

O espaço deliberativo nas audiências públicas das comissões permanentes da Câmara dos Deputados

SÍLVIA MUGNATTO MACEDO

Resumo: Trabalho sobre as funções das audiências públicas da Câmara dos Deputados fundado numa discussão entre a teoria deliberativa e a teoria do novo institucionalismo. Elaborou-se um banco de dados com informações sobre todas as audiências das comissões permanentes realizadas em três anos selecionados. Entre os convidados preponderaram autoridades do Poder Executivo. A motivação principal para as audiências é justamente a fiscalização desse Poder. Apenas 20% dos temas discutidos em audiências são relativos a projetos em tramitação, mas outras características deliberativas dessas discussões públicas são ressaltadas.

Palavras-chave: audiências públicas; comissões permanentes; Câmara dos Deputados; teoria deliberativa.

The deliberative space in the public hearings of the standing committees of the Brazilian Chamber of Deputies

Abstract: This article is about the functions of public hearings of the Brazilian Chamber of Deputies and it starts from a discussion between two theories: deliberative and new institutionalism. A database was prepared with information on all hearings of the standing committees held over the three selected years. There is a preponderance of executive authorities among the guests. The main motivation for the hearings is precisely the supervision of this power. Only 20% of the topics discussed at hearings are related to projects under debate in the chamber, but other deliberative characteristics related to these debates are indicated.

Recebido em 15/8/22
Aprovado em 28/11/22

Keywords: public hearings; standing committees; Chamber of Deputies; deliberative theory.

1 Introdução

A finalidade deste trabalho é abordar as funções das audiências públicas das comissões permanentes da Câmara dos Deputados com base numa discussão entre as teorias deliberativa e do novo institucionalismo. As audiências são bastante utilizadas pelos deputados, e ao longo do tempo a tendência é aumentar seu uso. Foram 274 em 2005 e 545 em 2013. Uma suposição inicial é a de que o deputado que requer o encontro solicita mais informações sobre algum assunto e, por isso, convida especialistas de fora para falar. Não bastaria apenas requerer as informações por escrito. Realiza-se uma audiência na comissão para que o assunto possa inclusive ser debatido com os colegas. Esse debate poderá instruir a votação de um projeto ou ajudar a identificar problemas novos que possam ser alvo da ação legislativa ou tornar-se uma ação de fiscalização de algum órgão público.

Pela óptica da teoria deliberativa, as pessoas sentam-se para discutir, buscando pontos em comum e até podem alterar seus pontos de vista iniciais durante a discussão. Portanto, um objetivo inicial é verificar se as audiências têm características deliberativas do ponto de vista da expressão de opiniões diferenciadas e da discussão mesma dos projetos em tramitação.

Não é possível deixar de lado as explicações baseadas no novo institucionalismo, que tem uma tradição forte na Ciência Política e trabalha com preferências fixas dos agentes com vistas a sua reeleição. As audiências públicas seriam apenas uma parte desse jogo centrado na barganha e no voto majoritário.

Parte dos estudos institucionalistas mostra que o Legislativo opera segundo uma lógica partidária para fazer valer suas demandas no jogo de cooperação com o Executivo. Outra vertente do trabalho busca, pois, verificar até que ponto as audiências públicas das comissões são um palco de disputa partidária. Os ganhos informacionais em torno dos projetos de lei teriam menos relevância. Para o eleitor, porém, as posições de cada partido ficariam mais claras – o que não deixa de ser uma contribuição para o processo deliberativo mais geral.

Para verificar as hipóteses, foi montado um banco de dados com a classificação dos convidados e das motivações das audiências públicas das comissões permanentes da Câmara em três anos selecionados. Foi possível verificar que a motivação mais forte é a fiscalização do Poder Executivo, e não a discussão de projetos de lei – o que poderia estar mais ligado ao jogo de poder entre oposição e governo –, mas existem outros motivos, e a participação da sociedade é bastante diversificada. A própria tomada de posição nos debates entre governo e oposição pode

conter argumentos importantes para a grande deliberação que ocorre na época das eleições.

2 As comissões

Em junho de 2016 existiam 25 comissões permanentes na Câmara dos Deputados, com uma composição que variava de 18 a 66 parlamentares em cada uma¹. A indicação dos seus membros foi comandada por três blocos de partidos e cinco partidos que não se uniram em blocos. Há uma tendência de aumento do número de comissões permanentes, visto que em 1989 existiam apenas dez. Somente entre 2013 e 2016 foram criadas quatro novas comissões porque a Comissão de Turismo e Desporto foi dividida em duas e foram criadas comissões para zelar pelos direitos da pessoa com deficiência, do idoso e da mulher.

Além de discutir projetos de lei, o texto constitucional cita que também são atribuições das comissões: a) “realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil”, b) “convocar Ministros de Estado para prestar informações”, c) receber queixas “de qualquer pessoa contra atos ou omissões [de] autoridades [e] entidades públicas”, d) “solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão” e e) “apreciar programas de obras [e] planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento” (BRASIL, [2022]). Em relação às audiências, Balthazar (2014, p. 413) afirma que a Constituição indica que devem ser públicas, não apenas para que qualquer um assista, mas para “atender toda e qualquer pessoa que tenha algum esclarecimento ou pedido a fazer”. Por sua vez, a convocação de ministros é um poder importante atribuído às comissões, pois a ausência injustificada é crime de responsabilidade.

Na prática, é o presidente da comissão quem oferece a ordem de apreciação das propostas. Os deputados podem solicitar preferência para projetos específicos no início de cada sessão; mas isso tem que ser votado no plenário da comissão. A ordem da lista inicial, porém, é feita pelo presidente. Para evitar que um presidente segure determinado projeto, são fixados prazos para a análise das propostas.

Cada projeto de lei é analisado, em geral, por três comissões. A comissão de mérito que tem relação com o tema em debate, a CCJC² e a CFT. A CCJC examina a proposta sob o ponto de vista da constitucionalidade, legalidade, juridicidade, adequação ao regimento interno e técnica legislativa, além de examinar o mérito quando é o caso. E a CFT observa se

¹ Para maior detalhamento dessa composição naquele período, ver: Brasil (2019).

² Ver lista de siglas das comissões no Apêndice.

o texto é compatível com a programação orçamentária e financeira da União. Ambas podem barrar qualquer projeto por inadequação.

As audiências públicas são tratadas num capítulo específico do regimento interno da Câmara, em que se afirma que as audiências podem ser usadas tanto para instruir propostas em tramitação quanto “para tratar de assuntos de interesse público relevante, atinentes a sua área de atuação”. Podem ser propostas por deputados da comissão ou “a pedido de entidade interessada” (BRASIL, 2021, p. 83). Aprovada a audiência, cabe ao presidente da comissão selecionar os convidados, e o regimento determina que, havendo polêmica sobre o tema, sejam ouvidas diversas correntes de opinião. Cada convidado pode falar por 20 minutos sem apartes. Contudo, caso o expositor se desvie do assunto ou perturbe a ordem dos trabalhos, o presidente da comissão pode fazer uma advertência, cassar a palavra e até retirar o convidado da comissão. Após a exposição, os deputados têm até três minutos para seus questionamentos e o convidado, o mesmo tempo para responder. O presidente decide se concederá réplicas e trélicas (BRASIL, 2021, p. 83).

O acesso do público às reuniões das comissões, tanto de votação quanto de audiência, é controlado pela polícia legislativa. A entrada é permitida a qualquer pessoa “convenientemente trajada e portando crachá de identificação” (BRASIL, 2021, p. 85). Contudo, a juízo do presidente da comissão, os visitantes podem ser retirados caso se comportem de forma *inconveniente*. Além disso, o regimento permite e algumas comissões adotam a prática de aprovar regras internas para organizar seus trabalhos, especialmente em relação às audiências públicas.

3 Deliberação e barganha

Sem recorrer a teoria alguma, um observador externo talvez associasse as audiências públicas que as comissões permanentes da Câmara dos Deputados realizam com a necessidade de obter informações para a análise dos projetos em tramitação – de especialistas ou mesmo de grupos interessados ou afetados por aquelas prováveis novas leis. Ou seja, escutar essas pessoas faria com que a deliberação se tornasse mais fácil, já que mais argumentos seriam colocados em perspectiva. A hipótese aqui é que existe uma deliberação a ser tomada e que ela se dará em torno dos melhores argumentos, mas também é possível imaginar a situação em que as audiências seriam apenas uma espécie de prestação de contas dos deputados em relação aos grupos que os apoiaram nas eleições. Nesse caso, ela funcionaria mais como uma amplificação da vontade desses grupos, que, de resto, já seria de conhecimento dos deputados.

