

**A EFICÁCIA DAS
AUDIÊNCIAS PÚBLICAS
NA CÂMARA
DOS DEPUTADOS
EM TERMOS
INSTITUCIONAIS**

**A PERSISTÊNCIA
DO DÉFICIT NA
REPRESENTAÇÃO
DAS MULHERES NA
POLÍTICA BRASILEIRA**

**MEDIDAS PROVISÓRIAS
E SEU PAPEL NO
PRESIDENCIALISMO DE
COALIZÃO**



EDITORIAL

Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit, sed do eiusmod tempor incididunt ut labore et dolore magna aliqua. Molestie a iaculis at erat pellentesque. Fusce ut placerat orci nulla pellentesque dignissim. Lectus proin nibh nisl condimentum. Rhoncus dolor purus non enim. Tellus cras adipiscing enim eu turpis egestas pretium aenean. Semper quis lectus nulla at volutpat diam. Metus dictum at tempor commodo ullamcorper a lacus. Adipiscing commodo elit at imperdiet. Sem fringilla ut morbi tincidunt augue interdum. Quam id leo in vitae turpis. Quis commodo odio aenean sed adipiscing diam donec. Porttitor rhoncus dolor purus non enim praesent elementum. Diam sit amet nisl suscipit adipiscing bibendum est ultricies integer. Amet mauris commodo quis imperdiet massa tincidunt nunc.

Lacus laoreet non curabitur gravida arcu. Curabitur vitae nunc sed velit dignissim sodales. Commodo viverra maecenas accumsan lacus vel facilisis volutpat est velit. Turpis cursus in hac habitasse platea. Quis lectus nulla at volutpat. Tristique risus nec feugiat in fermentum posuere urna nec tincidunt. Senectus et netus et malesuada. Cras sed felis eget velit aliquet sagittis. Eget nullam non nisi est sit. Mattis rhoncus urna neque viverra justo nec ultrices dui sapien. Consectetur adipiscing elit dui tristique sollicitudin nibh sit amet commodo. Pretium lectus quam id leo. Viverra orci sagittis eu volutpat odio facilisis mauris sit. Vel facilisis volutpat est velit egestas dui id ornare. Vitae ultricies leo integer malesuada nunc vel risus. Imperdiet proin fermentum leo vel orci porta non. Eu consequat ac felis donec et. Massa vitae tortor condimentum lacinia quis vel eros. Diam vel quam elementum pulvinar etiam non quam.

Porta lorem mollis aliquam ut porttitor leo a diam. Ultricies mi eget mauris pharetra et ultrices. Lectus arcu bibendum at varius vel. In eu mi bibendum neque egestas congue. Ac odio tempor orci dapibus ultrices in iaculis nunc sed. Maecenas sed enim ut sem viverra aliquet eget. Id semper risus in hendrerit gravida. Odio aenean sed adipiscing diam. Amet venenatis urna cursus eget nunc scelerisque viverra mauris in. Pellentesque massa placerat dui ultricies. Dolor magna eget est lorem Turpis egestas sed tempus urna et pharetra pharetra. Egestas egestas fringilla phasellus faucibus scelerisque eleifend donec. Felis imperdiet proin fermentum leo vel. Aenean sed adipiscing diam donec. Libero nunc consequat interdum varius sit amet. Porta nibh venenatis cras sed felis eget velit aliquet. Mauris vitae ultricies

leo integer malesuada nunc vel risus. Sodales neque sodales ut etiam sit amet nisl purus in. Nunc eget lorem dolor sed viverra. Mauris ultrices eros in cursus turpis massa tincidunt. Consequat semper viverra nam libero justo laoreet. Magna etiam tempor orci eu lobortis elementum nibh tellus molestie. Diam ut venenatis tellus in metus vulputate eu. Aliquam ultrices sagittis orci a.

Risus in hendrerit gravida rutrum. Ac turpis egestas integer eget aliquet. Scelerisque varius morbi enim nunc faucibus a. Donec adipiscing tristique risus nec feugiat. Justo donec enim diam vulputate ut pharetra sit amet. Sagittis orci a scelerisque purus semper eget. Odio facilisis mauris sit amet massa vitae tortor. Sed risus ultricies tristique nulla aliquet enim tortor. Felis donec et odio pellentesque diam volutpat commodo. Ac ut consequat semper viverra nam libero justo. Sed viverra tellus in hac

*Fusce ut placerat orci
nulla pellentesque
dignissim. Lectus proin
nibh nisl condimentum.
Rhoncus dolor purus
non enim. Tellus cras
adipiscing*

habitasse platea dictumst vestibulum rhoncus. Sollicitudin tempor id eu nisl. Fermentum dui faucibus in ornare quam viverra. Varius sollicitudin nibh sit amet. Euismod in pellentesque massa placerat dui ultricies lacus sed Porta lorem mollis aliquam ut porttitor leo a diam. Ultricies mi eget mauris pharetra et ultrices. Lectus arcu bibendum at varius vel. In eu mi bibendum neque egestas congue. Ac odio tempor orci dapibus ultrices in iaculis nunc sed. Maecenas sed enim ut sem viverra aliquet eget. Id semper risus in hendrerit gravida. Odio aenean sed adipiscing diam. Amet venenatis urna cursus eget nunc scelerisque viverra mauris in. Pellentesque massa placerat dui ultricies. Dolor magna eget.

FULANO DE TAL
CARGO



Instituto de Estudos Legislativos e Políticas Públicas

DIRETORIA EXECUTIVA:

Raphael Sodré Cittadino
Diretor Presidente

Nivaldo Adão Ferreira Junior
Diretor Vice-Presidente

Thiago Rocha Leandro
Diretor Executivo

Carolina Coelho
Secretária Geral

Maurício de Albuquerque
Diretor Financeiro

DIRETORIA ADJUNTA:

Alexandre Bissoli

Daniel Elias Carvalho Vilela

José Fernando Latorre Filho

Lincoln Augusto Santana Telhado

Mariana Azevedo Gava

Milena Martins De Oliveira

Pedro Torres Brandão Vilela

Priscilla Sodré Pereira

Thiago Mello Peixoto Da Silveira

CONSELHO FISCAL:

Bruna de Matos Chaves

Barbara Rosa Marinho

Mariana Kuster de Freitas

SUMÁRIO

A EFICÁCIA DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS EM TERMOS INSTITUCIONAIS	6
CLEMAR PEREIRA GONÇALVES DA SILVA CÔRTEZ	
A PERSISTÊNCIA DO DÉFICIT NA REPRESENTAÇÃO DAS MULHERES NA POLÍTICA BRASILEIRA	18
NOEMI ARAUJO LOPES	
MEDIDAS PROVISÓRIAS E SEU PAPEL NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO	31
RODRIGO RIBEIRO BEDRITICHUK	
TÍTULO - TÍTULO	41
PATRÍCIA	



A eficácia das Audiências Públicas na Câmara dos Deputados em termos institucionais

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, 2010; WAMPLER, 2011; CORTÊS, 2011). O que se tem percebido é que a metodologia utilizada com vistas a 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.

Os autores que se concentram nas deliberações sobre matéria legislativa consideram que o nível de sucesso das instituições participativas atrela-se necessariamente 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 para a mensuração da capacidade de uma audiência pública realizada no âmbito do Poder Legislativo, por exemplo, influenciar os resultados das votações das proposições legislativas a que se refira. Ademais, não poucos autores, entre os quais Nascimento (2015), Macedo (2018), Negrão (2018) e Côrtes (no prelo), 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.

Há, porém, 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

Cleomar Pereira Gonçalves da Silva Côrtes

Lest, ullamenis eum voloratur
am, quis ium labor as conem cus
illoresciam, quosa priori inctem fugias
rende molorectatur aut moloreriae
consequa peritaquiat ipicimus.

Xime con nobissum doluptatis
sumqui sunt re venti totas saerchilia
nos magnimod ulles cor mincilquam
landi quia con estruntem. At aut eni
consed ea is magnatibus voluptius
num que nonsequi des doloribus
is ullacestium quossit aquatem ex
earum voluptur sequi berum imincil
iumentem quo venitae consed mi,
sed es del iur

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, Cunha e Almeida (2011) ressaltam que, para a aferição da eficácia dos institutos participativos, 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 do sucesso 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 os autores, 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) observam 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.

Assim, sob o ponto de vista dos teóricos em questão, 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 eficácia. A partir desse ângulo de visão, o da institucionalização formal, há, pois, que examinar, primeiramente, a existência de dispositivos normativos que tutelem a realização de audiências públicas. A existência dessas regras, seu formato e prática demonstrariam 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. Às comissões temáticas 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, 2001), 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, 2001). 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 Baixa, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (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).

Note-se que o dispositivo 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 sansão 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 óbice 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; 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 dessas audiências públicas denota claro viés informacional da norma programática. Ressalte-se que a instrução em questão significa a munção

da deliberação com informações que qualifiquem a formulação da política pública a implementar, ainda que, por fim, semelhante formulação contrarie a instrução fornecida.

Então, 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, resta à audiência pública um caráter meramente consultivo. 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.

Observe-se 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.

Cumpra, também, 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 temática da Câmara dos Deputados são desprovidas da prerrogativa de votação: não se vota coisa alguma ao longo desta reunião, tampouco se aufera 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, uma comissão temática não pode tratar, mediante audiência pública, de matéria exclusiva de outra. 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 expressivo 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).

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 (NOVAIS *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

extraordinária. 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. 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 (NOVAIS *et al.*, 2015).

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, 2001). 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.

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).

Cumprir 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, à 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.

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, a depender da conveniência política.

Uma restrição regimental surpreendente é a proibição de debate, no curso da deliberação sobre requerimento de audiência pública, acerca da 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. Na prática, contudo, 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).

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 número de requerimentos de audiência pública aprovados por uma comissão em determinada sessão legislativa ser expressivamente maior que o número 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). Registre-se, ainda, que não há garantia regimental de que todas as entidades listadas no texto do 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 (CÔRTEZ, 2009). Contudo, não raro há audiências com inúmeros palestrantes (MIRANDA, 2018).

Acrescente-se que a norma recomenda a programação da reunião de maneira tal que reste garantida a oportunidade de manifestação tanto dos defensores da matéria objeto do requerimento aprovado, quanto dos opositores. Entretanto, não se permite aos deputados presentes fazer apartes aos expositores, 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 que não figurem na lista de convidados, pronunciamento ao microfone, nem fora dele. A manifestação oral destes 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).

Cumpra 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 temática da Câmara dos Deputados. Aliás, é exatamente por não se tratar de reunião de votação que não se exige quórum qualificado para sua abertura, 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 na 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, cumpre 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.

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, 1999). 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).

Face ao exposto, resta evidente que o instituto da audiência pública na Câmara dos Deputados 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 das reuniões encontram-se bem delimitados, de forma que se pode concluir, nesses termos, pelo elevado nível de sua eficácia.

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 previamente 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. 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. Ademais, do exposto, registrou-se a incidência de regras de cunho informal entrelaçadas a práticas comuns. Restou, pois, sublinhado 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.

Ao que se percebe, sob o ponto de vista institucional, tem-se buscado garantir meios por meio dos quais 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 garantir institucionalmente oportunidades de a sociedade se fazer ouvir no curso do processo legislativo. Note-se, assim, que o nível de eficácia das audiências públicas em questão pode se confirmar não somente pela verificação dos resultados das deliberações legislativas, mas, também, mediante a manutenção e fomento de sua dinâmica pelas vias institucionais.

Referências

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 17. ed. Brasília: Edições Câmara, 2001.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Questão de Ordem 10.120/1999**. Autor: João Herrmann Neto. Presidente: Michel Temer. Brasília: Câmara dos Deputados, 1999. Disponível em: <https://bit.ly/3592ldN>. Acesso em: 19 ago. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Questão de Ordem 179/1999**. 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 10.068/2000**. 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 185/2012**. 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**. 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. **Regimento interno da Câmara dos Deputados**. 15. ed. Brasília: Edições Câmara, 2015.

BURKE, Edmund. Discurso aos eleitores de Bristol. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 20, n.44, p. 97-101, 2012. Disponível em: <http://bit.ly/2TLW0qd>. Acesso em: 27 jun. 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, Brasília, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/2yJ34LZ>. Acesso em: 17 fev. 2019.

