

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Direito
Programa de Pós-graduação em Direito

Luciana Lopes Nominato Braga

**A LUZ DO SOL PRODUZ LEIS MAIS ROBUSTAS? O impacto da transmissão
das reuniões de comissão no processo legislativo de Minas Gerais**

Belo Horizonte
2023

Luciana Lopes Nominato Braga

A LUZ DO SOL PRODUZ LEIS MAIS ROBUSTAS? O impacto da transmissão das reuniões de comissão no processo legislativo de Minas Gerais

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Fabiana de Menezes Soares

Belo Horizonte
2023

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário Junio Martins Lourenço - CRB/6-3167.

B8131 Braga, Luciana Lopes Nominato
A luz produz leis mais robustas? [manuscrito]: o impacto da transmissão das reuniões de comissão no processo legislativo de Minas Gerais / Luciana Lopes Nominato Braga.-- 2023.
[115 p.]: il.

Inclui apêndice e anexo.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.
Inclui bibliografia.

1. Minas Gerais - Assembleia Legislativa. 2. Leis - Elaboração - Brasil - Teses. 3. Processo legislativo - Brasil.
4. Transparência na administração pública. 5. Responsabilidade (Direito). I. Soares, Fabiana de Menezes. II. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de Direito. III. Título.

CDU: 340.134



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

UFMG

ATA DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DA ALUNA LUCIANA LOPES NOMINATO BRAGA

Realizou-se, no dia 16 de agosto de 2023, às 14:00 horas, Auditório Francisco Luiz da Silva Campos, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de dissertação, intitulada *A Luz do Sol gera leis mais robustas? O impacto da transmissão das reuniões de comissão no processo legislativo da ALMG.*, apresentada por LUCIANA LOPES NOMINATO BRAGA, número de registro 2021652615, graduada no curso de DIREITO, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em DIREITO, à seguinte Comissão Examinadora: Prof(a). Fabiana de Menezes Soares - Orientador (Faculdade de Direito), Prof(a). Adamo Dias Alves (Faculdade de Direito), Prof(a). Manoel Leonardo Wanderley D Santos (DCP/UFMG), Prof(a). Joao Trindade Cavalcante Filho (Senado Federal).

A Comissão considerou a dissertação:

(X) Aprovada, tendo obtido a nota 90 pontos.

() Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada por mim e pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 16 de agosto de 2023.

Prof(a). Fabiana de Menezes Soares (Doutor) Nota 90: pontos

Prof(a). Adamo Dias Alves (Doutor) Nota 90: pontos

Prof(a). Manoel Leonardo Wanderley D Santos (Doutor) Nota: 90 pontos

JOAO TRINDADE CAVALCANTE Assinado de forma digital por JOAO TRINDADE CAVALCANTE FILHO:05795199451
FILHO:05795199451 Dados: 2023.08.31 17:51:59 -03'00'

Prof(a). Joao Trindade Cavalcante Filho (Doutor) Nota: 90 pontos.

Aos nenenzos

AGRADECIMENTOS

Aos colegas da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, em especial Daniela Duarte, Valéria Guimarães, Elton Seixas e Joel Neto, que respectivamente me auxiliaram no acesso, no tratamento de dados, nas questões relativas ao plenário e à implantação do projeto das Transmissões Interativas das Comissões. Às colegas Raquel Barreto e Raquel Novais, pelos trabalhos pioneiros sobre a TV Assembleia, que me inspiraram a pesquisar sobre as transmissões por internet.

À Tetê, Claret e Adriano que se desdobraram nos cuidados com as crianças para compensar minhas ausências.

À minha orientadora, professora Fabiana, por me receber tão bem em seu grupo de pesquisa.

Aos membros do Observatório da Lei, em especial ao também colega de ALMG, Marcelo Fonseca, pelas constantes trocas.

À banca de qualificação, pelas contribuições e sugestões ao projeto original. Sem estes apoios o trabalho não poderia ter sido realizado.

“As leis são como as salsichas, é melhor não saber como são feitas.”

Bismarck (atribuído)

“A luz do sol é o melhor desinfetante.”

Louis Brandeis

RESUMO

A transparência do processo legislativo tem sido preconizada pelos manuais de boas práticas em legística e adotada pelos parlamentos em todo o mundo, em especial sob a forma de publicização, ao vivo, das reuniões de comissões.

Não obstante a prática, há controvérsias sobre os efeitos da transparência, que podem ser resumidas em três correntes: “*Luz do Sol*” que considera o impacto positivo para *accountability*, participação e informação; “*Armadilha da Transparência*”, que aponta as consequências não intencionais negativas, como inibição do debate e da formação de consenso e a “*Ignorância Racional*”, que aponta baixo impacto das políticas de transparência.

Em 2017, em meados da 18ª legislatura, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais adotou a transmissão, por Youtube, de suas reuniões, tornando possível um experimento natural para comparar diversos indicadores de robustez do processo legislativo entre os períodos com e sem transparência.

Palavras-chave: Transparência; legislativo; comissões legislativas; Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

ABSTRACT

Transparency of legislative proceedings has been advocated by good practices guides and adopted by parliaments around the world, especially in the form of live streaming of committee meetings.

Nevertheless, there are controversies about the real effects of transparency, which can be summarized in three groups: “sunshine” which considers the positive impact on accountability, participation and information; “transparency trap”, which points to unintended negative consequences, such as inhibition of debate and consensus building; and “rational ignorance”, which points to the low impact of transparency policies.

In 2017, in the middle of the 18th legislature, the Legislative Assembly of Minas Gerais started live transmitting its meetings via Youtube, making possible a natural experiment to compare several proxies of robustness of the legislative process between periods with and without transparency.

Keywords: Transparency; legislative; legislative commissions; Legislative Assembly of the State of Minas Gerais.

LISTA DE TABELAS

Tabela 01.....	68
Tabela 02.....	74
Tabela 03.....	74
Tabela 04.....	78
Tabela 05.....	81
Tabela 06.....	82
Tabela 07.....	82
Tabela 08.....	82
Tabela 09.....	83
Tabela 10.....	84
Tabela 11.....	86
Tabela 12.....	87
Tabela 13.....	90
Tabela 14.....	90
Tabela 15.....	91
Tabela 16.....	93
Tabela 17.....	93
Tabela 18.....	96
Tabela 19.....	96
Tabela 20.....	97
Tabela 21.....	100
Tabela 22.....	100
Tabela 23.....	103
Tabela 24.....	103
Tabela 25.....	104
Tabela 26.....	104
Tabela 27.....	105
Tabela 28.....	105

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1.....	50
Figura 2.....	58
Figura 3.....	71
Figura 4.....	77
Figura 5.....	81
Figura 6.....	81
Figura 7.....	86
Figura 8.....	89
Figura 9.....	90
Figura 10.....	95
Figura 11.....	95
Figura 12.....	102
Figura 13.....	103

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AC – Audiência de Convidados
ADE – Análise Econômica do Direito
AIL – Análise de Impacto legislativa
AIR – Análise de Impacto Regulatória
ALMG – Assembleia Legislativa de Minas Gerais
AP – Audiência Público
IPU – Interparliamentary Union
LDPP – Lei de Denominação de Próprios Públicos
LO – Lei Ordinárias
LUP – Lei de Utilidade Pública
NT – Não transmitidas
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PL – Projeto de Lei
SRC – Sistema de Reunião de Comissão
TIC – Tecnologia de Informação e Comunicação
T – Transmitidas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1 A Ideia da Transparência.....	20
1.1 – Transparência e representação.....	20
1.2 – Transparência e resultados.....	22
1.3 – Transparência nos parlamentos.....	24
1.4 – Transparência e Legística.....	27
1.5 – Transparência nas Comissões.....	30
1.5.1 – As abordagens distributivista e informacional das comissões.....	31
1.5.2 – Problemas da transparência.....	34
1.6-Transparência como sinalização de prestígio político.....	36
1.7-Transparência para quê?.....	39
2 – A política de transparência.....	42
2.1 – Tecnologias e transparência legislativa: histórico e atual.....	43
2.2 – Legislação e Transparência.....	53
2.3 – Transparência e Transmissões na ALMG.....	56
3 – O resultado da transparência.....	64
3.1 – As Proxies.....	64
3.2 – As Hipóteses.....	66
3.2.1-Considerações metodológicas.....	70
3.1.1-Considerações metodológicas.....	70
3.3 – Da Ocorrência.....	73
3.4 – Das Audiências Públicas e Audiências com Convidados.....	79
3.5 – Da Duração e da Presença.....	84
3.6 – Dos Projetos de lei analisados e dos Pareceres pela rejeição.....	92
3.7 – Dos Pareceres em Plenário.....	97
3.8 – Leis, Vetos, ADI e Revogações.....	99
CONCLUSÃO.....	107
REFERÊNCIAS.....	110
APÊNDICES.....	115
ANEXOS.....	119

INTRODUÇÃO

“As leis são como as salsichas, é melhor não saber como são feitas” diz a frase de autoria controversa cujo conteúdo não parece tão injusto quando acompanhamos de perto certas discussões legislativas. Em sentido oposto, temos outro famoso adágio, este resgatado pelo juiz da suprema corte americana, Louis Brandeis, para quem a publicidade era o remédio para os males políticos e sociais: “a luz do sol é o melhor desinfetante”.

É nesta tensão de insights aparentemente irreconciliáveis sobre os efeitos da transparência no mundo legislativo que se insere esta pesquisa. Propõe-se compreender, por meio da análise de uma série de dados, quais são os efeitos observáveis, no processo legislativo, da política de transparência das reuniões de comissão da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG).

Em 2017 a ALMG adotou um sistema de exibição ao vivo via Youtube e via site institucional das suas reuniões de comissão. Até então essas reuniões poderiam ou não serem exibidas pela TV Assembleia – regra geral, não eram, sendo a TV priorizada para reuniões de plenário, audiências públicas e outras programações de cunho informativo e educacional. A mudança, ocorrida sob uma mesma legislatura, possibilitaria a condução de uma espécie de experimento natural - há diferenças no desenrolar do processo legislativo antes e depois da política de transparência? Há diferenças entre as normas produzidas sob um ou outro sistema? A transparência, na forma de divulgação instantânea do processo deliberativo nas comissões, pode levar a resultados legislativos mais robustos?

A transmissão das reuniões de comissão na ALMG não é uma iniciativa isolada, nem uma invenção do parlamento mineiro. O problema se insere no tema mais geral da transparência dos governos, e, em específico, à sua aplicação ao processo de produção de leis e regulações por meio de recursos midiáticos.

Da defesa do princípio da publicidade de Bentham aos “5 Princípios da Boa Legislação” preconizados pela *Better Regulation Task Force* no Reino Unido ainda nos anos 90, passando pelos atuais guias da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a transparência ou publicidade de dados e de processos na construção das normas jurídicas é recomendada por boa parte da literatura

como forma de promover um melhor ambiente normativo.

Lado outro, há também autores que apontam problemas do "excesso" de transparência, suas consequências não intencionais ou a supervalorização de seus efeitos. Discute-se, por exemplo, se a transparência dos parlamentos, sobretudo das comissões, que são órgãos especializados e importantes na análise de proposições, não levaria os legisladores a deixar em segundo plano a busca de composição entre os pares, e a tomar decisões clientelistas para sinalização junto ao seu público votante, ou mesmo escolherem outras arenas, mais opacas, para a real tomada de decisão. Ainda, há quem questione se de fato a transparência traz algum impacto significativo, uma vez que as políticas de abertura e *e-governo* não parecem ter tido o condão de ampliar a participação, ao menos não da forma esperada pelos *policy-markers*.

Assim, ao longo do capítulo 1 tratamos as “ideias da transparência” sob diferentes perspectivas. Buscamos descrever os antecedentes históricos e recomendações atuais sobre transparência como princípio e como meio para melhor governança; compreender o papel da transparência legislativa para a legística e trazer diferentes perspectivas da ciência política sobre o tema, além de fazer breves apontamentos sobre transmissões como veículo de prestígio e sobre questionamentos trazidos pela baixa participação.

Para além das recomendações e estudos sobre o tema, a implantação de fato de mecanismos de participação e de transparência tem sido uma tendência observada nos legislativos de todo o mundo. Pesquisa realizada ainda em 2009 pela Inter-Parliamentary Union (IPU) mostrou que 43% dos parlamentos pesquisados já usavam transmissão via web das sessões do plenário e 20% transmitiam as reuniões de comissões, enquanto 30% consideravam a hipótese.

Já em 2018, os dados mostravam que 39% dos 101 parlamentos pelo mundo disponibilizavam áudios ou vídeos dos trabalhos de suas comissões. Ao longo dos anos, como veremos, esse percentual aumentou, em especial após a pandemia de 2019, quando muitos trabalhos legislativos passaram a ser feitos e exibidos de modo remoto. No capítulo 2 trataremos dessa “política da transparência”, mostrando o histórico de adoção das práticas, formas tecnológicas adotadas, legislação e aplicação no Brasil e no mundo. Em especial, analisaremos o projeto Transmissão das Comissões, da Assembleia Legislativa, fruto de Deliberação da Mesa que instituiu, dentro de uma política de

direcionamento estratégico, o objetivo de dar maior visibilidade e transparência aos trabalhos das comissões.

Finalmente, no capítulo 3, desenvolvemos uma proposta de teste da transparência na experiência da Assembleia Legislativa. Como abordado no capítulo 1, o corpo teórico não é unânime quanto aos efeitos da transparência, não obstante as recomendações normativas serem reconhecidas e adotadas conforme capítulo 2. Assim, há uma controvérsia relevante que coloca em discussão as práticas correntes dos parlamentos, que optam, cada vez mais, pela transparência na forma de disponibilização do *streaming*, ao vivo, de reuniões, como fez a ALMG.

Para sistematizar a controvérsia, arrolamos as hipóteses das três principais correntes que podem ser resumidas a partir da literatura: a primeira, que chamaremos de “*Luz do Sol*”, considera que transparência das comissões legislativas teria um impacto positivo na qualidade das leis produzidas, uma vez que promove a prestação de contas ou *accountability*, a participação cidadã e a abertura do processo legislativo a todas as vozes.

A segunda, “*Armadilha da Transparência*”, considera que a transparência pode ter consequências indesejadas ou contraproducentes, como inibir debates, comprometer a divulgação de informações ou dificultar a formação de consenso. A terceira corrente, da “*Ignorância Racional*”, prevê pouco efeito das políticas de transparência e de participação de um modo geral, entendendo que há excesso de informação e alto custo de oportunidade para eleitores acompanharem debates. O capítulo pretendeu, assim, confrontar os resultados esperados pelas três correntes acima nos dois períodos de uma mesma legislatura, com e sem as transmissões, na Assembleia de Minas Gerais.

Propôs-se para tal a comparação de uma série de indicadores para aferir os efeitos da transparência das reuniões, a saber: realização ou cancelamento de reuniões; realização de reuniões participativas, como audiências públicas e reunião com convidados; assiduidade parlamentar; duração de reuniões; número de proposições analisadas e pareceres pela rejeição; relatorias em plenário; leis ordinárias exaradas e sua situação: tipo, revogações, inconstitucionalidade, e vetos.

Tais indicadores são *proxies*, *isso é*, dados aproximativos da qualidade do processo legislativo e da lei, que podem ser usados como parâmetros para avaliação da

robustez do processo. Comparando dados antes e depois da adoção do *streaming* das reuniões de comissão da Assembleia Legislativa de Minas, procurou-se entender se e como a transparência nas comissões afetam o sistema de produção normativa.

Assim, para a “*hipótese Luz do Sol*”, a transparência ensejada pela transmissão (T) no âmbito das reuniões de comissões da Assembleia Legislativa da 18ª Legislatura teria impactos positivos em relação ao período sem transmissões (nT) nas *proxies* avaliadas, esperando, no período T, menos cancelamentos, mais reuniões participativas, maior duração das reuniões, menor absenteísmo, menor número de projetos de lei analisados, maior número de pareceres pela rejeição, menor número de vetos, menor número de normas aprovadas, menos ações diretas de inconstitucionalidade sobre normas aprovadas no período, e menos revogações das matérias discutidas. Por essa corrente, esperar-se-ia menos relatorias em plenário, variável de controle de mudança de arena decisória (de comissão para pleno). Para a hipótese “*Armadilha da Transparência*”, as *proxies* se comportariam de modo contrário. Já no caso da “*Ignorância Racional*”, a expectativa é de que os dados não variem substancialmente entre os períodos T e nT.

Além da revisão teórica sobre o tema, o desenvolvimento deste projeto requereu uma profunda e extensa pesquisa no banco de dados da ALMG. Para se aproximar de um experimento natural, optamos por comparar os dados de reuniões de comissão de uma mesma Legislatura, a saber, a 18ª, de 2015 a 2018, tendo em vista a política de *streaming* das comissões ter se iniciado em 2017.

Apresentamos dados sobre diferentes filtros, considerando os possíveis efeitos da alteração da composição e presidência das comissões, e de diferenças sazonais – primeiros anos e anos eleitorais não têm desempenho uniforme. Os dados também foram analisados em comparação ao comportamento observado na legislatura anterior. Após a coleta dos dados, limpeza, tratamento, integração e sistematização dos dados, foram calculadas as médias e percentuais dos períodos para a comparação.

Precisamos esclarecer, porém, o comportamento conforme as hipóteses não implica necessariamente maior ou menor eficácia ou qualidade das normas do período na produção dos efeitos econômico-sociais desejados. O trabalho não pretendeu realizar a análise de impacto das normas em si, mas entender se a política de transparência atuou favoravelmente, desfavoravelmente ou de modo neutro em aspectos do processo

legislativo considerados desejáveis e conducentes a normas de maior robustez pela legística, como deliberação, participação social, polifonia, *accountability* (responsabilização) e consenso, na medida em que podem ser mensuradas pelas proxies.

Por último, cabe uma contextualização desse trabalho, interdisciplinar por natureza, como uma abordagem que busca integrar a literatura da legística e da ciência política sobre o processo legislativo, isso é, sobre as regras institucionais e atores envolvidos na produção de leis. Nos últimos anos a temática da análise de impacto das leis (ou legislação, como pretendem Hayek e Leoni, para distinguir as leis feitas pelo e para humanos daquelas da natureza) tem ganhado relevo. A Inflação legislativa e o excesso de judicialização observados no país denotam baixa qualidade das leis, o que por sua vez, nas abordagens institucionalistas, contribui para explicar a diferença de desempenho econômico e social, tanto pela ausência de segurança jurídica (PRETE, 2019) quanto pela fartura de regras que privilegiam minorias politicamente organizadas em exclusão (e às expensas) da maioria (ACEMOGLU, 2012).

Assim, a legística – como ciência e ferramenta almejada no fazer das leis - vem sendo cada vez mais discutida e incorporada no âmbito das meta regras e procedimentos para o fazer das leis. Vimos essa tendência nas recentes mudanças da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, na Declaração dos Direitos de Liberdade Econômica e em seus regulamentos, as quais abraçaram instrumentos como a análise de impacto regulatória (AIR) e análise de custo-benefício na concepção ou interpretação das normas, em uma incipiente adoção, no direito brasileiro, da *law and economics*, ou análise econômica do direito (AED), relacionada à legística material. Embora ainda majoritariamente tradicionalistas, os cursos de Direito vêm se adaptando, ao longo dos anos, às novas abordagens teóricas como a AED. O movimento, à semelhança do que ocorreu na ciência política com a *Rational Choice*, busca utilizar as ferramentas da ciência econômica para a compreensão e até previsão dos problemas do direito.

Na doutrina clássica, as fontes do direito, isto é, de onde o direito surge e ganha sua validade, são consideradas, em ordem, as leis, os costumes, a jurisprudência, a doutrina, a analogia, e os princípios gerais do direito. É curioso perceber, porém, talvez pela tradição *common-law* dos países onde nasce a AED, o foco na jurisprudência, isso é, no corpo de decisões e interpretações produzidos pelo judiciário na análise dos casos postos a seu exame, e uma relegação, a um segundo plano, do processo de produção

das leis *stritu sensu*. De fato, o campo da pesquisa de jurisprudência vem sendo bastante explorado, como na análise de decisões dos tribunais superiores, tendências e predição de resultados. Porém, a análise dos órgãos legislativos que produzem a norma posta com a qual o judiciário deve trabalhar, e a principal fonte jurídica de um país da família *Civil Law*, isto é, o direito codificado pelas legislaturas, ainda é um campo pouco explorado pelos juristas.

Como nasce a legislação, como as normas jurídicas são construídas no parlamento, como são propostas, deliberadas, negociadas e decididas e como deveriam ser feitas – são questões curiosamente ainda bastante alheias a seus principais usuários, os operadores do direito. A última questão, do *dever-ser*, tanto em seus aspectos formais quanto materiais, é tema dos estudos da Legística, ou Legisprudência, o campo de pesquisa jurídica *normativo sobre as normas*. Em seu aspecto material, há uma interseção em curso com a AED, de onde se parte para a análise de impacto das leis *ex ante* e *ex post*, com as ferramentas da economia, de modo a avaliar se a norma terá ou teve o condão de produzir os impactos desejados.