Se a função das audiências fosse tão formal, por que esses grupos se dariam o trabalho de participar de uma audiência? Como as audiências são abertas ao público e à mídia, a chance de que a discussão tenha alguma repercussão pode ser importante para grupos que geralmente não têm espaço no debate mais geral da sociedade; mas também persiste a ideia de que os grupos de interesse e os próprios deputados podem querer influenciar a decisão dos demais parlamentares, mesmo sabendo que eles já devem ter uma posição formada a respeito. Tanto os deputados quanto os grupos que se envolvem nessas audiências também podem estar querendo influenciar não a deliberação interna, mas a externa. Ou seja, pressionar o Executivo para mudar alguma ação ou até mesmo defender a sua manutenção, caso ela esteja sob ataque.

Há uma atenção especial da estrutura organizacional da Câmara para que todas as audiências sejam divulgadas pelos veículos de comunicação da própria Casa legislativa ou pela internet. Os deputados também buscam conectar-se com a mídia comercial, repercutindo assuntos que ela mesma propôs ou sugerindo temas para audiências que deverão render espaço na imprensa.

Há quem diga que, de qualquer modo, o debate realizado pelos deputados ocorrerá sempre sob a forma de tomada de posições, isto é, cada um já sabe o que quer e existe apenas a explanação desses posicionamentos sem a preocupação de mostrar argumentos que os fundamentem. Não se quer convencer ninguém porque a premissa é de que ninguém abrirá mão dos seus interesses. Essa noção crua da política é dada pelo novo institucionalismo da escolha racional. O novo institucionalismo, como explicam Hall e Taylor (1996), busca revelar o papel das instituições nos resultados sociais e políticos e surgiu como uma reação às explicações baseadas apenas no comportamento dos agentes.

O novo institucionalismo da escolha racional nasce da observação do Congresso norte-americano. A pergunta é: se os deputados buscam o melhor para si, como conseguem aprovar tantas coisas de maneira majoritária? A teoria afirma que os atores têm, sim, preferências fixas, mas a política organizada institucionalmente por meio de regras e procedimentos reduz os problemas de ação coletiva, condicionando o comportamento por meio de constrangimentos ou restrições. Cada um age estrategicamente, como num jogo, calculando resultados com base nas suas preferências e nas preferências dos outros. Dessa forma, a instituição só muda quando é necessário facilitar os ganhos das trocas.

Porém, Hall e Taylor (1996), assim como Andrews (2005), desconfiam da visão limitada da ação humana apresentada pela escolha racional e acreditam que as equações elaboradas pela pesquisa empírica do campo, criadas para a medição das preferências, podem basear-se em escolhas arbitrárias dos pesquisadores. Os autores acreditam que os resultados das instituições explicam mais a sua persistência que as suas origens. Para criar instituições que atendessem aos desígnios almejados, os atores teriam que ser altamente capacitados para prever efeitos:

Mesmo que, sem dúvida, exista um elemento de propósito para a criação institucional, análises deste tipo frequentemente oferecem suposições heroicas sobre a presciência dos atores históricos e sua capacidade de controlar o curso dos eventos. Em alguns casos, eles também imputam certas intenções para os atores históricos que, em uma análise mais aprofundada, podem ser vistos atuando a partir de motivações muito mais complexas³ (HALL; TAYLOR, 1996, p. 952, tradução nossa).

³No original: "Although there is undoubtedly a purposive element to institutional creation, such analyses often entail heroic assumptions about the prescience of

A crítica marxista ao individualismo metodológico da teoria concentra-se na ideia de que as preferências não são universais nem estáveis, mas contingentes. E o interesse próprio não caracterizaria a preferência de todas as pessoas, pois elas também podem ser altruístas ou ideológicas. Outro pressuposto é o de que a ação racional nem sempre é possível:

O comportamento eleitoral fornece exemplos claros: as pessoas votam às vezes por lealdade de classe, às vezes como católicas, às vezes como sulistas ou como mulheres, e outras vezes como indivíduos calculando livremente qual partido tem mais probabilidades de fazer coisas em seu proveito (PRZEWORSKI, 1988, p. 12).

Uma vez formadas as preferências, segundo Przeworski (1988), as pessoas agem racionalmente com base nelas, mas tais preferências estariam sempre se alterando com o tempo, mudando o jogo:

Assim, o que há de errado com o individualismo metodológico, em minha opinião, não é a ideia de que as ações coletivas devem ser explicadas com recurso à racionalidade individual, mas a ideia de que a sociedade é uma coleção de indivíduos não diferenciados e não relacionados (PRZEWORSKI, 1988, p. 12).

E é com base nessas motivações complexas que a teoria da democracia deliberativa trabalha. Ao contrário da perspectiva da escolha racional – em que as preferências são fixas, e o problema é como lidar com elas para chegar a um resultado coletivo –, os teóricos deliberativos partem da ideia de que as pessoas podem mudar

historical actors and their capacity to control the course of events. In some cases, they also impute overly simple intentions to historical actors who, on closer inspection, may be seen to be operating from a much more complex set of motivations?”

suas preferências, dependendo da qualidade do debate realizado. Nesse sentido, as audiências públicas das comissões permanentes ganhariam um contorno diferenciado. Os participantes do debate teriam incentivos para se prepararem e apresentarem os melhores argumentos porque eles seriam levados em consideração de alguma forma.

Ao desenvolver sua teoria sobre a ação comunicativa, Habermas (2003) defende que a fonte de legitimidade política não pode ser a vontade individual do cidadão nem a agregação dessas vontades. É preciso um processo comunicativo em que as opiniões possam ser formadas por meio do debate público. A ideia é que as normas têm mais aceitação quando são discutidas e aprovadas pela comunidade que será afetada por elas. Calhoun (1996) lembra que Habermas também se ampara nas instituições para que as dificuldades da ação coletiva sejam contornadas. Contudo, exige que todas elas – partidos, agências paraestatais e burocracias de todo tipo – sejam democráticas interna e externamente, isto é, sujeitas à crítica do público.

Na prática, Habermas acredita que o melhor argumento surgirá num processo deliberativo. As pessoas buscariam orientações de valor generalizáveis que possam ser aceitas por todos com o fim de regulamentar alguma coisa. “Um interesse pode ser descrito como *orientação de valores* quando é partilhado por outros integrantes em situações parecidas” (HABERMAS, 2002, p. 97, grifo do autor). Para que essa comunhão seja alcançada, porém, a meta é a *situação ideal de fala* na qual os envolvidos 1) previnem uma ruptura racionalmente imotivada da controvérsia; 2) asseguram liberdade de escolhas e consideração de todas as informações; e 3) excluem a coerção. Por sua vez, Fraser (1996) adiciona a necessidade de igualdade social entre as pessoas.

A qualidade das políticas produzidas é medida mais pelo bom andamento do debate

que pelo resultado em si. O objetivo é obter um consenso possível ou pelo menos um compromisso. Raciocinando apenas com o espaço deliberativo do Legislativo; como o processo de representação restringe os participantes da discussão, uma característica desejável seria manter o debate aberto ao escrutínio da população de maneira direta ou pela mídia. Thompson (2008) defende que o ideal é a replicação do processo deliberativo nas variadas instâncias de decisão numa sociedade em vez de centrar o processo apenas em alguns corpos como o próprio Legislativo.

A questão da racionalidade voltada para os fins, explicada também em Weber (2004), não é abandonada. Para Habermas (2003), esse tipo de ação, que tem a ver com a barganha política, é a ação estratégica. Ela ocorreria paralelamente a uma ação voltada para uma tentativa de consenso, que é a ação comunicativa. A eficácia de uma lei dependeria tanto da sua facticidade quanto da sua legitimidade. Conforme explica Andrews (2005, p. 274),

Habermas busca conciliar o modelo liberal, em que o Estado é o garantidor das liberdades individuais, com o modelo republicano, no qual a comunidade política é considerada a fonte da legitimidade. O modelo procedimental de democracia apresentado por ele considera que as duas orientações seriam necessárias nas sociedades complexas. Em síntese, as leis precisam de procedimentos democráticos que as tornem legítimas, e a eficácia das leis depende não apenas de sua legitimidade, mas também da aplicação de sanções.