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.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Efetividade deliberativa**: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997/2006). 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política). Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 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.

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.

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.

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

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

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

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

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

Brasileiro, 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. Trabalho de Conclusão de Curso (Mestrado Profissional em Poder Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, 2018. Disponível em: <http://bit.ly/39KNr4i>. Acesso em: 7 nov. 2018.

NOVAIS, Paulo *et al.* **Regimento Interno Facilitado da Câmara dos Deputados**. 3. ed. rev. at. Brasília: Edições Câmara, 2015.

PIRES, Roberto Rocha. **A efetividade das instituições participativas no Brasil**: perspectivas, estratégias metodológicas e resultados. Brasília: IPEA, 2010.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: Palavras, Instituições e Ideias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 15-47, 2006. Disponível em: <http://bit.ly/2wWklet>. Acesso em: 5 fev. 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. pp. 1-17. Disponível em: <http://bit.ly/2wztrj7>. Acesso em; 28 dez. 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.

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, 2017. Disponível em: <http://bit.ly/2vqAMVo>. Acesso em: 24 out. 2019.



A PERSISTÊNCIA DO DÉFICIT NA REPRESENTAÇÃO DAS MULHERES NA POLÍTICA BRASILEIRA

Introdução

Mulheres são a maioria no Brasil, seja enquanto população (51,1%) ou como eleitorado (52,5%). A possibilidade de luta pelo direito feminino, as políticas públicas afirmativas pró gênero, programas e campanhas específicas, a ocupação de espaços de poder, no debate político e econômico, o direito ao voto e de serem candidatas são algumas das várias conquistas da mulher, ao longo das últimas décadas. No entanto, no que se refere à representatividade delas na política, há um distanciamento significativo entre a atual realidade e o ponto ótimo de paridade de gênero a ser alcançado.

O que se comprova ao longo da história da construção da cidadania política em todo o mundo, apresentado em estudo pelos autores: Alves, Cavenaghi e Alcântara (2007, p.3), é que as mulheres sempre estiveram em desvantagem tanto no exercício do voto, quanto no exercício dos cargos com poder de decisão no Parlamento. No Brasil, podemos considerar que tal cenário apenas começou a ser transformado a partir da década de 30, que representou um marco inicial no processo de redução de desigualdades de gênero por meio da educação e no contexto do mercado de trabalho (ALVES e CAVENAGHI, 2008). A partir do direito de voto conquistado em 1932 (o que não representou de imediato o exercício pleno dele). No entanto, mesmo após quase cem anos, ainda não se conseguiu superar barreiras evidentes que se refletem nesses espaços de poder.

“A política parlamentar tem sido monopolizada pelos homens e não reflete os avanços que as mulheres conquistaram na sociedade”, o que tem gerado o que eles denominam de “déficit democrático de gênero”, é o que avaliam Alves, Cavenaghi e Alcântara (2007 apud ALVES e CAVENAGHI, 2008, p.4-5). Isso se deve especialmente à ausência de regras mais claras e eficientes de representação política de gênero como mecanismo de ruptura para com “as práticas discriminatórias enraizadas nos partidos políticos brasileiros” e com as “direções partidárias misóginas que restringem as oportunidades das

Noemi Araujo Lopes

Cientista Política formada pela Universidade de Brasília. Especialista com MBA em Gestão Pública e aluna especial do Mestrado Profissional em Poder Legislativo do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados. É membro voluntária na ONG Elas no Poder.

candidatas”.

Os autores também defendem que *“o aumento do percentual de mulheres candidatas implica o aumento do percentual de mulheres eleitas”*¹. No entanto, pontua-se que o simples motivo de ser candidata não garante a vitória. A efetividade da conquista da cadeira em disputa é potencializada a partir dos recursos investidos na campanha. Teresa Sacchet e Bruno Speck (2012) apontam isso ao avaliar os dados das eleições de 2006 no qual ficou evidenciado que mulheres recebem significativamente menos do que os homens em relação aos financiamentos, e que dada a alta correlação existente entre financiamento e sucesso eleitoral, pode ser considerado um dos elementos centrais para explicar o baixo desempenho.

É preciso compreender o caminho que as mulheres têm percorrido quanto às eleições. Por isso, a apresentação da evolução do sucesso eleitoral feminino no decorrer das últimas eleições – municipais e gerais - bem como, a contextualização neste cenário e as limitações enfrentadas devido ao fator gênero serão objetos do presente estudo.

Há uma urgente necessidade de aprimoramento e aumento em números absolutos da participação e representação da sociedade como um todo em sua diversidade, mas principalmente, em relação às mulheres, que é o foco central deste estudo. Para que se alcancem os objetivos pretendidos, alguns caminhos podem ser mais produtivos. Em primeiro lugar, a escolha de um recorte temporal comparativo no período correspondente aos anos eleitorais de 2002 a 2018.

Assim como, acredito que a complementação de diferentes tipos de metodologia de pesquisa científica potencializará os dados para as análises. Inicialmente, o estudo se vale da análise descritiva que permitiram a identificação da participação feminina nas eleições municipais e gerais, a partir da revisão da legislação e de resoluções sobre o tema. Posteriormente, somado aos dados extraídos do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE), como demais levantamentos bibliográficos e pesquisas inéditas e diferentes fontes informativas como matérias online e jornais, permitiu-se a apresentação das conclusões do estudo realizado, mostrando o quadro evolutivo e apresentando o impacto das limitações enfrentadas, mesmo com a vigência do atual regimento, na eleição de mulheres.

Políticas afirmativas de gênero para o Parlamento

Uma das motivações deste estudo é apresentar as recentes modificações à legislação eleitoral que afetam diretamente na possibilidade de aumento da representação feminina no Parlamento, conceituadas como ações afirmativas. Essas que são entendidas, de acordo com definição apresentada pelo Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa – GEMMA -, como: *“políticas focais que alocam recursos em benefício de pessoas pertencentes a grupos discriminados e vitimados pela exclusão socioeconômica no passado ou no presente”*.²

Importante destacar que tais políticas voltadas principalmente para o aumento da representatividade e facilitação de acesso aos investimentos nas campanhas poderiam ser consideradas como fatores propulsores do sucesso eleitoral feminino. Mas a realidade revela que tais avanços legislativos não

¹ (ALVES, CAVENAGHI e ALCÂNTARA, 2007, p.2)

² GEMAA. O que são ações afirmativas? Disponível em: <http://gema.iesp.uerj.br/o-que-sao-acoes-afirmativas/> Acesso em: 21 abr. 2020.

têm acompanhando a proporção de representação na política esperada se compararmos com o quantitativo de mulheres na população brasileira.

Desde 1997, está prevista na Lei Eleitoral a reserva do mínimo de 30% e máximo de 70% das candidaturas dos partidos nas eleições proporcionais para cada sexo, o que deveria impulsionar a representatividade feminina na política. No entanto, fez-se necessário adequar a legislação uma década depois, em 2009, para deixar claro que não se tratava apenas de reservar a cota, mas sim de preenchê-la obrigatoriamente.

Primeiramente, destaca-se a minirreforma eleitoral - aprovada em 2015 (Lei nº 13.165/15) que validou a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na análise da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650³, que vedou o financiamento privado das campanhas eleitorais, já valendo para as eleições de 2016.

No mesmo ano, a Resolução nº 23.455/15 do TSE, dispôs sobre a escolha e o registro de candidatos nas eleições de 2016, reforçando a questão das cotas de candidatura por gênero, determinando, também, a necessidade de se observar os percentuais nos casos de preenchimento das vagas remanescentes e de substituição de candidatas.

Como uma das formas de compensar a perda do financiamento do setor empresarial que respondia pela maior parte dos financiamentos, foi aprovada a Lei nº 13.488/17 (uma espécie de reforma política), que instituiu o Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC: um novo fundo público (fundo eleitoral) constituído por dotações orçamentárias da União, mas que só é repassado em ano eleitoral; diferentemente do fundo partidário, que consiste num repasse mensal aos partidos políticos. Tal modificação somou-se às formas de financiamento para as campanhas eleitorais que passam a ser: o fundo partidário, o FEFC, a doação de pessoa física (limitadas a 10% dos rendimentos brutos declarados no ano anterior) e o autofinanciamento da candidata.

Aliado a isso, uma estratégia foi atrair candidatos que dependessem de menor quantidade de recursos para se eleger. Assim, tanto em 2016 quanto em 2018, Bruno Carazza (2019) - afirmou em entrevista concedida ao Nexo Jornal ⁴- que *“os partidos abriram suas portas para milionários – que bancavam suas próprias campanhas – e também para celebridades e líderes religiosos, que não dependem tanto de financiamento pois já são conhecidos ou têm um rebanho cativo de eleitores”*. Definitivamente, a quantidade de mulheres milionárias, celebridades ou líderes religiosas foi descompassadamente menor do que de homens.

A Resolução do TSE nº 23.553/2017, estabeleceu que os partidos políticos destinassem ao financiamento de campanhas de suas candidatas no mínimo 30% do total de recursos do Fundo Partidário utilizado nas campanhas eleitorais e, que os recursos do teriam de ser aplicados:

“na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido político ou, inexistindo a secretaria, pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política de que trata o

3 Ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) contra dispositivos da Lei das Eleições (Lei 9.504/1997) e da Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/1995).

4 CARAZZA, Bruno. Fundo eleitoral: como deverá ser a campanha em 2020. Nexo jornal: 18 dez. 2019. Entrevista concedida a Géssica Brandino. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2019/12/18/Fundo-eleitoral-como-dever%C3%A1-ser-a-campanha-em-2020> . Acesso em: 20 fev. 2020.

inciso IV, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total”.

Além disso, a Resolução nº 23.575/2018 determinou que as agremiações partidárias deverão reservar pelo menos 30% dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), conhecido como Fundo Eleitoral, para financiar candidaturas femininas.

Somado a essas novidades, em 2018 o STF também julgou a ADI 5617⁵, que questionou o artigo 9º da Lei 13.165/2015 que estabelecia que os partidos deveriam reservar “em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% e no máximo 15% do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas”.

A ação ajuizada pela Procuradoria-Geral da República (PGR) justificou que:

“a norma contraria o princípio fundamental da igualdade e que o limite máximo de 15% previsto na lei produz mais desigualdade e menos pluralismo nas posições de gênero. ‘Se não há limites máximos para financiamento de campanhas de homens, não se podem fixar limites máximos para as mulheres”.

O relator, ministro Edson Fachin, entendeu pela inconstitucionalidade do dispositivo e do prazo fixado para a regra, ressaltando que o “os partidos não podem criar distinções baseadas no gênero do candidato”; como também, por arrastamento, os parágrafos 5º-A e 7º do artigo 44 da Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/1995), que tratam dos recursos específicos para a criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres.

Recentemente, em dezembro de 2019, o Plenário do TSE aprovou todas as resoluções que disciplinarão as Eleições Municipais de 2020. Entre elas, destaco a que trata da reserva do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão às candidatas mulheres. A lista completa das resoluções aprovadas está no **Anexo I**, ao final deste estudo.

Estes são apenas alguns dos regramentos vigentes que afetam diretamente as campanhas femininas em especial, no que se refere à relação direta entre financiamento e sucesso eleitoral, mesmo que o Brasil esteja iniciando seu processo de campanha via redes sociais, o que tende a baratear o voto cada vez mais.

Alves e Cavenaghi (2008) defendem a garantia de “maior igualdade de disputa em nível municipal – onde geralmente as mulheres possuem maior capital social – o que poderia abrir espaço para conquistas importantes que teriam impacto futuramente também em âmbito Federal”.⁶

Permitir uma maior presença feminina nos três níveis do Poder Legislativo, e inclusive nos demais espaços de Poder que incluem: Executivo, Judiciário, setor privado, econômico e todos os outros possíveis, é contribuir para o avanço na democracia política, econômica e social.

⁵ Ajuizada pela Procuradoria-Geral da República (PGR) para questionar o artigo 9º da Lei 13.165/15.

⁶ Idem, p. 6, 2008.