Já as primeiras questões, relativas ao estudo positivo do fenômeno legiferante, isso é, do *como* são produzidas as normas, ainda pouco repercutem na legística, não obstante sejam exploradas há várias décadas pela ciência política. Assim, a interseção da ciência política com o direito nos parece necessária para que a própria legística normativa esteja fundada em bases positivo-descritivas e não seja um conjunto de prescrições sem vínculos com a literatura interdisciplinar dos estudos legislativos.

1 A Ideia da Transparência

Como nota inicial, destacamos que usaremos publicidade e transparência como sinônimos ao longo deste trabalho. O termo transparência é mais recente e provavelmente tem um alcance atual mais amplo nas pesquisas sociais que “publicidade”, que pode ter uma conotação mais limitada ao conceito jurídico-processual para os operadores do direito, ou mesmo de propaganda no caso da linguagem coloquial. Aqui os utilizaremos de modo intercambiado para definir as ideias e as políticas de abertura e disponibilização de dados e informações sobre as ações governamentais. No capítulo 2 falaremos sobre o histórico da aplicação dessas ideias no mundo fático e jurídico e no capítulo 3 propomos um teste para a política de transparência das comissões da ALMG.

1.1 – Transparência e representação

O tema da transparência dos governos está intrinsecamente ligado ao conceito de legitimidade e de representação. Na Grécia Antiga, o processo de decisão da democracia ateniense é transparente em si: a participação direta dos cidadãos no debate aberto na Ágora os supria (e mesmo, dependia) do acesso às informações e decisões em tempo real. As informações fornecidas pela oralidade do debate eram tão importantes para o caminho decisório que se desenvolve o método retórico, um regramento do processo de entrega de informações que deveria ser seguido e cujo desprezo por Sócrates, conforme supõe o teórico das mídias Neil Postman, teria levado à sua condenação: “(...) A retórica não era apenas uma oportunidade para a performance dramática, mas um meio quase indispensável de organizar evidências e provas e, portanto, de comunicar a verdade.” (POSTMAN, p.22, tradução livre). Para o autor, quebrar regras retóricas e falar aleatoriamente, sem dar as ênfases apropriadas ao que se pretendia era considerado pelos gregos como menosprezo da inteligência do público e sugeriria *falsidade* da fala. De fato, a importância do discurso para as decisões de Atenas consta no discurso fúnebre de Péricles descrito por Tucídides, na História da Guerra do Peloponeso (2001):

Decidimos por nós mesmos todos os assuntos sobre os quais fazemos, antes, um estudo exato: não acreditamos que o discurso entrave a ação; o que nos parece prejudicial é que as questões não se esclareçam, antecipadamente, pela discussão. Por isto nos distinguimos, porque sabemos empreender as coisas juntando a audácia à reflexão, mais que

qualquer outro povo.

Vista à luz atual, pode-se imaginar que a retórica teria, naquela sociedade, a função que hoje entendemos como ferramentas de transparência e governo aberto, como dados abertos e linguagem simples, que assegurariam, em última instância, a legitimidade e a acuidade das decisões.

Como sabemos, à época, a experiência democrática era restrita a um número limitado de pessoas, excluindo mulheres, estrangeiros e escravos, que não eram considerados cidadãos. De fato, o processo histórico e gradual de inclusão de agentes nas decisões políticas leva à impossibilidade prática da democracia direta no modelo ateniense e ao desenvolvimento de instâncias de governança representativa, e a novas formas de se pensar em publicidade e sigilo dos processos deliberativos.

A ideia de governo representativo, que se consolida a partir do século XVIII, traz em si o questionamento sobre segredo e razão de estado, doutrinas que sustentavam o absolutismo. A representação, fundada no consentimento, pressupõe que os governados tenham liberdade de opinião política, e para tal, também se supõe que as decisões governamentais devem ser tornadas públicas (MANIN, 1995):

“Quando os políticos tomam suas decisões em segredo, os governados dispõem de meios muito frágeis para elaborar opiniões em matéria política. O princípio da divulgação dos debates parlamentares foi reconhecido na Inglaterra entre 1760/90 – antes disso, o caráter secreto dos debates era considerado uma prerrogativa do Parlamento, essencial para protegê-lo das interferências da Coroa (Pole, 1983). Nos Estados Unidos, os debates, tanto no Congresso Continental quanto na Convenção de Filadélfia, foram mantidos em segredo. O primeiro senado eleito sob a nova Constituição decidiu, inicialmente, realizar debates secretos, mas essa prática foi definitivamente abandonada quatro anos depois (Pole, op. cit.). Na França, os Estados-gerais de 1789 decidiram, desde sua instalação, que as deliberações seriam públicas e, de fato, todos os debates das assembleias revolucionárias foram abertos.”

A razão de ser da transparência nessa perspectiva é o consentimento. A ideia da representação, da cessão de poderes do povo aos agentes, pressupõe necessariamente o dever destes de informar, de agir de forma clara, para que o consentimento do titular do poder seja um real ato de vontade. O argumento de legitimidade da transparência é

fundamento do estado de direito e da democracia representativa. Como ensina Sunfeld, sobre o princípio da publicidade no direito pátrio:

“Tal consagração é mero corolário do princípio estabelecido no pórtico da Carta da República: ‘Todo poder emana do povo e em seu nome é exercido’ (art. 1º, §º). Na condição de verdadeiro titular e beneficiário do poder, qualquer do povo tem o direito de esclarecer-se a respeito dos negócios públicos. Não é preciso haver suspeita de ilegalidade, não é preciso que a certidão seja necessária ou útil para qualquer tutela de direito. Basta o interesse em esclarecer-se sobre situação, o que o próprio pedido de certidão comprova, para nascer o dever de o agente fornecer os elementos solicitados.” (1995, p. 101)

Aqui temos a ideia da transparência como um valor em si, fundamentada em um argumento deontológico, de dever-ser, da publicidade como um direito, *a priori*, de qualquer cidadão em uma democracia representativa. É um princípio basilar das democracias no mundo.

A discussão sobre transparência hoje, porém, tem uma dimensão mais “*a posteriori*”, isso é, a partir de seus efeitos práticos para governança e desenvolvimento social, como veremos adiante. Nos interessa, nesse trabalho, focar nas ideias *consequencialistas* sobre políticas de transparência, isto é, sobre a discussão de seus efeitos positivos ou negativos em relação a resultados almejados e seu impacto em aberturas específicas, no caso, sobre o processo de formação das leis, ou processo legislativo.

1.2 – Transparência e resultados

Podemos apontar Jeremy Bentham como um dos precursores da defesa consequencialista da transparência. Para ele (2011), a “superintendência do público” possibilitada pela “lei da publicidade” seria a razão para os políticos resistirem às tentações do poder. Como apoiador do “princípio da divulgação”, rejeitava a ideia corrente a seu tempo de que os segredos protegeriam a assembleia do soberano, uma vez que este sempre poderia contar com espiões e informantes. A publicidade dos atos, a seu ver, conquistaria a confiança – e portanto a defesa – do público geral, o “tribunal da opinião pública”, um pan-óptico dos políticos com vistas a melhor governança.

Vários argumentos da defesa da publicidade desenvolvidos por Bentham no século XVII continuam a formar o corpo geral da advocacia da transparência dos dias atuais, conforme notam Baume e Papadopoulos (2015), como a moralização da política, a

confiança e apoio dos governados, a expressão de críticas e queixas, a expressão das reais preferências eleitorais, e a provisão de informação/expertise¹. Especialmente a partir dos anos 80, ideias conhecidas como Nova Gestão Pública passam a nortear a administração pública. A inspiração utilitarista é apontada por Margetts (2010):

“The search for economic efficiency has emerged at various points in prescriptions for the modernization of the state. **In particular, the utilitarian doctrines of public management developed by Jeremy Bentham emphasized the ‘principles of contestability, transparency, consumer-centrism and incentivization’** (Hood 1994; cf. Hume 1981). In the early 1980s, a cohort of changes badged as ‘New Public Management’ (NPM) emerged in Western public administration, representing a shift away from the Weberian and progressive era administration, but with equal claims made for its modernizing effect. (...) **Hood (1994) has shown how the basic doctrines of NPM in fact added little of substance to the Benthamite principles noted above.**”

Surgem, a partir dessa época, *think tanks* e organismos internacionais com manuais de boas práticas, recomendações e relatórios promovendo o valor da transparência para melhoria da governança pública, combate à corrupção e aumento de participação, incentivando entes nacionais e subnacionais a adotarem políticas correlatas. (POLITT E HUPE, 2011; BAUME E PAPADOPOULOS, 2015; CAROTHERS AND BRECHENMACHER; 2014). Paolo de Renzi (2017), em palestra intitulada “Does Transparency Work?” na Blavatnik School of Government, aponta a transparência como uma “palavra da moda” em políticas públicas de desenvolvimento, e cita a anedota de Carothers and Brechenmacher (2014):

If you are about to visit an organization engaged in international development assistance and are unsure of the reception you will receive, **a surefire way exists to win over your hosts: tell them you believe that four principles are crucial for development—accountability, transparency, participation, and inclusion.** Your hosts will almost

¹Em seu ensaio sobre Publicidade, Bentham expõe as seguintes “Razões em favor da publicidade”: “1. Compelir os membros da assembleia a exercerem seu dever de ofício”, isso é, um mecanismo anti-corrupção; “2. Para assegurar a confiança do povo e seu consentimento às medidas da legislatura”, a nosso ver uma semente da teoria participativa; “3. Para possibilitar aos governantes conhecer os desejos dos governados”, “4. Em uma assembleia eleita pelo povo e renovada de tempos em tempos, a publicidade é absolutamente necessária para possibilitar aos eleitores agirem a partir da compreensão”, todas em uma perspectiva das vantagens informacionais da transparência, e, por fim, e bastante peculiar “6. Deve-se pensar a partir das sérias considerações acerca deste tema, para avaliar as vantagens da publicidade, o deleite que dela resulta. Eu digo deleite por si mesmo, separado de instrução, ainda que, de fato, não seja possível separá-los.”, um item que os teóricos da mediatização hoje levantam, da política como entretenimento.

certainly not enthusiastically and declare that their organization in fact prioritizes these very concepts.

Após um período da transparência como “panaceia”, de um modo geral, tem se tornado mais comum a pesquisa sobre seus efeitos, contribuindo para desmitificar algumas abordagens mais ingênuas no discurso público. Analisando a literatura mais recente em relação aos efeitos da transparência sobre corrupção, confiança e participação, Baume e Papadopoulos (2015) concluem que de um ponto de vista analítico grande parte dos trabalhos não encontra uma relação tão positiva e direta. O debate entre os especialistas, conforme os autores, ficou mais “realista”:

On the one hand, the intellectual debate about transparency has become more fact-regarding. It now appears that the effects of transparency on governance processes and on social behaviour more generally are complex and bound to context, heavily dependent on scope conditions that vary from case to case (de Fine Licht et al. 2014). This means that much empirical research on these effects is still needed to be able to come to conclusions with a satisfactory degree of general validity. On the other hand, although the tone of the debate has become more realistic in expert circles, ‘transparency’ is a kind of ‘magic concept’ (Pollitt and Hupe 2011) in public discourse that continues to resonate and to enchant.

Tais autores não são contrários à transparência, mas se colocam críticos à repetição de noções exageradas sobre seus efeitos e à aplicação pró-forma ou sem o devido cuidado e análise, o que pode ter um efeito de frustração de expectativas que comprometem a própria adoção do princípio.

1.3 – Transparência nos parlamentos

Escrevendo quando o parlamento não permitia legalmente presença de público – sob pena de prisão – e proibia até mesmo que os parlamentares se pronunciassem sobre os debates e as decisões (apesar de tolerar a prática), Bentham (2011) elencou os pontos do processo legislativo que deveriam ser tornados públicos, como por exemplo, o “caráter” e assunto de cada proposição, os discursos ou argumentos a favor e contra cada uma, número de votos a favor ou contra, nome dos votantes e as informações, “*ou seja, aquilo que tem servido como fundamento da decisão*”.

Para que a publicidade fosse devidamente aplicada no parlamento, chegou a descrever os meios que deveriam ser adotados (grifos nossos):

A seguir estão os métodos de publicidade que podem ser empregados tanto no todo quanto em parte para a natureza da assembleia, e a importância de seus negócios:

1. **A publicação autêntica da transação da assembleia em um plano completo**, incluindo os seis pontos citados no artigo precedente.
2. **O emprego de escritores taquigráficos** para os discursos; e, em caso de exames, para as perguntas e respostas.
3. **A tolerância de outras publicações não-autênticas** sobre o mesmo assunto.
4. **A admissão de estranhos [à atividade discursiva] às sessões.**”

Tais meios de fato foram sendo adotados, como veremos no capítulo 2, e são ainda parte das boas práticas regulatórias preconizadas atualmente.

Um dos marcos de recomendação da transparência aplicada ao processo regulatório foi o relatório da Better Regulation Task Force, de 1997, que embora não fosse dirigida especialmente ao parlamento, mas ao corpo executivo de um modo geral, elencava a transparência como um dos 5 princípios para uma melhor regulação – Proporcionalidade, Responsabilidade, Consistência, Transparência, Direcionamento e influenciou o parlamento a adotar análise de impacto simplificadas para seus projetos de lei. As recomendações da força-tarefa, em 2003, não se resumiam a dar publicidade, razões e justificativas para as decisões, mas fazê-lo de forma a possibilitar ao regulado poder contribuir para, entender o que foi decidido, e conseguir cumpri-lo:

“Transparency

Regulators should be open, and keep regulations simple and user-friendly.

- Policy objectives, including the need for regulation, should be clearly defined and effectively communicated to all interested parties.
- Effective consultation must take place before proposals are developed, to ensure that stakeholders’ views and expertise are taken into account.
- Stakeholders should be given at least 12 weeks, and sufficient information, to respond to consultation documents.
- Regulations should be clear and simple, and guidance, in plain language, should be issued 12 weeks before the regulations take effect.

- Those being regulated should be made aware of their obligations, with law and best practice clearly distinguished.
- Those being regulated should be given the time and support to comply. It may be helpful to supply examples of methods of compliance.
- The consequences of noncompliance should be made clear

A OCDE é outro organismo importante nas recomendações de transparência regulatória. No exemplo da recomendação número 2 do Conselho da OCDE sobre Política Regulatória e Governança (2012), o órgão defende a transparência para garantir as razões públicas e informações:

“Aderir aos princípios de governo aberto, incluindo transparência e participação no processo regulatório, para garantir que a regulamentação sirva o interesse público e seja informada pelas necessidades legítimas daqueles interessados e afetados pela regulamentação.”.

Em relação à transparência específica nos parlamentos, destacam-se os manuais da IPU e da ParlAmericas, ambos redes internacionais de parlamentos nacionais. No “Road Map Towards Legislative Openness 2.0”, a ParlAmericas traz uma definição de transparência abrangendo os argumentos deontológicos e consequencialistas sobre os quais falamos acima:

“Transparency is a fundamental principle of a healthy democracy. Access to public information is recognized as a fundamental human right in international conventions and treaties, as it contributes to democratic governance. It is associated with the right to freedom of expression, as it also includes the right of any person to receive information related to public affairs managed by the State; as well, it addresses the State’s obligation to guarantee the delivery of public information. Furthermore, transparency allows all citizens, civil society organizations, media and other stakeholders to participate in and monitor public affairs, thus strengthening the fight against corruption and the legitimacy of public institutions.”

Mais adiante, traz as considerações sobre potenciais iniciativas, dentre as quais destacamos a adoção de diferentes canais e plataformas para disseminar as informações parlamentares e investir em tecnologias digitais para reduzir barreiras de acesso territorial:

“Foster and strengthen the use of different channels (radio, television, library, etc.), platforms (websites, blogs, social networks, podcasts, etc.), parliamentary public service areas (libraries, citizen services, etc.), and tools (mobile applications, computer games, etc.) to make parliamentary information available. (...)

Invest in and strengthen digital innovations that streamline parliamentary administration and processes. Emerging good practices include: (...) the use of virtual or hybrid solutions for committee work, plenary sessions (...)

capitalizing on resulting opportunities for broader stakeholder participation and reducing potential barriers to access, such as location and travel costs.”

A abertura à mídia e formas de transmissão são mecanismos de transparência especialmente importantes para a Inter-Parliamentary Union, que em seu “Parliament and Democracy in the Twenty-first Century: A Guide to Good Practice” celebra os esforços dos parlamentos nesse sentido:

“Despite the relatively low esteem in which parliaments are held in many regions of the world, many parliaments have recently become more open and responsive to their electorates, and more relevant to meeting their needs in a rapidly changing world. In particular, these examples show that parliaments are working hard: Parliaments are working hard(...) to be more effective public communicators, through opening more of their work to the media, and through the development of their own websites and broadcasting channels.”

1.4 – Transparência e Legística

Nos estudos em legística a transparência é entendida como “um dos princípios mais elementares para o controle da formação da norma” (PRETE, 2019, p.52). Aliás, é por causa da transparência que se defende as atividades legislativas feitas pelo poder legislativo, “cuja decisão se dá através de um processo público específico”, em contraste ao solitário legislar das cortes, visto que os juízes “não estão submetidos a um satisfatório (e desejado) grau de deliberação, debates, emendas, discursos, e todos os outros elementos presentes no Legislativo, estando livres de qualquer controle ou responsabilidade decisórios” (ASSIS SOARES, p. 103).

A questão da deliberação é central na defesa da transparência do processo legislativo sob o ponto de vista da legística, pressupondo a abertura ao debate, ao contraditório, à polifonia, isto é, a representação de diversas vozes na formação da norma. A legística então atenta para as modificações institucionais que possam vulnerabilizar o debate e o contraditório nos parlamentos – como alterações regimentais ou mesmo tecnológica que o limitem (SOARES, 2021).

Assim como a transparência enseja a polifonia, a polifonia requer transparência, que deve ser incorporada no processo de planejar as normas. Se os diversos interesses vão compor as normas, esses devem ser explícitos:

“Assumindo-se a premissa de que a normatividade estatal por vezes será a representação de interesses organizados, é preciso que o processo legislativo seja organizado de forma a tornar os motivos que pautam as escolhas dos atores políticos compreensíveis e transparentes.” (MATA E BRAGA, p.122).

A transparência do processo legislativo é vista como um dos critérios para avaliar a qualidade da lei (LEITE, p. 194):

“É preciso, porém, compreender melhor o que se quer dizer com “qualidade da lei”, pois trata-se de uma expressão vaga em alguma medida, sem muita precisão em seu significado. A qualidade da lei, portanto, pode ser analisada a partir de diferentes critérios. Para o autor Alexandre Flückiger, o primeiro critério seria o jurídico, resultante de noções como a legitimidade democrática, a subsidiariedade e a proporcionalidade, a segurança jurídica e a transparência do processo legislativo.”.

Para Soares e Santos, um processo legislativo legítimo é que garante que mesmo os dissidentes se conformem perante o resultado final de uma norma com a qual não concordem. Conforme as autoras, um dos princípios legitimadores do processo legislativo, segundo Waldron, consiste em “*fazer ou alterar as leis de maneira explícita, através de um processo e uma instituição publicamente dedicada a essa tarefa*”. Daí o entendimento de que:

“Ao contrário do que o senso comum indica, a elaboração legislativa parlamentar é passível de ser verificada e documentada em um nível muito maior de transparência do que a legislação desenvolvida pelo Executivo. Na atividade legislativa parlamentar, há uma clara e prévia definição constitucional do modelo processual e das espécies de atos normativos, a saber: emenda à Constituição, lei ordinária, lei complementar, decreto legislativo, resolução, medida provisória, conforme o art. 59 da Constituição.”

O fato do Legislativo ser visto como um dos *locus* mais transparentes (mais que executivo e judiciário) não o exime de críticas. Conforme PRETE (p.51)

“Um dos princípios mais elementares para o controle da formação da norma – a transparência – ainda não goza de plena densificação no processo parlamentar. Em que pese a edição da Lei de Acesso à Informação, não se tem acesso, por exemplo, às notas parlamentares que

instruíram um projeto de lei”.

Um dos meios preconizados pela legística para se dar mais transparência a o processo legislativo é análise de impacto legislativa (AIL), avaliação ex ante do impacto da norma que tornam públicos as leituras de cenário, as opções à disposição e as avaliações sobre elas, os objetivos e alternativas aos problemas públicos em consideração. A AIL possibilita “saber se os atores políticos pautaram suas ações pelo melhor interesse dos cidadãos, ou se agiram orientados por seus próprios interesses” (MENEQUIN, BIJOS, 2016, apud MATA E BRAGA, p.140).