Andrews (2005) critica o institucionalismo por apenas buscar a explicação posterior das políticas públicas sem sugerir mudanças que superem os efeitos negativos proporcionados pelas regras vigentes. Ou seja, é uma explicação que não trabalha com a normatividade por ser

fechada em si mesma. A pesquisadora afirma que as instituições podem e devem ser mudadas, bastando para isso que a comunidade política chegue a um consenso ou a uma barganha justa. Do contrário, como explicar a origem mesma das instituições? Para Andrews, o novo institucionalismo da escolha racional situa essa origem num acordo inicial que dá aos agentes a oportunidade de ganhar ao cooperar. “Entretanto, a cooperação em si mesma não pode ser explicada a partir dos pressupostos da escolha racional, em especial quando assume orientação epistemológica do individualismo metodológico” (ANDREWS, 2005, p. 280).

Neste trabalho, sugerimos que é possível analisar o sistema político com fundamento numa visão ampliada da escolha racional ou de uma visão mais realista da democracia deliberativa. A própria Andrews (2005) é exemplo da tentativa de explorar esses pontos de contato, concedendo, por exemplo, que as pessoas fazem escolhas racionais dentro de normas de interação social. Ou seja, podem considerar a reciprocidade, a confiança e a reputação como fatores a serem levados em conta, embora dificilmente sejam quantificáveis. De fato, segundo a pesquisadora, o novo institucionalismo acaba abordando conceitos como cinismo e desconfiança para justificar as ações estratégicas:

O novo institucionalismo poderia ganhar uma dimensão mais equilibrada e realista, caso reintroduzisse a perspectiva da sociologia interpretativa em suas análises. Não se trata de descartar a abordagem de escolha racional, mas sim de reconhecer os limites de seu alcance teórico. Mais do que isso: trata-se de considerar as duas perspectivas simultaneamente (ANDREWS, 2005, p. 295).

Porém, de maneira geral, os pesquisadores reconhecem os problemas de transportar a deliberação para o mundo real da política tal

como ela é praticada nos parlamentos. Gutmann e Thompson (2004) afirmam que não se trata de transformar políticos que têm interesses especiais em fiadores do interesse público após um momento de conversa entre eles. Todo um cenário tem que ser produzido para tornar produtiva essa conversa. Ele envolve, por exemplo, fornecer informações adequadas aos participantes, recursos de compreensão individuais semelhantes e regras de convivência como a de respeitar os argumentos dos oponentes. Por sua vez, a concepção de democracia que trata os atores como portadores de preferências fixas considera que os argumentos são importantes apenas na medida em que ajudam a prever ou a corrigir preferências.

Num artigo escrito a muitas mãos (MANSBRIDGE; BOHMAN; CHAMBERS; ESTLUND; FØLLESDAL; FUNG; LAFONT; MANIN; MARTÍ, 2010), pesquisadores da teoria deliberativa aceitam a barganha própria da política e o voto majoritário desde que justificados de maneira deliberativa. Em vez da força do melhor argumento, uma justificação mútua que abre espaço para outros tipos de linguagem persuasiva. A ideia aqui é aceitar negociações que não sejam, como já dito, coercitivas. A deliberação entraria apenas para clarificar o conflito, revelando os pontos de desacordo. Os pesquisadores acreditam que a deliberação melhora a barganha e o voto porque os debatedores frequentemente mudam sua opinião, ainda que parcialmente, após um debate: “[e]les às vezes mudam porque detectam erros lógicos de seus argumentos, ou desenvolvem novas perspectivas com a informação que recebem; por exemplo, adotando uma visão de mais longo prazo⁴” (MANSBRIDGE; BOHMAN;

⁴No original: “They sometimes change their minds because they have detected logical mistakes in their reasoning, or developed new perspectives on the information they have, for example, taking a more long-range view”.

CHAMBERS; ESTLUND; FØLLESDAL; FUNG; LAFONT; MANIN; MARTÍ, 2010, p. 78, tradução nossa).

O voto seria legítimo quando viesse acompanhado dos conceitos de livre acesso à discussão e equilíbrio de poder. Se os procedimentos de votação são adequadamente deliberados e adotados num processo de justificação mútua, e se a votação em si é precedida de discussão sobre as opções, então haveria uma desejável formação de vontade coletiva. Para Gutmann e Thompson (2004), a deliberação funcionaria como pano de fundo de todas as outras atividades políticas (organização, mobilização, barganha, demonstração, *lobbying*, campanhas, levantamento de recursos, votações), pois ofereceria a justificação para cada uma delas.

Thompson (2008) responde aos críticos da teoria deliberativa com a afirmação de que a teoria está aí justamente para desafiar a realidade atual do sistema político. É uma teoria crítica: “A mais promissora abordagem da pesquisa empírica deveria ser continuar a tentativa de descobrir as condições pelas quais a democracia deliberativa funciona ou não funciona bem, prestando atenção a como as condições desfavoráveis poderiam ser mudadas⁵” (THOMPSON, 2008, p. 500, tradução nossa). O conflito com os teóricos da participação, segundo ele, não tem muita solução porque tanto a participação quanto a deliberação são fundamentais para a democracia, e cada teoria aponta a falta do seu elemento na outra. A teoria seria falha não porque as democracias atuais estariam falhando em realizar os seus valores, mas porque um desses valores não poderia ser integralmente realizado sem sacrificar outro.

⁵No original: “The most promising approach for empirical research would therefore seem to be to continue trying to discover the conditions in which deliberative democracy does and does not work well, while paying more attention to the question of to what extent the unfavorable conditions could change”.

Num livro que reúne diversos ângulos dos estudos legislativos, Bächtiger (2014) analisa o debate legislativo sob três perspectivas. A mais comum é a que não vê muito valor nas discussões, que são classificadas como *cheap talk*: serviriam mais para mostrar o painel de divergências entre governo e oposição com propósitos partidários e eleitorais. O debate não informará mais do que já será revelado mais tarde durante a votação das matérias. No máximo, as informações trocadas podem afetar a decisão apenas quando a distribuição de preferências não é similar. Na mesma linha, Bächtiger (2014) menciona o trabalho de Mayhew, de 1974, que divide a atividade parlamentar em três objetivos: tomada de posição, reivindicação de créditos por ações e propaganda. O *cheap talk* entraria mais no sentido da tomada de posição.

Bächtiger, Spörndli, Steenbergen e Steiner (2005) defendem um ideal deliberativo *fraco*, em que existe a barganha e o voto, e a deliberação é vista como uma via de caminhos mais ou menos deliberativos, e não a identificação da *verdadeira* deliberação. Por causa disso, a deliberação não resultaria em mudanças radicais de posicionamentos. Ela ajudaria a superar incertezas, clarificar posições, gerar alternativas, ver consequências não antecipadas, entender a posição dos demais, estruturar preferências e operacionalizar compromissos.

A análise mais tradicional para os trabalhos legislativos é dada pela vertente partidária do novo institucionalismo. Um exemplo é o estudo de Cox e McCubbins (2007), que apontou um caminho em relação ao peso dos partidos no Congresso norte-americano. Eles afirmam que os partidos funcionam como um cartel legislativo, que controla todas as posições-chave das Casas legislativas:

Estes cartéis usurpam o poder de criação de regras da Câmara para oferecer aos seus membros um poder diferenciado (por exemplo, o poder dos presidentes de comissão) e facilitar e estabilizar as trocas legislativas que beneficiem seus membros. A maior parte dos esforços do cartel são focados em assegurar o controle da agenda legislativa para os seus membros⁶ (COX; MCCUBBINS, 2007, p. 355, tradução nossa).

Nessa perspectiva, o sistema de comissões estaria funcionando como os partidos escolheram, pois eles fixam as jurisdições de cada uma, alocam recursos e indicam os membros. Eles também constataram que nem sempre foi assim e que o poder das comissões era maior antes da década de 1970. E a maior mudança foi em relação aos presidentes de

⁶No original: “These cartels usurp the rule-making power of the House in order to endow their members with differential power (e.g., the power of committee chairs) and to facilitate and stabilize legislative trades that benefit their members. Most of the cartel’s efforts are focused on securing control of the legislative agenda for its members”.

comissão, que antes eram mais ou menos fixos pela regra da senioridade. Nos anos 1970, as preferências dos partidos passaram a ser mais importantes.

