sentido, observa-se pelo Gráfico 15 a dinâmica dos números relativos à interação da sociedade com as reuniões de comissão, entre os anos de 2016 e 2017. A elevação chegou a 73%, como foi o caso da CLP. Cumpre acrescentar que, em 2018, foram criadas 174 salas para essas realizações, que contaram com 1.772 participantes, 5.238 mensagens enviadas por internautas, bem como 5.849 votos (BRASIL, 2019a). Semelhante dilatação de participação política da sociedade, em reuniões antes circunscritas a parlamentares e a convidados, demonstra a significância da internet como meio de interação entre a sociedade e o Parlamento brasileiro. Ressalte-se que, atualmente, as audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados são transmitidas em vídeo, ao vivo, em tempo real, pela internet; e que os respectivos arquivos de áudio e vídeo podem ser consultados imediatamente após o encerramento da reunião, na página institucional da Casa.



Fonte: LabHacker/SPIMS/CD (LABHACKER, [2019?]).

Ocorre que não há registro de realização de audiência pública interativa pela CME, no período sob exame. A única reunião interativa realizada pelo órgão foi um Seminário, em 2017, oportunidade em que restou registrada predominância de perguntas de caráter técnico,

formuladas por público especializado na matéria. Uma justificativa factível para o fenômeno é recorte temporal escolhido, tendo em vista que o incremento da prática da audiência pública interativa nas comissões como um todo ocorreu apenas no penúltimo ano do referido recorte. Então, na hipótese de se tomar como propósito a interatividade com o público, dentro do recorte temporal escolhido, pela via do e-Democracia, as reuniões estudadas não obtiveram êxito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou, mediante a instrumentalidade do Neoinstitucionalismo Histórico e Sociológico, ressignificar o papel exercido pelas audiências públicas realizadas em sede de comissão permanente da Câmara dos Deputados. O desafio empreendido partiu do seguinte ponto: enquanto algumas pesquisas, anteriores a esta, concluíram pelo baixo nível de sucesso das reuniões em questão, em razão de não interferirem objetivamente sobre as deliberações de proposições legislativas a que se referiram, outras pesquisas constataram que, na realidade, as reuniões em tela pouco têm se reportado a projetos de lei em tramitação nas Casas Legislativas brasileiras.

Ora, se não tem sido exclusivamente sobre proposições legislativas em tramitação que têm tratado as audiências públicas realizadas em comissão permanente da Câmara dos Deputados, por que medir o respectivo nível de sucesso exclusivamente sobre esse fundamento? Não será “efetiva” a audiência pública que tenha cumprido outra finalidade? É correto avaliar aquilo que alguns pesquisadores denominam efetividade exclusivamente por meio da quantificação daquela variável? Que outros propósitos perseguiriam as audiências públicas em questão e por quê? Mediante outras variáveis é possível ressignificar o sucesso, a eficácia, a “efetividade” desse instrumento de participação política e medi-la?

Na busca de respostas aos questionamentos em tela, mediante estudo de caso das audiências públicas realizadas pela CME da Câmara dos Deputados, durante a 54^a e a 55^a Legislaturas, verificou-se que, embora se argumente que tais reuniões produzam resultados limitados em termos processuais legislativos, o instituto está longe de constituir um instrumento estéril – pelo contrário. Sem desconsiderar teorias fartamente utilizadas no estudo da atividade legislativa em sede de comissão permanente da Casa, a presente pesquisa contou com a colaboração de marco teórico ainda não utilizado para esse fim – as vertentes histórica e sociológica do Neoinstitucionalismo. Por meio do novo referencial, foi, então, possível levantar novos pontos de vista para a avaliação da dinâmica das audiências públicas sob exame.

Primeiramente, buscou-se conhecer a trajetória histórica dos princípios, das crenças e dos valores culturais que contornam essas reuniões; bem como o respectivo desempenho institucional – variáveis consideradas por esta pesquisa de maneira alguma despidiendas à interpretação do papel e do propósito da audiência pública como instrumento de participação política na Câmara dos Deputados. Essa nova perspectiva de observação prescreve que a compreensão perscrutada não pode ser dissociada dos aspectos históricos e culturais que torneiam a instituição participativa, sob pena de interpretação equivocada da finalidade do instituto e aferição errônea de seus resultados. Assim, a partir da concepção proposta pelo

Neoinstitucionalismo histórico, do processo histórico de concepção da participação política dentro do modelo representativo de governo, este estudo percorreu o processo histórico de concepção da audiência pública na CME.

De resultado, restou claro, primeiramente, que a participação política constitui não somente princípio norteador da audiência pública realizada em sede de comissão permanente da Câmara dos Deputados, como também finalidade e propósito dela. Para assim considerar, há que compreender o papel da audiência pública dentro do processo de formação de leis, e, decorrentemente, ressignificar seu propósito. E em que se fundam semelhantes compreensão e ressignificação? No valor cultural da participação política da sociedade, gradativamente consolidado dentro do modelo representativo de governo, no curso de um processo histórico. O cultivo desse valor se verifica a partir do espírito que permeou a construção normativa tando no texto da Carta Constitucional vigente, quanto no do Regimento Interno da Casa.

Essa cultura da participação política eclode, ainda, dos arranjos e procedimentos informais engendrados pela Câmara dos Deputados, mediante providências tomadas pelo corpo burocrático que nela trabalha, que, sob autorização institucional, têm operado no sentido de facilitar, de fomentar, de incrementar a participação da sociedade, pela provisão de diferentes meios de acesso à participação política e à prática dela dentro da arena legislativa. À luz do Neoinstitucionalismo Sociológico, percebe-se tratar-se de um traçado cultural, bem marcado, na medida em que, progressivamente, vêm sendo criados diferentes caminhos com a missão de dilatar o ensejo de o cidadão e a sociedade civil organizada obterem voz dentro do processo legislativo.

É dentro desse contexto cultural histórico que se insere o instituto da audiência pública realizada em comissão permanente da Casa. Restou claro que, no sentido de sanar as discrepâncias entre as decisões dos representantes e a vontade dos representados, os valores políticos cultivados até a contemporaneidade nem prescrevem a total exclusão dos representantes do processo de formação de leis, como na democracia direta, nem a total exclusão da sociedade da arena da deliberação no âmbito do Poder Legislativo. Não se trata de prover meios de instruir os representantes eleitos, com vistas a vinculá-los à vontade do representado, mas de oportunizar, de disponibilizar, de oferecer à sociedade ensejos de participação que lhe permitam influenciar os representantes eleitos, sem que isso signifique castrar-lhes o poder de decisão.

O que se pretende com a realização das reuniões de audiência pública não é determinar o tipo de decisão legislativa o representante eleito tomará, mas tornar a sociedade partícipe do processo de construção dessa decisão; conferir-lhe a faculdade de expor livremente, diante do

representante, do tomador de decisões, no seio da arena legislativa, em meio à vida legislativa, o ponto de vista de diferentes seguimentos e, assim, dar-lhe a “oportunidade”, não a garantia, de interferir no processo legislativo. O que se quer é prover meios por meio dos quais o poder público ouça as razões da sociedade e avalie alternativas, antes de tomar decisões que venham a afetar o representado de alguma maneira. Este é o propósito precípua da audiência pública objeto deste estudo de caso: a participação política. Dentro dessa perspectiva, a partir desse propósito é que se deve aferir o respectivo nível de sucesso – ou de efetividade, como querem alguns teóricos. Nesses termos, o contorno educativo que a realização das audiências públicas sob exame tem assumido historicamente, por si só, constitui atestado do respectivo sucesso.