Além da AIL, a legística preconiza a adoção, pelos parlamentos, de tecnologia de informação, linguagem simples, dados abertos (em geral, as chamadas RegTechs, tecnologias regulatórias) “como forma de obter ganhos de transparência, que podem levar à redução do risco de captura e ao aumento da capacidade do planejamento normativo” (ARNER *et al*, 2016, apud MOREIRA).

1.5 – Transparência nas Comissões

As comissões são órgãos internos ao parlamento, compostos de grupos de parlamentares designados para se concentrar em áreas específicas de política ou legislação. Em geral as comissões têm a responsabilidade de examinar, debater, emendar e elaborar projetos de lei antes de serem votados pelo plenário, desempenhando uma função importante no processo legislativo. No Brasil, o art. 58 da CF disciplina-lhes as competências:

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 1º Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I – discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;

II – realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

III – convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;

IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

V – solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

VI – apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

(...).

As comissões legislativas desempenham várias funções importantes, como a análise especializada dos projetos de lei em sua área de competência, o que envolve revisar os detalhes do projeto, avaliar suas implicações, identificar possíveis problemas e propor emendas, entre outros. Nesse sentido, como vimos, diretrizes de transparência tem sido a elas aplicadas, sob a perspectiva de garantir maior escrutínio público de seus trabalhos, incentivar a participação e obter melhor acesso a informações, seja pela comissão ou pelos grupos de interesse.

Não obstante, na literatura especializada, não há um consenso sobre a natureza dos efeitos das políticas de transparência sobre o trabalho das comissões. Podemos identificar três correntes principais sobre os efeitos: a que confirma um efeito positivo da transparência, as que encontram consequências não-intencionais ou efeitos negativos da transparência, e aquelas que não encontram alterações. Para entender melhor os argumentos subjacentes a tais resultados, passemos a um breve resumo sobre as principais teorias das comissões nos estudos legislativos da ciência política².

2A Ciência Política se consolida como uma disciplina própria, apartada da sociologia e da filosofia política, com enfoque em métodos quantitativos e empíricos a partir do século XX, nos Estados Unidos da América. A instabilidade na Europa e a migração de professores e intelectuais com a Primeira e Segunda Guerras Mundiais coincide com o desenvolvimento da disciplina, que adquire a tendência mais pragmática dos americanos, além de se concentrarem nas instituições do país. Hoje a disciplina abrange vários ramos – da política comparada à teoria política, do comportamento político às instituições políticas-, alberga diferentes abordagens – do behaviorismo à escolha racional, do neoinstitucionalismo à neopolítica – e utiliza métodos empíricos cada vez mais avançados. Um de seus campos de estudo mais prolíficos, e onde se viu uma intensa sinergia entre cientistas políticos mais teóricos e empíricos é a área de estudos legislativos. No Brasil, os estudos legislativos se consolidaram como uma grande área de interesse da Ciência Política a partir da pesquisa “Terra Incógnita: Funcionamento e Perspectivas do Congresso Brasileiro”, desenvolvida no Cebrap - Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – no início dos anos 90. A pesquisa pioneira acabou demonstrando, a despeito do que se acreditava, que os partidos ocupavam um papel institucional importante, que a fidelidade partidária nas votações era alta, e que instituições previstas na constituição regendo as relações entre executivo e legislativo asseguravam a estabilidade das votações, sustentando o presidencialismo de coalizão. De um modo geral, é possível afirmar que o neoinstitucionalismo, a abordagem da Ciência Política que enfatiza a função das instituições, isto é, o arcabouço das regras e normas onde os atores políticos interagem, encontrou um terreno prolífico nos

1.5.1 – As abordagens distributivista e informacional das comissões

Limongi (1994) e Shepsle e Weingast (1994) explicam que as comissões parlamentares são entendidas por parte da literatura como uma resposta institucional a um conflito distributivo que existiria em decisões majoritárias de plenário. O modelo distributivista pode ser assim explicado: parlamentares são atores racionais que visam a reeleição e para tal precisam distribuir benefícios a seus eleitores (a literatura americana foca no voto distrital, *pork barrel system*) - na forma de projetos de lei ou financiamento de projetos que interessam àquela região. O imperativo eleitoral decorre da hipótese de que o eleitor também é considerado um agente racional, que elege representantes de acordo com os benefícios esperados. Há, portanto, um ambiente de competição por esses benefícios entre os próprios parlamentares, o que levaria a problemas de tomada de decisão se todas as preferências são conflitantes.

O modelo distributivista pressupõe que essas preferências são heterogêneas o suficiente para que possa haver barganhas que assegurem a aprovação das matérias em pauta. Assim, um parlamentar pouco interessado em determinado tema pode ajudar um colega em sua aprovação em troca de um voto favorável em uma matéria de seu interesse, prática conhecida como *logrolling*, ou recompensas recíprocas retardadas, no dizer de Sartori.

Os custos de transação deste tipo de barganha, porém, são muito altos se fossem ser realizados no plenário, onde há muitos agentes. As comissões surgiriam, assim, como uma forma de organizar essas preferências distributivas e facilitar a barganha – parlamentares altamente interessados em determinadas matérias seriam alocados nas comissões correspondentes, que seriam portanto populadas por parlamentares altamente interessados naquela política e pouco interessados nas demais, e com maior discricionariedade sobre a aprovação naquelas matérias. Haveria, nas comissões, alta homogeneidade e alta intensidade de interesses em relação ao plenário, facilitando a barganha entre elas nos tópicos de menor interesse.

Como explica Limongi (1994)

“Seguindo uma tradição que data pelo menos do clássico estudo de Woodrow Wilson (1914, p. 79), os distributivistas identificam no sistema de comissões o eixo estruturador das atividades legislativas do Congresso norte-americano. Na versão distributivista, as comissões estruturam e permitem a ocorrência estável das trocas de apoio necessárias à aprovação de políticas distributivistas. Dois traços do sistema de comissões são essenciais para que ele venha a desempenhar este papel: o processo através do qual os congressistas são distribuídos pelas diferentes comissões e os poderes legislativos a elas garantidos.”

A perspectiva informacional das comissões surge como uma crítica de Krehbiel aos distributivistas. Este autor parte de dois postulados: o princípio majoritário e a incerteza informacional. É de se notar que no modelo distributivista as comissões aprovariam medidas diferentes do que ocorreria em votações de plenário, e não fica claro porque a maioria concederia todo este poder a elas. O que Krehbiel ressalta é que o próprio regime das comissões é uma decisão da maioria dos membros, isto é, a instituição é endógena, e a divisão em comissões é ela própria uma decisão majoritária. Comissões que não atendem ao princípio da maioria não teriam seu aval.

Lado outro, Krehbiel critica a ideia subjacente ao modelo distributivista de informação perfeita – os parlamentares não saberiam avaliar imediata e perfeitamente os custos e ganhos das políticas, de modo que as comissões se tornam a resposta organizacional às necessidades de especialização. Neste modelo, portanto, se pressupõe que as preferências das comissões refletem as preferências no plenário, tomadas como um eleitor mediano. Os incentivos aos parlamentares devem buscar sua especialização e compartilhamento, prosperando os arranjos de comissão que conseguem trazer mais informação ao plenário:

“Assim como para a perspectiva distributivista, para a perspectiva informacional o sistema de comissões é o eixo estruturador da atividade legislativa. As comissões são vistas (...) como recursos da Casa para, via divisão do trabalho, obter maior especialização de seus membros. No entanto, a especialização só será benéfica para o conjunto se os membros da comissão forem induzidos a partilhar seus conhecimentos com o plenário e não forem capazes de garantir para si ganhos de cunho distributivista. (...). Desta forma, o que a versão distributivista vê como a razão de ser do sistema de comissões — assegurar um sistema de trocas que garanta ganhos distributivistas — é visto pela perspectiva informacional como um risco a ser evitado pela organização. Um risco que o grupo tem de enfrentar se pretende obter os ganhos advindos com a maior especialização de seus membros. A boa organização legislativa será aquela que consegue minimizar as perdas e maximizar os ganhos da especialização.”

Em ambas abordagens as comissões exercem um papel de cooperação, seja pelo compartilhamento de informações, seja pela organização das trocas. Embora Limongi seja cético quanto à possibilidade de conciliação entre as duas visões, Shepsle e Weingast acreditam em possíveis complementações.

Não obstante pareça haver uma tendência à heurística “ou isso ou aquilo” no mundo acadêmico, preferimos compreender que ambas abordagens – e mesmo outras - se concentram sobre diferentes questões que fazem parte da complexidade da vida legislativa. Dificilmente apenas uma dimensão teórica teria o poder explicativo para a multiplicidade de incentivos e práticas observadas no jogo legislativo. Os modelos acima descritos podem explicar, por exemplo, a formação e a prática de diferentes comissões; o modelo informacional nos parece explicar a composição e os temas enfrentados por comissões como Constituição e Justiça, Fiscalização Financeira e Orçamentária ou Administração Pública, que tendem a ser temas transversais a todos os deputados e convergir para o interesse mediano. Outras, especializadas e temáticas, já parecem melhor explicadas por um modelo distributivista. Para o escopo desse trabalho, no entanto, não vemos a necessidade de opção.

Em resumo, a ciência política vê os parlamentares como agentes racionais sob informação limitada e restrições institucionais, e as comissões legislativas como instituições que possibilitam a cooperação entre eles, seja mitigando o problema alocativo de distribuição de benefícios (teoria distributiva) ou atenuando assimetrias informacionais sobre a implantação e resultados de políticas que interessam à maioria (teoria informacional), dentre outras abordagens.

1.5.2 – Armadilhas da Transparência

Em um sentido ou outro, as comissões são consideradas as unidades fabris do processo legislativo, o espaço da cooperação, dos acordos e composição entre pares, ao contrário do plenário, cuja tribuna é o espaço clássico do debate e discurso. É nesse sentido que a transparência que vem sendo dada às comissões desafiam este modelo mais reservado.

Fasone e Lupo (2015) assim resumem a questão que se coloca para os parlamentos:

“Contemporary legislatures are obliged to cope with a ‘forced increased transparency’. Indeed, the existence of new technological devices and channels of communication somewhat compel legislatures to make their decision-making process more open and visible, under pressure from citizens who look for more accountable institutions, as parliaments are deemed to be by definition (Dai & Norton, 2008, pp. 1–13; Leston-Bandeira, 2007, pp. 655–674; Trechsel, Kies, Mendez, & Schmitter, 2004, pp. 13–25).”

Essa pressão, porém, recai não apenas no plenário, mas também sobre as comissões, consideradas, como vimos, um espaço de barganha, seja no sentido distributivo ou informacional. As negociações e acordos, requereriam, para os autores, um certo grau de informalidade e sigilo que a transparência ensejada e requerida pelas novas tecnologias não mais permitiria, o que ameaçaria o funcionamento tradicional das comissões:

As these negotiations and agreements require a certain degree of informality and secrecy in committees, the new transparency requirements imposed by technological evolution, and by the subsequent adaptation of citizens’ expectations, can endanger the ordinary and traditional way of functioning of legislative committees.

Raquel Barreto (2018) traz uma preocupação semelhante sobre a relação entre o parlamentar e a televisão legislativa, que faria pesar, no cotejo do discurso para as arenas interna (entre colegas) e externa (o público eleitor), aquela última:

“os debates deixam de ser uma forma de convencer os adversários sobre os méritos de uma política pública e se tornam uma oportunidade de demonstrar para o público externo as imagens e posições dos parlamentares.”.

Para fugir das gravações dos acordos dentro das comissões, Lupo e Fasone citam como exemplo que a tendência no parlamento europeu é a de aprovar os projetos na primeira leitura, encurtando o processo deliberativo transparente, cujos acordos se finalizam antes:

As long as the EU legislative process is kept in parliament within one of its standing committees, everything is ‘supertransparent’, from the working and the official documents to the live webcast of committee meetings.

However, the tendency seconded by the EP, the Council and the Commission is to finalise and then adopt draft legislative acts at their first reading (more than 70 per cent of ordinary procedures end at this point), aiming to shorten the procedure as much as possible (Heritier, 2012, pp. 38–54)

Assim, além da questão da perda da função tradicional, os autores alertam para a transparência poder também levar o *locus* de decisão para outras instâncias:

“The ‘silent search for a compromise’ in legislatures relies on committees as the main locus for bargaining positions and for building agreements. By contrast, the transparency that nowadays is required of, and de facto imposed upon, committees clashes with their traditional attitude to perform as ‘black boxes’ of the parliamentary legislative process; to move the place of the legislative compromise somewhere else, sometimes to the legislature or more often outside it, thus jeopardising the significance of committee contribution to lawmaking.” (Lupo e Fasone, 2015)

Outros autores identificam um problema de abertura à corrupção. BAC (1999), argumenta que, apesar do maior nível de transparência aumentar a probabilidade de que corrupção ou irregularidade seja detectada (efeito de detecção), também amplia os níveis de informação sobre os tomadores de decisão, criando incentivos para estabelecer “conexões” para corrupção (com os efeitos de conexão podendo dominar os de detecção). No mesmo sentido, Brent Ranalli, James D’Angelo, e David King (2018) apontam que a política de abertura do Congresso Americano conduziu a um aumento e organização sem precedentes dos grupos lobistas. Abigail K. Woodruff (2010, p.43) faz as mesmas observações: “Essas reformas tornaram os lobistas e os constituintes mais dominantes nos procedimentos do Congresso, o que mudou o foco dos membros de proteger o tesouro para agradar esses grupos e melhorar suas chances de reeleição.” (tradução livre).

1.6-Transparência como sinalização de prestígio político

O tema do prestígio, usado para explicar os mecanismos de transmissão cultural humana não é tão comumente utilizado na análise política. Em geral, em ciência política, o jogo eleitoral é estudado em termos de cálculo racional dos eleitores, que buscam atendimento de seus interesses pelos representantes eleitos, que por sua vez buscam maximizar suas chances de se eleger.

A teoria do prestígio social traz um novo parâmetro a esse debate, que independe do disputado conceito de racionalidade, trazendo uma abordagem psicológica-evolutiva para a compreensão do tema. Prestígio é uma forma de hierarquia social superior distinta da dominância e relacionada ao processo de evolução do aprendizado social e transmissão cultural dos humanos (HENRICH, 2017) e é definido por Henrich e Gil-White (2001) como a deferência livremente concedida a certos indivíduos em grupos sociais, sendo uma forma de posição hierárquica social superior distinta da dominância pela força. O prestígio seria um mecanismo evolutivo para maior eficiência do processo de aquisição e transmissão de conhecimento cultural essencial para a sobrevivência da espécie humana.

Conforme a teoria dos bens informacionais, humanos são propensos a reconhecer certos sinais de quem devem seguir e copiar para o aprendizado social e concedem deferência social para terem acesso a tais pessoas. Forma-se assim uma diferença social em que os “clientes” ocupam uma posição hierárquica inferior e os “modelos”, superior. Por outro lado, as pessoas de prestígio precisam manter sinais ativos para assegurar a posição social que lhes confere certas regalias. Tais sinais podem variar em estudos etológicos, mas costumam envolver o compartilhamento de algum tipo de habilidade, talento ou conhecimento socialmente valorado e a abertura/interação para com os seguidores.

Apesar destes sinais poderem assumir muitas formas na atuação legislativa, como a distribuição de bens (as quais não vamos tratar nesse momento e que também são explicadas pela teoria dos bens tangíveis – hierarquias não violentas pela troca de recursos), presumimos que uma das formas de sinalizar prestígio político é a aparição no debate público, onde se coloca a oportunidade de fazer discursos, mostrar-se conhecedor de problemas sociais em discussão e pessoa de referência para a solução desses. Indivíduos de alta hierarquia são mais frequentemente observados, ganhando “atenção sustentada e generalizada” dos clientes de baixa hierarquia. Deste modo, assegurar a posição de centro das atenções pode ser um sinalizador importante, uma vez que é o tipo de exteriorização em que os clientes costumam se apoiar para prestar deferência.

As mudanças do governo representativo, ao longo dos anos, são divididas por Bernard Manin em 3 fases, ou metamorfoses: a democracia parlamentar, marcada por menos eleitores (voto censitário), um tipo de representação mais direta de elites locais,

baseada em confiança pessoal e prestígio; a democracia de partidos, em que as agremiações políticas substituem lideranças locais como representações da massa de eleitores e cujos eleitos são os grandes líderes partidários; e a democracia de público ou auditório, em que os eleitos são os comunicadores que conseguem se destacar nas novas mídias, os meios de comunicação em massa.

Manin cunhou o termo “*democracia do público*” para denominar o que ele considera o tipo mais atual das democracias representativas, nas quais a possibilidade que os meios de comunicação em massa dão para uma relação direta dos políticos com os eleitores levam a uma maior relevância da personalidade do político que os programas e representantes partidários. O prestígio local deixa de ser tão importante quanto o prestígio geral do comunicador, que domina as técnicas da mídia (1996).

O tema foi abordado recentemente por Barreto (2018), que analisou o uso da tribuna do plenário, veiculada pela TV Assembleia, como instrumento à disposição dos parlamentares. O projeto identificou que para alguns parlamentares ocupar os espaços da TV era um importante meio de sinalização para seu eleitorado; para outros, nem tanto:

“Os dados revelam que alguns deputados valorizam fortemente as chances de ocupar a tribuna e a tela da TV Assembleia nas transmissões ao vivo do Plenário, enquanto outros não se interessam por este espaço e são praticamente invisíveis para os telespectadores. Características individuais e institucionais ajudam a explicar essa diferença de comportamento, mas não esgotam a questão, pois as motivações são mais sutis, complexas e se relacionam a escolhas estratégicas de cada deputado, de acordo com a forma como percebem o jogo parlamentar e os retornos das atividades em que podem se engajar.”

A autora entrevistou membros parlamentares em 2014 e 2015; no caso deste ano, corresponde à legislatura aqui analisada. Nas respostas percebe-se como para alguns deputados as transmissões da tribuna são uma importante forma de garantir a proximidade de seu eleitorado:

“quando uso a tribuna, às vezes é para dar resposta aos meus eleitores, que cobram a minha presença, a minha participação e a minha resposta. (...) Você usa a tribuna para dar a demonstração aos seus eleitores de que você está atuante, que você não esqueceu deles (deputado Dilzon Melo / PTB).

you can use also the mechanisms of the transmission to demonstrate your position to the voter, make it public, make it

transparente, exteriorizar (...) a nossa posição política (deputado Deiró Marra / PR).

[A motivação] é de dar uma resposta àqueles que votaram em mim. (...) Eu estou mostrando o que é que nós estamos fazendo aqui, em resposta a solicitações, aos anseios de quem eu represento. Eu me sinto, naquele momento conversando com o meu eleitor, dando a ele uma resposta, muito próximo dele (deputado Duarte Bechir / PSD).”

Enquanto para outros essa aproximação se dá em outras esferas, embora seja sempre necessária a sintonia:

“Cada um foi eleito por uma determinada corrente, por uma determinada linha de atuação na sua vida, ou na sua carreira, na sua campanha, naquilo a que ele se propôs. E cada um desses deputados busca a melhor forma de comunicar com esses eleitores. Uns têm um trabalho mais voltado para as redes sociais (...) Outros já têm uma atuação menos midiática, (...) com menos exposição. Mas eu acho que cada um deles tem a preocupação de estar sintonizado com a opinião daqueles que o elegeram (deputado Agostinho Patrus Filho / PV).”

“a grande parte dos eleitores, não tem acesso à comunicação. Os meus mesmo, nem todos assistem TV Assembleia. (...) Os que assistem TV Assembleia me acompanham de perto e gostam. Os que não assistem, gostam porque eu (...) faço discussão com eles lá nas comunidades, nas reuniões de associações comunitárias. Essa é um pouco a diferença. Por isso que eu falo, presença aqui e lá. Se for só aqui, não reflete lá (deputado Paulo Guedes / PT).”

Assim, na etologia política mineira, talvez o modelo midiático de Manin ainda não seja totalmente predominante. No capítulo 3 teremos a oportunidade de testar em que medida a transmissões online estão sendo usadas como um recurso de sinalização de prestígio, ou de conexão eleitoral pelas comissões.

1.7-Transparência para quê?

Finalmente, como último apontamento, destacamos a entrevista do deputado Paulo Guedes, trazida por Barreto (2018), grifos nossos:

“(...)a transmissão ao vivo, ela é um instrumento fantástico (...) que é pouco apropriado pela própria população. E a consequência ou a sequência dessa transmissão ao vivo, que deveria ser a manifestação de opinião pela população, seja através de e-mail, seja através de mídia social, seja através da presença nos momentos de discussão e votação

aqui na Assembleia, isso se dá muito pouco (...) **as pessoas se manifestam pouquíssimo, exceto em assuntos muito específicos, e isso acaba reduzindo o efeito prático desses processos** (deputado Paulo Lamac / PT).”

Há duas ideias interessantes na fala do parlamentar: a primeira de que o público não se “apropria” dos instrumentos dados, o que nos parece um reflexo particular do termo cunhado por José Murilo Carvalho, a “estadania”, indicando que a construção da cultura cívica do país, a cidadania, se dá em processos de cima para baixo, com o estado a tentar promover as iniciativas que deveriam vir da sociedade. A segunda, é a percepção de que as pessoas não manifestam sua opinião, não se interessam, não participam, a despeito das informações estarem disponíveis.