No Brasil, embora a teoria informacional (KREHBIEL, 1991) seja bastante citada quando se trata das comissões, dada a suposta especialização que envolveria os agentes, também é evidenciada a força dos partidos no controle das atividades desses colegiados. Os partidos ou as lideranças partidárias coordenariam a atividade legislativa e definiriam o que seria votado, orientando os resultados das votações. Com o objetivo de facilitar as decisões coletivas que precisam ser tomadas e antecipar as ações dos adversários, as duas Casas do Congresso se organizam em torno das lideranças partidárias e dos seus presidentes, que fazem reuniões para definir, por exemplo, a pauta de votações semanal dos plenários. Nessas reuniões, também é acertado como cada votação ocorrerá, se haverá obstrução ou não, entre outras definições. Portanto, eventuais interesses particularistas têm que se adequar à lógica partidária.

O mesmo esquema estaria replicado nas comissões, pois cada uma é formada de maneira proporcional pelos partidos da Casa e os presidentes também são escolhidos de maneira proporcional. Os maiores partidos ou blocos partidários têm mais presidências, e o maior escolhe primeiro com qual quer ficar. Geralmente essa escolha inicial recai sobre a Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC) porque todos os projetos passam por ela, nem que seja apenas para uma revisão jurídica e constitucional.

Todavia, diferentemente do Congresso norte-americano, haveria no Congresso brasileiro preponderância do Executivo nas atividades do Legislativo por causa dos poderes institucionais que o presidente tem (PEREIRA; MUELLER, 2000). Além disso, as comissões

têm menos poderes, pois os projetos mais importantes podem ser levados diretamente ao Plenário por meio de um pedido de urgência. Segundo Pereira e Mueller (2000), entre 1985 e 1998, das 207 propostas que poderiam ser aprovadas apenas pelas comissões (sem necessidade de ir ao Plenário), 96 receberam pedidos de urgência, o que sugere que as aprovadas fora do Plenário deveriam ser matérias não controversas. As comissões serviriam apenas para um ganho informacional, reduzindo as incertezas sobre as políticas.

Por outro lado, o sistema de comissões brasileiro pode funcionar como uma instância de veto quando a ideia é barrar projetos que não sejam do interesse do Executivo, por exemplo. Analisando apenas as votações da Comissão de Agricultura da Câmara, Ricci e Lemos (2004) identificam que, em determinado período, dos 272 casos em que a comissão chega a expressar um voto final, em 94 o parecer aprovado é contrário ao mérito. Somados esses pareceres com os projetos não votados, o total equivale a 57% das propostas em tramitação na comissão.

4 As audiências públicas em 2005, 2009 e 2013

Dois aspectos que este trabalho busca medir em relação ao processo deliberativo nas audiências públicas das comissões da Câmara é o que motiva os parlamentares a pedir tais encontros e quem é convidado. A ideia é saber se a audiência é para auxiliar alguma decisão e se há pluralidade de opiniões. Uma tese defendida por Leyden (1992) contém importantes respostas relacionadas às audiências públicas do Congresso norte-americano que contribuíram para a elaboração dos formulários do banco de dados do presente trabalho. Leyden (1992) afirma que as audiências, além de tratarem de

legislação nova, são o local para avaliar decisões burocráticas tomadas pelo Executivo e reavaliar leis em tramitação. Os três objetivos de Fenno Junior (1973) para a atividade parlamentar – reeleição, fazer boa política pública e ter influência interna – são confrontados com os dados obtidos pelo pesquisador.

Embora as comissões do Congresso norte-americano tenham um papel mais acentuado que as do brasileiro em relação às audiências públicas, a constatação da literatura pesquisada por Leyden (1992) é a mesma do novo institucionalismo da escolha racional para o caso brasileiro. As audiências não serviriam para muita coisa, pois cada parlamentar já saberia como agir ao ser informado pelo seu eleitorado, pelo seu partido ou pela média das opiniões do Plenário. Porém, Leyden mobiliza autores que defendem a ideia de que as audiências são usadas para que os deputados expressem sua insatisfação com agências do Executivo. Também poderiam servir para tornar o *lobby* transparente ao colocá-lo para debater em público. Há ainda quem acentue o caráter catártico das audiências, para que convidados e parlamentares encenem um processo de debate democrático.

Leyden (1992) pretende, pois, testar se os assuntos tratados nas audiências se relacionam de fato com uma função fiscalizadora e de controle da burocracia; além disso, se as audiências têm uma função informativa, seria possível verificar pelo menos se existe equilíbrio entre as fontes convidadas. Dadas as características do Congresso norte-americano, o pesquisador considera que as audiências: 1) importam para o processo de informação dos parlamentares; 2) podem aumentar ou diminuir o interesse político por meio da coalizão de interesses que se apresentam; ou pelo interesse dos parlamentares de acordo com a maneira como a mídia cobre o assunto, ou pelo modo como as testemunhas se apresentam; 3) não são enviesadas

porque as regras institucionais evitariam isso; 4) não são jogos de principiante, pois é preciso ser organizado para ser convidado; e 5) são de muitos tipos, e sua importância para os grupos de interesse depende da estratégia que eles têm no jogo político.

Para o presente trabalho, foi montado um banco de dados com informações sobre as audiências públicas realizadas nas comissões permanentes da Câmara em 2005, 2009 e 2013, ou seja, foram escolhidos os penúltimos anos de três legislaturas com o objetivo de fazer uma comparação de mais longo prazo. A justificativa para a escolha do penúltimo ano é a de que, nesse período, mesmo os deputados de primeira legislatura já teriam alguma experiência de Câmara. O penúltimo ano também não é eleitoral, o que evita interrupções para a participação de deputados nas campanhas.

Foi elaborado um formulário com informações sobre cada audiência realizada: dados sobre a comissão que promoveu a audiência, a data e um título resumido, o partido do presidente da comissão e o partido do autor do requerimento. Em relação ao conteúdo da audiência, primeiro foram separadas as que tratam de projetos em tramitação. Sobre elas, foi registrado o partido do autor do projeto e se o texto virou lei ou não. As informações sobre os partidos desses atores têm a ver com a verificação do controle partidário do funcionamento das comissões: se existe preferência ou não para autores de requerimento da mesma base política do presidente da comissão, se são pautadas audiências de projetos da oposição.

Quando o assunto principal não era um projeto, analisou-se o requerimento do pedido da audiência no sistema informatizado da Câmara dos Deputados para uma avaliação das motivações do autor. Assim, todos os requerimentos de audiência foram abertos e analisados. Existem espaços para classificar a audiência

como: 1) *fiscalização do Executivo*, quando se trata de chamar alguém do governo federal para explicar um programa, avaliar uma política ou responder a denúncias; 2) *fiscalização de governos locais* (estadual ou municipal); 3) *exploração* de tema, quando os deputados se voltam para um assunto novo, ou sobre o qual existe pouca informação; 4) *mídia*, quando é feita alguma referência explícita a problema apontado na imprensa; 5) *demanda* da sociedade, quando é feita referência a grupos interessados na audiência; e 6) *outros motivos* (homenagens, fiscalização de empresas). Como se vê, uma mesma audiência pode ter mais de uma motivação de acordo com a classificação proposta, fazendo com que os números finais mostrem frequências de respostas.

A última classificação do formulário foi quanto aos convidados das audiências. Indicou-se o grupo social de cada convidado: 1) empresário, 2) estrangeiros, 3) Executivo municipal, 4) Executivo estadual, 5) Executivo federal, 6) Legislativo estadual, 7) Legislativo municipal, 8) Justiça, 9) profissionais liberais, 10) Organizações Não Governamentais (ONGs), 11) ministro de Estado, 12) Ministério Público, 13) sindicalistas e 14) Tribunal de Contas da União (TCU). Para o *Executivo federal*, portanto, foi separada a categoria *ministro de Estado*. Fundos de pensão de estatais federais estão em *Executivo federal*. As associações de prefeitos entram na categoria *Executivo municipal*. A opção do trabalho foi ter uma categoria única para o setor empresarial, que reúne tanto os sindicatos e associações patronais ou de empresas de um setor quanto empresas individuais, sejam elas industriais, comerciais ou de serviços.