O presente estudo levantou, ainda, mediante outro ângulo de visão, sob quais condições institucionais se tem oportunizado a participação política pela realização das reuniões em questão na CME. Levou-se em conta o ponto de vista de Fung e Wright (2003), Cunha (2009), Cunha e Almeida (2011), Cunha *et al.* (2011), e Faria e Ribeiro (2011), que enxerga no desenho institucional as mais relevantes condicionantes endógenas para a mensuração da eficácia dos institutos de participação política. Observou-se, então, pela análise do disposto pela Carta Constitucional vigente (BRASIL, 2001a) e pelo Regimento Interno da Casa (BRASIL, 2015), alto nível de institucionalização formal dos procedimentos atinentes à realização de audiências públicas na CME. Registrou-se, também, elevado nível de sujeição das reuniões às regras formalmente institucionalizadas; do que se pode inferir que, sob esse ponto de vista, as audiências públicas objeto do estudo apresentam elevado grau de eficácia.

Outrossim, a pesquisa observou flutuarem, em meio à orientação apresentada pelas regras institucionais formais, regras procedimentais informais coexistentes, combinadas e arrançadas como alternativas complementares e até substitutivas de procedimentos formalmente instituídos, de maneira a contemplar pretensões de cunho utilitarista, nos termos do Neoinstitucionalismo Sociológico. O estudo identificou a adoção de medidas informais, cuja importância, ascendência e prestígio decorreram do cultivo de valores, usos e costumes historicamente reiterados, dentro do recorte temporal utilizado. As regras informais relacionadas à realização de audiências públicas na CME revelaram-se produto da cultura da participação política, que tem encontrado não somente caminhos formais, como também informais, de maneira a manter viva a faculdade de a sociedade interagir dentro da arena de decisões legislativas. Nesse sentido, cumpre observar que, mesmo quando os procedimentos informais não se revelam determinantes para a aferição de resultados, restou evidente seu potencial de cooperação; razão por que se deva considera-los variáveis endógenas à avaliação

do propósito, bem como à aferição do grau de eficácia das audiências públicas realizadas em comissão permanente da Casa.

Ademais, o estudo de caso da CME da Câmara dos Deputados revelou que apenas 11% das audiências públicas realizadas se reportaram a proposições legislativas. Os números contabilizados pela presente pesquisa demonstram que as audiências públicas estudadas se reportaram, primordialmente, a outros objetos de interesse, isto é, discutiram temas que não eram objeto de deliberação, por parte dos deputados, mediante proposição legislativa em tramitação. Restou novamente evidente que a dinâmica das audiências públicas realizadas em sede de comissão permanente da Câmara dos Deputados não está necessariamente atrelada à deliberação de matéria em trâmite. Isso significa que o propósito das audiências públicas realizadas nem de longe tem sido preponderantemente associado a projetos de lei em tramitação, razão por que não se pode simplesmente considerar ineficaz essa importante instituição participativa mediante semelhante argumentação. Resta, pois, claro que o nível de sucesso das audiências públicas realizadas em comissão temática, o grau de sua eficácia, em termos objetivos, não pode ser exclusivamente medido pelo nível de interferência em votações de proposições legislativas. Em face do exposto, qual foi, então, o propósito de 89% das audiências públicas realizada pela CME, dentro do recorte temporal escolhido?

O observado em pesquisa ressaltou o propósito fiscalizatório das reuniões em questão, no que respeita ao conteúdo dos requerimentos e, também, quanto ao perfil dos expositores convidados. Entre as justificativas apresentadas em requerimento, destacaram-se as medidas previamente tomadas pelo governo, como decretos exarados pelo presidente da República; leilões realizados pelas agências governamentais; programas econômicos anunciados pelo governo; entre outros. Das 100 audiências pesquisadas, 64 ocorreram como reação a medidas governamentais previamente exaradas pelo Poder Executivo; isto é, não buscaram interferir no resultado de deliberações sobre proposições legislativas, não buscaram dirigir resultados de votações, nem sequer a elas fizeram menção em suas justificativas. O que se buscou, primordialmente, foi a fiscalização de ações do Poder Executivo já realizadas, ou ainda em curso, fosse no sentido de defendê-las ou de transformá-las.

Ressalte-se que o caráter fiscalizatório das reuniões importa a atração para si dos meios de comunicação de massa, que atuam como fio condutor de visibilidade do requerente da audiência pública, do parlamentar que a presidir e daquele que participar dos debates. A característica eminentemente distributivista se evidencia pela potencial conexão eleitoral nela impressa, especialmente se a notícia tiver alcance nacional. A 54ª Legislatura foi a que mais se destacou pela incidência de audiências públicas motivadas por notícias previamente veiculadas

pela Mídia, com ênfase na terceira Sessão Legislativa, a que antecede o ano eleitoral. Nessas reuniões, as características fiscalizatórias se sobrepuseram às informacionais: 70,58% das audiências públicas midiáticas, no período, assumiram cunho fiscalizatório.

Cumpra sublinhar, ainda, que notícias veiculadas pela mídia, não citadas diretamente no corpo dos requerimentos, podem ter motivado os requerimentos de audiência pública, ainda que indiretamente. Ressalte-se que o caráter subjetivo da motivação em questão poderia ter sido aferido mediante entrevista aos requerentes e a estatística resultante poderia elevar significativamente o resultado de pesquisa. Entrementes, essa metodologia não foi empregada em razão de que número expressivo dos autores dos requerimentos em tela não é mais deputado e/ou não se dispôs a responder a pesquisa.

O propósito fiscalizatório das reuniões estudadas também eclodiu do perfil dos expositores convidados para as audiências públicas. Aproximadamente 50% dos palestrantes eram representantes de órgãos de Estado, que se fizeram presentes por 225 oportunidades, 57 vezes a mais que a sociedade civil organizada. Confira-se especial destaque ao Ministério de Minas e Energia, que, das 100 audiências públicas realizadas no período objeto de estudo, fez-se representar por 49 oportunidades. Destas, o Ministro de Minas e Energia compareceu como expositor convidado por sete vezes, média de quase uma vez por ano – sendo que, em 2017, o titular dessa pasta ministerial o fez por duas oportunidades. A esse respeito, sublinhe-se, além dos contornos informacionais que reuniões com a presença de ministro de estado podem imprimir, o propósito distributivista que as impulsiona, tendo em vista que o simples pautamento na ordem do dia da comissão de requerimento que o convide já tem o potencial de se tornar notícia.

Diante do exposto, há que salientar a alta relevância do papel fiscalizatório do Poder Legislativo, sem demérito algum das funções representativa e legislativa. Essa importância se verifica não somente no que respeita à fiscalização financeira, mas, especialmente no que concerne ao monitoramento e à avaliação das políticas públicas propostas pelo Poder Executivo. Com esse objetivo, cumpre aos parlamentares a permanente interação com a sociedade, mediante instrumentos de participação política que confirmem voz aos grupos organizados, tal como o fazem as audiências públicas sob exame. Outrossim, fiscalizar o Poder Executivo constitui tarefa diretamente dependente da formação, no interior da casa legislativa, de opinião especializada e dioturnamente sujeita ao debate que persiga o interesse público. O instituto da audiência pública demonstra, pois, constituir fórum apropriado ao cumprimento desse propósito, à medida que permite a ampliação da base informacional dos congressistas acerca dos interesses da sociedade e das relações entre demandas, políticas e resultados, além

do desenvolvimento da *expertise* requerida para a fiscalização de atos e omissões do Poder Executivo.