No entanto, é importante esclarecer que, mesmo que existam diversas regras que colaborem com a representação democrática com o intuito de dar maior igualdade de oportunidade para àqueles que pleiteiam as vagas, sendo homem ou mulher, cabe ao eleitorado a decisão final de quem votar. Mas antecipando os dados apresentados pela pesquisa inédita feita em 2019 – “O Perfil da Mulher na Política” -, com mais de 4.000 mulheres em todas as regiões do Brasil, **91% das entrevistadas “discorda muito” ou “discorda” da frase “eu prefiro votar em homens”**.

O ‘déficit de gênero’ na política brasileira em números

De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua de 2018 (PNAD Contínua), feita pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, - IBGE, a população brasileira é composta por 48,3% de homens e 51,7% de mulheres. Paralelo a esses dados, conforme as estatísticas eleitorais referentes ao ano de 2018, atualizadas em dezembro de 2019 pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), nota-se que, entre os eleitores aptos a votar, os homens representam 47,5% enquanto as mulheres, 52,5%. Assim como, entre os candidatos considerados aptos a disputarem a última eleição geral, 69% eram homens contra 31% de mulheres.

Diante de tal cenário, buscou-se identificar a evolução dessas variáveis considerando a última década, ou seja, as últimas quatro disputas eleitorais: Eleições Municipais em 2012 e 2016 como, Eleições Gerais em 2014 e 2018. Os dados dessas eleições **são** apresentados por distinção do quantitativa por gênero na **Tabela 1** a seguir:

Tabela 1- Evolução: População x Eleitorado x Candidatos nas últimas eleições

	2012	%	2014	%	2016	%	2018	%
População Brasileira	198.314.934	100%	201.717.541	100%	205.156.587	100%	208.494.900	100%
Homens	97.132.054	49,0%	98.744.098	49,0%	100.379.640	48,9%	101.971.173	48,9%
Mulheres	101.182.880	51,0%	102.973.443	51,0%	104.776.947	51,1%	106.523.727	51,1%
Eleitores aptos a votar	140.461.838	100%	142.820.753	100%	144.088.912	100%	147.306.275	100%
Homens	67.346.029	47,9%	68.247.089	47,8%	68.767.634	47,7%	69.902.977	47,5%
Mulheres	72.982.935	52,0%	74.458.640	52,1%	75.226.056	52,2%	77.339.897	52,5%
Candidatos aptos	444.723	100%	21.989	100%	469.054	100%	26.079	100%
Homens	308.037	69,3%	15.646	71,2%	322.130	68,7%	19.881	69,0%
Mulheres	136.686	30,7%	6.331	28,8%	146.884	31,3%	9.204	31,0%

Fonte: TSE e IBGE.

Há quase uma década, o quantitativo de mulheres na população e no eleitorado brasileiro apresenta constante crescimento natural acima de 51%. De 2012 a 2020, última verificação em 25 de abril ⁷, podemos identificar o aumento de mais de sete milhões de mulheres na população; sendo mais

⁷ IBGE. Em 25 de abril de 2020 registra-se 108.228.003 mulheres, em um universo de 211.428.815 brasileiros.

de quatro milhões àquelas aptas a votarem, ultrapassando também a casa dos 52% da totalidade. Mulheres essas que poderiam também serem candidatas e não apenas eleitoras; revelando que, mesmo que registre-se o aumento do número de candidatas aptas a disputarem as eleições, tanto municipais quanto gerais, o que se vê é que os índices não acompanham o percentual das duas variáveis anteriormente citadas; mas, permanece a média de 30,6% das candidaturas nas disputas eleitorais consideradas, perpetuando a disparidade entre no índice de representação.

O que justifica tal sub-representação feminina, revelando a falta de equidade representativa de gênero no cenário legislativo e executivo, em âmbito municipal, estadual e federal, na arena política brasileira? Diversas são as razões que serão apresentadas ao longo deste estudo ressaltando, no entanto, que nem todas serão analisadas, apenas citadas como motivos para a perpetuação deste contexto de “déficit de gênero” no Parlamento.

A evolução da representação política feminina no Brasil

Inicialmente, é importante conhecer e entender o atual cenário de representação feminina no âmbito da política brasileira. Apesar do predomínio atual das mulheres entre a população e os eleitores e mesmo que, em termos numéricos, tenhamos hoje a maior bancada feminina que o Congresso Nacional já conquistou, principalmente na Câmara dos Deputados, percebe-se que ainda estamos distantes do ponto ótimo esperando quando olhamos para a atual composição do Parlamento Brasileiro tão distante da representação esperada.

Em comparação à América Latina, o Brasil continua bem abaixo da média, nos quais o número de mulheres parlamentares nas Câmaras de Deputados ou Câmaras Únicas é de 28,8%. Entre 33 países latino-americanos e caribenhos, o Brasil ficou com a 32ª posição em mulheres nos parlamentos nacionais, estando à frente somente de Belize (3,1%).⁸

No contexto mundial, na comparação com 193 países, o Poder Legislativo Brasileiro ocupa a posição 133ª, e a representatividade feminina no Poder Executivo, entre prefeitas, governadoras e na presidência da República aparece ocupando o 149º lugar em um total de 188 países, perdendo no *ranking* para alguns países do Oriente Médio - não adeptos do sistema democrático e que possuem grande histórico de cerceamento de liberdades individuais- como Rússia, Coréia do Norte, Afeganistão, Somália, Arábia Saudita, Iraque, entre outros. Essa constatação foi divulgada no ano passado (2019), pelo Mapa Mulheres na Política: um relatório da Organização das Nações Unidas e da União Interparlamentar (UIP) que apontou que apenas 24% de todos os parlamentares no mundo são mulheres. E, que no Brasil, elas representam somente 16% do total de políticos eleitor em 2018, como apontado pelas estatísticas eleitorais do TSE.

Resultados dessa última eleição geral, o Senado Federal iniciou a 56ª Legislatura (2019-2023) com 12 senadoras eleitas. Atualmente, 11 estão em exercício. Importante destacar que as eleições gerais para o Senado acontecem de forma diferente da Câmara, assim como o tempo de duração dos mandatos, que é de duas legislaturas ou oito anos, mesmo que a disputa eleitoral ocorra a cada quatro anos.

⁸ TSE. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Marco/numero-de-mulheres-eleitas-em-2018-cresce-52-6-em-relacao-a-2014>. Acesso em: 18 de mar. 2020.

Desta forma, a cada eleição, há a renovação de seus membros seguindo uma ordem alternada: sendo a renovação de um terço das cadeiras num pleito; e dois terços de seus 81 assentos no outro. Ou seja, em 2018, estavam em disputa 54 vagas; dois terços de toda representação do Senado Federal.

Informações da Agência Senado⁹ revelam que, na última eleição geral, dos 353 candidatos: apenas 62 eram mulheres e somente sete se elegeram, cerca de 11,3%. Dos 26 estados e do Distrito Federal (DF), em 20 nenhuma mulher foi eleita e em três deles nem houve candidatas; e, o DF e a Paraíba elegeram a primeira senadora em sua história. Somada às outras cinco senadoras que já estavam exercendo o mandato em decorrência das eleições de 2014, a bancada feminina no Senado passou a contar com 12 mulheres, uma a menos que a 55ª legislatura.

Em uma breve análise geral do cenário acrescenta-se que: na data de posse, foram doze mulheres representando dez partidos dentro do Senado Federal; sendo que o PSL e o PP, atual Progressistas, com duas senadoras cada. Na Mesa Diretora do Senado Federal, apenas uma mulher ocupa uma das onze cadeiras: Senadora Leila Barros (PSB/DF), a primeira senadora mulher do DF, que exerce a função de 4ª suplente.

Na Câmara dos Deputados, é possível identificar um crescimento importante na representação feminina, mas ainda insuficiente e distante da equidade de gênero proporcional à população e eleitorado. Com as eleições de 2018, o número de deputadas federais eleitas resultou em 77 das 513 cadeiras em disputa, representando 15% da composição da Casa; um avanço quando comparado aos 9,9% da 55ª legislatura, quando 51 deputadas foram eleitas.

Importante apontar que das 77 deputadas eleitas, 47 são estreantes, seja na política ou na vida pública. O fenômeno foi claramente observado na totalidade das mulheres eleitas pelo PSL; de acordo com o levantamento do DIAP, *“as nove deputadas integrantes do segundo maior partido com representação na Casa nunca exerceram cargos eletivos”*. E, acrescentamos a eleição da primeira deputada indígena: Joênia Wapichana (Rede/RR). No entanto, também é imprescindível salientar que o avanço não se mostra satisfatório quando três estados sequer elegeram uma mulher para a bancada federal: Amazonas, Maranhão e Sergipe.

No contexto estadual, dentre as 1.059 cadeiras para deputados estaduais e distritais foram eleitas 161 mulheres, representando um aumento de 35% na média nacional em relação a 2014. Na contramão, o estado do Mato Grosso do Sul não elegeu nenhuma representante mulher para sua Assembleia Legislativa. De acordo com o TSE¹⁰, ao todo, 290 candidatas foram escolhidas em outubro de 2018, representando 16,2% do total de eleitos e um aumento de 52,6% do número de mulheres eleitas em comparação a 2014.

Utilizando como fonte de dados a Radiografia do Novo Congresso – Legislatura de 2019 a 2023 - elaborada pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) e a base estatística do TSE, elaboramos a tabela abaixo que mostra a evolução da representação feminina em âmbito federal e estadual, desde 2002.

9 SENADO FEDERAL. Agência Senado. **A bancada feminina no Senado terá 12 integrantes em 2019**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/01/31/bancada-feminina-no-senado-diminui-em-2019> . Acesso em: 15 de mar. de 2020.

10 TSE. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Marco/numero-de-mulheres-eleitas-em-2018-cresce-52-6-em-relacao-a-2014> . Acesso em: 18 de março de 2020.

Tabela 3 – Evolução da representação de mulheres deputadas estaduais, federais e senadoras em exercício

Eleições	Legislatura	Dep. Estaduais/ Distritais		Dep. Federais			
			(%)		(%)		(%)
2002	52° (2003-2007)	133	12,5%	42	10,1%	10	12,3%
2006	53° (2007-2011)	123	11,6%	46	8,9%	10	12,3%
2010	54° (2011-2015)	138	13,0%	45	8,7%	12	14,8%
2014	55° (2015-2019)	120	11,3%	51	9,9%	13	16,0%
2018	56° (2019-2023)	164	15,4%	77	15,0%	12	14,8%

Fonte: TSE, DIAP, CFMEA e

Outra pesquisa - realizada em 2016 pelo Instituto Alzirás¹¹ aponta que 640 prefeitas foram eleitas, o que representou uma queda de 3% em relação às eleições anteriores. Sendo que, do total de 5.568 municípios brasileiros, 68% (3.787) não tiveram nem mesmo candidaturas de mulheres ao cargo de chefe do poder executivo local, e as eleitas representam apenas 11,7% do total; sendo que dessas, 91% foram eleitas em municípios com até 50 mil habitantes, o que abrange apenas 7% da população do país. O Estudo revela ainda que: *“as mulheres que estão à frente das prefeituras acumulam experiência na política em sua trajetória, têm mais anos de estudo do que os prefeitos homens e superam enormes desafios em municípios pequenos e sem recursos”*¹²

Em relação às Vereadoras, atualmente, uma em quatro cidades brasileiras não possui ao menos uma vereadora mulher na Câmara Municipal, ou seja, 1.291 municípios elegeram apenas homens. Em contrapartida, não se registra um momento na história política deste país no qual, ao menos uma Assembleia Legislativa fosse composta apenas por mulheres. Não existe Poder Legislativo e Executivo municipal, estadual e federal sem homem, mas ainda existe sem mulher. Quando comparado o resultado das eleições de 2008 e 2012, o número de candidaturas femininas para as câmaras municipais saltou de 72.476 para 133.864, um crescimento de 84,5%, e a primeira vez, desde a vigência das cotas de gênero que as candidaturas femininas superaram o piso legal de 30%.¹³ Mas o aumento de representatividade efetiva (considerando o sucesso eleitoral) ainda está aquém do esperado quando comparadas as eleições de 2008 a 2016, como apresentado na Tabela 4 abaixo:

11 Perfil das Prefeitas no Brasil (2017-2020). Levantamento feito com 45% da Prefeitas eleitas para o mandato de 2017 a 2020.