O fenômeno é explicado por Antony Downs sob o conceito de “ignorância racional”, como parte de sua teoria sobre o comportamento dos atores políticos. A teoria da ignorância racional de Downs sugere que os eleitores podem optar por não se informar sobre questões políticas, mesmo quando são incentivados a votar e a tomar decisões políticas informadas, como no caso em questão. Isso ocorre porque se informar tem um custo, e os benefícios esperados de adquirir informações detalhadas muitas vezes não justificam os custos associados a essa busca por conhecimento.

Downs argumenta que nas democracias cada voto tem um impacto muito pequeno na formação das políticas, uma vez que a probabilidade de um único eleitor determinar o resultado é extremamente baixa, especialmente em eleições majoritárias. Portanto, os eleitores podem racionalmente optar por permanecer ignorantes sobre as questões políticas, uma vez que o esforço necessário para adquirir informações profundas não é justificado pelos benefícios esperados. Assim fazendo, ele se abre à exploração de outros atores que detêm melhores informações e meios políticos (p. 149):

“The saving a consumer could make by becoming informed about how government policy affects any one product he purchases simply does not recompense him for the cost of informing himself -particularly since his personal influence on government policy would probably be slight. Since this is true of almost every product he buys, he adopts a course of rational ignorance, thereby exposing himself to extensive exploitation. Yet it would be irrational for him to act otherwise. In other words, lobbying is effective in a democracy because all the agents concerned-the exploiters, the exploited, and the government-behave rationally.”

Assim, a “rational ignorance” de Anthony Downs tem implicações interessantes para a participação política, a formação de opiniões e o funcionamento das democracias. Os resultados das políticas de transparência podem ter seu “efeito prático reduzido”, no dizer no deputado.

2 – A política de transparência

No capítulo anterior exploramos como a “ideia” da transparência nos legislativos é tratada em diferentes abordagens teóricas. Neste capítulo pretendemos mostrar a transparência legislativa como “prática”, isto é, como a ideia é adotada de fato no mundo e, em especial, como a Assembleia de Minas Gerais se posicionou sobre o tema, especialmente no que tange à política de transmissão das comissões, objeto desse estudo.

Timothy Irwin (2003), aponta fatores que encorajaram a adoção da transparência nos governos: o compartilhamento do poder político e a necessidade dos governantes de persuadir credores a emprestar e os contribuintes a aprovar novos impostos; a disseminação de inovações tecnológicas que reduzem os custos de armazenamento e transmissão de informações; e a aceitação de teorias políticas que enfatizam o governo responsável e a discussão pública da política governamental.

Ao longo dos anos nota-se o aumento significativo na implementação de medidas de transparência em diversos países, como a aprovação de leis e regulamentos para promover a transparência. Como vimos, o movimento ganhou impulso nas últimas décadas com organizações internacionais como OCDE e o Banco Mundial desempenhando um papel importante na promoção da ideia da transparência, com a elaboração de diretrizes e padrões, os “*handbooks*” para orientar *policy makers* dos diversos países e relatórios e rankings para monitoramento.

Um dos principais marcos na política de transparência foi a adoção de portais eletrônicos de transparência governamental, nos quais os governos disponibilizam informações sobre suas atividades, gastos, contratos e outros dados relevantes de forma acessível ao público. Tais portais podem variar em qualidade, facilidade de acesso, fidedignidade e tempestividade das informações, porém, de um modo geral, facilitam o monitoramento da atuação governamental por serem um meio para a prestação de contas. Outro marcos foram os mecanismos de combate à corrupção, a implementação de medidas de transparência em licitações públicas e contratos governamentais e a divulgação de informações sobre doações políticas.

O estado atual da política de transparência varia de país para país. Alguns têm feito avanços significativos na promoção da transparência, adotando leis abrangentes de acesso à informação, fortalecendo agências anticorrupção e implementando medidas de divulgação obrigatória de informações. Em outros, as leis de acesso à informação podem não ser totalmente implementadas, ser limitadas por exceções excessivas, ou mesmo restritas por governos autoritários.

Além das questões de implementação, a própria evolução tecnológica passa a apresentar desafios adicionais, uma vez que informações falsas podem ser facilmente fabricadas digitalmente (*deep fakes*), ou seu excesso levar à desinformação (*information dumping*) ou dificuldade de tomada decisão (*information overload*). No geral, porém, a política de transparência continua em ascensão. Em um mundo fortemente conectado e com instantaneidade de informações, a demanda por maior transparência e prestação de contas cresce, e tanto governos quanto empresas são pressionados a adotar práticas mais transparentes.

A demanda certamente atinge o legislativo, mesmo já sendo considerado “o mais transparente dos poderes” (NOLETO FILHO apud BARRETO e COSTA JÚNIOR, 2023). A seguir, tratamos especificamente como as políticas de transparência tem se desenvolvido no caso dos parlamentos, em especial sob a forma das transmissões.

2.1 – Tecnologias e transparência legislativa: histórico e atual

Vimos no capítulo anterior que ao longo do século XVIII o pensamento iluminista passa a defender as ideias de representação e de consentimento político contra as doutrinas de segredo e razão de estado, e que nos parlamentos do mundo as sessões começam a deixar de ser secretas para se tornarem públicas. No último século, as políticas de nova gestão pública recolocam a ideia da transparência em voga e a revolução tecnológica permite a utilização das TICs para informar e conectar os governos ao público em um processo de modernização do estado (MARGETTS, 2010, p. 37).

Nos primórdios dos parlamentos, atas eram registradas manualmente e publicadas em jornais, muitas vezes anuais. Para além de existirem muitas exceções legais ao princípio da publicidade, o custo de registrar e divulgar informações era alto. Mesmo

Bentham restringiria a necessidade de emprego de taquígrafos a projetos mais importantes, dados os custos envolvidos (2011, p. 289). O desenvolvimento tecnológico, facilitando e barateando a gestão da informação, viria a possibilitar níveis mais altos de transparência e publicidade ao longo do tempo.

Tais evoluções técnicas, porém, são uma condição necessária, mas não suficientes para garantir uma política de transparência. Um exemplo interessante vem de uma história pouco conhecida. A primeira patente registrada de Thomas Edison, em 1869, foi um “gravador de votos eletrográfico”, um dispositivo para registrar os votos de parlamentares por meio de um botão. Edison explicou em seu pedido de patente que o objetivo de sua invenção era criar um aparelho que pudesse gravar e registrar instantaneamente e com precisão os votos dos órgãos legislativos, evitando assim a “perda de tempo valioso gasto na contagem e no registro dos votos e nomes”, como era feito de forma tradicional. A forma tradicional de contagem envolvia o registro manual dos votos por um secretário durante uma chamada de votação, na qual cada parlamentar expressava oralmente seu voto sobre a questão em debate. No entanto, o congresso americano não demonstrou interesse na máquina de Edison, e a patente expirou em 1886.

Uma das alegações era que a velocidade do voto poderia afetar a dinâmica da instituição, uma vez que durante as chamadas os parlamentares tentavam converter votos. Várias outras tentativas de automatizar as votações nominais foram feitas ao longo dos anos, e um sistema apenas foi finalmente adotado no Congresso Americano nos anos 1970³ (Braga e Fonseca, 2021), na esteira de uma reforma legislativa.

De fato, um dos marcos apontados pela literatura, em especial no que se refere à abertura das comissões legislativas, foi o “Legislative Reorganization Act”, de 1970, nos Estados Unidos. A norma, Public Law 91-510, de 26 de outubro de 1970, foi uma

³PUBLIC LAW 91-510-OCT. 26, 1970: RECORDING OF ROLL CALLS AND QUORUM CALLS THROUGH ELECTRONIC EQUIPMENT I N THE HOUSE SEC. 121. (a) Rule X V of the Rules of the House of Representatives is amended by adding at the end thereof the following new clause: "5. In lieu of the calling of the names of Members in the manner provided for under the preceding provisions of this Rule, upon any roll call or quorum call, the names of such Members voting or present may be recorded through the use of appropriate electronic equipment. In any such case, the Clerk shall enter in the Journal and publish in the Congressional Record, in alphabetical order in each category, a list of the names of those Members recorded as voting in the affirmative, of those Members recorded as voting in the negative, and of those Members voting present, as the case may be, as if their names had been called in the manner provided for under such preceding provisions,". (b) The contingent fund of the House of Representatives shall be available to provide the electronic equipment necessary to carry out the purpose of the amendment made by subsection (a).

legislação que introduziu vários mecanismos de transparência no Congresso americano e em seu sistema de comissões, emendando diversos dispositivos da norma anterior, o “Legislative Reorganization Act of 1946”. Para alguns críticos, foi uma norma que acabou por facilitar a atuação de grupos de interesse e lobistas em Washington D.C (RANALLI, D’ANGELO, E KING, 2018). Outros apontam que as medidas anti-segredo geraram consequências não intencionais como novas regras de votações e emendamento contrárias ao espírito inicial (KRAVITZ, 1990).

Antes do LRA, grande parte das atividades legislativas ocorria em reuniões fechadas e votações não registradas. A lei promoveu mudanças significativas, como a abertura ao público das reuniões e audiências das comissões, e o registro e a divulgação dos votos nominais (rollcall) dos parlamentares nas reuniões de comissão do Senado e audiências da Casa:

"PUBLIC ANNOUNCEMENT OF COMMITTEE VOTES

SEC. 104. (a) Section 133(b) of the Legislative Reorganization Act of 1946 (2 U.S.C. 190a(b)), as amended by section 103(a) of this Act, is further amended by adding at the end thereof the following: "**The results of rollcall votes taken in any meeting of any such standing committee of the Senate upon any measure, or any amendment thereto, shall be announced in the committee report** on that measure unless previously announced by the committee, and such announcement shall include a tabulation of the votes cast in favor of and the votes cast in opposition to each such measure and amendment by each member of the committee who was present at that meeting."

(b) Clause 27(b) of Rule X I of the Rules of the House of Representatives is amended by adding at the end thereof the following:

The result of each rollcall vote in any meeting of any committee shall be made available by that committee for inspection by the public at reasonable times in the offices of that committee. **Information so available for public inspection shall include a description of the amendment, motion, order, or other proposition and the name of each Member voting for and each Member voting against such amendment, motion, order, or proposition, and whether by proxy or in person, and the names of those Members present but not voting.** With respect to each record vote by any committee on each motion to report any bill or resolution of a public character, the total number of votes cast for, and the total number of votes cast against the reporting of such bill or resolution shall be included in the committee report."

Conforme Kravitz (1990), reformas posteriores abriram margem para tornar algumas reuniões não públicas, embora com fortes limitações. Ainda assim, para o autor, a abertura dos votos encerrava um período de 180 anos de segredo sobre as comissões.

Cabe mencionar que tais registros, apesar de serem uma inovação institucional, não seriam exatamente uma inovação principiológica. Como vimos, este era um requisito

já levantado por Bentham em 1789. Talvez a maior novidade trazida no LRA/1970 seria a permissão para transmissão por televisão e rádio das audiências de comissão abertas a público, uma mudança de atitude do parlamento em relação a um debate que já existia desde a popularização do rádio:

“Broadcasting of committee hearings. SEC. 116. (a) Section 133A(b) of the Legislative Reorganization Act of 1946, as enacted by section 112(a) of this Act, is amended by adding at the end thereof the following: "Whenever any such hearing is open to the public, that hearing may be broadcast by radio or television, or both, under such rules as the committee may adopt." (b) Rule XI of the Rules of the House of Representatives is amended by adding at the end thereof the following clause: "33. (a) **It is the purpose of this clause to provide a means, in conformity with acceptable standards of dignity, propriety, and decorum, by which committee hearings which are open to the public may be covered, by television broadcast, radio broadcast, and still photography, or by any of such methods of coverage for the education, enlightenment, and information of the general public, on the basis of accurate and impartial news coverage, regarding the operations, procedures, and practices of the House as a legislative and representative body and regarding the measures, public issues, and other matters before the House and its committees, the consideration thereof, and the action taken thereon;** and "(2) for the development of the perspective and understanding of the general public with respect to the role and function of the House under the Constitution of the United States as an organ of the Federal Government.”

Anteriormente, transmissões de rádio das sessões do Congresso Americano e do Parlamento do Reino Unido já haviam sido propostas respectivamente nos anos 1924 e 1922 (Senate, 2022; UK Parliament, 2023). Havia porém muita resistência entre os parlamentares quanto a se transmitir as sessões. No caso Americano, em 1924, os parlamentares se opuseram “constitucionalmente”. No caso britânico, a proposta, vinda do primeiro diretor-geral da BBC, também foi rejeitada. Novamente, em 1946, novas resoluções foram propostas no Senado e na Casa, sob a alegação de que as pessoas poderem testemunhar as deliberações de seus representantes seria um avanço para o processo democrático, e que uma não-permissão poderia colocá-las em dúvida sobre os motivos dos parlamentares. O congresso novamente não aprovou a proposta.

Não obstante, conforme informações do Senado (2022) e de Kravitz (1990), o Senado americano foi passando a permitir algumas gravações de rádio em audiências públicas a partir da década de 40, ainda que sem o respaldo formal. Microfones de rádio nas audiências públicas foram se tornando uma visão mais familiar, embora já sem tanto

apelo, visto a televisão ser a nova grande mídia a atrair o público.

No caso do Reino Unido, um comitê aconselhou, em 1949, que a transmissão de procedimentos seria prejudicial. Houve uma tentativa experimental para transmissão televisiva ainda antes dos americanos, em 1964, porém os parlamentares consideraram que a transmissão mudaria o caráter da Casa dos Comuns, e rejeitaram a proposta. Novas tentativas e novas rejeições ocorreram em 1968, 1972 e 1975.

Apenas em 1976 o parlamento britânico votou a favor da transmissão de rádio e em 1983 autorizou as transmissões de TV. O ethos parecia já ter mudado no sentido da metamorfose da “democracia parlamentar” para a “democracia de audiência” explicada por Manin. A explicação de Lord Soames, o então líder da Câmara dos Lordes, evidencia a tendência. Para ele, a TV, nos anos 80, ao contrário dos anos 60, quando ainda era incipiente, já era o “meio de comunicação mais importante e influente - e certamente não deve ser ignorado se quisermos que o público em geral preste atenção aos nossos negócios desta Casa”. (UK Parliament, 2023; BBC History, 2023, tradução livre).

Raquel Barreto (2018) aponta que, embora haja “certas divergências entre os autores em relação à cronologia e aos pioneiros, (...) a tendência parece ser apontar Canadá e EUA como os primeiros países a adotar TVs legislativas, no fim da década de 1970”. De fato, a autorização para transmissão por rádio e TV do Legislative Reorganization Act de 1970 abriu espaço para a criação, em 1979, do C-SPAN, uma organização não-governamental instituída pela American Cable Television Industry e que se dedica a transmitir as sessões do congresso (câmara e senado) americanos, além da suprema corte, “sem edições, comentários ou análises” (C-Span, Our History, 2022)⁴.

Na Inglaterra, a primeira transmissão veio em 1985, 2 anos após a autorização. Na América Latina, conforme Barreto (2018, p.27), “o processo é mais recente, remontando a meados da década de 1990. O Brasil foi o pioneiro na região, com a criação da TV Assembleia mineira (...) em 30 de novembro de 1995, e da TV Senado, em 5 de fevereiro de 1996.”. Falaremos especificamente da experiência da ALMG na próxima sessão.

Cabe mencionar, a respeito da política de transmissão televisiva, que a criação de TVs próprias, de natureza pública, foi o caminho de diversos países. Diferentemente da

⁴Em janeiro de 1997 C-SPAN se torna a primeira rede de TV a cobrir ao vivo o Congresso americano pela internet (C-Span, Milestones, 2022).

C-Span, de natureza privada, no Brasil, as TVs que exibem as sessões públicas tanto legislativas quanto do judiciário são públicas, o que reflete uma opção política em deter a prerrogativa da disponibilização da informação. Como propõe Barreto (2019) e Novais (2012) em suas teses, as TVs legislativas podem ser vistas tanto sob a ótica da transparência e *accountability* dos trabalhos quanto do maior controle, pelos agentes políticos, sobre a visão midiática dos órgãos e sua atuação, no que se chama de “mídia das fontes”, isso é, as fontes de informação gerando sua própria mídia. Essa opção pelo controle, nos dias atuais, quando as mídias online superam as TVs tradicionais, se mostra nas decisões de limitar ou proibir a gravação, pelos parlamentares, de vídeos de seus próprios dispositivos móveis ou de seus assessores durante reuniões⁵.

A despeito da discussão sobre o tema das mídias, ao qual nos referimos também no capítulo anterior, fato é que, de modo geral, para além das formas tradicionais de transparência, como registro e publicação escrita de atos, votos, correspondências, discursos, projetos, enfim, de todas as ações públicas que se desenrolam no dia a dia do parlamento (o que seria uma espécie de transparência “tipográfica”, parafraseando o conceito de Neil Postman), observa-se que ao longo dos anos, mais e mais parlamentos adotam a transmissão das sessões por TV e ou/webcasting, no que seria uma extensão da audiência popular presencial nas galerias dos eventos públicos.

A tendência de adoção de tecnologias de transmissão ao vivo de áudio e vídeo pelos parlamentos pode ser constatada nos relatórios da Interparliamentary Union (IPU) ou União Interparlamentar, organização global de parlamentos nacionais, em parceria com as Nações Unidas na iniciativa “The Global Centre for ICT in Parliament”. Em 2008, o relatório “World e-Parliament Report” comentava a respeito da pesquisa respondida por 105 parlamentos ao redor do mundo (p.103), grifos nossos:

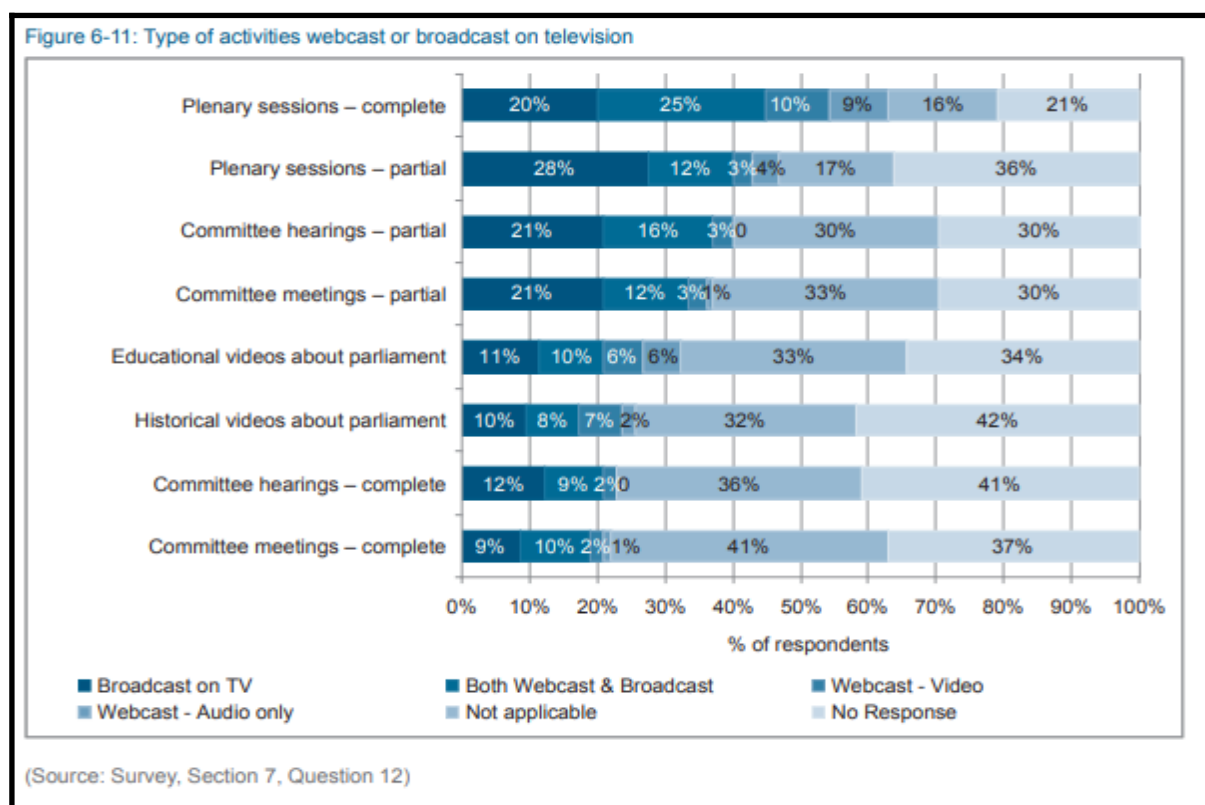
“Since the first television broadcasts of plenary sessions began in the 1970s, audio and video technologies have become popular methods for

⁵No E-Parliament Report de 2020, dos respondentes “*only 31% allowed them to live broadcast over social media. Some parliaments permitted the use of devices in the chamber but not while speaking*” (p. 51).O problema das gravações e transmissões independentes por dispositivos móveis já teve repercussão na ALMG, com decisões para limitar a prática tanto pelos parlamentares (Deliberação nº 2.814/2023) quanto evitá-lo pelos jornalistas, que deixaram de poder frequentar livremente os espaços nas adjacências do plenário, com acesso circunstritos a espaços exclusivos para reportagens e entrevistas (Deliberação nº 2.700/2019). Ainda a respeito do controle sobre os meios de divulgação, situação peculiar ocorreu recentemente, quando a ALMG perdeu o acesso ao canal do Youtube por meio do qual divulgava as reuniões de comissão e de plenário por suposta violação dos termos de uso da plataforma (Itatiaia, 2023). Como o órgão também mantém a transmissão pelo site institucional, não houve prejuízo para a divulgação, mas o episódio mostra questões que podem decorrer de não contar com opções próprias.

parliaments to make their work available to the public. **Many now broadcast some or all plenary sessions by television and an increasing number are also making them accessible on the Internet via webcasting**, which can be less expensive. **A number of parliaments have also extended these technologies to committees and are broadcasting or webcasting their meetings and hearing as well, although not yet as many do it for plenary sessions.**"

O quadro abaixo, extraído dos relatórios de 2008, mostra os percentuais de respondentes por tipo atividades transmitidas por TV ou internet. Em 2008, 9% dos parlamentos associados à IPU transmitiam reuniões de comissão completas pela TV, 10% por TV e internet, e 2% apenas em vídeo pela internet, ou seja, 21% já transmitiam reuniões de comissão em um dos formatos. Para sessões do plenário os números eram maiores, respectivamente 20, 25 e 10%, isso é, 55%:

Figura 1: Atividades transmitidas por webcast ou TV



Fonte:

The World e-Parliament Report 2008

Os relatórios posteriores mostram que os parlamentos foram se digitalizando. Em 2016, a adoção dos meios digitais superaram os tradicionais (IPU, 2018). A tendência já havia sido captada pelo relatório de 2010, que dizia:

“The method in use by the largest number of parliaments (43%) is webcasting of plenary sessions. This technology was also selected by the second largest number of parliaments (29%) that are planning or considering using other methods of communication, a result which reflects the growing popularity of webcasting among legislatures (...). Given that the technology for webcasting has become easier and less costly over time, and considering the importance of plenary sessions, this finding is not surprising. **If all those that are planning or considering this technology are able to implement it, webcasting of plenary sessions will be provided by over 70% of parliaments in the next few years.**”

Para os pesquisadores da IPU, as transmissões online teriam grande impacto para a transparência e até para o entendimento do processo legislativo pelo público geral, com sistemas mais avançados que permitiriam conectar os textos dos projetos de lei aos debates:

“This will have an important impact on transparency. It could also support citizens’ understanding of the legislative process, as more advanced legislative information systems are now able to link the text of proposed bills to video records of the debate on those bills in plenary.”