Sobre esse aspecto, observou-se que parte significativa das reuniões de audiência pública realizadas pela CME apresentou conotações de cunho informacional. Das 100 reuniões pesquisadas, 72 revelaram propósito informacional, entre outros. Observou-se, por exemplo, que a segunda maior motivação dessas reuniões, quanto ao mérito, foi a pretensão de se formularem políticas públicas, mediante a posterior criação de leis que viessem a tratar sobre matéria que ainda não tivesse se tornado objeto de proposição legislativa em tramitação. Essa busca por *expertise*, encontrada em parte significativa das reuniões estudadas, vai de encontro às conclusões de Macedo (2018), quando atesta que as audiências públicas objeto de seu estudo não tiveram objetivo informacional em primeiro plano. O resultado auferido pela presente pesquisa também contraria as constatações de Côrtes (2010), que reforçaram o caráter distributivista e partidário da dinâmica da CME, em detrimento ao informacional. A contradição em questão se explica pelas diferenças encontradas entre os recortes temporais observados, o que demonstra como o contexto político e econômico dentro do lapso temporal escolhido para pesquisa pode intervir no propósito das audiências públicas sob exame.

Os resultados do estudo apontaram, ainda, que o propósito eminentemente fiscalizatório das audiências públicas trouxe consigo à luz não somente a finalidade informacional, como, ainda, a de conexão eleitoral. A esse respeito, o estudo de caso visualizou o recorte temporal da pesquisa e seu contexto histórico perfeitamente alinhados à ideia de Democracia de Público. Trata-se de um cenário em que o parlamentar enfrenta imensa desconfiança por parte do eleitorado, vis à vis o elevado nível de confiança deste na imprensa. Trata-se de um contexto em que o deputado faz uso intensivo da internet, com vistas à agregação de capital político, seja institucional, seja pessoal. Assim, a televisão, o rádio, o jornal, a revista e o panfleto encontraram na *web* o mais moderno concorrente na intermediação entre o parlamento e o público.

O relacionamento entre os atos de governo e o cidadão, entre o processo legislativo e a sociedade, nunca esteve tão estreitado, mediante notícias tão atualizadas, tão rapidamente transmitidas ao público e tão prontamente responsivas. Trata-se de uma nova era, a era digital do Parlamento brasileiro – que deixa clara a significância e a potencialidade dos meios de comunicação de massa, no que se refere à divulgação das audiências públicas realizadas em sede de comissão permanente da Casa. Então, na hipótese de se tomar como propósito a interatividade entre o público e os participantes de audiência pública em comissão temática da

Câmara dos Deputados, é com fundamento nesse objetivo que se deve aferir o nível do respectivo sucesso.

Ainda a respeito da mediação que os meios de comunicação de massa realizam entre representantes e representados, observou-se numerosa aprovação de requerimentos na CME cujas reuniões nunca chegaram a se realizar: apenas 25,78% das audiências públicas requeridas e aprovadas foram realizadas. Não parece coerente que o Colegiado tenha aprovado numerário expressivo de requerimentos sobre cujos objetos tivesse desinteresse. Entre as hipóteses aventadas, jaz a de que a mera apresentação ou a simples aprovação do requerimento de audiência pública, e não necessariamente a realização a reunião, tenha cumprido o objetivo da propositura.

Em outras palavras, o propósito das audiências públicas aprovadas, mas não realizadas, parece ter sido alcançado no ato da aprovação, mesmo em detrimento de sua não realização, tendo em vista que os parlamentares gravitam em torno de questões que ofereçam melhores chances a menor custo. Tornar visíveis, a custos menores, atos, argumentos e opiniões políticas, ao maior número possível de eleitores, requer do parlamentar a criação de estratégias comunicacionais que atrelem seu cotidiano legislativo aos conteúdos públicos que redundem em aporte de visibilidade midiática. Então, não é que o parlamentar quisesse de fato convocar ministro de estado, por exemplo, mas, sim, forjar um “pseudoevento”, de maneira a atrair para si visibilidade junto ao eleitorado mediante *position taking*, i.e., por meio da exposição de sua ousada iniciativa pelos meios de comunicação de massa, uma vez que quase tudo o que envolve os titulares das pastas ministeriais torna-se notícia.

A estratégia se justificaria em razão de que o pautamento da propositura na ordem do dia da CME, e sua eventual aprovação, teria o condão de atingir o seu primordial propósito: publicidade e reconhecimento diante do respectivo eleitorado, com vistas à reprodução eleitoral. Sob semelhante prisma, a propositura, de conotação distributivista, configuraria um “pseudoacontecimento”, um simulacro, acerca do qual se pode pesquisar em estudos futuros. Por hora, com fundamento no exposto, o que se percebe é a possibilidade significativa de que o propósito de parcela das audiências públicas na CME tenha girado em torno da conexão eleitoral, mediante a visibilidade por elas conferida ao parlamentar não somente durante sua realização, como também, no ato de seu requerimento, seja no momento da apresentação, seja no momento da aprovação deste. E, se esse tiver sido o propósito de semelhantes proposições, pesquisas futuras poderão estudar, fundadas nessa variável, o nível de sucesso que porventura venham lograr.

Outra interessante percepção deste estudo foi o registro de que apenas 28% das reuniões se reportaram a questões regionais, ao tempo que 78% reuniões discutiram matérias voltadas para interesses do País como um todo, entre outras. Esse resultado destoava do preceituado por Müller (2005), que classifica a CME como uma das comissões permanentes da Câmara dos Deputados que apresentam foco regional. O resultado também diverge de Côrtes (2010), em cuja pesquisa os requerimentos de cunho informacional¹⁰ de caráter regional, na CME, chegaram à marca de 65,43%, em 2007. A discrepância de resultados de pesquisa se justifica, novamente, na diferença de recorte temporal, vis à vis o momento histórico respectivo. Novamente, cumpre ressaltar que, para se aferir no nível de sucesso de uma instituição participativa, a pesquisa precisa estar atenta não somente aos números, mas, também, ao contexto cultural e histórico, sabendo que resultados matemáticos discrepantes torneados por contextos políticos diferentes podem, surpreendentemente, apontar para a mesma direção.

Acerca da participação dos membros da CME nas audiências públicas sob exame, levantou-se que apenas 17% dos deputados que registraram presença no painel tomaram parte nos debates empreendidos a cada audiência pública realizada, do que se conclui que a finalidade de semelhantes reuniões passou ao largo do debate. As hipóteses pouco factíveis para explicar o fenômeno seriam: desinteresse pessoal pela matéria; renúncia a ganhos de troca informacionais; declínio do poder fiscalizatório, da publicidade, da visibilidade que o debate poderia conferir a cada participante. Mas o presente estudo aventa outra hipótese: os registros no painel de presença não implicaram permanência dos registrantes na reunião. Cumpre salientar, porém, que a eventual comprovação desta possibilidade não significa necessariamente apatia, desconsideração ou irresponsabilidade política do membro da CME. Há que considerar a agenda sobrecarregada dos parlamentares, devido ao excesso de atividades políticas por eles exercidas em datas e horários conflitantes com os das reuniões de audiências públicas. Restou, assim, novamente demonstrada a necessidade de se contextualizar política e socialmente os fenômenos submetidos a pesquisas que tratem de matérias correlatas. No que respeita às variáveis endógenas relativas aos portentos de caráter político eventualmente submetidos a exame, este estudo conclui que qualquer avaliação desprovida de semelhante cuidado terá a respectiva qualidade comprometida.