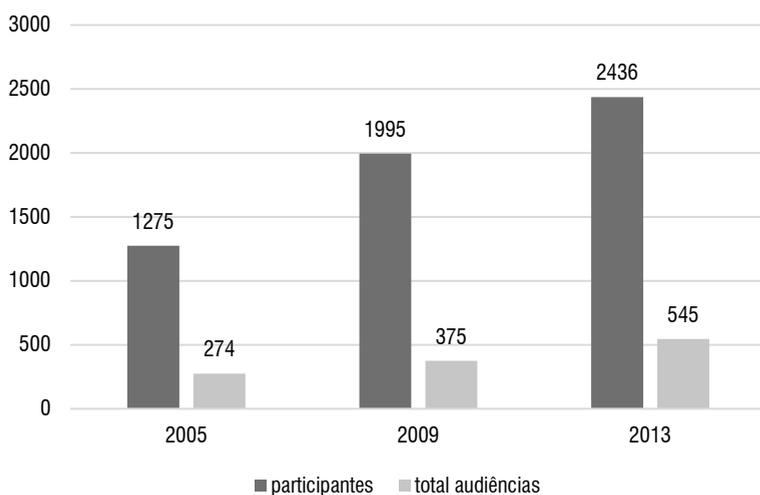
Por sua vez, os trabalhadores estão divididos nas categorias *sindicalistas* e *profissionais liberais*: a primeira reúne apenas os sindicatos e associações de servidores públicos que têm esse caráter. Os *profissionais liberais* estão nas associações de categorias como médicos, advogados, engenheiros, entre outras. Também foram incluídos nesse grupo personagens diversos, ou pessoas que prestarão algum testemunho pessoal (por exemplo, pai de criança desaparecida), além das organizações de estudantes e especialistas (professores de universidades). O grupo *ONGs* reúne uma parcela mais ampla do que apenas esses tipos de associações. Estão lá as associações religiosas, indígenas, TVs comunitárias e até torcidas organizadas de futebol, além de organizações internacionais como Organização das Nações Unidas (ONU) e Organização Internacional do Trabalho (OIT). O objetivo aqui foi apenas o de reunir numa mesma classificação setores que tinham poucos registros. Os acréscimos à categoria *ONGs* não a tornaram ampla demais porque, na prática, não foram muitos os convidados dos setores adicionados. A categoria *estrangeiros* refere-se apenas a diplomatas de outros países, representantes de governos ou de empresas estrangeiros. Na categoria *Justiça*, entraram apenas

juízes convidados para falar sobre casos em tramitação. As associações de magistrados foram colocadas em *profissionais liberais* por estarem sendo ouvidas mais como especialistas nos assuntos debatidos.

Boa parte da pesquisa empírica consistiu numa espécie de mapeamento das audiências públicas das comissões permanentes da Câmara em 2005, 2009 e 2013. O intento foi obter informações sobre quem participa das audiências, quem as solicita e qual o motivo alegado nos requerimentos. O Gráfico 1 mostra os totais de convidados e de audiências nos três anos, e evidencia um crescimento ao longo dos anos. Em 2005, foram 274 audiências e em 2013, 545. Ou seja, um aumento de quase 100%.

Gráfico 1

Totais de audiências e de convidados



Fonte: elaborado pela autora.

De modo geral, autoridades do Poder Executivo predominam entre os convidados para as audiências nos três anos avaliados, seguidas pelas categorias *empresários*, *profissionais liberais*, *ONGs* e *sindicalistas*. O *Executivo* predomina na soma de convidados do período analisado para 14 das 20 comissões⁷ (Gráfico 2). Em termos de igualdade de participação da sociedade nos debates, um dos requisitos da teoria deliberativa da democracia, a excessiva presença do Executivo poderia configurar um

⁷ A Comissão de Cultura, que funcionou apenas em 2013, será analisada separadamente. Em 2005 e 2009, o assunto fazia parte da Comissão de Educação.

indicador negativo de que a Câmara deveria abrir espaços proporcionais aos pesos dos diversos segmentos da população, isto é, o Poder Público deveria ter presença menor que a sociedade civil.

Ocorre que o próprio presidente da República é um representante da sociedade civil e, de alguma maneira, a questão da representação parlamentar complica a ideia de proporcionalidade. E os convidados de entidades da sociedade civil são, efetivamente, representantes de segmentos sociais.

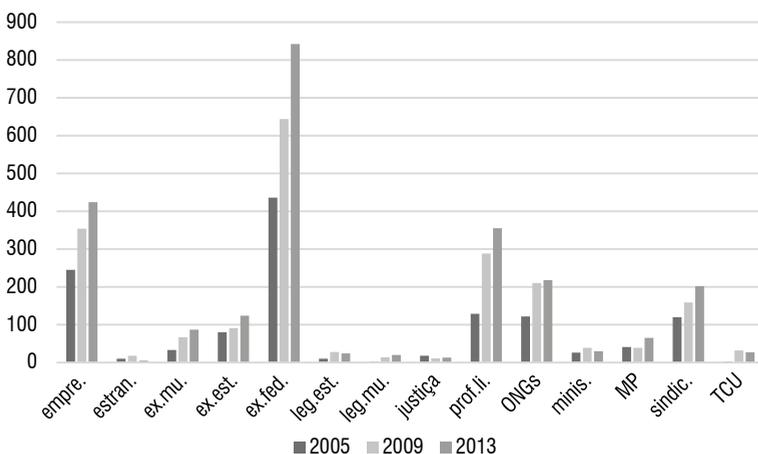
Dentro do setor público, o peso do Executivo é incontestado. O Gráfico 2 mostra que os executivos estaduais e municipais predominam também sobre os legislativos estaduais e municipais. Os membros do Poder Judiciário comparecem menos às audiências públicas que os membros do Ministério Público e até menos do que os membros do TCU, órgão vinculado ao Poder Legislativo. De fato, como veremos adiante, os números corroboram a ideia de que as audiências públicas teriam função predominantemente fiscalizadora dos atos do Poder Executivo, o que explicaria a maior presença do Ministério Público e do TCU.

Com a segunda maior presença no período, os empresários convidados para audiências nas comissões chegam a predominar na Capadr e na Cedeics – nesta última, isso ocorre em cada um dos três anos analisados. A soma de empresários convidados nos três anos, porém, não supera a soma dos grupos *profissionais liberais e sindicalistas* – ambos poderiam compor uma categoria maior, a dos *trabalhadores*, embora a sua presença nas comissões não reflita o peso numérico que os trabalhadores têm na sociedade em relação às categorias patronais. Mais uma vez, a constatação poderia ser relativizada pelo próprio fato de os deputados, eleitos pela população e presentes nas audiências, terem também o papel de representar seus eleitores nesses espaços. E os sindicalistas predominam em cada um dos três anos na CTasp ao passo que os profissionais liberais são maioria na soma dos três anos na CLP e na CCJC. E as ONGs superam o Poder Executivo na CDHM.

A análise dos motivos apresentados pelos parlamentares para requererem as audiências públicas revela que as relativas à discussão de projetos de lei são minoria em relação aos demais motivos (Gráfico 3). Em outros termos, não se verifica a ideia de que os deputados usariam esses espaços para ter mais argumentos no momento da deliberação final das matérias. Mais à frente, uma análise simples do total de projetos aprovados nas comissões nos três anos mostrará que os deputados aprovam um número bem maior de projetos do que os que são discutidos em audiências – elas não seriam necessárias para a maior parte das deliberações. As audiências sobre projetos de lei em tramitação foram 18% do total em 2005 e 2013, e 20% em 2009.

Gráfico 2

Convidados das audiências

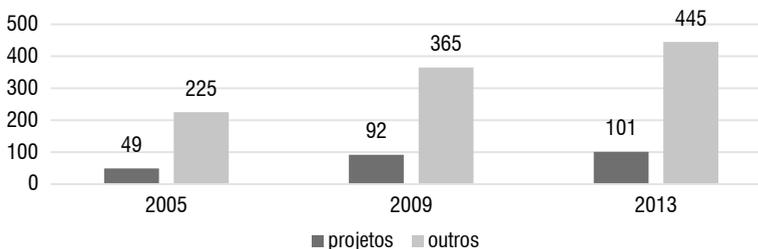


Fonte: elaborado pela autora.