12 Idem. Disponível em: <http://preefitas.institutoalzirass.org.br/> Acesso em: 15 de março de 2020.

13 Estado de Minas. **Cai o número de mulheres eleitas vereadoras no Brasil.** Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2012/10/14/interna_politica,323344/cai-o-numero-de-mulheres-eleitas-vereadoras-no-brasil.shtml Acesso em: 04 de abril de 2020.

Tabela 4 – Evolução da representação de vereadoras e prefeitas eleitas

Eleições	Vereadoras Eleitas	(%)	Prefeitas Eleitas	(%)
2008	6.512	12,5%	506	9,0%
2012	7.629	11,9%	649	11,9%
2016	7.822	13,5%	639	11,6%

Fonte: SIELE¹⁴ e CFMEA

Quando acompanhamos o histórico de governadoras mulheres eleitas, baseado em dados também disponibilizados pelo TSE por meio da plataforma Participa Mulher, encontramos índices medíocres: em 2002 (2); em 2006 (3); em 2010 (2); em 2014 (1); e, em 2018, mais uma vez apenas uma mulher foi eleita governadora entre as vinte e sete unidades federativas: a ex-senadora Fátima Bezerra (PT/RN). Na última disputa, inclusive, 30 mulheres se candidataram para o cargo em todo o Brasil; mas das 27 unidades da federação, oito não tiveram candidatas

Mais grave ainda é que, considerando o recorte histórico posterior à redemocratização (pois não existem registro da presença de mulheres nos pleitos presidenciais anteriores à ditadura militar), o Brasil teve apenas sete mulheres candidatas à Presidência; e em toda sua história, apenas uma mulher foi eleita Presidente - em 2010, quando o Brasil elegeu Dilma Rousseff. Nas últimas eleições gerais, em 2020, dos quinze candidatos à presidência, apenas duas eram mulheres.

E, por quê? Quais seriam as razões que justificam tamanho lapso no quesito igualdade de gênero quanto ao preenchimento destas vagas, que fazem com que, mesmo que as candidaturas femininas tenham aumentado, ainda é muito pequena a quantidade em comparação às candidaturas femininas e, menor ainda quanto à vitória nas urnas, revelando ainda o alto grau de sub-representação feminina no Brasil?

Fatores limitadores para o sucesso eleitoral

Utilizando as palavras de Almira Rodrigues (2003): *“a construção da cidadania das mulheres e da igualdade de gênero é um processo árduo e complexo”* (p.1). O desenvolvimento tradicional de uma cultura política machista, ou seja, uma cultura que não considera os papéis de gênero no momento da tomada decisões e, ainda mais, não assume a perspectiva feminina nos temas tratados na esfera pública, tem feito com que os interesses das mulheres não sejam defendidos se não por elas mesmas. Portanto, ocupar o espaço político de tomada de decisão é importante para fazer valer os direitos das mulheres já conquistados.

¹⁴ Sistema de Sistema de Informações Eleitorais – SIELE, de iniciativa da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Os dados foram extraídos da base do TSE.

Na pesquisa “O Perfil da Mulher na Política”, realizada pelo Projeto *Elas no Poder* em parceria com o *Me Farei Ouvir*, ao entrevistar 4.111 mulheres de todos os estados do país por meio de questionário online, “de caráter exploratório, cuja pretensão foi levantar questionamentos e reflexões sobre a participação feminina na política, como também, testar hipóteses sugeridas pela literatura mundial” (2020, p.5).

Nesse survey, constatou-se que 54% das que participaram da pesquisa não tinham intenção de se candidatar, e que as mulheres com maior escolaridade (ensino superior, técnico ou pós graduação) se mostraram menos propensas à candidatura; Entre os motivos apresentados como fatores de desestímulo, 78% delas acreditam que a desigualdade na carga de trabalho doméstico “dificulta muito” a entrada na política; em segundo lugar foi apontada a relutância dos partidos em dar espaço às mulheres:

Uma segunda barreira aprontada pela pesquisa revela que, em segundo lugar, foi apontada a relutância dos partidos em dar espaço às mulheres: para 76%, o partido “dificulta muito”; e, 73% declararam que o assédio e desrespeito que as mulheres sofrem na política “dificulta muito” a ida delas para o mundo da política. Entre as justificativas mais comuns para as que não querem se candidatar, 40,6% declararam “falta de perfil”, seguido de “não está no foco” (20,10%) e “desinteresse” (13,7%). Há, ainda, “incompatibilidade com partidos” (2,5%) e “falta de apoio” (1,7%).

A pesquisa também apontou que existem alguns fatores que dificultam a eleição de mulheres. São eles: ambição e recrutamento político; ambiente partidário e formação; financiamento; profissionalização das campanhas; e, mídia. As mulheres não são incentivadas a se inserir no contexto político. Quando o são, não competem em termos de igualdade financeira, possibilidade e credibilidade. Sendo assim, não recebem igual atenção – inclusive informações corretas, precisas e capacitação - que candidatos homens, e não conseguem assumir posições de destaque ou voz ativa dentro do partido. Podemos confirmar essa premissa ao analisar a obra de Carole Pateman, em *O Contrato Sexual* (1989 *apud* MIGUEL, 2009, p.13), “uma teoria e prática ‘democrática’ que não é ao mesmo tempo feminista serve apenas para manter uma forma fundamental de dominação e assim zomba dos ideais e valores que a democracia busca encarnar”, e relacionar aos dados da pesquisa que também revelou que a estrutura dos partidos também é vista como machistas por 89% delas e racistas por 83%.

Para completar, a própria mídia muitas das vezes as boicotam. Os autores Luis Felipe Miguel e Flávia Biroli apresentam a conclusão em seu estudo sobre Mídia e representação política feminina (2009, p.71):

“(…)homens e mulheres tornam-se visíveis, na mídia, vinculados de maneira diferenciada e assimétrica a campos da vida social e aos temas que perpassam esses campos. (...) os homens sobrepujam as mulheres no noticiário das revistas e dos telejornais, a razões de 4 para 1 e 3,5 para 1, respectivamente”.

e ainda, somam-se a esses: a dupla jornada de trabalho e o ambiente partidário e diretórios compostos predominantemente por homens, gerando a “síndrome da impostora”: “que poderia ser definida como a falta de autoestima para desempenhar uma função em espaços tradicionalmente masculinos, o que leva à necessidade de trabalhar mais e melhor para ter direito a esse reconhecimento”, como bem definiu a jornalista Sílvia Carpallo.¹⁵

15 EL PAIS. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/03/13/estilo/1489414564_421859.html Acesso em: 22 de abril de 2020.

Eleições Municipais em 2020

E, na virada do século, o mundo foi surpreendido com a pandemia da Covid-19, o novo Coronavírus. O mês de março, dentre os inúmeros eventos nacionais e internacionais relevantes para o comércio, indústria, esporte como: NBA, Olimpíadas, Fórmula 1, entre outros, mas especialmente o mês da mulher, no qual havia centenas de programações, seminários e workshops voltados para o público feminino tiveram que ser cancelados, adiados. Um calendário repleto de atividades de capacitação, conscientização e formação de líderes femininas e, inclusive, de acertos e arranjos para filiações partidárias visando as eleições municipais em outubro.

No Brasil, em 20 de março, o estado de calamidade pública em todo o território nacional foi reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 2020, somado às medidas de emergência de saúde editadas por cada governador nos estados e Distrito Federal. Até a publicação deste artigo, de acordo com informações do Ministério da Saúde¹⁶: foram contabilizados 66.501 casos confirmados, 4.543 mortes, taxa de letalidade de 6,8%; todos os estados brasileiros registravam casos e morte, sendo São Paulo lidera o ranking com a parte das notificações, 36% dos casos e 40% das mortes do total. Mas o que isso impacta nas Eleições Municipais de 2020, especificamente na representação política feminina?

A princípio, tendo em vista as medidas de emergência em saúde de atenção à saúde nos estados interromperam o último mês de acertos políticos. O prazo limite de filiação em 4 de abril não foi adiado. As discussões e até mesmo apelos para a postergação das eleições em outubro e até a coincidência junto às eleições gerais em 2022 foram suscitadas.

Diante de tal impasse, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) criou, no início do mês de abril, um Grupo de Trabalho (GT)¹⁷ com o intuito de projetar os impactos da pandemia do novo Coronavírus na realização das Eleições Municipais de 2020. E, de acordo com o primeiro relatório semanal divulgado, concluiu-se que: *"à luz do calendário eleitoral vigente e considerado o período em que compilados os dados e projetados os impactos (...), a Justiça Eleitoral, até o presente momento, tem condições materiais para a implementação das eleições no corrente ano"*, mesmo que em 47 pleitos em todo mundo as disputas eleitorais tenham sido adiadas.

No entanto, resta saber o quanto aquelas interessadas em disputar as eleições municipais foram afetadas pela pandemia, seja economicamente, socialmente; o quanto seu município foi abalado em termo de estrutura na área de saúde e o comércio; como ficaram os acertos quanto às filiações, se foi possível fazer as reuniões remotamente e se isso prejudicou ou não sua decisão em se candidatar. É possível que as prioridades tenham mudado. Assim como, será interessante avaliar pós eleição, os impactos negativos da falta de financiamento de campanhas femininas tendo em vista a profunda crise econômica que se agrava no país e no mundo. Mas isso será objeto de um estudo futuro.

Esta já foi uma tendência nas últimas eleições, o que leva a crer ser o início da era das chamadas eleições virtuais. Inclusive, destacam-se as iniciativas de diversas entidades e instituições a fim de superar tais obstáculos. Muitos têm se valido das redes sociais para ministrar palestras, cursos

¹⁶ Ministério da Saúde. Coronavírus. Disponível em: <https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/46764-coronavirus-43-079-casos-e-2-741-mortes> Acesso em: 27 de abril de 2020.

¹⁷ Criado por meio da Portaria TSE nº 242, de 07 de abril de 2020.

on-line, lives. Em especial, evidencia-se o trabalho da ONG Elas no Poder que em parceria com o Instituto Update, mesmo durante a pandemia, conseguiram ultrapassar a meta de arrecadação em um financiamento coletivo com o intuito de construir uma plataforma online e gratuita de capacitação para mulheres futuras candidatas, por meio de mentorias, vídeo-aulas e fóruns de debates.

Considerações Finais

O debate sobre representação feminina, por mais que tenha conquistado avanços e conseguido se inserir em diversos setores na sociedade, ainda não tem influenciado profundamente a agenda política dos partidos políticos. Ainda que as mulheres sejam hoje mais de 50% da população e do eleitorado brasileiro, o maior índice de representação feminina, que é na Câmara dos Deputados, alcançou o patamar de apenas 15% de representação. O Brasil tem aparecido em rankings de representação feminina nas últimas colocações quando comparado tanto a América Latina quanto os demais países no geral.

O presente estudo demonstrou que, a partir da apresentação da evolução da representação das mulheres na política, mostrando o crescimento do número de candidaturas e de eleitas em cada pleito eleitoral, não houve aproximação significativa do percentual de mulheres ganhando as eleições ou ao menos representando o percentual de mulheres brasileiras sem tamanha disparidade.

Por mais que se modifique a legislação, ainda é nítido o déficit de representação de gênero na política, o abismo democrático e a continua reprodução dos padrões de comportamento, principalmente pelos partidos políticos, que inviabilizam, desmotivam e tornam, praticamente, invisíveis as candidaturas femininas.

De acordo com estudo do Projeto Mulheres Inspiradoras (PMI) a igualdade de gênero no parlamento federal só chegará em 2080. A pesquisa considera que o Brasil enfrenta 30 anos de atraso. Os resultados das pesquisas apresentadas reforçam a importância que o estímulo social possui na ambição política das mulheres. E, mais do que apenas filiar mulheres e coloca-las na disputa, é necessário capacitá-las, formá-las e dar os instrumentos e condições igualitárias para uma disputa justa, com reais chances de vitória.