Sobre o Brasil, a respeito do Congresso Nacional, o relatório (2010) aponta a atratividade das transmissões, sendo um país com território grande, população dispersa, e alta penetração de internet:

“Webcasting can be a particularly effective mechanism for reaching the public when the population is broadly dispersed over a large geographic area and there is widespread penetration of the Internet. In the case of Brazil the large size of the country and the substantial number of homes with cable TV and Internet access made WebTV an attractive mechanism for distributing broadcasts from the Parliament. The latest features of their system include search capabilities, links to other available information, and video chat that allows people to ask questions during committee meetings.”

Com a pandemia em 2020 e a necessidade de continuidade dos procedimentos parlamentares de forma não-presencial, outras formas de transmissão foram sendo adotadas, como aplicativos, lives em redes sociais e outros, acelerando o processo de digitalização.

Em 2022, o relatório “Global Parliamentary Report 2022: Public engagement in the

work of parliament” mostra que a transmissão na internet dos procedimentos parlamentares se tornou “lugar-comum” para muitos países: “87 por cento dos entrevistados (...) indicaram que reuniões plenárias e/ou comitês e materiais de áudio/vídeo são disponibilizados on-line, e 78 por cento usam webcasting ao vivo” (p. 23, tradução livre), o que confirma a tendência levantada pela pesquisa mais de uma década atrás.

Deste modo, vemos uma tendência mundial dos parlamentos nacionais no uso das TICs (GRIFFITH e BANDEIRA, 2012), da qual a política de transmissão da assembleia é parte.

2.2 – Legislação e Transparência

Ao longo dos séculos XVIII e XIX a ideia da transparência ganha *status* jurídico e passa a integrar a base principiológica de constituições, em variadas normas sobre a publicidade de atos legislativos. A constituição americana, de 1789, por exemplo, trouxe a obrigatoriedade de o congresso manter um diário periódico de seus procedimentos, exceto onde devesse haver segredo, e determinava ainda que os votos de cada membro em qualquer questão deveriam ser nele registrados, caso fosse da vontade de $\frac{1}{5}$ dos presentes (Section 5, American Constitution, 1789). A Constituição revolucionária francesa previa assembleias públicas (Manin, 1995). Na Inglaterra, tolerava-se a presença do público embora isso fosse legalmente proibido (Bentham, 2011).

No direito brasileiro, a constituição do período imperial, de 1824, elaborada por um conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro, determinou que as sessões legislativas fossem abertas a público como regra, deixando margem para sessões secretas quando assim o decidissem:

Art. 24. As Sessões de cada uma das Câmaras serão públicas à *excepção* dos casos, em que o bem do Estado exigir, que sejam secretas.

Dispositivo semelhante reaparece na constituição republicana, de 1891, na constituição de 1934 e na de 1937:

Art. 18 – A Câmara dos Deputados e o Senado Federal trabalharão separadamente e, quando não se resolver o contrário, por maioria de votos, em sessões públicas. As deliberações serão tomadas por maioria de

votos, achando-se presente, em cada uma, maioria absoluta de seus membros. (1981)

Art. 27 - Durante o prazo das suas sessões, a Câmara dos Deputados funcionará todos os dias úteis com a presença de um décimo pelo menos dos seus membros e, salvo se resolver o contrário, em sessões públicas. As deliberações, a não ser nos casos expressos nesta Constituição, serão tomadas por maioria de votos, presente a metade e mais um dos seus membros. (1934)

Art. 40 - A Câmara dos Deputados e o Conselho Federal funcionarão separadamente, e, quando não se resolver o contrário, por maioria de votos, em sessões públicas. Em uma e outra Câmara as deliberações serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta dos seus membros. (1937)

Nem na constituição de 1946 ou na de 1967 encontramos remissão à publicidade das sessões legislativas, porém há um artigo específico elencando os casos em que se exige voto secreto (art. 43, 1946), o que parece ser uma exceção à regra.

Na Constituição de 88 a transparência das sessões legislativas não está explícita nos dispositivos reservados ao poder legislativo, porém a publicidade, de modo geral, surge no art. 37 como um princípio geral para a administração pública e no art. 5º, XXXIII, como um direito fundamental, o direito de acesso à informação. Talvez a publicização mais importante, que é aquela das leis, teve uma ressalva especial no art. 8º da Lei Complementar nº 95/98, que exige maior *vacatio legis* para normas complexas e impactantes, como forma de garantir sua divulgação:

Art. 8º A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula “entra em vigor na data de sua publicação” para as leis de pequena repercussão.

Para além dos requisitos clássicos da publicidade, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, diversos dispositivos legais de garantia de acesso à informação e de dever de prestação de contas por parte dos órgãos públicos foram criados. Inicialmente, houve um foco na transparência quando ao uso de recursos públicos. Podemos citar a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabeleceu normas para a gestão fiscal responsável, incluindo a publicização de diversos relatórios de acompanhamento das finanças públicas.

Foi relevante, nesse sentido, a Lei Complementar nº 131/2009, conhecida como

Lei da Transparência Fiscal, que modificou dispositivos da LRF para determinar que todos os entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) disponibilizassem, em tempo real, informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira, abrindo caminho para a criação dos portais da transparência, que permitem o acompanhamento das finanças dos entes federativos.

A Lei nº 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI), é outro marco importante na regulamentação do direito de acesso às informações públicas, criando uma segunda geração de transparência dos atos de governo. A LAI regulamenta o art. 5º, XXXIII da CF/88 e estabelece regras e procedimentos para que qualquer pessoa, física ou jurídica, possa solicitar informações aos órgãos e entidades governamentais, para além daquelas de natureza financeira já cobertas pela LRF. Além disso, determina que os órgãos públicos devem disponibilizar, de forma proativa, informações de interesse coletivo em seus sites, de forma clara e acessível. A obrigatoriedade é não apenas de dar o acesso, mas de que a informação prestada seja de fato acessível:

Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

Em relação à transparência na elaboração das normas, houve avanços no âmbito do Poder Executivo, mais hermético que o Legislativo, que já atuava sob o princípio jurídico da publicidade desde o império. O Decreto nº 9.191, de 2017, que estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado trouxe disposições importantes para a publicização dos primeiros impulsos legiferantes do executivo, como a necessidade de exposição de motivos para propostas de atos normativos e regramento de atos levados a consultas públicas. A reforma da LINDB pela Lei nº 13.655, de 2018 trouxe possibilidade de consulta pública na edição de atos normativos de qualquer órgão ou Poder.

Assim, a legislação sobre transparência pública no Brasil tem avançado ao longo dos anos. A implementação da política traz novos desafios, como a efetividade dessas normas, sua aplicação a todos os órgãos governamentais, a divulgação de informações abertas, detalhadas e compreensíveis, a manipulação de informações e seu uso em períodos eleitorais e outras questões.

No que tange às transmissões, não há atualmente uma norma que determine que

poderes e órgãos devam lançar mão desse tipo de recurso audiovisual como ferramenta de publicidade. O que houve foi a criação de canais de divulgação, no âmbito dos poderes legislativo e judiciário, por instrumentos próprios e regras internas de funcionamento. A esse respeito, é interessante destacar que já se inicia, no Congresso Nacional, discussão para levar essa prática a uma obrigação para todo o setor público.

O Projeto de Lei do Senado nº 230/17, do ex-senador Antônio Anastasia, arquivado ao fim da legislatura passada, pretendia obrigar órgãos e entidades públicas federais a transmitirem as sessões colegiadas em tempo real e pela internet. A proposta foi reapresentada pelo deputado Marangoni (União-SP) na Câmara dos Deputados, nessa legislatura, por meio do Projeto de Lei nº 94/23. O projeto determina que órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta da União, órgãos do Poder Legislativo Federal, do Poder Judiciário da União, do Ministério Público da União, da Defensoria Pública da União e do Tribunal de Contas da União deverão transmitir todas as sessões deliberativas relacionadas à função jurisdicional ou normativa dos colegiados, ressalvadas matérias sigilosas, por meio de páginas ou perfis do órgão ou entidade em redes sociais.

2.3 – Transparência e Transmissões na ALMG

Vimos que a ALMG foi a pioneira na criação da TV legislativa do país. Sob o mote “transparência no ar”, em sua página de história, a casa explica que:

“A TV Assembleia é a primeira emissora legislativa brasileira. Entrou em operação em 30/11/1995, após a publicação da Lei Federal 8.977, de 1995, que regulamenta o serviço de TV a cabo no Brasil. O objetivo é dar transparência aos atos do Poder Legislativo e promover a formação política dos cidadãos.”

Embora pioneira na TV, a entrada no mundo das transmissões online foi mais lenta. O projeto de transmissões só veio a se concretizar em 2017, inicialmente para as comissões e posteriormente englobando o plenário, quando tanto o congresso nacional quanto outros parlamentos subnacionais já faziam transmissões online, o primeiro ao menos desde 2010, conforme relatório do IPU.

As transmissões interativas das comissões foi um projeto da carteira do

Direcionamento Estratégico para o biênio 2017-2018. Desde 2010 a ALMG vem implementando uma política de planejamento estratégico periódico, no qual são decididas metas e diretrizes institucionais de sua atuação. Denominado “Direcionamento Estratégico”, o planejamento passou a ser uma rotina na gestão da Casa, sendo organizado em ciclos de 10 anos. Conforme descrito pela instituição, o Direcionamento é feito “a partir de pesquisas, estudos, análises de documentos e oficinas e planejado com a participação dos parlamentares, do corpo gerencial e dos servidores, bem como de representantes de outros parlamentos nacionais, órgãos de outros poderes e sociedade civil organizada”⁶.

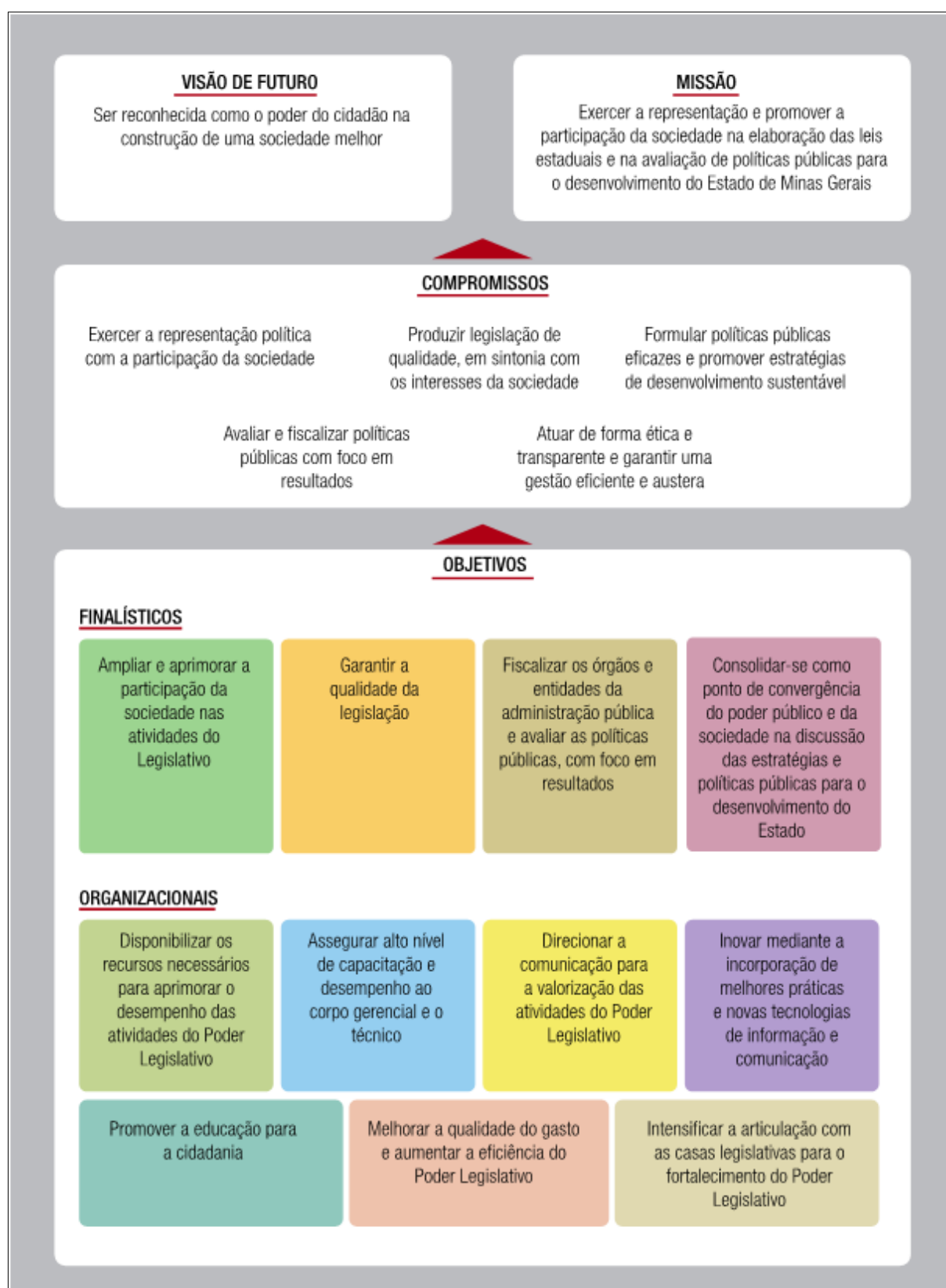
O ciclo do Direcionamento Estratégico é instituído por meio de resolução aprovada em plenário e é composto por dois eixos, um relativo à identidade organizacional, estabelecendo a visão de futuro, missão e compromissos, e outro eixo de atuação/gestão chamado “Iniciativas Estratégicas”, que trabalha os objetivos e linhas de ação estratégicas da organização. A cada biênio a Mesa da ALMG define, por meio de deliberação, uma diretriz e as prioridades para implementação do Direcionamento Estratégico, bem como define a respectiva carteira de projetos para o período.

O primeiro ciclo do Direcionamento, de 2010-2020, foi instituído pela Resolução nº 5334, de 2010⁷. A figura abaixo mostra o mapa estratégico completo do Ciclo 2010-2020:

⁶<https://intra.almg.gov.br/a-assembly/direcionamento-estrategico/entenda-o-direcionamento/>

⁷De se notar que o ideal de transparência e interatividade dos trabalhos das comissões foi tomada em deliberação da maioria da casa (para relembrar a primazia majoritária do modelo informacional), mostrando a nova escolha institucional do pleno.

Figura 2 – Mapa Estratégico do Direcionamento Estratégico da ALMG: Ciclo 2010-2020



A resolução trouxe diretrizes, objetivos estratégicos finalísticos e organizacionais, e linhas de ação para cada objetivo. A primeira diretriz é a “promoção de maior participação da sociedade por meio de instrumentos que possibilitem a manifestação de suas demandas” e a última, a “atuação institucional pautada na ética, austeridade, transparência e eficiência administrativa”.

Apesar de os objetivos estratégicos serem sinérgicos, os mais conexos ao projeto das transmissões parecem ser o c) direcionar a comunicação para a compreensão e a valorização das atividades do Poder Legislativo e d) inovar mediante a incorporação de melhores práticas e novas tecnologias de informação e comunicação. O primeiro objetivo estratégico finalístico, de a) ampliar e aprimorar a participação da sociedade nas atividades do Poder Legislativo, também é relacionado ao projeto, que previa a interatividade das transmissões por meio de um *chat* aberto ao público durante as reuniões. A decisão sobre a interatividade das transmissões, porém, fica a cargo da presidência das comissões, e tem sido limitadamente adotada, pelo que a dimensão de comunicação, a nosso ver, superou o da participação na implementação do projeto.

Abaixo grifamos os principais pontos elencados pela ALMG no anexo I da Resolução nº 5334/2010 a respeito dos objetivos e linhas de ação relacionados à participação, transparência e comunicação:

“a Objetivo: Ampliar e aprimorar a participação da sociedade nas atividades do Poder Legislativo

A participação popular nas atividades do Legislativo permite que demandas sociais sejam agregadas e construídas coletivamente. Ao lado da representação política, que constitui um dos pilares da democracia contemporânea, a participação da sociedade na agenda política é hoje reconhecida como indispensável à qualificação das proposições, do debate e das deliberações públicas. (...)

Linhas de ação:

(...)

2. Institucionalizar procedimentos e ferramentas que favoreçam a interação da Assembleia com os cidadãos e os grupos organizados da sociedade, utilizando novas tecnologias de informação e comunicação.

(...)

c) Objetivo: Direcionar a comunicação para a compreensão e a valorização das atividades do Poder Legislativo

(...)

O trabalho parlamentar e a divulgação didática das leis e de seus impactos na vida dos cidadãos devem nortear a comunicação, possibilitando uma compreensão mais ampla do papel do Poder Legislativo. **Além disso, a comunicação deve ampliar a transparência das ações e do desempenho do Parlamento.** O cidadão deve reconhecer a Assembleia como sua aliada e como foro legítimo de sua expressão, confiando na instituição como protagonista e como espaço democrático de participação nas decisões mais importantes para a sociedade.

Linhas de ação:

1. Exercer a comunicação de forma **acessível**, contribuindo para o acompanhamento e a valorização da atuação parlamentar.

(...)

3. **Aprimorar e ampliar o uso de canais diretos de comunicação, como a internet**, a televisão, o rádio, as campanhas publicitárias, entre outros, **visando a levar informação a toda a sociedade.**

4. **Criar canais interativos que permitam a participação da sociedade no processo legislativo** e nos eventos promovidos pela Assembleia.