Entre as comissões, porém, é necessário destacar a CCJC, que em todos os anos apresenta um número de audiências sobre projetos bem maior que as demais. Nesse caso, a explicação talvez resida no caráter da comissão, que é conclusiva na análise de vários projetos, seja para arquivá-los, seja para enviá-los diretamente ao Senado Federal ou à sanção. A CCJC analisa a admissibilidade de Propostas de Emenda à Constituição e a adequação legal de todos os projetos de lei.

Gráfico 3

Audiências sobre projetos



Fonte: elaborado pela autora.

Nota: A soma das audiências é maior em 2009 e 2013 do que as do Gráfico 1 porque aqui não foram suprimidas as audiências duplicadas promovidas por mais de uma comissão.

Os demais motivos para a realização das audiências públicas foram divididos em *fiscalização do Executivo*, *demanda*, *exploração*, *mídia* e *fiscalização de governos locais*. Durante a pesquisa, foi separado para os anos de 2009 e 2013 o motivo *fiscalização de empresas* com base na observação do aumento dos casos em que as comissões querem aprofundar denúncias contra o serviço de caráter público prestado por empresas.

Para os dois primeiros anos de análise, entre os outros motivos (Gráfico 4) elencados para a realização das audiências, a *fiscalização do Executivo* aparece com a maior frequência. Ressalte-se que a pesquisa relacionou mais de um motivo para um mesmo requerimento de audiência, quando foi necessário. Por exemplo, o motivo *fiscalização do Executivo* poderia ter sido registrado junto com as referências à *mídia*, caso as eventuais denúncias também tivessem sido objeto de reportagens e caso essas referências estivessem presentes no requerimento do deputado que solicitou a audiência. De certa forma, porém, o registro do motivo *exploração*, que trata justamente da exploração de assuntos novos, geralmente elimina o registro concomitante do motivo *fiscalização do Executivo* e do motivo *demanda* (solicitação de um segmento da sociedade), e vice-versa. Dessa forma, os motivos *fiscalização de governos locais* e *mídia* funcionariam mais como motivos complementares.

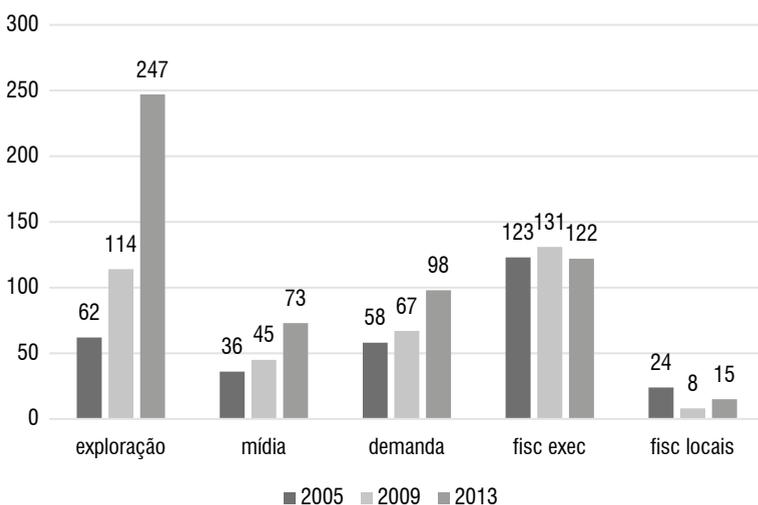
Nos dois primeiros anos, entretanto, o registro *exploração* cresce e, no último ano, as ocorrências mais do que dobram em relação ao motivo *fiscalização do Executivo*. A razão dessa mudança pode estar ligada a um desprestígio das comissões permanentes em relação às comissões especiais, que são temporárias e tratam de temas específicos. De qualquer forma, o registro *exploração* é o segundo de maior frequência nos dois primeiros anos. Em seguida, vem o registro *demanda*. As referências à *mídia* são buscadas com o objetivo de verificar a influência desse segmento nas decisões do Congresso. A mídia é importante fator na definição da pauta legislativa, do ritmo e até da forma dos trabalhos. Nos três anos, além do crescimento absoluto das frequências do registro *mídia*, constata-se um crescimento relativo caso seja levada em conta, por exemplo, a proporção dessas ocorrências em relação ao registro *fiscalização do Executivo*. Geralmente a referência à mídia é complementar nos requerimentos de fiscalização do Poder Executivo. Portanto, entre 2005 e 2013, em relação ao registro *fiscalização do Poder Executivo* as referências à *mídia* aumentam de 29,2% para 59,8%.

A análise dos registros por comissões mostra algumas características significativas. Na Capadr, a maior motivação dos requerimentos de audiências nos três anos é a *demanda* de algum segmento social, geralmente dos empresários do agronegócio, conforme evidenciado pela sua grande presença como convidados das audiências. Por sua vez, comissões

mais vinculadas aos movimentos sociais e ONGs – CDHM, CTasp e CLP, apresentam mais requerimentos ligados tanto ao registro *demanda* – embora com solicitantes mais ligados aos movimentos – quanto ao registro *exploração*. Comissões que têm uma ligação mais estreita com o segmento de profissionais liberais, ou, por outro lado, com as carreiras de Estado, mostrarão alto índice de audiências relacionadas ao registro *exploração*. Esse é o caso da CCTCI, CSSF, CEC, CREDN, CMads e CSPCCO.

Gráfico 4

Motivos para as audiências



Fonte: elaborado pela autora.

No caso da CFFC, o próprio caráter da comissão determina a predominância das audiências de fiscalização do Poder Executivo. Por conta disso, as referências à *mídia* nos requerimentos assumem o segundo lugar entre as motivações para as audiências da comissão em todos os anos. Comissões de cunho mais econômico – CVT, CREDN e CME – seguem o padrão de registros crescentes de *exploração* e *fiscalização do Executivo*. Durante a tabulação dos dados, constatou-se que seria interessante separar também a motivação *fiscalização de empresas*, que é a audiência destinada a pedir explicações sobre supostos abusos cometidos por empresas, geralmente de setores supervisionados por agências reguladoras. É o caso de várias audiências realizadas na CDC com empresas de telecomunicações sobre diversos tipos de reclamações de consumidores. A separação dos dados foi significativa justamente para essa comissão, visto que em 2013 o registro *fiscalização de empresas* no colegiado superou os demais.

Apresenta números muito baixos a classificação *fiscalização de governos locais*, que são basicamente governadores e prefeitos. Por suas características, algumas comissões terão maior presença desses entes federativos, mas sem muito destaque. É o caso da CSPCCO com a presença de secretários estaduais de Segurança Pública e da CSSF, com os secretários municipais de Saúde.

Os dados mostram, pois, que as audiências públicas das comissões permanentes têm servido mais para ações de fiscalização do Executivo, muitas vezes motivadas por denúncias publicadas na imprensa. Os parlamentares não parecem dar muito valor a esse instrumento para o debate de proposições. Para se ter uma ideia, as reuniões chamadas de *deliberativas* no jargão parlamentar – quando somente os deputados participam para votar requerimentos e projetos – são em número bem maior que o total de audiências; em 2009, foram 695 contra 375 de audiências. Relatórios do Departamento de Comissões da Câmara elaborados a pedido da pesquisadora mostram que, em 2005, nas comissões foram votados 2.599 projetos de lei – a maior parte deles na CFT e na CCJC, que têm o poder de *engavetar* as proposições, seja por irregularidade fiscal, seja por ilegalidade. Nesse mesmo ano, apenas 49 projetos foram alvo de audiências públicas. Em 2013 foram 3.550 projetos votados em comissões. Os números são altos porque levam em conta projetos que tramitam em conjunto com outros porque tratam do mesmo tema (apensados), ou seja, uma votação pode conter 20 proposições anexadas, por exemplo. A maior parte dos textos é votada numa comissão, mas não prospera dentro do mesmo ano porque fica parada em outra. Também em 2013, por exemplo, apenas 117 projetos de lei tiveram sua tramitação encerrada nas comissões, isto é, foram enviadas ao Senado ou à sanção presidencial.