Acerca da frequência com que se realizaram as audiências públicas estudadas, verificou-se padrão entre as sessões legislativas correspondentes nas diferentes legislaturas. O primeiro e o terceiro ano de cada legislatura foram marcados pela intensa realização de reuniões

¹⁰ Como o são os requerimentos de audiência pública.

dessa natureza, ao passo que o segundo e o quarto, pela queda. Para compreensão do fenômeno coube a observação do contexto político contornador de cada uma das sessões, não somente dentro da ótica interna, como também da externa. Foi possível, assim, perceber que acontecimentos políticos dentro do espectro eleitoral podem interferir diretamente no quantitativo das audiências públicas realizadas no período estudado; que o elevado índice de renovação do quadro de parlamentares na Casa, a cada início de legislatura, pode elevar o número de reuniões de audiências públicas realizadas na primeira sessão legislativa da 55ª Legislatura; e que a hiperatividade dentro da arena eleitoral pode acarretar baixo número de audiências públicas realizadas na última sessão legislativa de cada legislatura estudada.

Além das atividades empreendidas dentro do campo eleitoral, também se observou o contexto sócio-político interno. O excesso de atividades parlamentares paralelas, com data e horário conflitantes aos das reuniões estudadas, por exemplo, pode causar queda do número de audiências públicas realizadas nas segundas sessões legislativas. Semelhantemente, a perspectiva de inatividade legislativa durante o período eleitoral pode elevar o número de reuniões nos terceiros anos de cada legislatura. Evidenciou-se que os números referentes às audiências públicas realizadas no âmbito da CME podem se deixar afetar por contexto político externo à Casa, bem como por contexto sócio-político interno. Observou-se, ainda, padrão de repetição desse aspecto dentro de duas legislaturas subsequentes. Então, é possível que a menor ou a maior participação política dentro do processo legislativo inserto nas comissões temáticas, assim como as variações de dinâmica das atividades legislativas na Casa, por sua repetição periódica, dependam de semelhante contextualização histórica.

Com base no exposto, resta clara a real necessidade de reorientação do modo como se interpreta o nível de sucesso das audiências públicas realizadas pelas comissões permanentes da Câmara dos Deputados. Há que extrair-lhes o propósito mediante contextualização dos dados levantados dentro do momento histórico, em termos econômicos, sociais e políticos. Há que examinar os processos históricos percorridos pelo objeto de estudo e a dependência deste em relação a semelhante trajetória – *path dependence*. Há que observar a eventual formação de mitos institucionalizados: de ideias e conceitos historicamente cultivados no curso dos processos em questão, decorrentes da cultura, dos valores e das crenças que os irrigam, no sentido de descobrir o propósito de cada audiência pública realizada e, por conseguinte, aferir corretamente o respectivo nível de sucesso.

Logicamente, qualquer pesquisa que pretenda aferir o nível de eficácia de reuniões como essas deve partir do cerne da missão a que estas se propuseram cumprir. Posto isso, primeiramente, há que observar o propósito das audiências públicas realizadas em comissão

permanente da Câmara dos Deputados em sentido amplo: facultar à sociedade a oportunidade de participar do processo de feitura de leis e de que se mantenha em atividade semelhante oportunização. O presente estudo de caso apreendeu que a Casa tem trabalhado pela garantia institucionalizada, formal e informalmente, de que a sociedade possa, se assim o desejar, manifestar-se dentro do processo legislativo. A garantia de voz à sociedade no curso desse processo expressa movimentação cultural dentro da arena legislativa, cujo propósito soa ser bem mais amplo que meros resultados matemáticos ao desfecho das votações parlamentares.

Sugere-se, pois, às futuras pesquisas sobre matéria correlata, que aferições do grau de sucesso, da eficácia, da efetividade acerca do desempenho de audiências públicas realizadas pelas comissões temáticas das Casas legislativas brasileiras considerem essa premissa. A sugestão se funda especialmente na relevância do papel desempenhado pelas audiências públicas realizadas em comissão permanente da Câmara dos Deputados, sob o princípio da participação política, que não pode ser relegado à interpretação simplista de que seja instituto desprovido de eficácia no âmbito do Parlamento brasileiro. Embora haja pesquisas científicas que tenham atestado em sentido contrário, o propósito, a missão, o objetivo de semelhantes reuniões, como se vê, vai muito além da interferência direta sobre deliberação de proposições legislativas em tramitação na Casa.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Osmar de Oliveira. **As regras informais e o processo decisório na Câmara dos Deputados**. 2015. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, 2015. Disponível em: <http://bit.ly/3aKL3KO>. Acesso em: 5 fev. 2019.

AMES, Barry. **The deadlock of democracy in Brazil**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.

AMES, Barry. Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress. **The Journal of Politics**, Austin, Texas, v. 57, n. 2, p. 324-343, 1995. Disponível em: <http://bit.ly/2xqHIYE>. Acesso em: 15 fev. 2019.

AMORIM NETO, Octávio. O Poder Executivo, centro de gravidade do sistema político Brasileiro. *In*: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (org.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2007. p. 131-140.

ANASTASIA, Fátima; INÁCIO, Magna. Democracia, poder Legislativo, interesses e capacidades. **Cadernos Aslegis**, Brasília, n. 40, p. 33-54, maio/ago., 2010. Disponível em: <http://bit.ly/38JDVNL>. Acesso em: 21 fev. 2019.

ARAÚJO, José Cordeiro de; AZEVEDO, Débora Bithiah; BACKES, Ana Luiza (org.). **Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna**. Brasília: Edições Câmara, 2009. (Coleções especiais. Obras comemorativas). Disponível em: <http://bit.ly/2W7aiD0>. Acesso em: 5 maio 2019.

ÁVILA, Sandra Regina Furtado. **Comissão de Minas e Energia: análise dos fatores que influenciaram sua escolha preferencial nos anos de 2009 a 2011**. 2011. Monografia (Especialização em Processo Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, 2011. Disponível em: <http://bit.ly/3aOqY6J>. Acesso em: 7 nov. 2018.

AVRITZER, Leonardo. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Maryland: Johns Hopkins University Press, 2009.

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. Para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007. Disponível em: <http://bit.ly/2wHG27e>. Acesso em: 5 jul. 2019.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. **The American Political Science Review**, Cambridge, v. 7, n. 3, p. 632-642, Sep. 1963. Disponível em: <https://bit.ly/3149tN4>. Acesso em: 7 jul. 2019.

BAQUERO, Marcello. Novos padrões de comportamento eleitoral nas eleições municipais de 1996. *In*: BAQUERO, Marcello (org.). **A Lógica do processo eleitoral em tempos modernos**: novas perspectivas de análise. Porto Alegre: UFRGS, 1997.

BEDRITICHUK, Rodrigo Ribeiro. Efeitos políticos da inclusão das comissões mistas no processo de apreciação das medidas provisórias. **E-Legis**, v. 10, n. 23, p. 45-66, maio/ago., 2017. Disponível em: <http://bit.ly/39F9RnE>. Acesso em: 5 jul. 2019.

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **The Social Construction of Reality**. New York: Anchor Books, 1966.

BERNARDES, Cristiane Brum; BARROS, Antônio Teixeira. A mídia legislativa como estratégia de conexão eleitoral dos parlamentares brasileiros: o caso da Câmara dos Deputados. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 31., 2007, Caxambú. **Anais [...]**. Caxambú: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/3nErZFz>. Acesso em: 6 jul. 2019.

BOSCHI, Renato; LIMA, Maria Regina Soares de. O Executivo e a construção do Estado no Brasil: do desmonte da era Vargas ao novo intervencionismo regulatório. *In*: VIANNA, Luiz Werneck (org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 9. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

BRAGA, Ricardo de João. Aborto em debate: radicalismos e bandeiras políticas versus políticas públicas. **E-Legis**, Brasília, v. 2, n. 3, p. 46-61, 2. sem. 2009. Disponível em: <http://bit.ly/2xyG3Ln>. Acesso em: 15 mar. 2020.