Ainda de acordo com a pesquisa “O Perfil da Mulher na Política”, 98% das mulheres que participaram concordam que são necessárias mais representantes na política; e, 82% são favoráveis à reserva do Fundo Partidário Eleitoral para capacitação e promoção de candidaturas de mulheres. E por isso, é necessário o incentivo à candidatura de outras mulheres para que os percentuais e números absolutos de fato continuem a crescer, e em ritmo mais acelerado, já a partir das eleições, em 2020. O que pode não acontecer em virtude dos impactos sociais, financeiros e na saúde pública em decorrência da pandemia da Covid-19.

Tais ações serão de fato muito importantes para a consolidação de uma democracia paritária. O ativismo em prol de mais mulheres na política deve-se ao fato de que quanto mais mulheres – qualificadas, motivadas e vocacionadas - participam ativamente do poder de decisão promove-se ambiente plural, equânime e com a qualidade que uma República Democrática de Direito exige.



Medidas Provisórias e seu papel no presidencialismo de coalizão

As MPs no presidencialismo de coalizão

Medidas provisórias são atos normativos de vigência imediata e, por isso, constituem prerrogativas importantes dentro do escopo do presidencialismo. Editadas pelo Presidente, devem ser aprovadas pelo Congresso para que se convertam em lei.

É evidente a relevância das MPs para o sistema político brasileiro, já que são instrumentos usados frequentemente por todos os presidentes, não apenas em casos de relevância e urgência, como diz o art. 62 da Constituição. Questão de relevo é entender qual o papel que a MP desempenha no presidencialismo de coalizão, para além do efeito óbvio de acelerar o trâmite da matéria e colocá-la em vigor de imediato.

Da ótica jurídica, a medida provisória é analisada sobretudo por seu delineamento formal, a partir do texto constitucional, consistindo assim num instrumento excepcional ao Executivo a ser utilizado apenas em casos de relevância e urgência, sob pena de se configurar um desequilíbrio na relação entre os Poderes. Nesse ponto de vista, a grande frequência na edição de MPs seria uma usurpação da função legislativa pelo Presidente.

Pelo viés político, há outras formas de analisar e interpretar as MPs. A primeira dessas interpretações assemelha-se em parte à visão jurídica: sendo um ato normativo precário, posto que com vigência limitada e dependente de conversão em lei pelo parlamento, a MP não será o instrumento preferido pelo Presidente para veicular sua agenda legislativa se ele dispuser de uma coalizão majoritária. Apenas Presidentes minoritários fariam uso do instrumento, como forma de impor sua agenda em um contexto político onde ele não tem maioria, visão conhecida como teoria da ação unilateral e defendida por alguns especialistas (COX; MORGENSTERN, 2001).



Rodrigo Ribeiro Bedritichuk

Mestre em Ciências Políticas,
Especialista em Ciências Políticas e
Bacharel em Economia e Direito

Contudo, as previsões constitucionais para a possibilidade de edição de decretos executivos e a pouca resistência do Congresso diante desses atos levaram especialistas a outra interpretação, conhecida como teoria da delegação, de que há uma delegação do parlamento ao Presidente. Essa delegação é feita para superar obstáculos inerentes a ambientes políticos fragmentados, permitindo a adoção de medidas céleres para responder às demandas políticas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997). Assim, inverte-se a lógica: quanto maior apoio o Presidente tiver, maior será a edição de MPs, já que há uma delegação consentida do Congresso nesse sentido. A MP não é necessariamente uma usurpação de poderes, e sim um instrumento estratégico para otimizar a relação Executivo/Legislativo.

Aplicadas as teorias ao caso brasileiro, ainda não foi encontrada uma resposta definitiva para interpretar as MPs, havendo ambiguidade na análise dos dados (POWER, 1998; PEREIRA *et al*, 2005). Além disso, os efeitos na relação Executivo/Legislativo ainda não foram aprofundados, podendo a edição de MPs ora implicar em soluções de barganhas horizontais dentro da coalizão (FIGUEIREDO *et al*, 2012), ora em crises de governabilidade (BEDRITICHUK, 2017).

Esse estudo propõe uma abordagem diferente, argumentando que as MPs assumiram feições diferentes em momentos distintos do tempo, o que teve impacto na estratégia adotada por cada Presidente bem como nos efeitos dentro do presidencialismo de coalizão. As MPs enquanto instrumentos políticos, por exemplo, foram radicalmente diferentes no governo FHC, onde havia a reedição ilimitada, em comparação com o governo Dilma, quando já não havia mais a possibilidade de reedição e as comissões mistas começaram a funcionar.

Busca-se, com essa abordagem de segmentação temporal, dar um passo além nos estudos sobre o tema, que em sua maior parte é centrada na análise da edição de MPs pelo Executivo como variável dependente, sem atentar para as diferenças do instituto ao longo do tempo. Ao incluir nuances do processo legislativo, como reformas constitucionais e judiciais que contribuíram para afetar a cara das MPs e alterá-la ao longo do tempo, o estudo busca um olhar mais atento de cada momento, de forma a explicar as diferenças. Nesse sentido, são definidas cinco fases no histórico das MPs: adaptação (1988-1994), reedições frequentes (1995-2001), relatores de plenário (2001-2012), funcionamento das comissões (2012-2018) e limitações institucionais (2019 em diante).

1ª Fase – Adaptação (1988-1994)

Ao ser promulgada em outubro de 1988, a nova Constituição passou a prever a possibilidade de edição de medidas provisórias. Como o art. 62 da Constituição era sucinto, limitando-se a dispor sobre a possibilidade de o Presidente editar medidas com força de lei que deveriam ser convalidados pelo Congresso em trinta dias, havia um vácuo normativo com relação ao trâmite das MPs. Questões como a possibilidade de emendamento (o decreto-lei não podia ser emendado), as limitações materiais do instrumento e a votação em sessão conjunta ou em Casas separadas estavam abertas, sujeitas à regulação judiciais ou pelo próprio Congresso.

A par desse vácuo normativo, o quadro político-econômico influenciou no futuro do novo instrumento. O final da década de 1980 conviveu com inflação galopante, crise fiscal e econômica. O cenário político não era melhor, posto que José Sarney, após o fracasso do Plano Cruzado em 1986, tornou-se um presidente minoritário, refém do seu partido e sem apoio popular. Governando sob a égide da Constituição de 1967, Sarney era dependente do decreto-lei. Quando a Constituição foi promulgada, Sarney apenas se adaptou ao novo instrumento legislativo, dando continuidade ao estilo de governar por meio de atos unilaterais do Executivo (POWER, 1998).

Da parte do Congresso, houve boa vontade em aprovar as medidas em virtude do quadro econômico. Os parlamentares aceitaram as medidas sem maiores controvérsias acerca dos requisitos de relevância e urgência. O ponto central que envolvia as MPs em seus primórdios era a possibilidade de reedição, mas logo o Congresso resolveu a questão com o Parecer nº 1/1989-CN, no qual afirmava que a perda de eficácia não se confundia com a rejeição expressa, e que por isso era possível ao Presidente reeditar MPs. Foi o marco inicial para legalizar a prática das reedições de MPs.

Ainda no início de 1989, o Congresso regulamentou a tramitação das medidas provisórias ao aprovar a Resolução do Congresso nº 1/1989-CN. Entre outros pontos, a resolução permitiu a apresentação de emendas, estabeleceu a análise prévia por comissão mista, e a apreciação das MPs em sessão conjunta.

O governo Collor foi marcado por levar ao limite os parâmetros lançados por Sarney no tocante às MPs. Em seu primeiro dia de mandato, editou nada menos do que 22 MPs, apresentando um abrangente plano macroeconômico. As MPs de Collor tratavam de temas bem mais polêmicos, como o sequestro da poupança e a criação de novos tipos penais. Acionado diversas vezes, o STF definiu contornos jurídicos mais claros no uso do instrumento, chancelando a reedição de MPs. Após 1991, entretanto, houve significativa mudança no uso das MPs. O governo voltou-se para as reformas constitucionais, e foi rara a edição de novas medidas provisórias. A perda de popularidade e o acirramento das relações com o Congresso podem ter contribuído para essa mudança estratégica.

O uso irrestrito das MPs por Sarney em seu final de governo indica que ele fez uso unilateral do instituto, buscando superar sua fragilidade política com a edição de MPs. No entanto, a virada na estratégia de Collor sugere justamente o contrário. Como aponta Power (1998), Collor fez uso das MPs de forma exagerada quando estava em período de lua de mel com o Congresso e a opinião pública. Quando essa relação foi tensionada, Collor não usou as MPs de forma unilateral. Essa dualidade mostra, à primeira vista, que o instituto das MPs é um instrumento que depende do estilo gerencial utilizado pelo Presidente.

O governo-tampão de Itamar Franco consolidou a dependência dos Presidentes quanto ao uso das medidas provisórias, e seguiu até o fim de 1994 com média de edição de cinco medidas provisórias originais e treze reedições por mês (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997).

Essa primeira fase das medidas provisórias é marcada pela adaptação jurídica e pela criação de um estilo de governança onde o Presidente é amplamente dependente da edição de MP. Ao dar continuidade ao estilo de governo dependente do decreto-lei, Sarney lançou uma cultura que seria seguida por todos os presidentes no que tange à edição de MPs. O contexto político-econômico de instabilidade criou condições favoráveis para que o parlamento normalizasse o uso do instituto. Os

contornos institucionais da MP foram delineados mais nitidamente por meio de decisões judiciais e entendimentos do Congresso, permitindo, por exemplo, o emendamento e a reedição.

2ª Fase – Reedições Frequentes (1995-2001)

Uma mudança notável que se operou com a administração de FHC, de 1995 a 2002, foi a prática consolidada de reedição de medidas provisórias. A média do tempo de tramitação de uma MP até 1992 era inferior a sessenta dias, o que indica que havia no máximo uma reedição de uma mesma medida provisória (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997). Essa média começa a aumentar em 1993, no governo Itamar, mas foi a partir de FHC, que houve uma alteração radical na forma de apreciação das MPs. Entre 1994 e 2000, a média do número de reedições é de 20,5 – o que significa que cada MP vigorou, em média, por quase dois anos até ser apreciada pelo parlamento (ALMEIDA, 2014).

Se o Congresso conseguia dar uma resposta satisfatória às propostas do Executivo, por que a partir de um certo ponto deixa de fazê-lo? A ideia de uma sobrecarga dos trabalhos legislativos com a frequente edição de MPs parece não fazer sentido justamente porque até então isso não configurava um empecilho ao parlamento.

Figueiredo e Limongi (1997, p. 154) esboçam uma possível explicação baseada no contexto político diferente, afirmando que *“a reação do Congresso ao uso ampliado da prerrogativa [de edição de MPs] tende a ocorrer em função de conflitos de natureza político-partidária”*. Em outras palavras, o contexto político favorável permitiu ao Executivo utilizar uma estratégia baseada fortemente na edição e reedição de MPs, contando para isso com a boa vontade do parlamento. Com efeito, o governo FHC parece se encaixar na teoria da delegação, conforme análise de Pereira, Power e Rennó (2005): quando a coalizão governamental é majoritária e bem recompensada no ministério, o Congresso responde delegando maiores poderes para a edição de MPs.

A mudança de comportamento do Congresso na apreciação de MPs revela seu maior alinhamento com a estratégia do Executivo, e criou uma dinâmica decisória própria, onde o governo manobrava sua base de apoio para esvaziar as sessões conjuntas de votação de MPs. Com isso, as medidas caducavam e o governo podia reeditá-las indefinidamente, sem o risco de rejeição do Congresso. A inação do Congresso passou a ser a norma (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997).

A delegação de poderes legislativos ao Presidente, no entanto, não era irrestrita. Amorim Neto e Tafner (2002) mostram que os parlamentares monitoravam os efeitos das MPs mediante mecanismos de *“alarme de incêndio”*, e que se o texto proposto pelo Executivo se afastava de suas preferências, os parlamentares podiam ameaçar o governo com a rejeição da matéria. Nessa relação estratégica, o governo tinha incentivos para atender aos reclames de sua base congressual fazendo alterações pontuais nas reedições das MPs.