(...)

d) Objetivo: Inovar mediante a incorporação de melhores práticas e novas tecnologias de informação e comunicação

As novas tecnologias de informação e comunicação devem ser utilizadas para subsidiar direta e indiretamente o trabalho do parlamentar. Elas podem contribuir para o aperfeiçoamento dos trabalhos legislativos, sobretudo no que concerne à eficiência, à **transparência** e ao fortalecimento de vínculos com os diversos públicos da instituição. Constituem recursos estratégicos para reduzir a assimetria informacional entre os atores políticos, **facilitando a transmissão de informações sobre os trabalhos legislativos e ampliando a participação da sociedade.**

Cabe à Assembleia explorar o potencial dessas novas tecnologias e **investir na construção de ferramentas e procedimentos que ampliem e aprimorem as práticas de interlocução com a sociedade, enfatizando novos modelos de diálogo com o cidadão**, a fim de estimular sua participação no debate político.

Linhas de ação:

(...)

4. Desenvolver e difundir tecnologias que permitam o relacionamento em ambientes virtuais e redes sociais, visando a estabelecer novas formas de relacionamento com a sociedade.

(...).

Assim, em 2017, por meio da Deliberação nº 2662, de 31/07/2017, a Mesa da Assembleia elencou as Transmissões Interativas das Comissões como o primeiro projeto da carteira de projetos prioritários para o biênio de 1º de fevereiro de 2017 a 1º de fevereiro de 2019. O início das gravações é destacado no portal na seção “História do legislativo mineiro”, que marca 2017 como o ano do “Início das transmissões ao vivo das reuniões de comissões pelo canal da ALMG no YouTube e o acesso à íntegra das gravações pelo Portal da Assembleia, em prol da maior aproximação da Casa com os cidadãos.”.

O objetivo do projeto foi “[i]mplementar sistemática para transmissão de reuniões de comissões ao vivo, pela internet, com vistas a permitir o seu acompanhamento pelo cidadão, com recursos de interatividade”⁸. O resultado do projeto seria a implementação das Reuniões Interativas, permitindo a qualquer interessado assistir e participar à distância, em tempo real, pelo Portal da ALMG das audiências e debates promovidos no âmbito das comissões, podendo enviar perguntas a deputados e convidados e interagir com outros cidadãos. Como mencionado, a interatividade, tecnicamente implantada, não é um atributo essencial da reunião transmitida, podendo ou não ser aberta à participação do público.

O projeto se iniciou em 16/05/2017, inicialmente com a transmissão restrita a dois espaços, Plenarinho IV e Auditório SE. Em 01/08/2017 todos os espaços já contavam com transmissão por streaming, que também foi estendida para as reuniões de Plenário. Além do Portal, nas versões desktop e mobile, as transmissões também ficam disponíveis no canal da ALMG no Youtube.

Interessante perceber que, ainda em 2009, em uma pesquisa qualitativa feita pela consultoria Macroplan para subsidiar o processo de elaboração do Direcionamento Estratégico 2010-20, encontramos o seguinte relato, anterior à transmissão das comissões, sobre o relacionamento entre o poder legislativo e a sociedade e o estreitamento dos canais de interlocução:

“Além disso, o fato da sociedade poder acompanhar os trabalhos que são

⁸<https://www.almg.gov.br/transparencia/direcionamento-estrategico/ciclo-2010-2020/bienios/2017-2019/>

feitos na Câmara ou na Assembleia (via redes de TV) não equivale a uma maior participação, uma vez que as grandes discussões, acordos e negociações são tecidos em outros ambientes.

‘Hoje, a sociedade participa mais, inclusive por meio da TV (TV Câmara, TV Assembleia etc.), mas essa TV não representa a realidade do processo legislativo. A sociedade não acompanha os acordos e as negociações. Essa participação precisa ser diferente; o plenário é só o ambiente de votação.’ ”

A frase mostra o entendimento, pelo entrevistado, de que apesar de o processo legislativo ser referendado no plenário, as negociações ocorrem em outros ambientes, até então mais obscuros, do processo legislativo, no qual as comissões exercem um papel relevante. Essa diferença de evidência dos trabalhos dos plenários e das comissões levaria, quase 10 anos mais tarde, a adoção do projeto Transmissão Interativa das Comissões, que também reflete a preocupação explícita do Direcionamento quanto a “dinamização” e fortalecimento das comissões.

Nesse sentido, outro apontamento interessante é encontrado no Estudo de Boas Práticas: Democracia Eletrônica no Brasil e no Mundo, de 2009, publicado pela ALMG e Macroplan para subsidiar os trabalhos do Direcionamento e que podem ter servido de inspiração ao projeto de transmissões (p.5):

“Sabe-se, todavia, que grande parte da ação parlamentar concentra-se no trabalho das comissões. Neste sentido, as TIC possuem um papel preponderante para fornecer ao usuário diferentes recursos que permitam a transparência e o acompanhamento individualizado das comissões. O site da Flórida (EUA), por exemplo, apresenta uma seleção de arquivos em vídeo das reuniões realizadas pelas comissões, enquanto o site de Arizona (EUA) fornece um sistema de busca de arquivos de vídeo de comissões baseado em palavras-chave e nome de proposições.”

A esse respeito vale comentar que o sistema de busca dos vídeos de transmissões de comissões e plenário é ainda rudimentar. O usuário interessado pode encontrar os links para os vídeos ao vivo na página principal do portal, na seção “Agenda”, porém, para buscar gravações feitas, o usuário conta apenas com a opção de acesso pela data da reunião da comissão, ou busca no *youtube*, que também se limita ao título da reunião, uma vez que não se usa tags ou outros identificadores de tema. Para os vídeos de programas produzidos pela TV ALMG, porém, o portal oferece busca por programa, tema,

assunto e período.

Além disso, também ainda não são oferecidos mecanismos de boas práticas de integração entre vídeos e informações textuais, como links para proposições constantes na pauta ou transcrições que possibilitaria a busca de trechos de falas e outras aplicações para leituras por máquinas. A implantação dessas melhorias ampliaria as possibilidades de acesso e uso da informação disponibilizada.

3 – O resultado da transparência

Nos capítulos anteriores discutimos a transparência como ideia e a política da transparência, isso é, como o ideal veio sendo implementado. Como vimos, diversos estudos buscaram criar modelos teóricos ou testes empíricos para avaliar o impacto do ideal da transparência em suas aplicações de políticas públicas, com resultados variados. Conforme explicado na última sessão do capítulo sobre política da transparência, a ALMG adotou, como parte do Direcionamento Estratégico que pretendia, entre outros objetivos, fortalecer as comissões e adotar novas tecnologias de interatividade com o público, um sistema de exibição ao vivo, por *streaming*, das reuniões de comissão, em 2017, a partir do segundo biênio da 18ª legislatura. Até então as reuniões das comissões poderiam esporadicamente ser exibidas pela TV Assembleia. Como regra, não havia transmissão ao vivo das reuniões ordinárias comuns, exceto em caso de audiências públicas consideradas mais relevantes.

Essa mudança institucional, ocorrida sob uma mesma legislatura, nos possibilitou desenhar uma espécie de experimento natural de modo a formalizar e testar algumas das questões discutidas pela literatura e expostas no primeiro capítulo: há diferenças no funcionamento das comissões sob um ou outro sistema? A transparência e divulgação instantânea do processo deliberativo nas comissões pode levar a resultados legislativos mais robustos, como preconiza a legística normativa em seus princípios e orientações de boas práticas na produção de normas? A transmissão ao vivo pode levar a uma desconfiguração do papel institucional das comissões no apaziguamento de conflitos distributivos ou nas trocas de informações entre os parlamentares? Ou, será que há mesmo alguma mudança observável ou a política não parece causar tanto efeito?

Para tentar formalizar e responder a algumas dessas perguntas, baseados nos dados de que pudemos dispor, propusemos compilar e testar um quadro de indicadores do processo legislativo e avaliar os resultados à luz das três principais hipóteses sobre os efeitos da transparência agrupadas a partir da discussão apresentada no capítulo 1, e sobre as quais falaremos mais adiante.

3.1 – As Proxies

Em ciências sociais, o termo "*proxy*" é utilizado para se referir a variáveis que são

usadas como substitutas ou indicadores indiretos ou “aproximativos” de um conceito ou fenômeno que não pode ser diretamente medido ou observado. As *proxies* são selecionadas com base na suposição de que estão relacionados ao fenômeno de interesse. Por exemplo, em pesquisas sobre desigualdade de renda, a renda familiar pode ser usada como *proxy* para medir o padrão de vida ou o *status* socioeconômico. Da mesma forma, o nível educacional pode ser utilizado como um *proxy* para medir a capacidade cognitiva ou as oportunidades de emprego. É importante reconhecer as limitações dos *proxies*, pois elas podem não capturar completamente a complexidade do fenômeno em questão e levar a conclusões imprecisas ou equivocadas se não forem utilizadas com cautela e consideração adequada.

Em nosso estudo, as *proxies* propostas são dados gerados nas reuniões de comissão e na tramitação e no ciclo de vida das normas que podem ser usadas para uma avaliação do “estado” do processo legislativo, partindo de premissas encontradas na literatura. Não sendo possível medir diretamente variáveis como a “qualidade do debate”, “deliberação”, “polifonia”, “participação cidadã”, “*accountability*”, recorreremos ao uso dessas *proxies*.

Escolhemos como *proxies* da robustez da deliberação a duração da reunião e a presença dos deputados. O número de audiências públicas e audiência com convidados, tipos mais específicos de reuniões, também são uma *proxy* para polifonia e participação social. A ocorrência de reuniões é uma *proxy* para o processo em si, uma vez que é o objeto central da pesquisa. O número de projetos de lei analisados nas reuniões também podem ser um indicador a nos mostrar o cuidado analítico do processo legislativo.

Pareceres pela rejeição são indicadores interessantes para a *accountability*, no sentido de entender se a transparência de fato pode levar a resultados de maior prestação de contas ao eleitorado. Não necessariamente isso significa melhor solução técnica, mas sim que os parlamentares se preocupam mais em expressar seu voto perante o “público eleitor” do que diante do “público interno”, da casa, ou seja, que estão atentos ao “tribunal público”, para usar o termo de Bentham. O número de pareceres de plenário é uma *proxy* para a paralisia decisória nas comissões, uma vez que apenas é designado relator em plenário para projetos que não foram apreciados pelas comissões, exauridos seus prazos. Já as leis exaradas e suas circunstâncias, isso é, possíveis vetos, incidentes de inconstitucionalidade e revogações podem ser pensados como um teste de

qualidade para o produto do processo legislativo. Esse último conjunto, porém, deve ser lido sem muitas pretensões, pois vários outros fatores podem nele interferir.

Comparando tais dados antes e depois da adoção do *streaming* das reuniões de comissão da Assembleia Legislativa de Minas, podemos ter um maior entendimento de como a transparência nas comissões afeta seu funcionamento.

3.2 – As Hipóteses

A partir das leituras abordadas no capítulo 1, elencamos 3 grupos de hipóteses principais sobre os efeitos da transparência nas comissões nas *proxies* elencadas. Consideramos hipótese “Sunshine” ou “Luz do Sol” (LS) a de que a transparência dos trabalhos das comissões por meio das transmissões tem impactos positivos para os diferentes indicadores de robustez do processo legislativo em relação ao período sem transmissões. A hipótese *sunshine* bebe em diversas fontes, tanto normativas, isso é, preocupadas com o “dever-ser” quanto positivas, que tratam da descrição dos fenômenos.

Teorias que partem da *Rational Choice* consideram os legisladores como atores racionais que tentam maximizar suas chances de eleição atendendo aos interesses de seus eleitorados (BUTLER, 2012). Nesse viés, presume-se que o holofote sobre o processo decisório das comissões tende a fazer com que os parlamentares usem a visibilidade como recurso de sinalização ao eleitorado (conexão eleitoral). Supõe-se assim, que as reuniões transparentes serão menos canceladas que as não-transparentes, que tenderão a ser mais longas que no período anterior ao *streaming*, que haverá maior presença dos parlamentares, dado os maiores incentivos para marcarem suas posições ou defenderem seus projetos em tramitação.

Reuniões mais longas, por sua vez, e com mais debates, limitam a apreciação de um grande número de projetos por reunião. Considerando que grande parte dos projetos em tramitação tratam temas de pouca importância material, supõe-se uma priorização da pauta com projetos mais relevantes. É de notar que a hipótese a ser testada é contraintuitiva, tendo em vista o impulso a legislar (SOARES, 2007) e a cultura de produtividade legislativa (VIEIRA, 2017). Vemos neste indicador uma proxy para aferição de inflação legislativa, cuja redução teria efeitos positivos para a confiança nas

instituições.

A corrente Sunshine pressupõe também que com a abertura ao público eleitor do processo de decisão, o custo do *logrolling* – a prática de aprovar proposições dos colegas para ter as suas aprovadas posteriormente – aumenta. Pode se tornar mais vantajoso ao parlamentar mostrar seu posicionamento do que atender ao colega para ter recompensas futuras. Assim, a hipótese é que haverá mais pareceres pela rejeição que no período sem transmissões, como forma de marcação eleitoral, seja técnica e/ou ideológica. Ademais, considerando os *insights* da abordagem institucionalista informacional das comissões, a abertura da discussão e maior visibilidade dos trabalhos incentivaria o legislador a analisar e compreender com maior profundidade o conteúdo dos projetos, o que tenderia a ser feito com mais leniência longe do escrutínio público.

Como resultado desses bons indicadores do processo legislativo, a corrente LS, ao avaliar *proxies* mais diretas da qualidade normativa, pressuporia um melhor status jurídico das normas feitas no período transparente, como menor número de vetos, menor número de leis aprovadas, menos leis “irrelevantes”, menos questionamentos da inconstitucionalidade e menos revogações, tudo o mais constante.

Já os argumentos da corrente “*Armadilha da Transparência*” (AT) ou *Transparency Trap* apostaria em resultados opostos aos da *Sunshine*. Na hipótese AT, os efeitos da transparência das comissões sobre o processo legislativo são negativos. Um dos argumentos vem da mesma *rational choice*, mas aqui o peso da publicidade, ao contrário de incentivar o político racional a se mostrar, o faz esconder de seu eleitor para não sofrer consequências eleitorais negativas. Os parlamentares tenderiam então a cancelar mais reuniões transparentes, a comparecer menos a elas e de forma protocolar, levando a menor duração e menor número de participantes. O aumento do custo do *logrolling*, para a AT, teria consequências negativas.

Resultados sobre projetos de lei e rejeições seriam ambíguos nessa corrente – como vimos, há autores que apontam um possível aumento de *lobby* e pressões de minorias organizadas, o que poderia levar ao aumento de normas aprovadas em seu benefício e menos rejeições técnicas. Mas também é possível a transparência trazer inconvenientes ao parlamentar no momento da composição e formação do consenso, levando a uma situação de paralisia decisória, com as comissões perdendo sua função

institucional de deliberação e de resolução de conflitos, se considerarmos os *insights* da teoria informacional das comissões. Um dos testes seria o aumento de pareceres em plenário, que propusemos como *proxy* de controle deste efeito. Ainda dentro de uma corrente de “Armadilhas da Transparência”, os teóricos da mediação da política ressaltariam outros problemas, como o uso da publicidade de forma midiática e populista, que incentivariam “razões plebiscitárias”. Para um teste de tal natureza, seria necessário análises de discursos, o que foge ao nosso escopo, mais restrito à dimensões formalistas e mensuráveis do processo legislativo.

Por fim, consideramos como a corrente da “ignorância racional” a hipótese de que a transparência tenha efeito praticamente nulo sobre o processo legislativo. Aqui estamos diante de um argumento que também advém da *rational choice*, de que os custos para o eleitor se manter informado são maiores do que os benefícios possíveis da informação. Eleitores racionais teriam pouco incentivo para acompanhar as atividades parlamentares em um mundo cada vez mais rico em informações disponíveis e portanto, com grandes custos de oportunidade em fazê-lo. Assim sendo, também os atores políticos não teriam grandes incentivos para mudar consistentemente suas ações em um contexto de maior transparência. Teóricos da participação política parecem chegar a uma conclusão semelhante ao lamentar-se do baixo engajamento em decisões políticas abertas.

Deste modo, o quadro de *proxies* pode ser assim resumido:

Tabela 1 – As Proxies de Pesquisa

Cod	Proxy	Hipótese T/nT	Medida
1	Ocorrência Audiência Pública e Audiência com	LS: maior AT: menor IR: igual	Reuniões ocorridas/não ocorridas
2	Convidados	LS: maior AT: menor IR: igual	% de AP e AC em reuniões/ ordinárias totais
3	Duração das reuniões	LS: maior AT: menor IR: igual	Início e fim de cada reunião
4	Presença	LS: maior AT: menor IR: igual	Presença de parlamentares a cada reunião (membros e não membros)
5	Projetos de lei analisados	LS: maior AT: menor/maior	Nº de pareceres totais nas comissões

Tabela 1 – As Proxies de Pesquisa

Cod	Proxy	Hipótese T/nT	Medida
6	Pareceres pela rejeição	IR: igual	% de pareceres pela rejeição das comissões
		LS: maior	
		AT: menor/maior	
7	Pareceres relatados em plenário	IR: igual	Nº de pareceres relatados em plenário
		LS: menor	
		AT: maior	
8	Leis aprovadas	IR: igual	Nº de leis
		LS: menor	
		AT: maior	
9	Vetos	IR: igual	Nº vetos
		LS: menor	
		AT: maior	
10	ADI	IR: igual	Nº Leis inconstitucionais
		LS: menor	
		AT: maior	
11	Revogações	IR: igual	Nº leis revogadas

Fonte: elaboração própria

Como ressaltando acima, o quadro de indicadores proposto reúne *proxies* de robustez do processo legislativo. Até o item 7 independem de outros poderes, isso é, dependem essencialmente do comportamento de atores do legislativo, em especial, das comissões, seus presidentes e membros. Os últimos indicadores, que se referem à situação jurídica das normas exaradas dependem de outros poderes e atores, são *proxies* para qualidade das normas, porém não podem ser diretamente associadas ao comportamento das comissões.

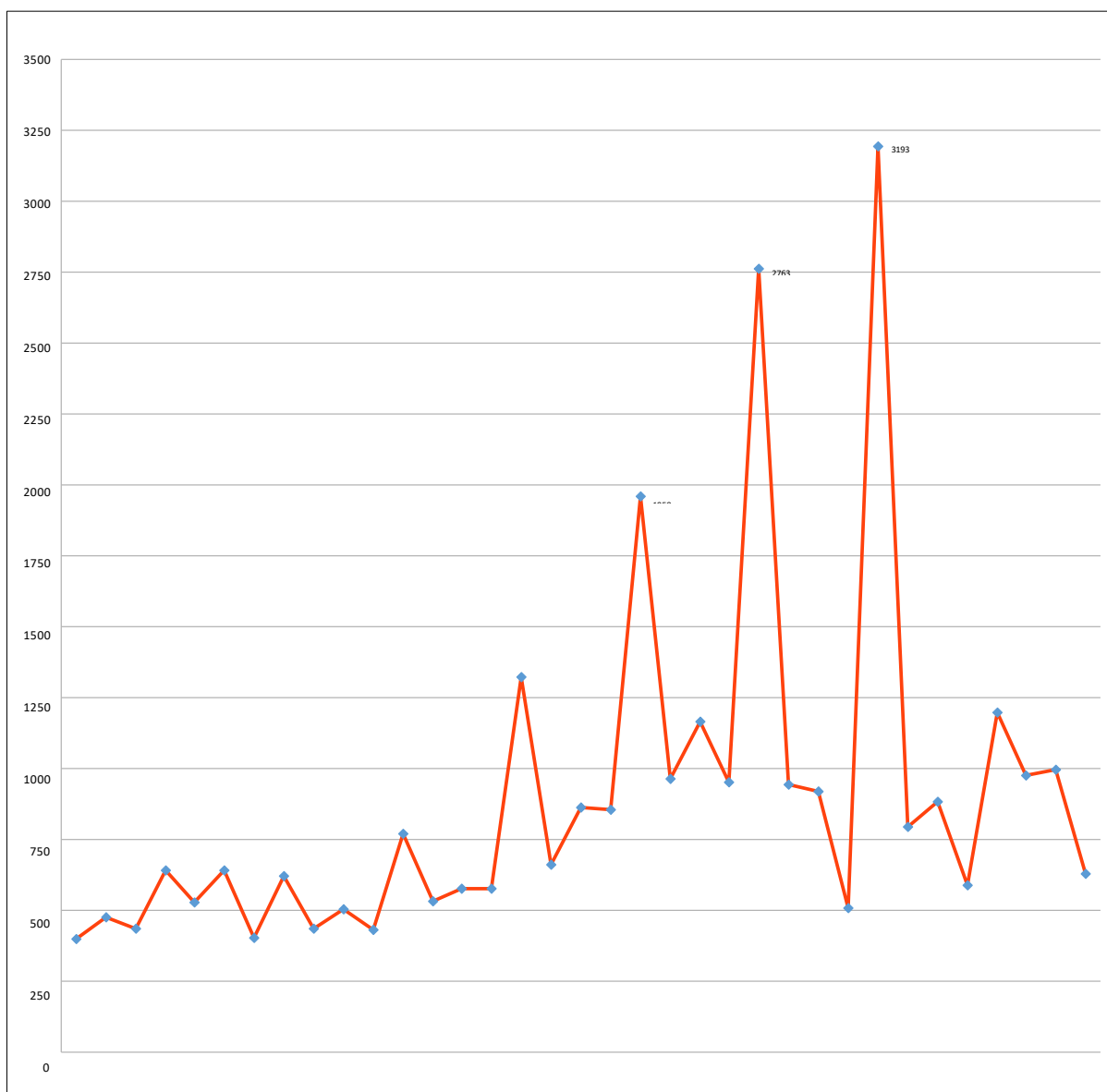
3.2.1-Considerações metodológicas

Primeiramente, é preciso esclarecer que uma legislatura, que corresponde a um período de quatro anos, não é uniforme. O primeiro ano é tradicionalmente o período de maior volume de atividades legislativas; o segundo ano, sendo ano eleitoral municipal, o volume das atividades se reduz, com muitos parlamentares se afastando da Assembleia para estar junto às suas bases; no terceiro ano há uma pequena recuperação; no último ano há uma redução substancial das atividades, sendo o ano menos ativo do período. Isso pode ser explicado pelas campanhas para a reeleição, que tomam o tempo que seria

destinado às atividades legislativas.