Ao comparar os partidos dos deputados que requerem audiências com os partidos dos presidentes das comissões, verificamos que, na maior parte das comissões, mais de 40% dos requerimentos aprovados são de deputados dos mesmos partidos dos presidentes. Em 2005, das vinte comissões sete tinham mais de 40% dos requerimentos de audiências realizadas de autoria do partido do presidente da comissão. Em 2009, esse total aumentou para oito e, em 2013, para dez. Nos três anos, a única comissão que se repete nessa característica, porém, é a CME. O partido que mais requer audiências públicas nos três anos é o PT com 313 audiências. Em seguida, vêm PSDB (181) e PMDB (176). Nas audiências requeridas por deputados de mais de um partido, foram computadas apenas as que tinham registro de até três partidos. Nesse caso, foi registrado um ponto para cada um.

Não é comum rejeitar pedidos de audiências públicas; normalmente os parlamentares seguem um *acordo de cavalheiros* em relação a esses pedidos. Afinal, seria ruim negar o debate. Todavia, há ocorrências disso

porque alguns pedidos buscam esclarecimentos sobre denúncias graves contra o governo ou sobre assuntos a respeito dos quais os parlamentares não querem aprofundar-se. Então, há insistência da oposição ou de grupos de interesse na votação para que fique ao menos marcada a posição de resistência. Pelo lado contrário, o argumento pode ser o de que os opositores querem apenas transformar o plenário da comissão em um “show midiático”, ou seja, o objetivo não seria esclarecer os fatos de verdade, mas apenas atrair a cobertura da mídia. Esse é um argumento comum também contra a instalação de algumas Comissões Parlamentares de Inquérito. O governo costuma dizer que os órgãos de fiscalização – Polícia Federal e Ministério Público – já estariam apurando os fatos, tornando desnecessário o trabalho de uma CPI. A mesma resposta valeria para negar uma audiência pública.

Os requerimentos de audiência pública rejeitados pelas comissões são poucos – 14 em 2005, 17 em 2009 e 10 em 2013 – porque geralmente é mais comum que os deputados não deliberem sobre assuntos que não sejam de seu interesse. Em outras palavras, esses requerimentos podem simplesmente ficar dentro das gavetas. Os rejeitados estão ligados, então, a partidos de oposição que querem explorar denúncias contra o governo por meio de convites e até de convocações. Os deputados exigem que o assunto seja votado para, pelo menos, como foi dito, transmitir à opinião pública a ideia de que o governo não quer esclarecer os fatos para a sociedade.

O Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados forneceu dados sobre as audiências públicas aprovadas nos três anos e as que foram requeridas, mas não foram votadas. Dos totais de audiências aprovadas em cada ano, foram retiradas as efetivamente realizadas (considerando todos os requerimentos aprovados para uma mesma audiência, lembrando que audiências conjuntas são requeridas por deputados de

mais de uma comissão) para saber quantas foram aprovadas, mas não foram realizadas. Os números crescem com o passar do tempo: em 2005, todas as aprovadas foram realizadas; em 2009, 493 não foram realizadas; e, em 2013, 696. As audiências requeridas, mas que nem chegaram a ser votadas pelas comissões são 30 em 2005, 91 em 2009 e 168 em 2013. Uma rápida análise dos requerimentos não votados mostra diferentes causas para o arquivamento, como o caso em que o próprio deputado pede para arquivar, ou o presidente da comissão assina um ato para interromper a tramitação, ou o requerimento é arquivado por causa do final do ano legislativo. Portanto, para conhecer as razões desses resultados, seria necessário entrevistar os deputados para saber o que de fato impediu a tramitação.

5 Conclusões

Os resultados retirados do banco de dados mostram que as audiências públicas não têm a função deliberativa de contribuir para a análise dos projetos em tramitação. A maior parte dos projetos aprovados não passa por audiências. A constatação não leva à dedução de que os parlamentares não ouvem a sociedade em suas decisões relacionadas a projetos, porque esse contato pode ocorrer de diversas maneiras – *lobby*, e-mails, redes sociais e até pressões diretas na própria base eleitoral –, mas retira o elemento do confronto das opiniões divergentes num mesmo espaço público, que poderia caracterizar melhor a democracia deliberativa. Em outras palavras: a necessidade de ouvir argumentos contrários e debater com base nessas posições com o fim de convencer o interlocutor ou até de procurar pontos em comum.

Também é possível que o projeto aprovado sem audiência não tenha sido polêmico. Nesse caso, somente uma pesquisa de mais longo prazo

e que observasse o conteúdo dos projetos poderia dar respostas mais significativas.

As audiências públicas funcionariam mais para fiscalizar atos do Poder Executivo ou para exploração de temas diversos. Essa característica reflete em parte a pouca importância do sistema de comissões brasileiro se comparado ao norte-americano, por exemplo, que é sempre ressaltada na literatura. É um sistema no qual as principais matérias sempre passam pelo Plenário, que pode simplesmente ignorar o texto aprovado nas comissões. Ou, quando tramita somente nas comissões, o projeto ainda pode ser alvo de recurso ao Plenário. Pode inclusive ter sua tramitação interrompida nas comissões por um pedido de urgência.

O espaço das comissões, especialmente o das audiências públicas, serviria, pois, a outras situações, além da análise de projetos: 1) para fiscalizar o Executivo; 2) para que os partidos possam marcar suas posições sobre determinado tema, distinguindo melhor oposição e governo; ou, talvez, direita e esquerda; 3) para que os partidos, ou os requerentes de audiências individualmente, possam atender a suas bases eleitorais, chamando-as a serem ouvidas na Câmara; 4) para buscar visibilidade midiática, repercutindo algum assunto que já está na mídia; 5) para atender a denúncias ou reclamações diretas de algum setor da sociedade; 6) para obter esclarecimentos de empresas sobre denúncias contra elas; e 7) para levantar informações sobre um problema novo ou inexplorado.

Embora os debates não sejam predominantemente sobre projetos em tramitação, isso não quer dizer que eles não sejam deliberativos em outros sentidos. Eles podem contribuir para a formação da opinião da sociedade sobre os próprios partidos, indicando elementos importantes para a decisão do eleitor. Isso fica mais claro nas audiências que envolvem a fiscalização do Executivo, em que o embate entre governo e

oposição é mais forte. Boa parte dessas audiências terá cobertura da mídia porque seus assuntos já foram tratados por ela mesma, o que assegura ao deputado mais um canal de divulgação, além dos seus próprios canais (e os do partido), como redes sociais e canais institucionais (caso da TV Câmara).

Audiências com grande repercussão midiática costumam contar com a presença dos líderes de partidos, mesmo que eles não pertençam às comissões específicas: podem falar a qualquer momento nas comissões e utilizam o espaço para marcar a posição do partido. Diante de assuntos concretos e da presença de convidados que geralmente estão bem afinados com o assunto tratado, muitas vezes a coalizão governista pode mostrar-se menor que a oficial, pois mais diferenças de cunho ideológico podem aparecer em reação aos testemunhos apresentados. A CFFC é a comissão que, obviamente, melhor descreve esse tipo de audiência pública de fiscalização do Executivo. Todavia, essa é uma característica que, de certa forma, perpassa todas as comissões. Nesse ponto, as comissões teriam funções decisivas na fixação das posições de cada partido e nos testes de fidelidade da chamada *base aliada*, a própria coalizão governista.

Algumas audiências, porém, têm uma vertente mais *distributivista*, no sentido empregado pelo novo institucionalismo. São marcadas para atender a interesses de setores específicos, como é o caso da Capadr com o agronegócio. Os requerimentos apresentados, como exemplificado acima, são geralmente de *demanda* porque fazem referência expressa a uma solicitação explícita ou implícita de algum segmento econômico ligado à comissão. Por sua vez, comissões como a CLP, CDHM e CTasp, como foi dito, também atendem a grupos específicos, mas relacionados a movimentos sociais e sindicatos. De qualquer forma, saber até que ponto essa alta presença de demandantes nas comissões tem a ver com

os interesses do próprio deputado ou do partido exigiria uma análise mais refinada.

O registro *exploração* – que é marcante em comissões como CSSE, CEC, CREDN e CMads – pode estar relacionado ao alto grau de especialização dessas comissões, que lidam com assuntos que requerem mais profissionais liberais e ONGs nas audiências. Elas também seriam comissões, portanto, em que o jogo *informacional* pode ser mais relevante, ou seja, em que a discussão especializada pode trazer algum ganho no jogo de trocas com os colegas de Plenário, conforme a teoria correspondente.