Nessa segunda fase da história das medidas provisórias, marcada pelas reedições constantes, o governo editava uma MP e manobrava sua maioria no Congresso para negar quórum às sessões conjuntas, de modo a deixar a medida caducar. Eventuais divergências de mérito poderiam ser sanadas com a alteração do texto das reedições, o que servia para que o governo gerenciasse demandas de sua base de apoio.

Não obstante, a medida provisória sofreu importante reforma em setembro de 2001, na fase final dos oito anos do governo FHC. Ainda que funcionando como instrumento essencial no presidencialismo de coalizão e atendendo às preferências da coalizão majoritária, pesavam contra o instituto o caráter precário das constantes reedições e sua falta de regulamentação formal. Machiaveli (2009) argumenta que as crises no interior da coalizão governista e a perspectiva incerta da troca de poder nas eleições de 2002 fizeram com que as MPs fossem colocadas no centro do jogo político como moeda de troca, o que acabou levando à aprovação da Emenda Constitucional nº 32, de 2001.

A EC nº 32 proibiu as reedições, estabeleceu a tramitação sequencial em cada Casa e elencou matérias que não poderiam ser tratadas por MPs. O prazo de vigência saltou de 30 para 120 dias e foi criado o mecanismo de trancamento de pauta: o sobrestamento das demais deliberações legislativas após o 45º dia de vigência da MP, com o objetivo de forçar a deliberação congressional e evitar a inação dos parlamentares.

Surpreendentemente, após a reforma, o número de MPs aumentou. Ao reforçar o poder de agenda do Presidente, já que agora ele poderia controlar a pauta do parlamento com suas MPs sobrestando as demais deliberações, e ao conferir maior estabilidade ao instituto, com o prazo dilatado de vigência e a expectativa de que o texto seria apreciado, a reforma aumentou os incentivos para a edição de MPs (PEREIRA *et al*, 2008).

Em que pesem as mudanças empreendidas pela EC nº 32, a cultura de dependência das MPs não se alterou dentro do presidencialismo brasileiro; pelo contrário, foi reforçada. Os quinze meses finais de FHC utilizando essa MP reformulada mostram, de fato, maior uso do instituto.

3ª Fase – Relator de Plenário (2001-2012)

A terceira fase vai da mudança operada pela EC nº 32 até o funcionamento das comissões mistas, compreendendo o período de setembro de 2001 a março de 2012, o que coincide, em sua maior parte, com os dois mandatos de Lula (2003-2010). Essa fase é marcada por uma maior estabilidade jurídica do instituto, pelo controle da pauta do parlamento pelo Presidente e pela centralização da negociação com os relatores de plenário.

Se, por um lado, o fim das reedições acabou com o monopólio do Executivo quanto ao controle do texto da medida provisória, por outro lado teve como consequência o domínio da pauta do parlamento. Isso porque o trancamento de pauta foi a armadilha em que o próprio Congresso se colocou quando aprovou a EC nº 32 (RENNÓ, 2010). Idealizado para frear o ímpeto do Presidente na edição de MPs e ainda forçar a deliberação do Congresso, o trancamento de pauta teve como efeito apenas limitar a atuação do parlamento, uma vez que o Executivo não alterou sua prática de edição de MPs, o que fez com que o Congresso tivesse sua pauta trancada na maior parte do tempo pelas medidas provisórias.

O cenário mudou da precariedade jurídica e política com as reedições de MPs para a tensão gerada por um parlamento engessado em sua atividade legislativa. Apesar disso, nos dois casos manteve-se a alta frequência na edição de medidas provisórias.

A rigor, é impróprio fazer qualquer análise temporal das medidas provisórias comparando os períodos pré e pós EC nº 32, já que os institutos em um e outro caso são bem diferentes. Continuam sendo atos normativos de vigência imediata, mas seus efeitos políticos e sua forma de utilização diferem muito de um período para o outro. Os termos da relação Executivo/Legislativo deixaram de se basear nas reedições com alteração de texto para se fixarem num controle sistemático da pauta do parlamento com a utilização estratégica das relatorias de plenário.

A partir da EC nº 32, a MP editada, após receber emendas, seguia direto para o plenário da Câmara, onde era designado um relator de plenário pelo Presidente daquela Casa, relator que concentrava as negociações com os líderes partidários e os ministérios das áreas envolvidas. Após a aprovação da Câmara, geralmente a MP chegava ao Senado perto do fim da vigência e, no mais das vezes, era apenas referendada pela Câmara Alta.

Para o Executivo, essa nova sistemática trouxe como vantagem a estabilidade das negociações e a previsibilidade de que sua agenda seria apreciada no Congresso dentro de 120 dias. Uma vez que o plenário é uma arena decisória centralizada, favorável, portanto, às articulações do Executivo, bastava a este agente controlar o relator de plenário e manter o canal de diálogo com os líderes partidários. Para a Câmara, as mudanças promovidas pela EC nº 32 significaram maior protagonismo no processo, principalmente por meio das relatorias, ao passo que o Senado saiu prejudicado, recebendo as medidas sempre no fim do prazo.

Cabe salientar também que as MPs de tema social passaram a ter maior participação do que as de temática econômica ao longo do tempo (ALMEIDA, 2014), o que mostra que as relatorias de MP passaram a ser ativos políticos importantes dentro do jogo político. As relatorias passaram a ser utilizadas pelo governo para recompensar membros fiéis da base do governo, para atrair partidos à coalizão e também como forma de troca de apoio político por visibilidade e participação no processo decisório (BEDRITCHUK, 2017). Dessa forma, além de controlar cargos na burocracia estatal, o Executivo passou a dispor dos cargos de relatores de MPs para o gerenciamento da coalizão, em acordo, obviamente, com o Presidente de cada Casa para fazer essa designação.

As tensões com os efeitos do trancamento de pauta foram parcialmente dissipadas pela chamada “Reforma Temer”, quando Michel Temer, então Presidente da Câmara, firmou em 2009 o entendimento de que o sobrestamento da pauta do Congresso por medida provisória não era absoluto, e que havia matérias, como propostas de emenda à Constituição e projetos de leis complementares, que poderiam ser apreciados mesmo com a pauta trancada (RENNÓ, 2010).

Essa fase das MPs funcionou ao longo de todo o governo Lula e do primeiro ano do governo Dilma, e foi marcada pelo mecanismo do relator de plenário, que servia ao governo para solucionar problemas de coordenação da coalizão, bem como pelo trancamento recorrente da pauta do parlamento, problema atenuado em parte em 2009.

4ª Fase – Comissões Mistas (2012-2018)

O funcionamento das comissões mistas e o aumento dos custos de aprovação marcam a quarta etapa das medidas provisórias. Tal mudança se deu ainda no início no governo Dilma, e teve grande influência na governabilidade a partir de 2012.

A EC nº 32 previa que a MP deveria ser analisada por cada uma das Casas do Congresso, separadamente, após parecer de uma comissão mista. Esse parecer foi frontalmente ignorado pela dinâmica congressual. As MPs eram despachadas para comissões *ad hoc*, constituídas para cada MP, mas após catorze dias elas seguiam direto para o plenário da Câmara, mesmo sem ter o parecer aprovado pelo colegiado misto. Essa sistemática de ignorar as comissões mistas vigorou da promulgação da EC nº 32, em setembro de 2001, até março de 2012. Ao longo desses mais de dez anos, nenhuma comissão mista aprovou o parecer antes do envio da matéria à Câmara.

Em março de 2012, o STF reconheceu a inconstitucionalidade dessa sistemática no âmbito da ADI 4029, determinando que, dali para frente, todas as MPs deveriam obrigatoriamente ter parecer aprovado por comissão antes do envio da matéria ao plenário das Casas. Tal mudança não significou apenas o acréscimo de uma formalidade processual, mas alterou a dinâmica decisória ao criar uma nova arena política de debates, com lógica totalmente diversa dos plenários.

O funcionamento das comissões mistas implicou o fim dos relatores de plenário, já que agora eram os relatores designados dentro das comissões que seriam responsáveis pela construção e negociação do texto. Isso tirou a discricionariedade dos Presidentes de cada Casa, e fez ruir o mecanismo vigente na sistemática anterior de gerenciamento da coalizão utilizando a relatoria das MPs como moeda de troca. Perder essa capacidade de dirimir conflitos horizontais no interior da coalizão representou uma diminuição do poder do Presidente, tirando dele capacidade de negociação especialmente com os deputados, que eram os atores principais do mecanismo anterior.

Além disso, a própria aprovação das medidas provisórias se tornou bem mais custosa. No regime antigo, o governo tinha de trabalhar em duas arenas, os plenários da Câmara e do Senado, onde poderia propor acordos com os líderes e garantir a aprovação do texto de sua preferência articulando com os relatores de plenário. A inclusão das comissões mistas adicionou uma nova frente de atuação para o governo, bem diferente dos plenários, uma vez que as comissões são arenas que favorecem a atuação e influência dos parlamentares individualmente (ALMEIDA, 2014).

O quadro foi ainda agravado pelo vácuo normativo a regular as comissões mistas de MPs. Interpretações regimentais e questões de ordem acabaram dando uma série de prerrogativas aos líderes partidários, que poderiam, em tese, obstruir o funcionamento de qualquer reunião de MP. Acordos partidários sucessivos fizeram com que as relatorias fossem distribuídas entre todos os partidos, trazendo maior autonomia para os relatores e uma maior participação da oposição. Os efeitos dessa mudança foram claros: se por um lado houve maior transparência, participação e especialização dos debates, por outro lado o governo perdeu o controle das relatorias e do texto votado, e passou a ter de barganhar com diversos parlamentares individualmente (BEDRITCHUK, 2017).

Apesar de favorecer as barganhas individuais com os parlamentares, a inclusão das comissões mistas representou uma perda para a Câmara como um todo, já que agora ela passou a ter de dividir as relatorias com o Senado¹ e viu a mesma limitação temporal para apreciar as MPs, que antes recaía apenas sobre o Senado. Isso fez com que aumentassem as articulações para nova mudança constitucional no instituto das MPs.

¹ Os cargos de relatoria são exercidos alternadamente por deputados e senadores (art. 3º, § 1º da Resolução nº 1-2002-CN).

O aumento do custo de aprovação das MPs com as comissões mistas enfraqueceu o instrumento, exigindo agora do Executivo habilidade política para atuar em três arenas distintas, controlar processos decisórios dispersos nas comissões e barganhar com atores não alinhados necessariamente com o governo. A mudança resultou em uma alteração na estratégia do governo Dilma, com preferência pela via ordinária em detrimento das MPs, além de um aumento acentuado do número de vetos presidenciais nas mudanças feitas pelos parlamentares, gerando novos focos de tensão na relação Executivo/Legislativo e prejudicando a governabilidade nos dois governos Dilma (2011-2016), conforme mostrado por Bedritichuk (2017).

Processo de aprendizado institucional e um melhor gerenciamento da coalizão trouxeram uma melhora no processo de aprovação de MPs no governo Temer (2016-2018), ainda com os custos mais inflados. A média mensal de edição de MPs não orçamentárias saltou de 2,8 no segundo governo Dilma para 3,7 no governo Temer, com um grande sucesso na conversão em lei dessas medidas, inclusive de agendas polêmicas, como a reforma do Ensino Médio (MPV 746) e a taxa de longo prazo (MPV 777).

De todo modo, continuou necessária grande articulação governamental para a distribuição das relatorias (FERREIRA JUNIOR, 2018) e um esforço para controlar a dispersão decisória. Além disso, apesar da boa gerência da coalizão, MPs importantes para o governo caducaram com entraves nas comissões mistas, como o novo marco do saneamento básico (MPV 744) e o novo Código de Mineração (MPV 790), o que mostra que as dificuldades do novo rito persistiram apesar do governo. Por fim, o governo teve de se valer de novas artimanhas jurídicas para superar os obstáculos na aprovação de MPs: por duas vezes, Temer revogou uma MP que estava perto de caducar e editou outra, com texto reformulado, mas mantendo o mesmo sentido da anterior, configurando, na prática, a reedição de medidas provisórias².

Em suma, a inclusão das comissões mistas no rito de tramitação das MPs em 2012 levou a uma nova fase desse instrumento constitucional. Acabou com a figura do relator de plenário e com a possibilidade de gerenciar a coalizão por meio da distribuição das relatorias. Além disso, aumentou os custos de aprovação, contribuindo para a crise de governabilidade do governo Dilma e levando o governo Temer a adotar inovações jurídicas para superar esses obstáculos.