No gráfico a seguir podemos ver essa tendência se repetir, ciclicamente, desde 1988 até 2022 por meio de uma *proxy* de atividades que é o número de projetos de lei ordinária apresentado a cada ano:

Figura 3: Projetos de Lei por Ano (1988 a 2022)



Fonte: elaboração própria. Dados da ALMG.

Desse modo, tendo o projeto Transmissão das Comissões ter sido iniciado em meados do terceiro ano legislativo e atingido sua plenitude no último ano, os efeitos dessa

desaceleração devem ser considerados nos dados analisados, especialmente para as proxies de ocorrência, duração e presenças. Para isso, quando cabível, compararemos os resultados da 18ª legislatura com resultados da 17ª legislatura para o mesmo período pelo método DIFF-in-DIFF, o qual descreveremos adiante.

Segundo, conforme o Regimento Interno da ALMG, as comissões podem ter sua composição, isso é, seus membros e suplentes, além de presidência e vice-presidência, alterada a cada biênio. No caso da 18ª legislatura todas as comissões permanentes tiveram sua composição alterada entre o 1º e o 2º biênio, conforme se aduz do Diário do Legislativo. Desta forma, para nos aproximarmos de um experimento natural, é mais adequado considerarmos as reuniões de comissão realizadas a partir do 2º biênio, visto que os diferentes perfis dos membros das comissões podem afetar os resultados, isso é, seria uma variável exógena a explicar eventuais diferenças que não a transmissão ao vivo das reuniões. É certo que esse problema também existe na comparação DIFF-in-DIFF com a 17ª legislatura. Não obstante, buscaremos quando possível apresentar também os dados para o período completo. Consideramos porém, que o filtro para o 2º biênio possivelmente nos fornece resultados mais robustos.

Terceiro, optamos pela análise das reuniões ordinárias de comissões permanentes, uma vez que a lógica das comissões extraordinárias e reuniões extraordinárias é distinta daquelas, que constituem o padrão de deliberação de matérias do funcionamento mais comum do parlamento. Analisaremos, porém, à parte, as reuniões ordinárias com convidados ou audiências públicas como uma *proxy* em si para testar efeitos sobre mecanismos de participação e polifonia.

Os dados foram trabalhados a partir de relatórios do sistema Reuniões de Comissão – SRC. O sistema não fornece dados abertos de modo amigável, tendo sido necessário um extenso trabalho de tratamento, limpeza, sistematização e tabulação dos dados, integração de diferentes relatórios do SRC e de outros sistemas da casa, além de informações disponíveis no site da ALMG, diário do legislativo, consulta a notas taquigráficas de reuniões e ao *Youtube*.

A pesquisa foi conduzida sob a Ordem de Serviço nº3/2015, que regulamenta tais atividades feitas na casa. O acesso ao SRC foi garantido pela Gerência de Comissões da

Casa. Como não havia marcador específico de transmissão nos sistemas consultados, foram consideradas transmitidas as reuniões ocorridas no Plenarinho IV e Auditório a partir de 16/05/2017 e todas as demais, independente de local, a partir de 01/09/2017. Isso porque o projeto-piloto foi lançado inicialmente naqueles dois espaços, tendo sido estendido para todas as comissões a partir de setembro daquele ano (ALMG, 2017).

Uma última questão a ser comentada diz respeito à assimetria informacional e ao nível audiência das transmissões. Com efeito, a pesquisa pressupõe o conhecimento do novo sistema de transmissão pelos parlamentares e, no caso das hipóteses LS e AT, pressupõe-se também o conhecimento do site e do canal pelos eleitores. Não obstante, o sistema ainda parece pouco conhecido do público. Embora não pudemos ter acesso aos dados completos de audiência dos canais do site e do youtube, uma pesquisa amostral mostrou uma tímida audiência do eleitorado, não superior ao que seria possível presencialmente nas galerias dos plenarinhos e auditórios.

Por meio de um sorteio do total de reuniões transmitidas via youtube, selecionamos aleatoriamente 40 reuniões transmitidas entre 2017 e 2018 para verificarmos o número de visualizações. A média foi de 27,85 visualizações por reunião, conforme consta no apêndice. A depender da estratégia, esse nível de audiência pode ser reconhecido como baixo pelo parlamentar, que não teria incentivos para alterar seu comportamento nos trabalhos das comissões (como explicaria a corrente IR). Para outros, as possibilidades de recortes e repercussão das gravações em outras mídias, como as redes sociais, podem levar a um aproveitamento do espaço. Lado outro, também o próprio sistema de transmissão pode não ter sido devidamente assimilado inicialmente pelos parlamentares, sendo os equipamentos menos ostensivos que o da TV. A tendência porém, é de redução dessas assimetrias ao longo da implantação do projeto, quando passa a ser rotina da casa e assimilada tanto pelo público externo quanto o interno.

3.3 – Da Ocorrência

Para a análise de ocorrência consideramos as reuniões ordinárias comuns das comissões permanentes da 18ª legislatura e desconsideramos aquelas em que houve audiências públicas ou de convidados. Essa situação reflete o dia a dia, o movimento rotineiro da casa legislativa, as reuniões periódicas de praxe que devem constar da

agenda de cada comissão, conforme o §1º do art. 125 do Regimento Interno da ALMG. Isso é, com essa *proxy* analisamos a taxa de cumprimento da reunião ordinária que deve ser realizada em dia e horário pré fixados e da qual depende o desenrolar do processo legislativo.

As comissões se reúnem se houver a presença de mais da metade de seus membros, e, não sendo o caso, não ocorrerá. Previamente consideramos que, provavelmente, nos anos eleitorais, essa taxa deveria diminuir em qualquer caso. Pela hipótese Luz do Sol (LS), a transmissão teria um efeito positivo, aumentando a ocorrência de reuniões, dados os pressupostos de que os atores políticos estariam interessados na publicidade de sua atuação. Para a Armadilha da Transparência (AT), o efeito seria negativo, com os atores evitando propositalmente as reuniões transmitidas, levando a menos ocorrências. Por fim, pela hipótese da Ignorância Racional (IR), a transmissão pouco afetaria a ocorrência ou não das reuniões.

Vamos aos dados. Na 18ª legislatura foram previstas a realização de 2.920 reuniões ordinárias de comissões permanentes. Desse total, ocorreram de fato 1.247 reuniões, o que corresponde a 42,71% do total previsto. Ou seja, 1.673 agendadas não ocorreram, um número 1,34 vezes maior que as reuniões de fato realizadas. A taxa de ocorrência geral foi um pouco mais baixa que a esperada, ainda que de forma anedótica, pela pesquisadora, dada a expectativa sobre a rotina das comissões e o fato de que ausências em sessões podem ser causa de perda de mandato parlamentar⁹.

Considerou-se, então, analisar também a taxa para a 17ª legislatura, e os resultados de ocorrência foram um pouco melhores que a legislatura posterior: 53,99% das reuniões agendadas ocorreram naqueles anos, contra 46,01% de cancelamentos. Naqueles anos, portanto, o número de ocorrências foi 1,17 vezes maior que o de cancelamentos. A variação do agendamento de reuniões entre a 18ª legislatura e a 17ª mostra um ligeiro crescimento, de 2,11%. A não-ocorrência cresceu 23,82%, e a ocorrência caiu em 21,34% no período. Até aqui é difícil tecer afirmações ou propor hipóteses explicativas para as diferenças observadas, pois trata-se de uma análise da integralidade da legislatura (todos os anos somados) e entre períodos distintos, o que

9 Vide Art. 53 do RI: “Perderá o mandato o Deputado: I – que infringir proibição estabelecida no art. 57 da Constituição do Estado; II – cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar; III – que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa ordinária, a 1/3 (um terço) das reuniões ordinárias, salvo em caso de licença ou missão autorizada pela Assembleia Legislativa.”

pode estar sujeito a diversas influências explicativas. Durante a pandemia do coronavírus, por exemplo, as reuniões ordinárias ficaram suspensas após 2020, e eventual comparação com o período anterior faria a 18ª legislatura parecer particularmente ativa. Mais adiante, porém, proporemos um método para tornar os períodos mais comparáveis na análise específica das transmissões. Em todo caso, o valor baixo (dadas as expectativas) e a diferença em relação anterior foi um ponto interessante observado da pesquisa e que pode ser aprofundado em outros trabalhos.

Tabela 2 – Reuniões Ordinárias das Comissões Permanentes da ALMG

Situação	18ª legislatura	17ª legislatura	Análise horizontal
Ocorridas	1247	1544	-23,82%
Não ocorridas	1673	1316	21,34%
Total	2920	2860	2,05%
Análise de ocorrência	42,71%	53,99%	

Fonte: Elaboração própria a partir do relatório – SRC

Se consideramos, na 18ª legislatura, somente as reuniões que seriam transmitidas, apenas 32,73%, ou, menos de um terço das reuniões agendadas com exibição ao vivo ocorreram de fato, 17 pontos percentuais a menos do que a ocorrência de reuniões sob o período não transmitido. Para as reuniões não transmitidas, a taxa de ocorrência foi de 49,74%, isso é, quase metade do agendado ocorreu de fato.

Tabela 3 – Ocorrência das Reuniões Ordinárias das Comissões Permanentes da ALMG por período transmissível ou não – 18ª Legislatura

	Sem transmissão (N/T)	Com transmissão (T)	TOTAL
Ocorridas	852	395	1247
Não Ocorridas	861	812	1673
Total	1713	1207	2920
Relação O/nO	0,99	0,49	0,75

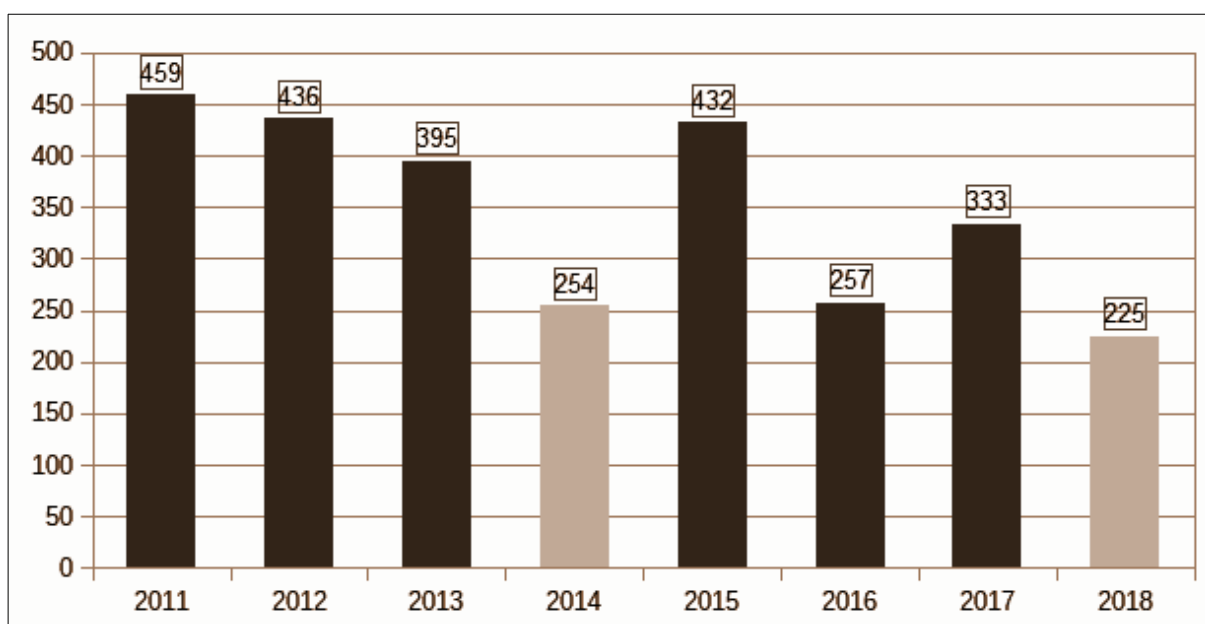
Ocorrência O/T (%)	49,74%	32,73%	42,71%
--------------------	--------	--------	--------

Fonte: Elaboração própria a partir do relatório – SRC

Os números parecem nos sugerir uma rejeição das transmissões ao vivo pelos parlamentares, como preveria a corrente AT. Porém, deve-se levar em conta que todas as reuniões transmitidas ocorreram no somente no segundo biênio, e a maior parte delas no último ano de legislatura, 2017, ano eleitoral, quando deputados costumam passar mais tempo em suas regiões eleitorais, faltando a mais sessões na ALMG.

Os primeiros anos de uma legislatura não são comparáveis ao último ano quanto a ocorrências de reuniões e demais indicadores de presença parlamentar, dado o problema de ausências mencionado. O fenômeno pode ser observado no gráfico abaixo, de ocorrência de reuniões ordinárias de comissões permanentes nas 17^a (2011-2014) e 18^a (2015-2018) legislaturas, por ano, mostrando em cor diversa, o último ano de ambas legislaturas, bastante similares entre si, indicando o efeito do “ciclo eleitoral” ao longo da legislatura, sobre o qual também advertimos nas observações iniciais desse capítulo.

Figura 4 – ALMG: Reuniões Ordinárias de Comissões Permanentes Ocorridas de 2011 a 2018



Fonte: elaboração própria a partir de dados do SRC

Para tentar superar este problema, propomos uma comparação DIFF-in-DIFF com o período anterior, a 17ª legislatura. O método Difference-in-Difference (Diferença-em-Diferença), também conhecido como DIFF-in-DIFF, é uma técnica estatística utilizada em pesquisas de ciências sociais para avaliar o impacto causal de uma intervenção ou política pública. O objetivo principal do método DIFF-in-DIFF é estimar o efeito causal de uma intervenção comparando as mudanças médias em um grupo de tratamento (que é exposto à intervenção) com as mudanças médias em um grupo de controle (que não é exposto à intervenção). A diferença nas mudanças médias entre esses dois grupos é o "efeito da diferença".

A taxa de ocorrência de reuniões da 17ª legislatura no período correspondente àquele das transmissões da 18ª legislatura (isso é, parcialmente transmitido no terceiro ano a partir de maio, transmissão plena de setembro a dezembro e todo o último ano) será a variável de controle. Compararemos as médias de ocorrência em ambas legislaturas nos períodos citados para estimar o efeito das transmissões ao vivo descontada a interferência esperada do ciclo eleitoral.

Para aplicar o DIFF-in-DIFF devemos confrontar populações de características

similares, sendo a população de controle aquela que não recebeu o tratamento cujo efeito se pretende calcular. A 19ª legislatura não poderia servir como grupo de controle, uma vez que nela já havia transmissões, além de ter sido um período de exceção, dada a pandemia do coronavírus de 2019.

A 17ª legislatura (2011-2014), imediatamente anterior ao período de teste, torna-se a opção mais adequada. É, inclusive, uma legislatura muito similar no que se refere aos agentes políticos que a compõe: dos 77 deputados eleitos para a 18ª legislatura, 51 se reelegeram, isso é, o índice de renovação parlamentar foi de apenas 33,77%¹⁰ em relação à 17ª legislatura, até então o menor valor apurado desde a série informada que se inicia em 1986 (atualmente o recorde é da atual legislatura, com 52 reeleitos, ou 32,46% de renovação). Conforme Anastasia (1998), em 1986 esse índice foi de 65%, em 1990, de 64%, em 1994, de 45% e em 1998, de 38%. Para a 15ª legislatura, de 2003-2006, o índice atingiu 46,75% e em 2007-2010, a 16ª legislatura, a renovação foi de 40,25%¹¹.

Prosseguindo na construção do grupo de controle, identificamos como “período com transmissão” as reuniões ordinárias das comissões permanentes da 17ª legislatura que tenham ocorrido a partir de 15 de maio de 2013 (terceiro ano da legislatura) no Auditório e Plenarinho 4 e a partir de 01 de setembro de 2013 todas as demais (último quadrimestre de 2013 e todo o ano de 2014). As demais reuniões foram classificadas como “período sem transmissão”. Refrisamos que as transmissões não existiam nessa legislatura, porém o recorte é necessário para minimizar o efeito temporal do ciclo eleitoral sobre o resultado das transmissões, tornando os mesmos períodos comparáveis entre legislaturas. A partir daí calculamos a taxa de ocorrência das reuniões por período.

Desse modo, na 17ª legislatura, nossa variável de controle, a diferença apurada entre os períodos supracitados foi de 13,94 pontos percentuais para baixo, indicando o efeito negativo do ciclo eleitoral, porém neutro em relação às transmissões, uma vez que o projeto ainda não existia. Na 18ª legislatura, nosso grupo de tratamento, essa diferença, como vimos, foi de 17,01 pontos percentuais negativos. Mas aqui este número reflete tanto o ciclo eleitoral quanto o possível efeito que buscamos analisar, isso é das transmissões ao vivo. A diferença entre as diferenças, de 3,08 pontos percentuais para baixo, parece nos mostrar que as taxas de ocorrência das reuniões caíram após a política

10https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2014/10/05_eleicoes_deputados_eleitos.html

11https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2022/10/02_eleicoes_indice_renovacao_almg

de transparência, mesmo descontado o efeito negativo do período eleitoral. Tal resultado condiz com a hipótese da armadilha da transparência, que aponta consequências não intencionais da política.

Tabela 4 – Ocorrência das Reuniões após o projeto Transmissões das Reuniões (%)

	Período Sem Transmissão (NT)	Período com Transmissão (T)	Diferença
17ª legislatura (grupo de controle)	63,67%	49,74%	-13,94 pp
18ª legislatura (tratamento)	49,74%	32,73%	-17,01 pp
Diferenças	-13,94%	-17,01%	-3,08 pp

Fonte: Elaboração própria a partir de relatórios extraídos do SRC.

3.4 – Das Audiências Públicas e Audiências com Convidados

A segunda *proxy* a ser analisada é o número de audiências públicas (AP) e audiência com convidados (AC) realizadas. O RI concede às comissões a realização de AP e AC, que podem ser abertas com qualquer número de deputados (art. 125, §3º). As audiências públicas estão previstas no art. 291 do RI, e nelas estão asseguradas a participação do público:

Art. 291 – As comissões poderão realizar audiência pública com cidadãos, órgãos e entidades públicas ou civis, para instruir matéria legislativa em trâmite, para acompanhar a execução de políticas públicas e do planejamento do Estado, bem como para tratar de assunto de interesse público relevante atinente a sua área de atuação, a requerimento de Deputado ou comissão, assegurada a participação do público no debate.

Já nas audiências com convidados, os debates restringem-se às manifestações dos expositores e dos deputados, ou seja, não se assegura a participação do público (125-A, parágrafo único do RI).