BRAGA, Sérgio Soares. O uso das mídias sociais é um bom preditor do sucesso eleitoral dos candidatos? Uma análise das campanhas on-line dos vereadores das capitais das regiões sul, sudeste, e nordeste do Brasil no pleito de outubro de 2012. **Revista Política Hoje**, Recife, v. 22, n. 2, p. 125-148, 2014. Disponível em: <http://bit.ly/2IGTY42>. Acesso em: 25 jan. 2018.

BRANDÃO, Waltenor. [Entrevista cedida a] Clemar Pereira Gonçalves da Silva Côrtes. Brasília, 25 jun. 2018.

BRANDÃO, Waltenor. **Fóruns do portal e-Democracia**: uma análise da discussão de argumentos online. 2015. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, 2015. Disponível em: <http://bit.ly/2wRAyXO>. Acesso em: 22 ago. 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 17. ed. Brasília: Edições Câmara, 2001a.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **e-Democracia**. Brasília, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/3j1N0GL>. Acesso em: 10 ago. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Informativo para a Sociedade Relativo ao ano de 2018**. Brasília: Câmara dos Deputados, Assessoria de Projetos, 2019a. Disponível em: <http://bit.ly/2ILG4xF>. Acesso em: 13 jun. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Questão de Ordem 49/2007**. Questiona a disposição da Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania de retomar os trabalhos, que foram suspensos em razão do início da Ordem do Dia no Plenário; lembra que já houve antecedente resolvido em questão de ordem contra essa prática, verificada na Comissão de Orçamento. Autor: Fernando Coruja. Presidente: Arlindo Chinaglia. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/2H2BIEM>. Acesso em: 17 set. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Questão de Ordem 58/2011**. Reclama que algumas comissões apenas suspenderam as suas atividades quando foi anunciada a Ordem do Dia do Plenário; entende que, nesse caso, as reuniões teriam de ser encerradas, para depois serem convocadas novas reuniões com novas listas de presença. Autor: Eduardo Cunha. Presidente: Rose de Freitas. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011a. Disponível em: <https://bit.ly/2H2BIEM>. Acesso em: 17 set. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Questão de Ordem 179/1999**. Questiona, por anti-regimental, comportamento do Presidente da Comissão de Direitos Humanos [...] bem como às atribuições dos Presidentes para argumentar que o Presidente de Comissão não tem a prerrogativa de convocar audiência pública ou mesmo reunião com qualquer convidado sem a aprovação do colegiado. Autor: Ricardo Barros. Presidente: João Castelo. Brasília: Câmara dos Deputados, 1999a. Disponível em: <https://bit.ly/2VYvN7A>. Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Questão de Ordem 185/2012**. Levanta questão de ordem contra a declaração do Presidente da Comissão de Seguridade Social e Família, [...] enquanto não se realiza audiência pública aprovada para instruir o referido projeto. Autor: Dr. Aluizio. Presidente: Marco Maia. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2yOYv2A>. Acesso em: 17 set. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Questão de Ordem 409/2014**. Questiona a aprovação do Requerimento que solicita a realização de audiência pública nº 264/2014 [...] conclui que a convocação de Ministro, prevista no art. 58, § 2º, III, da Constituição Federal, não comporta a possibilidade de comparecimento de Ministro de Estado em mesas de debates, em audiência pública, com representantes da sociedade civil ou outros convidados. Autor: Siba Machado. Presidente: Henrique Eduardo Alves. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2Sal9tk>. Acesso em: 17 ago. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Questão de Ordem 10.068/2000**. Argúi a nulidade de decisão da Comissão da Amazônia e de Desenvolvimento Regional [...] em face de dispositivo regimental que proíbe a realização de reunião de comissões permanentes fora da sede da Câmara dos Deputados. Autor: Elton Rohnelt. Presidente: Michel Temer. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000. Disponível em: <https://bit.ly/2Kx67ts>. Acesso em: 18 jul. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Questão de Ordem 10.120/1999**. Indaga [...] se não se aplicaria ao caso o indiciamento em crime de responsabilidade previsto em disposição regimental que trata das regras de fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo pelas comissões. Autor: João Herrmann Neto. Presidente: Michel Temer. Brasília: Câmara dos Deputados, 1999b. Disponível em: <https://bit.ly/3592IdN>. Acesso em: 19 ago. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **REC 90/2011**. Contra decisão do Presidente da Comissão Especial para dar parecer sobre a PEC 61/11 - DRU (Desvinculação de Receitas da União),

Júnior Coimbra, que indeferiu uma Questão de Ordem suscitada pelo Deputado Onyx Lorenzoni, sobre o horário de funcionamento da reunião deliberativa ordinária do dia 20 de outubro de 2011, nos termos do art. 46. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011b. Disponível em: <https://bit.ly/33ULx0v>. Acesso em: 16 nov. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento interno da Câmara dos Deputados**. 15. ed. Brasília: Edições Câmara, 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução da Câmara dos Deputados Nº 18, de 1963**. Fixa o número de membros das Comissões, em decorrência do número de Deputados, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 1963. Disponível em: <https://bit.ly/3cSgWm3>. Acesso em: 16 nov. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução da Câmara dos Deputados Nº 21, de 2001**. Cria a Comissão Permanente de Participação Legislativa. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001b. Disponível em: <https://bit.ly/2KBXeio>. Acesso em: 13 nov. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução da Câmara dos Deputados Nº 49, de 2013**. Estabelece a estrutura temporária da Liderança do Partido Republicano da Ordem Social e da Liderança do Solidariedade; cria o Laboratório Ráquer; e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2VCOSNy>. Acesso em: 23 set. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Transparência**. Brasília, 2019b. Disponível em: <http://bit.ly/38MVJaA>. Acesso em: 22 out. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Comunicação Social. **Pesquisa brasileira de mídia 2016: Hábitos de consumo de mídia pela população brasileira**. Brasília: Secom, 2016.

BUENO, Vera Scarpinella. As leis de procedimento administrativo: uma leitura operacional do princípio constitucional da eficiência. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari; MUÑOZ, Guillermo Andrés (coord.). **As leis de processo administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2000.

BURKE, Edmund. Discurso aos eleitores de Bristol. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 20, n.44, p. 97-101, nov. 2012. Disponível em: <http://bit.ly/2TLW0qd>. Acesso em: 27 jun. 2018.

CAMPBELL, John L. Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy. **Theory and Society**, [S. l.], v. 27, n. 3, p. 377-409, June 1995. Disponível em: <http://bit.ly/39PwBBi>. Acesso em: 17 ago. 2019.

CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; GOULART, Sueli Maria. A trajetória conservadora da teoria institucional. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 4, p. 849-874, jul./ago. 2005. Disponível em: <http://bit.ly/2Z8tsqH>. Acesso em: 14 dez. 2018.

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

CASTRO, Roberto Siqueira de. **O Congresso e as delegações legislativas**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

CAVALCANTE, Carolina Miranda. A economia institucional e as três dimensões das instituições. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 373-392, set./dez. 2014. Disponível em: <http://bit.ly/2TXqLal>. Acesso em: 22 abr. 2018.

COMSCORE. **Futuro digital em foco Brasil 2015**. São Paulo: ComScore, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3lHk6gN>. Acesso em: 13 ago. 2018.

CORADINI, Odaci Luiz. Frentes parlamentares, representação de interesses e alinhamentos políticos. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 241-256, jun. 2010. Disponível em: <http://bit.ly/2vjBUtW>. Acesso em: 15 ago. 2018.

CORRÊA, Virgínia da Silva. **A influência das audiências públicas na formulação da Lei nº 11.096/2005 – Prouni**. 2010. Monografia (Especialização em Política e Representação Parlamentar) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/3bLrvas>. Acesso em: 29 nov. 2018.