5ª Fase – Limitações Institucionais (2019 em diante)

A última fase das medidas provisórias corresponde a uma série de intervenções legislativas e judiciais que limitaram ainda mais as prerrogativas presidenciais quanto à edição de MPs, e teve espaço no governo Bolsonaro.

Sendo um Presidente minoritário e não tendo uma coalizão de apoio no Congresso, Bolsonaro utilizou-se das medidas provisórias de maneira singular. As MPs passaram a ser, muitas vezes, apenas respostas políticas ao eleitorado, uma *prestação de contas legislativa* (BEDRITICHUK *et al*, 2020) atendendo a promessas de campanha, sem, contudo, a real intenção ou o esforço efetivo para transformá-las em lei. Valiam muito mais do ponto de vista simbólico do que para criar políticas públicas efetivas.

² As MPs 755 e 768, que estavam perto do fim do prazo de vigência, foram revogadas, respectivamente, pelas MPs 781 e 782. Essas MPs revogadoras reeditaram o sentido das MPs revogadas, embora com diferente texto. Essa reedição, na prática, foi posteriormente declarada inconstitucional pelo STF, no âmbito da ADI 5709.

A demora na indicação da liderança no governo no Congresso e a inércia na articulação das comissões apontam para essa mudança de percepção do governo quanto às MPs. Sobretudo, o grande número de MPs rejeitadas sinaliza nesse sentido: das 44 MPs não orçamentárias editadas em 2019, 18 foram rejeitadas expressa ou tacitamente e 6 ainda não haviam concluído sua tramitação em maio de 2020, o que leva a uma taxa de sucesso de pouco mais de 50%. O número, extremamente baixo, revela como o governo passou a se importar mais com a edição e o impacto político de uma MP do que as articulações para transformá-la em lei.

Outro indício desse comportamento de Bolsonaro com as MPs foi em relação à MPV 892, que dispensava a publicação de balanços de empresas em jornais de grande circulação. A medida afetava enormemente as receitas de vários jornais, e encontrou grande resistência entre os parlamentares. Mesmo com todos os sinais de que o relatório do governo seria rejeitado na comissão, o governo decidiu ir para o voto – preferiu mostrar para o eleitorado o cumprimento de promessas do que compor algum acordo político ou mesmo evitar a derrota pública na comissão. Afinal, o relatório foi rejeitado na comissão, sendo a primeira vez que isso ocorreu desde a EC nº 32, de 2001.

Aproveitando esse vácuo de articulação, outros atores começaram a tolher a prerrogativa presidencial e alterar as feições do instituto. O Presidente da Câmara, deputado Rodrigo Maia, passou a sugerir, por ofício, indicações de deputados para a presidência e as relatorias das comissões de MP, arrostando para si uma tarefa que tradicionalmente cabia à liderança do governo.

Outra limitação importante foi o sobrestamento de MPs polêmicas, medida adotada pelo Presidente do Congresso, senador Davi Alcolumbre. Desde 1988, houve três tentativas de “devolução” de uma MP ao Executivo pelo Presidente do Congresso, e todas elas enfrentaram questionamentos do ponto de vista jurídico e foram revistas posteriormente. Davi Alcolumbre evitou os questionamentos jurídicos e simplesmente “engavetou” as MPs 895 e 896, sem um ato de devolução. Impediu a tramitação dessas duas MPs, sem despachá-las às respectivas comissões mistas.

Ainda que produzindo efeitos jurídicos, as MPs foram destinadas à caducidade por decisão unilateral do Presidente do Congresso. A medida certamente criou um precedente político que poderá ser utilizado no futuro, ainda que com Executivos mais fortes politicamente. Além disso, a intervenção do STF, suspendendo o efeito de diversas MPs, também foi um fator que limitou ainda mais o instituto.

Esse período de articulação política deficiente, com um grande volume de MPs perdendo eficácia, e com limitações institucionais à prerrogativa de edição de MPs pode ser enxergado como um período de transição para mais uma reforma do instituto. Com efeito, após tramitar por mais de oito anos na Câmara, a PEC 70/2011, que altera o art. 62 da Constituição, foi finalmente aprovada em dois turnos, limitando fortemente o poder do Executivo, pois previa um prazo definido para a comissão, outro para a Câmara e ainda outro para o Senado. O detalhe é que vencido o prazo da comissão sem a emissão do parecer, a MP perdia vigência ainda nessa arena.

Retornando ao Senado em 2019, aquela Casa aprovou a PEC em dois turnos, mas com uma emenda de redação que alterava bastante no texto, gerando questionamentos internos sobre a obrigatoriedade ou não do parecer da comissão mista antes da análise em plenário. Diante do impasse, a Emenda Constitucional não foi promulgada até hoje, mesmo já tendo sido aprovada em dois turnos pelas das Casas. De toda forma, é uma carta na manga do Congresso para limitar ainda mais o poder presidencial no tocante às MPs.

Considerações Finais

Nenhum Presidente abriu mão de usar as medidas provisórias desde a redemocratização. Mais do que medidas utilizadas em caso de relevância e urgência, as MPs se tornaram uma prática habitual no governo de qualquer Presidente, sendo instrumentos fundamentais para estruturar a relação Executivo/Legislativo.

No entanto, como foi mostrado no estudo, ao se analisar a evolução do instituto ao longo do tempo, percebem-se mudanças radicais em seu delineamento formal, alterando ora o uso estratégico pelo Presidente, ora a dinâmica de apreciação no Congresso. Não se pode falar propriamente nas medidas provisórias dentro do presidencialismo de coalizão, porque o instrumento se prestou a diferentes objetivos em diferentes momentos temporais. Assim, foram apresentadas fases de evolução das medidas provisórias, buscando entender em cada momento qual o uso feito das MPs pelo Congresso e que efeitos esse uso teve na relação Executivo/Legislativo.

Uma implicação é que há uma impropriedade analítica em se analisar MPs em séries temporais, desconsiderando as mudanças ocorridas no instituto ao longo do tempo. A diferença mais óbvia consiste em reunir em uma mesma estatística dados das MPs antes e depois da EC nº 32, de 2001, posto que essa emenda constitucional alterou profundamente o trâmite das MPs.

Mais do que entender se a MP configura uma ação unilateral do Presidente ou se há delegação do Congresso que autoriza esse poder legislativo do Executivo, importa compreender mais a fundo as nuances do processo legislativo e o uso estratégico que cada administração faz desse instrumento constitucional. Isso porque alterações institucionais, como a inclusão de arenas decisórias, têm impactos nos comportamentos e nas expectativas dos atores, bem como no jogo político travado entre Executivo e Legislativo.

Apesar das recentes limitações, pode-se arriscar a previsão de que a MP ainda será fundamental dentro do presidencialismo de coalizão. Entretanto, se será instrumento político para solucionar problemas de barganha dentro da coalizão governista, se será utilizada meramente como prestação de contas legislativas, ou se seu uso implicará em crise de governabilidade pela dispersão do processo decisório e perda de controle do governo, isso dependerá do delineamento formal da medida provisória bem como da estratégia do Executivo, fatores que devem estar no foco dos analistas.

Referências

ALMEIDA, Acir. Informação, Delegação e Processo legislativo: A Política das Medidas Provisórias. **Texto para Discussão**, n. 1933, Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

AMORIM NETO; Octavio; TAFNER, Paulo. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das Medidas Provisórias. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, 2002.

BEDRITICHUK, Rodrigo R. **Da popularidade ao impeachment: medidas provisórias, mudanças institucionais e a crise política no Governo Dilma**. Brasília: Senado Federal, 2017.

_____; VERONEZE, Guilherme Marques; CARDOSO, Marcus Paulo da Silva; FERREIRA JUNIOR, Nivaldo Adão. **Novos padrões de produção legislativa e uma radiografia do Senado**. Manuscrito, 2020.

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

FERREIRA JUNIOR, Nivaldo Adão. **Instituições informais, ambiente institucional e presidencialismo de coalizão: redesenho do processo político decisório no Congresso Nacional a partir de estudo de caso para as Medidas Provisórias**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

FIGUEIREDO Argelina; CANELLO Júlio; VIEIRA, Marcelo. Governos Minoritários no Presidencialismo Latino-Americano: Determinantes Institucionais e Políticos. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, p. 839-875, 2012.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. O Congresso e as Medidas Provisórias: Abdicação ou Delegação? **Novos Estudos Cebrap**, n. 47, p. 127-154, mar. 1997.

MACHIAVELI, Fernanda. **Medidas Provisórias: Os Efeitos Não Antecipados da EC 32 nas Relações entre Executivo e Legislativo**. Dissertação (mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

POWER, Timothy. The pen is mightier than the Congress: presidential decree power in Brazil. *In*: CAREY, John e SHUGART, Matthew (eds.). **Executive Decree Authority**. New York: Cambridge University Press, 1998.

RENNÓ, Lucio. Executive-Legislative Relations in Brazil: Is 2009 the First Year of the Rest of Our Lives? **Revista de Ciência Política**, v. 30, n. 2, pp. 213-230, 2010.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RENNO, Lucio. Under What Conditions Do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case. **The Journal of Politics**, v. 67, 1, fev. 2005.

_____. Agenda Power, Executive Decree Authority, and the Mixed Results of Reform in Brazilian Congress. **Legislative Studies Quarterly**, XXXIII, 1, fev. 2008.

TÍTULO - TÍTULO

Há alguns anos, Brasília tem-se consolidado como destino turístico atraente não somente para os admiradores da cidade-museu projetada por Lucio Costa e dos monumentos de Oscar Niemeyer, conjunto arquitetônico declarado pela UNESCO¹, em 1987, patrimônio cultural da humanidade². Cada vez mais observa-se presença maior de brasileiros oriundos dos mais diversos recantos do país que vêm a Brasília movidos não tanto pelo amor à arte, mas pelo interesse em conhecer de perto o centro dos grandes debates nacionais e das decisões políticas que afetam diretamente suas vidas. Entre os edifícios mais visitados pelos turistas está o Palácio do Congresso Nacional, que abriga a Câmara dos Deputados e o Senado Federal.

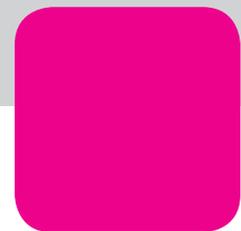
Nas dependências da Câmara, os visitantes têm acesso a vários espaços, dentre os quais um, no Salão Verde, que chama especial atenção pela invulgar finalidade em uma Casa legislativa: a exposição de presentes protocolares, uma vitrine que se destina a exibir objetos oferecidos por autoridades estrangeiras em visita à Câmara, ou a deputados, individualmente ou em delegações, que viajam ao exterior em missões oficiais. Mas o que uma autoridade estrangeira faz em visita à Câmara? E o que fazem no exterior deputados brasileiros se é competência do Presidente da República, diretamente ou por meio do Ministério das Relações Exteriores, manter relações com estados estrangeiros e celebrar tratados, tal como estabelece a Constituição Federal³?

Nesse ponto da visita à Câmara é indisfarçável a expressão de curiosidade dos turistas quando ouvem o termo “*diplomacia parlamentar*”. No entanto,

1 Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia/unesco/>>. Acesso em: 2 jul. 2020.

2 BRASIL. Palácio do Planalto. **Brasília, Patrimônio Cultural da Humanidade**. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/restauracao/brasilia-patrimonio-cultural-da-humanidade> >. Acesso em: 2 jul. 2020.

3 BRASIL. Constituição Federal(1988). Art. 84, incisos VII e VIII. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/civil_03/constituicao/constituicao.htm >. Acesso em: 2 jul. 2020.



PATRÍCIA

Lest, ullamenis eum voloratur
am, quis ium labor as conem cus
illoresciam, quosa priori incnem fugias
rende molorectatur aut moloreriae
consegue peritaquiat ipicimus.