Contudo, para que servem as audiências de *exploração* de assuntos que não estão tramitando nem estão na mídia de uma forma constante? Uma sugestão é que essas audiências, embora não apresentem referência expressa a grupos nos requerimentos de solicitação, também sejam demandadas por algum setor. Seu crescimento significativo em 2013, superando as de *fiscalização do Executivo*, também pode ser resultado de um desprestígio das comissões permanentes.

Nos anos analisados, o crescente número de comissões especiais acaba retirando das comissões permanentes alguns dos assuntos mais *quentes*. Embora a comissão especial trate apenas de um projeto específico – e, dessa forma, ela não competirá com a comissão permanente que ainda ficaria livre para tratar de outros projetos e de outras *fiscalizações do Executivo* –, ela desloca fisicamente os deputados. Em depoimentos informais durante a pesquisa, foi comum a reclamação dos deputados relativa à quantidade de atividades legislativas e ao pouco tempo para cumprir todas elas, e algumas acontecem ao mesmo tempo. Também é comum ver mais assessores que deputados em algumas audiências pelo mesmo motivo. Como o assunto tratado nas comissões especiais é, de certa forma, mais decisivo, os deputados – e, por que não, os partidos – preferem dar mais atenção à presença nessas comissões.

Os partidos escolhem comissões de sua preferência e há uma relação importante entre o partido do presidente de determinada comissão e o partido do deputado que solicitou a reunião. A oposição vê rejeitados os requerimentos de audiências sobre denúncias mais fortes contra o governo. Toda essa atividade reforça os estudos que, segundo o novo institucionalismo, identificam uma vertente partidária no funcionamento do Congresso. Ou seja, o fortalecimento da lógica partidária seria a principal motivação dos agentes políticos nas comissões.

A afirmação de que há pouca deliberação de projetos não elimina, porém, o espaço deliberativo das audiências. Talvez elas tenham caráter deliberativo por contribuírem para o grande debate, que é o momento eleitoral. Isso estaria demonstrado pela movimentação dos partidos em torno delas. Também o debate de assuntos novos pode servir, mais

à frente, para o desenvolvimento de novos projetos. Conforme a teoria, a deliberação pode ajudar a superar incertezas, clarificar posições, gerar alternativas, ver consequências não antecipadas, estruturar preferências e operacionalizar compromissos.

Sobre a autora

Sílvia Mugnatto Macedo é doutora em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil; mestra em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil; graduada em jornalismo pela Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil; analista legislativa, técnica em comunicação social da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, Brasil. E-mail: smugma2010@gmail.com

Este trabalho foi desenvolvido com base na tese de doutorado da autora, defendida na Universidade do Estado do Rio de Janeiro em 2018.

Como citar este artigo

(ABNT)

MACEDO, Sílvia Mugnatto. O espaço deliberativo nas audiências públicas das comissões permanentes da Câmara dos Deputados. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 60, n. 238, p. 165-188, abr./jun. 2023. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/60/238/ril_v60_n238_p165

(APA)

Macedo, S. M. (2023). O espaço deliberativo nas audiências públicas das comissões permanentes da Câmara dos Deputados. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 60(238), 165-188. Recuperado de https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/60/238/ril_v60_n238_p165

Referências

ANDREWS, Christina W. Implicações teóricas do novo institucionalismo: uma abordagem habermasiana. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 271-299, jun. 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582005000200002>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/hvhH5Sk3vtrSywWWKqjMBHP/?lang=pt>. Acesso em: 1º dez. 2022.

BÄCHTIGER, André. Debate and deliberation in legislatures. In: MARTIN, Shane; SAALFELD, Thomas; STRÖM, Kaare W. (ed.). *The Oxford handbook of legislative studies*. New York: Oxford University Press, 2014. p. 145-166.

BÄCHTIGER, André; SPÖRNDLI, Markus; STEENBERGEN, Marco R.; STEINER, Jürg. The deliberative dimensions of legislatures. *Acta Politica*, [s. l.], v. 40, n. 2, p. 225-238, July 2005. DOI: <https://doi.org/10.1057/palgrave.ap.5500103>.

BALTHAZAR, Ezequiel Antonio Ribeiro. Dos deputados e dos senadores. In: MACHADO, Costa (org.); FERRAZ, Anna Candida da Cunha (coord.). *Constituição Federal interpretada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo*. 5. ed. Barueri: Manole, 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Anexo I do Ato da Mesa nº 23, de 2019*. Distribuição das vagas nas comissões permanentes entre os partidos e blocos parlamentares. [Brasília, DF]: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/arquivos-destaques/composicao-numerica>. Acesso em: 26 jan. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. *Regimento interno da Câmara dos Deputados*: aprovado pela Resolução nº 17 de 1989 e alterado até a Resolução nº 21 de 2021. 22. ed. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2021. (Série Legislação, n. 2). Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/18847>. Acesso em: 1º dez. 2022.

_____. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1º dez. 2022.

CALHOUN, Craig (ed.). *Habermas and the public sphere*. Cambridge, MA: MIT Press, 1996. (Studies in Contemporary German Social Thought).

COX, Gary W.; MCCUBBINS, Mathew D. *Legislative leviathan: party government in the House*. 2nd ed. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2007.

FENNO JUNIOR, Richard F. *Congressmen in committees*. Boston: Little, Brown and Company, 1973. (The Study of Congress Series).

FRASER, Nancy. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In: CALHOUN, Craig (ed.). *Habermas and the public sphere*. Cambridge, MA: MIT Press, 1996. p. 109-142. (Studies in Contemporary German Social Thought).

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis F. *Why deliberative democracy?* Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Tradução de George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Edições Loyola, 2002. (Humanística).

_____. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. 2 v. (Biblioteca Tempo Universitário, 101-102).

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, [s. l.], v. 44, n. 5, p. 936-957, Dec. 1996. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>.

KREHBIEL, Keith. *Information and legislative organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991. (Michigan Studies in Political Analysis).

LEYDEN, Kevin Martin. *The purpose and politics of congressional committee hearings: who participates and why*. 1992. Thesis (Doctorate in Political Science) – University of Iowa, Iowa City, 1992.

MANSBRIDGE, Jane; BOHMAN, James; CHAMBERS, Simone; ESTLUND, David; FØLLESDAL, Andreas; FUNG, Archon; LAFONT, Cristina; MANIN, Bernard; MARTÍ, José Luis. The place of self-interest and the role of power in deliberative democracy. *The Journal of Political Philosophy*, [s. l.], v. 18, n. 1, p. 64-100, Mar. 2010. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9760.2009.00344.x>.

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. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-6909200000200004>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/wDtxXwxzJzwmMcr39ZmjD86m/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 1º dez. 2022.

PRZEWORSKI, Adam. Marxismo e escolha racional. Tradução de Heloísa Jahn; revisão de Fábio Wanderley Reis. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 3, n. 6, p. 5-25, fev. 1988.

RICCI, Paolo; LEMOS, Leany Barreiro. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. *Revista Brasileira*

de Ciências Sociais, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 107-130, jun. 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092004000200007>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/tXjgqPdTYWW9GnSkYMsYYNB/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 1^o dez. 2022.

THOMPSON, Dennis F. Deliberative democratic theory and empirical political science. *Annual Review of Political Science*, [s. l.], v. 11, n. 1, p. 497-520, June 2008. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.081306.070555>. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.polisci.11.081306.070555>. Acesso em: 1^o dez. 2022.

WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. 12. ed. São Paulo: Cultrix, 2004.

Apêndice – siglas

Capadr – Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural

CCTCI – Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática

CCJC – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

CC – Comissão de Cultura

CDC – Comissão de Defesa do Consumidor

Cmulher – Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher

CIdoso – Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa

CPD – Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência

CDU – Comissão de Desenvolvimento Urbano

Cdeics – Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços

CDHM – Comissão de Direitos Humanos e Minorias

CE – Comissão de Educação

Cespo – Comissão do Esporte

CFT – Comissão de Finanças e Tributação

CFFC – Comissão de Fiscalização Financeira e Controle

Cindra – Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia

CLP – Comissão de Legislação Participativa

CMads – Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

CME – Comissão de Minas e Energia

CREDN – Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional

CSPCCO – Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado

CSSF – Comissão de Seguridade Social e Família

CTasp – Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público

CTur – Comissão de Turismo

CVT – Comissão de Viação e Transportes