CÔRTEZ, Clemar Pereira Gonçalves da Silva. **A importância dos requerimentos de cunho informacional na Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados**. 2009. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/2yJ34LZ>. Acesso em: 17 fev. 2019.

CÔRTEZ, Clemar Pereira Gonçalves da Silva. Reprodução eleitoral, especialização ou cartelização legislativa? A Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados em pauta. **E-Legis**, Brasília, v. 4, n. 4, p. 6-28, 1. sem. 2010. Disponível em: <http://bit.ly/2Q87aDr>. Acesso em: 5 abr. 2018.

CORTÊS, Soraya Vargas. Instituições participativas e acesso a serviços públicos nos municípios brasileiros. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3iOBOwY>. Acesso em: 20 ago. 2018.

COX, Gary. W.; MCCUBBINS, Mathew. D. Bonding, structure, and the stability of political parties: party government in the House. **Legislative Studies Quarterly**, St. Louis, Washington, v. 19, n. 2, p. 215-232, May 1994. Disponível em: <http://bit.ly/2U2EJaS>. Acesso em: 27 jun. 2018.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Efetividade deliberativa: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997/2006)**. 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/3bEX9q3>. Acesso em: 23 abr. 2019.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins; ALMEIDA, Debora C. Rezende de. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de**

avaliação. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3iOBOWY>. Acesso em: 30 jul. 2018.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins *et al.* Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. *In:* PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3iOBOWY>. Acesso em: 30 jul. 2018.

DAL BOSCO, Maria Goretti. Audiência pública como direito de participação. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 92, n. 809, p. 727-739, 2003.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Processo Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

DIMAGGIO, Paul J. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *In:* POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. (ed.). **The new institutionalism in organizations analysis**. Chicago: The University of Chicago, 1991.

DIMAGGIO, Paul J; POWELL, Walter W. Introducción. *In:* POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. (ed.). **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

DOBBIN, Frank. Cultural Models of Organization: The Social Construction of Rational Organizing Principles. *In:* CRANE, Diana (ed.) **The sociology of culture: emerging theoretical perspectives**. Oxford: Blackwell, 1994. p. 117-153.

ELES contaram toda a história. **Jornal da Constituinte**, Brasília, n. 63, p. 12-13, 5 out. 1988. Disponível em: <http://bit.ly/2vfVc39>. Acesso em: 26 out. 2018.

FARIA, Claudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. *In:* PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3iOBOWY>. Acesso em: 30 jul. 2018.

FARIA, Cristiano Ferri Soares de. **O Parlamento aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?** Brasília: Edições Câmara, 2012.

FERREIRA, Fábio Gomes. [Entrevista cedida a] Clemar Pereira Gonçalves da Silva Côrtes. Brasília, 31 nov. 2019.

FERREIRA JÚNIOR, Nivaldo Adão. Instituições informais, consolidação e mudanças institucionais: estado da arte e agenda de pesquisa para o Parlamento Brasileiro. *In:* CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA, 8., 2015, Lima, Peru. **Anais** [...]. Lima: Pontífica Universidade Católica do Peru, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2xdvJZi>. Acesso em: 19 mar. 2019.

FERREIRA JÚNIOR, Nivaldo Adão; PERLIN, Giovana Dal Bianco; ROCHA, Aldenir Brandão da. Reforma política no parlamento brasileiro: considerações a partir da rejeição

política do Projeto de Lei 1210 de 2007. **E-Legis**, Brasília, n. 9, p. 24-51, 1. sem. 2012. Disponível em: <http://bit.ly/2W7BCkJ>. Acesso em: 13 out. 2018.

FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Instituições e política no controle do Executivo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 689-727, 2001. Disponível em: <http://bit.ly/2W8h0st>. Acesso em: 25 nov. 2018.

FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

FLIGSTEIN, Neil. **The Transformation of Corporate Control**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1990.

FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. **Deepening democracy**: institutional innovations in empowered participatory governance. Londres: Verso, 2003. (Real Utopias Project).

GAINS, Francesca; JOHN, Peter C.; STOKER, Gerry. Path dependency and the reform of english local government. **Public Administration**, [S. l.], v. 83, n. 1, p. 25-45, Mar. 2005. Disponível em: <http://bit.ly/2QazTHC>. Acesso em: 15 dez. 2018.

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

GORDILLO, Augustín. **Tratado de derecho administrativo**. 3. ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 1998. t. 2.

GROSSMAN, Sanford Jay; HART, Oliver Simon D'Archy. An analysis of the principal-agent problem. **Econometrica**, New Haven, Connecticut, v. 51, n. 1, p. 7-45, Jan. 1983. Disponível em: <http://bit.ly/3cRjW2F>. Acesso em: 29 nov. 2018.

HABERMAS, Jürgen. **Between facts and norms**: contributions for a discourse theory of law and democracy. Cambridge: MIT Press, 1992.

HALL, Peter Andrew (ed.). **The political power of economic ideas**: keynesianism across nations. Princeton, Nova Jersey: Princeton University Press, 1996.

HALL, Peter Andrew; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: <http://bit.ly/2wzoS8I>. Acesso em: 14 set. 2018.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. **Informal institutions and democracy**: lessons from Latin America. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006.

IPSOS Brasil. **Brasil 2018**: caiu a máscara!: a hora da verdade. São Paulo: Edições Ipsos, 2017. Disponível em: <http://bit.ly/38NUHet>. Acesso em: 13 set. 2018.

KREHBIEL, Keith. **Information and legislative organization**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991. 314 p.

LABHACKER. **LABHacker?** Brasília, [2019?]. Disponível em: <http://bit.ly/2UliwFt>. Acesso em: 15 dez. 2019.

LACERDA, Letícia Chaves. **União civil entre pessoas do mesmo sexo: considerações acerca da não deliberação do Projeto de Lei n. 1.151/1995**. 2013. Monografia (Especialização em Processo Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, 2013. Disponível em: <http://bit.ly/2vmPYTu>. Acesso em: 17 abr. 2019.

LEVI, Margaret. A Model, a method, and a map: rational choice in comparative and historical perspective. In: LICHBACH, Mark Irving; ZUCKERMAN, Alan S. (ed.). **Comparative Politics: rationality, culture, and structure**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

LEYDEN, Kevin M. Interest Group Resources and Testimony at Congressional Hearings. **Legislative Studies Quarterly**, St. Louis, Washington, v. 20, n. 3, p. 431-439, Aug. 1995. Disponível em: <https://bit.ly/34TnnCP>. Acesso em: 6 abr. 2019.

LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: A literatura norte-americana recente. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 37, p. 3-38, 1. sem. 1994. Disponível em: <http://bit.ly/39O2rhM>. Acesso em: 24 maio 2019.

LOPES, Maria Gonçalves; NASCIMENTO, Alessandra Santos. A participação política institucional em perspectiva histórica. **Perspectivas**, São Paulo, v. 47, p. 107-137, jan./jun. 2016. Disponível em: <http://bit.ly/2TK5LVy>. Acesso em: 24 jun. 2019.

LUCAS, João Ignacio Pires. Oligarquização partidária e eleições municipais: esboço de algumas tendências. In: BAQUERO, Marcello. (org.). **A Lógica do processo eleitoral em tempos modernos: novas perspectivas de análise**. Porto Alegre: UFRGS, 1997.

MACEDO, Paulo Sérgio Novais de *et al.* **Regimento Interno facilitado da Câmara dos Deputados**. 3. ed. rev. at. Brasília: Edições Câmara, 2015.

MACEDO, Sílvia Mugnatto. **Deliberação e barganha nas audiências públicas das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados**. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Centro de Estudos Sociais, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <http://bit.ly/2TOVGXH>. Acesso em: 3 jul. 2019.