Xime con nobissum doluptatis
sumqui sunt re venti totas saerchilia
nos magnimod ulles cor minciliquam
landi quia con estrumentem. At aut eni
consed ea is magnatibus voluptius
num que nonsequi des doloribus
is ullacestium quossit aquatem ex
earum voluptur sequi berum imincil
iumentem quo venitae consed mi,
sed es del iur

mesmo para os que têm familiaridade com o trabalho no Congresso Nacional, a atuação dos parlamentares brasileiros junto a Casas legislativas de outros países, organismos parlamentares multilaterais e representações diplomáticas estrangeiras ainda causa muitas dúvidas e um certo ceticismo. Qual é o propósito de um deputado, eleito por pessoas que estão a milhares de quilômetros de Washington ou Buenos Aires, encontrar-se com parlamentares desses países se é aqui que estão os problemas que eles precisam resolver?

Ainda que a celebração dos tratados internacionais seja competência privativa do Presidente da República, é preciso esclarecer que política externa é uma política pública que produz resultados ou mudanças na realidade dos brasileiros. A formulação da política externa é competência do Ministério das Relações Exteriores, possuidor de expertise e detentor das atribuições formais para fazê-lo. Contudo, por determinação constitucional, os conteúdos dos instrumentos de política externa, que são os tratados internacionais, estão sujeitos à ratificação do Congresso Nacional.

O envio de acordos internacionais celebrados pelo Poder Executivo à Câmara e ao Senado tem como um de seus propósitos assegurar que seus conteúdos espelhem a ampla variedade de interesses existentes na nossa sociedade. Os representantes do povo e dos estados brasileiros não participam formalmente do processo de elaboração e negociação dos termos dos tratados internacionais que deverão aprovar ou rejeitar, mas possuem meios formais para se informarem sobre seus conteúdos, como os requerimentos de informação e a possibilidade de convocar Ministros de Estado para comparecerem ao Congresso Nacional⁴⁵⁶ Contam, ainda, com a importante colaboração da Assessoria Especial de Relações Federativas e com o Congresso Nacional do Ministério das Relações Exteriores (AFEPA/MRE), que oferece subsídios aos parlamentares sobre quaisquer temas de política externa que venham a requerer. Entretanto, esses instrumentos de acompanhamento da atuação do Poder Executivo não limitam deputados e senadores a buscarem outros meios para se informarem a respeito dos conteúdos dos atos internacionais, tampouco prejudicam que mantenham canais de diálogo com parlamentares estrangeiros que, igualmente, participam do processo de ratificação desses tratados em seus respectivos países.

Essa interlocução entre parlamentares de diferentes países é o cerne da diplomacia parlamentar.

Ressalte-se que a ratificação de acordos internacionais retrata apenas uma das muitas circunstâncias em que pode haver necessidade, ou interesse, de interação entre parlamentares brasileiros e estrangeiros, sendo que a diplomacia parlamentar pode, por vezes, adiantar-se à atuação do Ministério das Relações Exteriores para a construção de pautas que, no futuro, possam ser objeto de um acordo internacional.

Uma forma emblemática da prática da diplomacia parlamentar deu-se em dezembro de 2019, quando o presidente da Câmara, Deputado Rodrigo Maia (DEM/RJ), viajou à Argentina acompanhado de comitiva

4 BRASIL. Regimento Interno da Câmara dos Deputados (1989). Art. 116, inciso I. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2012-2019%20A.pdf>>. Acesso em: 2 jul. 2020.

5 BRASIL. Regimento Interno do Senado Federal (1970) Art. 216. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RIS-F+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>>. Acesso em: 2 jul. 2020.

6 BRASIL. Regimento Interno da Câmara dos Deputados (1989). Art. 219, §§ 1º e 2º. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2012-2019%20A.pdf>>. Acesso em: 2 jul. 2020.

de deputados de vários partidos. Na ocasião, encontrou-se não só com seu homólogo na Câmara de Deputados da Argentina, Deputado Sergio Massa, mas com o então presidente eleito daquele país, Alberto Fernández⁷⁸, a quem reafirmou a disposição do parlamento brasileiro em manter as boas relações com o país vizinho. Assim, ao desempenhar papel conciliador com um dos principais parceiros políticos e econômicos do Brasil, o Presidente da Câmara salvaguardou os interesses nacionais da mesma forma que caberia a um diplomata brasileiro fazê-lo. A diferença foi que, naquelas circunstâncias, ele agiu com a independência própria ao exercício do mandato parlamentar, cujos limites são impostos pelas prerrogativas institucionais do cargo de Presidente da Câmara dos Deputados.

Da mesma forma, em novembro de 2019, delegação de deputadas brasileiras, chefiada pela primeira Primeira-Secretária da Câmara, Deputada Soraya Santos (PL/RJ), viajou em missão oficial aos Estados Unidos para encontrar-se com expoentes da bancada feminina na Casa dos Representantes⁹ e com os presidentes do Grupo Parlamentar de Amizade Estados Unidos-Brasil¹⁰¹¹. Além do incremento nos canais de diálogo que encontros dessa natureza conferem às relações entre os membros dos dois parlamentos, essas visitas servem, ainda, para promover a cooperação interparlamentar e o intercâmbio de experiências em temas variados.

A intensa agenda de encontros que as deputadas brasileiras cumpriram no Congresso americano para tratar de tópicos da pauta feminina é um bom exemplo de como a diplomacia parlamentar, quando bem desempenhada, pode ser produtiva: ao trocarem informações e ideias para combater a violência doméstica e promover a capacitação de mulheres para o mercado de trabalho, temas que desconhecem fronteiras e, portanto, interessam às duas partes, as deputadas brasileiras trouxeram na bagagem novas percepções que em muito podem contribuir para a formulação de melhores políticas públicas nesse domínio.

Da mesma forma, pedidos recebidos de vários parlamentos do mundo para que o Senado brasileiro compartilhe tecnologia própria, desenvolvida para realizar sessões virtuais durante a crise do novo coronavírus¹², demonstram que a diplomacia parlamentar apresenta possibilidades de auxílio e cooperação em inúmeros assuntos.

Ao visitarem outros países, deputados e senadores brasileiros têm, ainda, a oportunidade de travarem contatos com representantes de comunidades brasileiras no exterior. Em que pese

7 <https://renovamidia.com.br/maia-viaja-a-argentina-para-encontro-com-presidente-eleito/>

8 MORAIS, Tarcisio. Maia viaja à Argentina para encontro com presidente eleito. Renova Mídia, 2019. Disponível em: < <https://renovamidia.com.br/maia-viaja-a-argentina-para-encontro-com-presidente-eleito/> > . Acesso em: 2 jul. 2020.

9 LAWRENCE, Brenda. (@RepLawrence) "I met with a Brazilian congressional women delegation to discuss critical issues impacting women in the U.S. and Brazil!". 17 de novembro de 2019. 11h46 pm. Disponível em: <<https://twitter.com/RepLawrence/status/1196243274031357952> > . Acesso em: 2 jul. 2020.

10 MEED, Gregory. (@RepGregoryMeeks) "As co-chair of the Congressional Brazil Caucus with @RepLaHood, it was my pleasure to welcome a delegation of Brazilian Congresswomen. We must continue to champion and elevate the power of women in all facets of society, here and abroad. Look forward to working together.". 14 de novembro de 2019. 3:24 pm. Disponível em: <https://twitter.com/RepGregoryMeeks/status/1195029862722998272> . Acesso em: 2 jul. 2020.

11 BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/outros/gruposparlamentaresin> > . Acesso em: 2 jul. 2020.

12 Redação Jornal de Brasília. **Senado vai exportar sistema de votação remota para outros países**. Jornal de Brasília. POLÍTICA & PODER, 2020. Disponível em: < <https://jornaldebrasil.com.br/politica-e-poder/senado-vai-exportar-sistema-de-votacao-remota-para-outros-paises/> > . Acesso em: 2 jul. 2020.

não haver representação política dos brasileiros que vivem em outros países, como é o caso da Itália¹³, que eleger deputados e senadores para representarem regiões fora de seu território, as demandas das numerosas comunidades brasileiras no exterior são de grande interesse dos parlamentares brasileiros¹⁴.

A diplomacia parlamentar pode também ser desempenhada por meio da participação de deputados e senadores em debates conduzidos no âmbito de organizações parlamentares internacionais. A maior de todas é a União Interparlamentar¹⁵ (UIP). Criada em 1889, congrega 179 países, sendo o Brasil membro desde 1954. Além da UIP, que atua estreita parceira com a Organização das Nações Unidas (ONU), existem organizações interparlamentares regionais como a Confederação Parlamentar das Américas (COPA)¹⁶, a Assembleia Euro-Latino-Americana (EUROLAT)¹⁷ e a Assembleia Parlamentar da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (AP-CPLP)¹⁸, dentre outros espaços onde parlamentares de várias nacionalidades podem reunir-se para o encaminhamento temas e soluções de interesse comum.

Como mencionado anteriormente, diplomacia não é atividade exclusiva dos quadros do serviço exterior, mas de todos os que representam e promovem os interesses de um país fora das fronteiras nacionais. É de competência exclusiva do MRE a execução da política externa definida pelo Presidente da República e a representação do governo brasileiro perante outros países e organizações internacionais. Um parlamentar não pode representar o Brasil em uma reunião internacional. Não pode nem mesmo representar o Poder Legislativo federal do qual é membro, pois essa atribuição é dos Presidentes de cada uma das Casas do Congresso Nacional. Mas senadores e deputados podem acompanhar e colaborar com a elaboração de uma política externa que se coadune com os interesses dos seus estados e dos cidadãos que os elegeram. Não há nessa percepção quaisquer conflitos de atribuições entre parlamentares e diplomatas, porque se estes representam um determinado governo, aqueles representam as várias matizes políticos e interesses que compõem a complexa sociedade brasileira.

Assim, a surpresa dos turistas ao depararem-se com os presentes protocolares oferecidos aos membros da Câmara é compreensível na medida em que ainda prevalece a visão de que os interesses do eleitores e dos estados brasileiros estão restritos aos limites do nosso território. Contudo, ao darem-se conta de que uma decisão tomada a milhares de quilômetros de sua cidade possa ter consequências imediatas na sua vida, o cidadão percebe que, em tempos de globalização e revolução tecnológica, as distâncias e as fronteiras físicas desapareceram. Assim, contar com representantes políticos que possam levar a outros parlamentos e organizações parlamentares

13 Agenzia Nazionale Stampa Associata (ANSA). **Dois brasileiros devem ser eleitos ao Parlamento da Itália**. Isto É., 7 de março de 2018. Disponível em: < <https://istoe.com.br/dois-brasileiros-devem-ser-eleitos-ao-parlamento-da-italia/>> . Acesso em: 2 jul. 2020.

14 Da Redação. **Com repasses de R\$ 37 bi, brasileiros no Exterior querem eleger deputados**. Agência Senado, 24 de setembro de 2019. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/09/24/com-repasses-de-r-37-bi-brasileiros-no-externo-querem-eleger-deputados>> . Acesso em: 2 jul. 2020.

15 UNIAO INTERPARLAMENTAR (UIP) . Disponível em: < <https://www.ipu.org>> . Acesso em: 2 jul. 2020

16 CONFEDERACAO PARLAMENTAR DAS AMERICAS (COPA). Disponível em: < <http://www.copa.qc.ca/esp/index.html>> . Acesso em: 2 jul. 2020.

17 ASSEMBLEIA PARLAMENTAR EURO-LATINO-AMERICANA (EUROLAT). Disponível em: < https://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/menu_pt.htm> . Acesso em: 2 jul. 2020

18 ASSEMBLEIA PARLAMENTAR DA COMUNIDADE DE PAISES DE LINGUA PORTUGUESA (AP-CPLP). Disponível em: < <http://www.ap-cplp.org/apresentacao.html>> . Acesso em: 2 jul. 2020.

multilaterais informações mais precisas sobre realidades tão complexas como as que encontramos dentro de um mesmo estado brasileiro contribui para aumentar a probabilidade de que haja maior equivalência entre políticas públicas decorrentes de acordos internacionais e os verdadeiros anseios da sociedade brasileira.

É a diplomacia parlamentar firmando-se não mais como atividade complementar, mas essencial para o desempenho de um mandato plenamente condizente com o que se espera de uma deputada ou deputado do século 21.