MACPHERSON, Crawford Brough. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MAINWARING, Scott. Multipartyism, robust federalism and presidentialism in Brazil. In: MAINWARING, Scott.; SHUGART, Matthew S. (org.). **Presidentialism and democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MAINWARING, Scott. Presidentialism, multipartyism, and democracy: The difficult combination. **Comparative political studies**, Oxford, v. 26, n. 2, p. 198-228, 1993. Disponível em: <http://bit.ly/2vB28rZ>. Acesso em: 17 maio 2019.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 10, n. 29, p. 1-24, out. 1995. Disponível em: <http://bit.ly/3cTYMRE>. Acesso em: 21 out. 2019.

MANIN, Bernard. **The principles of representative government**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MARTINS, Carlos Estevam. **O circuito do poder**: democracia, participação, descentralização. São Paulo: Entrelinhas, 1994.

MARTINS, Carlos Estevam. Liberalismo: o direito e o avesso. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 619-660, 2003. Disponível em: <http://bit.ly/2U1ixOn>. Acesso em: 17 set. 2019.

MAYHEW, David R. **Congress**: the electoral connection. New Haven: Yale University Press, 1974.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 17. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

MENCIO, Mariana. **Regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades**. São Paulo: Fórum, 2007.

MENEGUELLO, Rachel. Electoral Behavior in Brazil: The 1994 presidential elections. **International Social Science Journal**, [S. l.], v. 47, n. 4, 1995. Disponível em: <http://bit.ly/2IFpyiI>. Acesso em: 22 abr. 2019.

MENEGUELLO, Rachel. Partidos e Tendências de Comportamento: O cenário político em 1994. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

MEYER, John Wilfred; ROWAN, Brian. Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia. In: POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. (ed.). **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

MEYER, John Wilfred; SCOTT, William Richard. **Institutional environments and organizations**. Thousand Oaks: Sage, 1994.

MIGUEL, Luis Felipe. Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição para o Congresso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 20, p. 115- 134, jun. 2003. Disponível em: <http://bit.ly/2Qd55WI>. Acesso em: 19 out. 2019.

MIGUEL, Luis Felipe. Impasses da *accountability*: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, nov. 2005. Disponível em: <https://bit.ly/2VF7tZC>. Acesso em: 13 fev. 2019.

MIGUEL, Luis Felipe. Os meios de comunicação e prática política. **Lua Nova**, São Paulo, n. 55-56, p. 155-184, 2002. Disponível em: <http://bit.ly/3cT0YJ4>. Acesso em: 29 jul. 2019.

MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. Comunicação e política: um campo de estudos e seus desdobramentos no Brasil. In: MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. (org.). **Mídia, representação e democracia**. São Paulo: Hucitec, 2010. p. 7-24.

MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. Meios de comunicação de massa e eleições no Brasil: da influência simples à interação complexa. **Revista USP**, São Paulo, n. 90, p. 74-83, jun./ago. 2011. Disponível em: <http://bit.ly/3d0vUr4>. Acesso em: 22 dez. 2019.

MIGUEL, Luis Felipe; MÁXIMO, Helena. Ecos da Mídia no Discurso Parlamentar. **Revista Sul-Americana de Ciência Política**, Pelotas, v. 3, n. 1, p. 1-19, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/375qFpg>. Acesso em: 15 dez. 2019.

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Brasília: Ed. UnB, 1981.

MIRANDA, Damaci Pires de. [Entrevista cedida a] Clemar Pereira Gonçalves da Silva Côrtes. Brasília, 25 nov. 2018.

MOISÉS, José Álvaro. **Os brasileiros e a democracia**: bases sócio-políticas da legitimidade democrática. São Paulo: Ática, 1995.

MONCLAIRE, Stéphane. As grandes características do último processo constituinte brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 45, n. 179, p. 277-295, jul./set. 2008. Disponível em: <http://bit.ly/3cT3gYG>. Acesso em: 29 out. 2019.

MONTEIRO, Jorge Vianna. **Economia e política**: instituições de estabilização econômica no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Audiências Públicas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 210, p. 11-23, out./dez. 1997. Disponível em: <http://bit.ly/2TONBa7>. Acesso em: 21 set. 2019.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política legislativa, administrativa e judicial**: fundamentos e técnicas constitucionais da democracia. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito administrativo**. 2. ed. atual. ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MÜLLER, Gustavo. Comissões e partidos políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 371-394, abr./jun. 2005. Disponível em: <http://bit.ly/3aXvBvf>. Acesso em: 14 maio 2019.

NASCIMENTO, Adan Júnio Silva. **As audiências públicas como instrumento de controle legislativo**. 2015. Monografia (Especialização em Ciência Política) – Instituto Legislativo

Brasileiro, Senado Federal, Brasília, 2015. Disponível em: <http://bit.ly/2TMIRy0>. Acesso em: 18 jun. 2019.

NEGRÃO, Cassiano Luiz Crespo Alves. **A Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados e as políticas públicas dirigidas ao mercado de consumo: reflexões sobre uma atuação não legiferante**. 2018. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, 2018. Disponível em: <http://bit.ly/39KNr4i>. Acesso em: 7 nov. 2018.

NEWMAN, Nic *et al.* **Reuters Institute Digital News Report 2017**. Oxford: Reuters Institute, 2017. Disponível em: <http://bit.ly/38WUhmG>. Acesso em: 19 jul. 2018.

NORTH, Douglas C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

O'DONNELL, Guillermo. Otra Institucionalización. **Política y Gobierno**, Lomas de Santa Fe, v. 3, n. 2, p. 219-244, 2. sem. 1996. Disponível em: <http://bit.ly/2U4OTrz>. Acesso em: 15 abr. 2019.

OLIVEIRA, Tânia Maria de. **A audiência pública como instrumento de participação social no processo legislativo**. 2014. Monografia (Especialização em Direito Legislativo) - Instituto Legislativo Brasileiro, Senado Federal, Brasília, 2014. Disponível em: <http://bit.ly/2W9nSpI>. Acesso em: 19 ago. 2018.

PANIZZA, Francisco. **Política y economía de Brasil contemporáneo**. Londres: London School of Economics, 1999.

PATEMAN, Carole. **Participation and democratic theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

PEREIRA, Carlos. **What are the conditions for the presidential success in the legislative arena? The brazilian electoral connection**. 2000. Tese (Doutorado em Filosofia) - Graduate Faculty of Political and Social Science, New School University, New York, 2000. Disponível em: <http://bit.ly/2QfJMDU>. Acesso em: 13 mar. 2018.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 45-67, jun. 2000. Disponível em: <http://bit.ly/3cXtysM>. Acesso em: 22 dez. 2018.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 664-683, 2001. Disponível em: <http://bit.ly/2U6b8NN>. Acesso em: 11 abr. 2019.

PERROW, Charles. **Complex organizations: a critical essay**. 3. ed. New York: McGraw-Hill, 1986.

PESSANHA, Charles. **Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994**. 1997. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

PIERSON, Paul. **Politics in time: history, institutions and social analysis**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/311FxrP>. Acesso em: 11 abr. 2019.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e ideias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 15-47, 2006. Disponível em: <http://bit.ly/2wWkIet>. Acesso em: 5 fev. 2019.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 259-305, 2011. Disponível em: <http://bit.ly/33qab7u>. Acesso em: 11 abr. 2019.

POLE, Jack Richon. **The gift of government: political responsibility from the english restoration to the american independence**. Athens (GA): University of Georgia Press, 1983.

POLSBY, Nelson W. The institutionalization of the U.S. House of Representatives. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 62, n. 1, p. 144-168, Aug. 1968. Disponível em: <http://bit.ly/2TPDIEf>. Acesso em: 25 abr. 2019.

POWER, Timothy J. The pen is mightier than the Congress: presidential decree power in Brazil. *In*: CAREY, John M.; SHUGART, Matthew Soberg (org.). **Executive decree authority**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

PRATT, John W.; ZECKHAUSER, R. **Principals and Agents**. Boston: Harvard Business School Press, 1991.

RABELO-SANTOS, Lourimar. **Questões de ordem na Câmara dos Deputados: estabilidade ou instabilidade hermenêutica?** 2005. Monografia (Especialização em Gestão Legislativa) - Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2005. Disponível em: <http://bit.ly/2wV7VJ5>. Acesso em: 7 jan. 2018.

RODRIGUES, Malena Rehbein. **Imprensa e Congresso ou como a mídia pauta a política**. Brasília: Edições Câmara, 2002.

RUA, Maria das Graças. Comportamento eleitoral em Brasília: a eleição presidencial de 1994. *In*: NUNES, Brasilmir Ferreira (ed.). **Brasília: a construção do cotidiano**. Brasília: Paralelo 15, 1997. p. 207-227.

SAMUELS, David J. **Political ambition in Brazil, 1945-95: theory and evidence**. Minneapolis: University of Minnesota, 1998.

SAMUELS, David J. Sources of mass partisanship in Brazil. **Latin American Politics and Society**, v. 48, n. 2, p. 1-27, sum. 2006. Disponível em: <http://bit.ly/33kPFVu>. Acesso em: 27 jan. 2019.

SANTOS, André Marenco dos. **Não se fazem mais oligarquias como antigamente:** recrutamento parlamentar, experiência política e vínculos partidários entre deputados brasileiros: 1946-1998. 2000. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000. Disponível em: <http://bit.ly/2QaO9jC>. Acesso em: 27 mar. 2019.

SANTOS, André Marenco dos. Nas fronteiras do campo político: Raposas e outsiders no Congresso Nacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 33, p. 87-101, fev. 1997. Disponível em: <https://bit.ly/2IkIDLe>. Acesso em: 15 ago. 2019.

SANTOS, Fabiano. Democracia e poder legislativo no Brasil e na Argentina. *In*: LLADÓS, José Maria; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (org.). **Perspectivas Brasil y Argentina**. Brasília: IPRI, 1999.

SANTOS, Fabiano. Novas e velhas verdades sobre a organização legislativa e as democracias. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 4, p. 863-873, 1998. Disponível em: <http://bit.ly/2TReN3l>. Acesso em: 21 fev. 2018.

SANTOS, Fabiano Guilherme Mendes. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 693-735, out./dez. 2005. Disponível em: <http://bit.ly/3cSpTfM>. Acesso em: 24 maio 2019.

SANTOS, Luiz Claudio Alves dos; NÓBREGA NETTO, Miguel Gerônimo da; CARNEIRO, André Corrêa de Sá. **Curso de Regimento Comum do Congresso Nacional**. Brasília: Edições Câmara, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3j2dKHe>. Acesso em: 20 jul. 2019.

SANTOS FILHO, Nelson Gomes dos *et al.* Mudança organizacional no Legislativo brasileiro: discutindo as possibilidades de aplicação do institucionalismo sociológico na análise da modernização da estrutura administrativa da Câmara dos Deputados. *In*: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA DA ANPAD, 2010, Vitória. **Anais [...]**. Vitória: EnAPG, 2010. p. 1-17. Disponível em: <http://bit.ly/2wztrj7>. Acesso em: 28 dez. 2018.

SARTORI, Giovanni. **Engenharia constitucional:** como mudam as constituições. Brasília: Ed. UnB, 1996.

SECCO, Alexandre. Pesquisa Medialogue revela políticos mais influentes da web. **Medialogue**. São Paulo, 17 out. 2016. Disponível em: <http://bit.ly/2vZ6qcX>. Acesso em: 16 abr. 2019.

SEGADO, Francisco Fernández. El procedimiento legislativo descentralizado em Italia y España. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Curitiba, ano 1, n. 12, p. 19-63, abr./jun. 2003. Disponível em: <http://bit.ly/33p26Qj>. Acesso em: 14 jul. 2019.

SELZNICK, Philip. Institutionalism “old” and “new”. **Administrative Science Quarterly**, New York, v. 41, n. 2, p. 270-277, June 1996. Disponível em: <http://bit.ly/39QB0UN>. Acesso em: 14 jul. 2019.

SELZNICK, Philip. **A liderança na administração**: uma interpretação sociológica. Rio de Janeiro: FGV, 1972.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

SHAW, Donald Lewis; MCCOMBS, Maxwell. **The emergence of American political issues**: the agenda-setting function of the press. St. Paul (MN): West Publishing, 1977.

SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. **Presidents and assemblies**: constitutional design and electoral dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SILEG. **Soluções de atividades parlamentares**. Brasília: Câmara dos Deputados, Secretaria-Geral da Mesa, 2019. Disponível em: <http://bit.ly/2QkAjvc>. Acesso em: 15 abr. 2019.

SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional da formação de leis**. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOYSAL, Yasemin Nuholgu. **Limits of citizenship**. Chicago: University of Chicago Press, 1994.

SWIDLER, Ann. Culture in Action: symbols and strategies. **American Sociological Review**, Washington, v. 51, n. 2, p. 273-286, Apr. 1986. Disponível em: <http://bit.ly/2TOGeKY>. Acesso em: 20 jul. 2019.

TEIXEIRA, Edna Maria Glória Dias. **Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional da Câmara dos Deputados**: uma análise das audiências públicas realizadas nas 53ª Legislatura. 2012. Monografia (Especialização em Processo Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, 2012. Disponível em: <http://bit.ly/2wUwkOY>. Acesso em: 22 set. 2019.

THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua nova**, São Paulo, n. 58, p. 225-254, 2003. Disponível em: <http://bit.ly/39VKsGk>. Acesso em: 25 set. 2019.

URBINATI, Nadia. Da democracia dos partidos ao plebiscito da audiente. **Lua Nova**, São Paulo, n. 89, p. 85-105, 2013. Disponível em: <http://bit.ly/2IP2GNI>. Acesso em: 13 maio 2018.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006. Disponível em: <http://bit.ly/39RyGgb>. Acesso em: 22 set. 2019.

VITULLO, Gabriel. Representação política e democracia representativa são expressões inseparáveis? Elementos para uma teoria democrática pós-representativa e pós-liberal. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 2, p. 271-301, jul./dez. 2009. Disponível em: <http://bit.ly/2INYgqo>. Acesso em: 22 maio 2018.

WAMPLER, Brian. Que tipo de resultados devemos esperar das instituições participativas. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. (org.) **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/311FxRP>. Acesso em: 11 abr. 2019.

WEINGAST, Barry; MARSHALL, William J. The industrial organization of Congress. **Journal of Political Economy**, Chicago, n. 96, v. 1, p. 132-163, Feb. 1988. Disponível em: <http://bit.ly/2WfPBFc>. Acesso em: 12 fev. 2019.

WENDT, Alexander E. The agent structure problem in international relations theory. **International Organization**, Cambridge, n. 41, v. 3, p. 335-370, sum. 1987. Disponível em: <http://bit.ly/2xwJstQ>. Acesso em: 19 jun. 2018.

YOUNG, Iris Marion. **Inclusion and democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

ZORZAL, Gabriela; CARLOS, Euzeneia. Audiências públicas do Legislativo estadual: fatores endógenos e exógenos na análise da efetividade da participação. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 25, n. 64, p. 23-46, dez. 2017. Disponível em: <http://bit.ly/2vqAMVo>. Acesso em: 24 out. 2019.