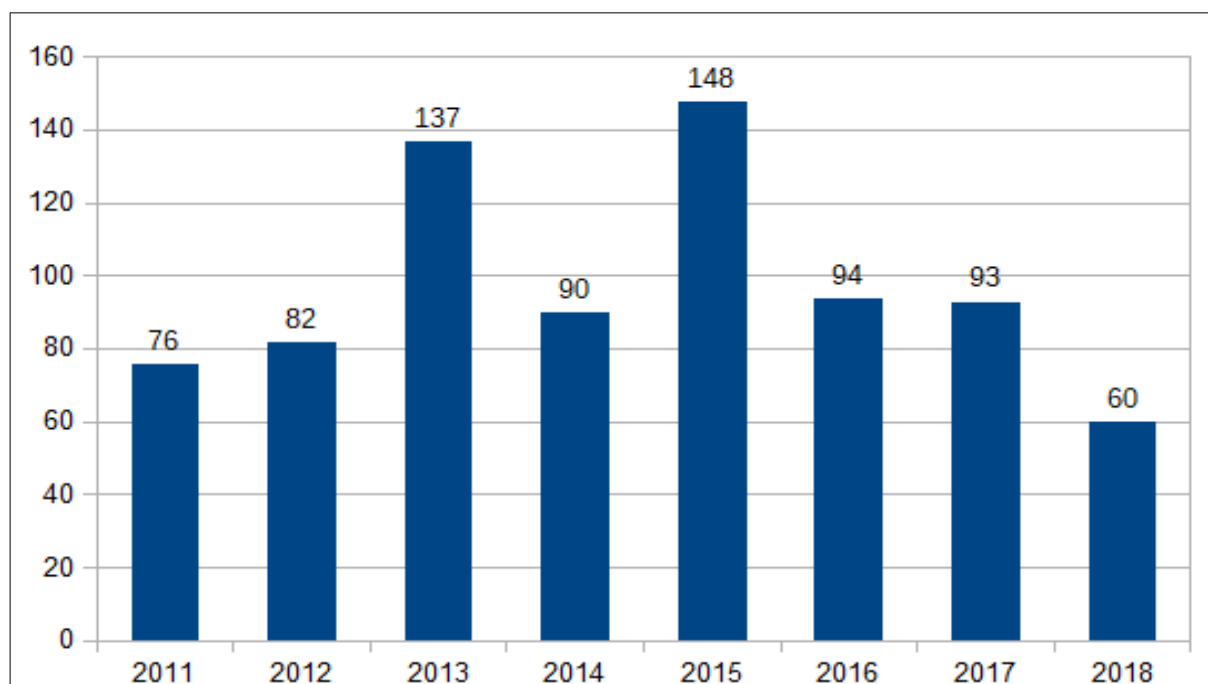
A corrente “Luz do Sol” supõe que um processo mais transparente ensejaria maior

participação popular e polifonia, seja a partir de uma perspectiva distributivista quanto na informacional. Tais audiências são a forma regimental de escutar o público, buscar informações ou se conectar com eleitores em temas de interesse. Nessa perspectiva, com as transmissões, tais reuniões tenderiam a ser mais frequentes.

Diante da análise da primeira *proxy*, decidimos inicialmente verificar se também no caso das audiências há influência do ciclo eleitoral. A princípio partimos do pressuposto que no caso das audiências a influência do ciclo é incerta, uma vez que as audiências podem ser abertas com a presença de apenas um único parlamentar e possuem uma conexão eleitoral do proponente com seu público. A estratégia eleitoral pode ser justamente a realização dessas audiências, o que pode compensar a estratégia de afastar-se dos trabalhos legislativos desenvolvidos presencialmente na casa para estar junto da base, o que afeta as ocorrências que dependem de maior quórum. De fato, o gráfico de audiências por ano, para as legislaturas 17 e 18 não aponta uma tendência clara em relação a anos legislativos. Anos iniciais mostraram-se pouco produtivos. O último ano da 18ª legislatura foi o menor da série histórica, mas não o menor em proporção ao número de audiências realizadas em relação ao total de reuniões, os quais foram os anos iniciais da 17ª legislatura:

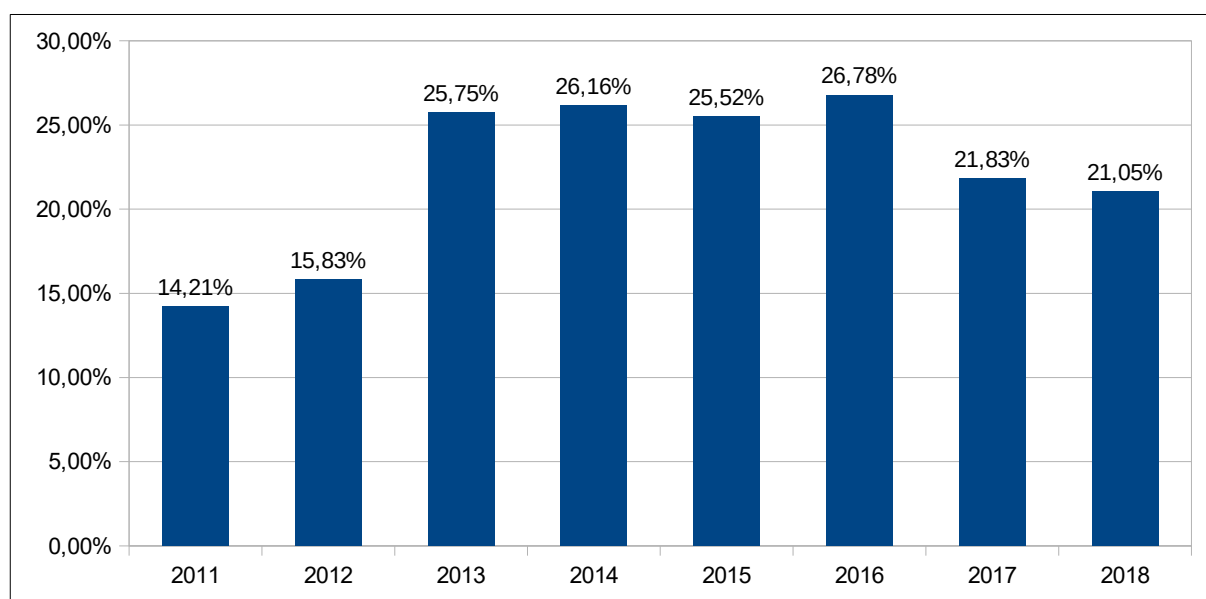
Figura 5 – 17ª e 18ª Legislaturas da ALMG: Audiências Pública e de Convidados em Reuniões Ordinárias das Comissões Permanentes (nº)

Fonte: Elaboração própria a partir de relatórios extraídos do SRC.



Fonte: Elaboração própria a partir de relatórios extraídos do SRC.

Figura 6 – 17ª e 18ª Legislaturas da ALMG: Audiências Pública e de Convidados por Total de Reuniões Ordinárias das Comissões Permanentes (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de relatórios extraídos do SRC.

Desse modo, entendemos não ser necessária uma comparação DIFF-in-DIFF com a legislatura anterior para amenizar os efeitos do ciclo eleitoral. Compararemos diretamente os dois períodos com e sem transmissão, com a ressalva de restringir os dados apenas ao segundo biênio. Isso porque, conforme mencionado no início do capítulo, a composição das comissões é alterada no segundo biênio, e as audiências são um recurso mais utilizado por algumas comissões que por outras, como pode ser visto na distribuição abaixo:

Tabela 5 – 18ª Legislatura: Audiências Públicas e/ou de Convidados por Comissão

Comissão	AP/AC	Reuniões T	AP/AC/T (%)
Segurança Pública	77	110	70,00%
Direitos Humanos	39	77	50,65%
Saúde	44	105	41,90%
Assuntos Municipais e Regionalização	21	55	38,18%
Prevenção e Combate ao Uso de Crack e Drogas	20	56	35,71%
Agropecuária e Agroindústria	27	76	35,53%
Defesa do Consumidor e do Contribuinte	21	63	33,33%
Educação, Ciência e Tecnologia	22	74	29,73%
Desenvolvimento Econômico	20	81	24,69%
Cultura	19	80	23,75%
Transporte, Comunicação e Obras Públicas	15	81	18,52%
Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	15	92	16,30%
Trabalho, da Previdência e da Ação Social	8	55	14,55%
Participação Popular	10	73	13,70%
Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência	14	106	13,21%
Minas e Energia	8	67	11,94%
Esporte, Lazer e Juventude	7	61	11,48%
Administração Pública	7	87	8,05%
Fiscalização Financeira e Orçamentária	1	108	0,93%
Constituição e Justiça	0	98	0,00%
Redação	0	37	0,00%
Total	395	1642	24,06%

Fonte: Elaboração própria a partir de relatórios extraídos do SRC.

Assim, para evitar que possíveis efeitos da alteração da composição das comissões possam eventualmente confundir aqueles relativos às transmissões, optamos por considerar apenas o segundo biênio. Nesse período, conforme quadro abaixo, sob o regime de transmissões online, 24,47% do total das reuniões ordinárias das comissões permanentes da 18ª foram audiências públicas ou de convidados, contra 13,30% antes das transmissões. Observou-se, então, um aumento de 11,18 pontos percentuais em relação ao período sem transmissões, o que poderia sugerir uma predileção pela

realização desse tipo de evento com gravação ao vivo naquela legislatura, confirmando para o caso, a hipótese “Luz do Sol”.

Tabela 6 – 18ª Legislatura da ALMG: Reuniões Ordinárias das Comissões Permanentes – Audiências Públicas ou de Convidados – 2º biênio

Tipo	AP/AC	Reuniões Totais	
Não transmitida	25	188	13,30%
Transmitida	128	523	24,47%
Total	153	711	21,52%

Fonte: Elaboração própria a partir do relatório – SRC

Tais percentuais, porém, podem estar sendo afetados pelo desenho do primeiro período de transmissões, que se iniciou por local. Os locais escolhidos antes do início da transmissão plena, de todas as comissões, foram o Auditório e o Plenarinho IV. A escolha destes locais privilegia exatamente as audiências públicas e reuniões com convidados, por serem espaços com galerias maiores, o que reflete no percentual desse tipo de reunião sobre as reuniões totais se considerarmos os dois períodos transmitidos. Note-se que privilegiar a exibição de audiências públicas já era a política da casa quanto das transmissões pela TV Assembleia.

De fato, o quadro abaixo mostra que 37,05% das reuniões durante o primeiro período de transmissões foram audiências públicas e/ou de convidados, número superior à série histórica apresentada na tabela 6, cuja média era de 21,52%.

Tabela 7 – 18ª Legislatura da ALMG: Reuniões no Período de Transmissões Locais

Local	Ordinária	AP/AC	Total
Auditório	64	56	120
Plenarinho IV	94	37	131
Total	158	93	251
% Tipo de reunião	62,95%	37,05%	

Fonte: Elaboração própria a partir do relatório – SRC

E se considerarmos o biênio, com e sem transmissões, 65,33% das AP/AC ocorreram nesses 2 locais, contra 33,51% de ocupação pelas reuniões comuns.

Tabela08

Tabela 8 – 18ª Legislatura da ALMG: Reuniões 2º Biênio por Local

Local	Ordinária	AP/AC	Total
-------	-----------	-------	-------

Auditório	76	60	136
Auditório José Alencar	1	13	14
Plenarinho I	119	13	132
Plenarinho II	144	7	151
Plenarinho III	106	17	123
Plenarinho IV	111	40	151
Teatro	1	3	4
Total Resultado	558	153	711
% Auditório e P.IV	33,51%	65,36%	40,37%

Fonte: Elaboração própria a partir do relatório – SRC

Assim, para neutralizar os efeitos do período de transmissões locais que privilegiaram as AP/ACs, elaboramos a tabela abaixo, que desconta o período de 15/05/17 a 30/08/17, isso é, as transmissões por local (Auditório e Plenarinho IV).

Tabela 9 – 18ª Legislatura da ALMG: Reuniões Ordinárias do 2º biênio descontado o período de Transmissões Locais (15/05/2017 a 31/08/17)

	Ordinária	AP/AC	Total Resultado	(AP-AC)/Tot
Não transmitida	83	10	93	10,75%
Transmitida	348	107	455	23,52%
Total	431	117	548	21,35%
% Tipo de reunião	78,65%	21,35%	100,00%	

Fonte: Elaboração própria a partir do relatório – SRC

Vemos, portanto, que se confirma o aumento do percentual de reuniões do tipo AP/AC no período de transmissão em relação ao de não transmissão, em 12,76 pontos percentuais, no segundo biênio da 18ª legislatura, confirmando pressupostos da corrente “Luz do Sol”.

3.5 – Da Duração e da Presença

Nossas próximas proxies são duração e presença parlamentar nas reuniões. A partir dos relatórios do SRC conseguimos compilar, para cada reunião ordinária de comissão permanente ocorrida, as horas de início e de fim e o número de parlamentares presentes, membros ou não membros da respectiva comissão. Para avaliarmos os efeitos da transmissão sob esta proxy, optamos por considerar apenas as reuniões ordinárias simples, excluindo do cômputo as audiências públicas e de convidados, pelos motivos expostos na seção “Da Ocorrência”, isto é, por corresponderem ao dia a dia dos trabalhos

legislativos, quando se analisa e se vota proposições. Ademais, a duração das reuniões AC/AP é bastante superior às reuniões comuns e poderiam distorcer os resultados. Vejamos:

Tabela 10 – 17ª e 18ª legislatura da ALMG: Duração das Reuniões Ordinárias de Comissão Permanente

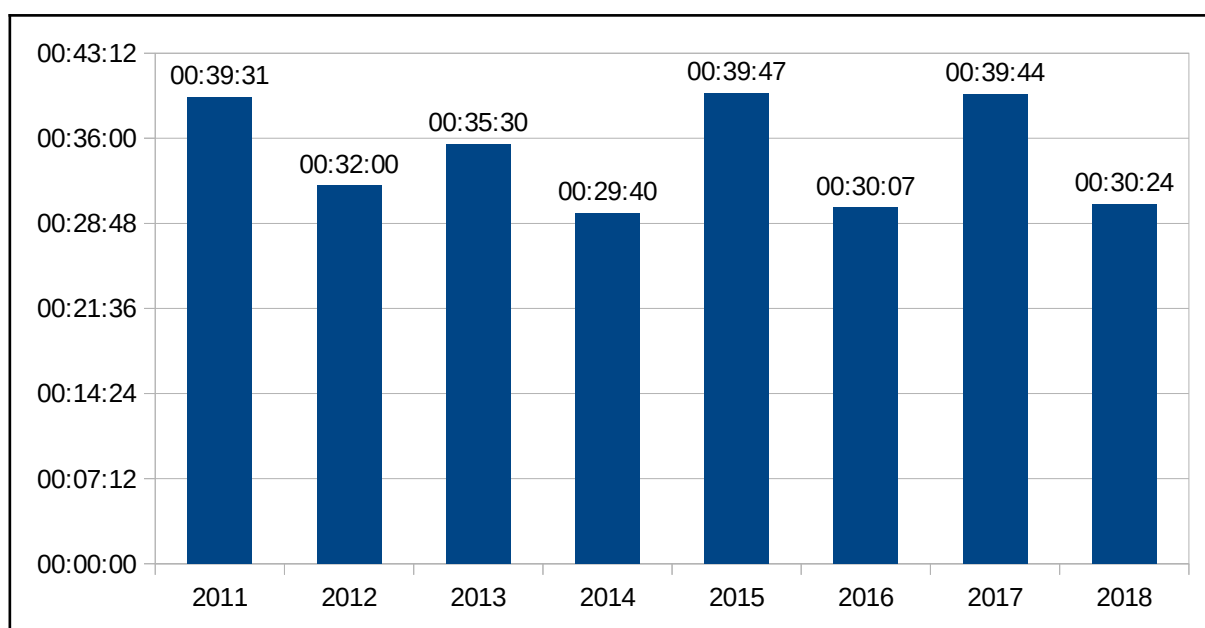
Ano	Ordinária	Duração média	
		AC	AP
2011	00:39:31	01:54:00	02:29:45
2012	00:32:00	00:47:00	02:37:44
2013	00:35:30	01:44:04	02:22:02
2014	00:29:40	01:43:14	02:35:32
2015	00:39:47	02:00:51	02:45:45
2016	00:30:07	01:42:25	02:34:30
2017	00:39:44	01:52:44	02:54:22
2018	00:30:24	01:53:00	02:44:16
Total	00:35:21	01:47:48	02:37:35

Fonte: Elaboração própria a partir do relatório – SRC

Conforme a tabela 10, para a série histórica de que dispomos, que totaliza 2.791 observações, vemos que as reuniões ordinárias comuns duraram em média 35 minutos e 21 segundos, contra 1 hora, 47 minutos e 48 segundos das ACs e 2 horas, 37 minutos e 35 segundos das APs. Assim, reafirma-se a necessidade de trabalharmos com os dados das reuniões ordinárias comuns, uma vez que AC e AP têm padrões muito diferentes de duração.

Entre as reuniões ordinárias comuns, vemos também diferenças ao longo dos anos e torna-se importante entender sua dinâmica eleitoral, visto os efeitos observados nas *proxies* anteriores. O gráfico abaixo parece nos mostrar uma diferença entre anos eleitorais e anos não eleitorais (inclusive os anos de eleições municipais), 2012 e 2016.

Figura 7 – Duração média das reuniões por ano



Fonte: Elaboração própria a partir do relatório – SRC

Considerando as médias de duração para anos eleitorais e não eleitorais, podemos aplicar o teste t^{12} para nos certificarmos de que as diferenças encontradas entre os dois tipos sejam estatisticamente significativas. Se o valor de p fornecido pelo teste for menor que o nível de significância pré-definido (geralmente 0,05), consideramos que as médias são estatisticamente diferentes. O teste t é importante para interpretar os resultados com cautela, de forma a garantir a validade das conclusões obtidas para uma população geral.

O resultado do teste t aponta para a diferença entre as médias de anos eleitorais e não eleitorais (valor $p=0,00$) para a série, isso é, a diferença entre eles é significativa. Se considerarmos apenas a 18ª legislatura a diferença entre anos não eleitorais 2015 e 2017, e eleitorais, 2016 e 2018, a diferença também é significativa (valor $p=0,00$, unicaudal).

A diferença encontrada da duração em períodos eleitorais não nos parece tão intuitiva quanto o efeito do último ano da legislatura no caso das ocorrências, já que a duração independe de faltas, uma vez já iniciada a reunião. Uma hipótese para explicá-la é a concorrência entre agendas, levando os parlamentares a acelerar as reuniões para cumprir outros compromissos que se acumulam em anos eleitorais. Em todo caso, essa explicação extrapola os propósitos desse trabalho. Nosso objetivo, aqui, é testar as

¹² Um "teste t " é uma ferramenta estatística que ajuda o pesquisador a comparar dois grupos para ver se existem diferenças significativas entre eles, isso é, entender se as diferenças encontradas são reais ou apenas aconteceram por acaso. O teste t ajuda a descobrir se as diferenças entre os grupos são grandes o suficiente para não serem explicadas apenas por uma variação aleatória. Isso é útil quando o pesquisador quer ter certeza de que as diferenças que está observando não são simplesmente coincidências.

correntes sobre transparência das comissões abordadas no capítulo 1.

Para a corrente *sunshine*, reuniões transmitidas durariam mais que reuniões não transmitidas. Os argumentos aplicáveis são tanto o da oportunidade de construção de imagem e sinalização eleitoral possibilitada pelas transmissões, quanto o aumento de *accountability* e de necessidade de “razões públicas” nas discussões transparentes dos projetos.

Porém a teoria informacional das comissões, pela qual sua função principal é a troca de informações sobre projetos especializados não necessariamente requer transparência – aliás, como discutido no capítulo 1, os custos eleitorais da transparência podem diminuir a livre discussão sobre projetos que seriam o trabalho próprio das comissões. Nesse caso, a corrente “armadilha da transparência”, apostaria em uma redução da duração das reuniões, com parlamentares buscando “fugir” das instâncias de transparência. Para os teóricos da “ignorância racional”, tais fenômenos teriam pouca influência na duração das reuniões – não seria racional para os eleitores acompanhar as decisões políticas com a intensidade requerida pelas hipóteses, ou seja, não seriam observadas alterações de comportamento.

Em relação à política de transmissões, considerando toda a 18ª legislatura e apenas o 2º biênio, as médias foram as seguintes:

Tabela 11 – 18ª Legislatura da ALMG: Duração média das reuniões com e sem transmissões

Tipo	Toda a Legislatura	2º biênio	
	Média – Duração	Média – Duração	
Não transmitida	00:37:06	00:40:59	
Transmitida	00:33:53	00:33:53	
Diferenças	-00:03:13	-00:07:06	
Diferenças (%)	-8,67	-17,31	

Fonte: Elaboração própria a partir do relatório – SRC

Verifica-se que tanto para todos os anos considerados quanto para o biênio (mesma composição) as médias de duração caem no período transmitido, 3 minutos e 13 segundos ou 8,67 pontos percentuais se considerarmos todo o período não transmitido (primeiro e segundo biênios somados) e 7 minutos e 6 segundos ou 17,31% se

considerarmos apenas o segundo biênio, isso é, comparando composições semelhantes de comissões.

Mas serão esses minutos significativos se consideramos a legislatura como uma amostra de uma população total? Os resultados de teste t, que se encontram nos apêndices deste trabalho mostram que a diferença das médias não são significativas considerando as duas amostras sob a legislatura completa ($p=0,055$), nem para o biênio ($p=0,33$). Assim, podemos afirmar que foi encontrada uma redução de duração das reuniões transmitidas na 18ª legislatura, porém não é possível extrapolar esse achado se tomarmos os dados como amostras de um efeito mais geral.

Ainda, a exemplo do método DIFF-in-DIFF feita para a proxy de ocorrências, vale comparar os resultados encontrados com a legislatura anterior, conforme a tabela abaixo:

Tabela 12 – 17ª e 18ª Legislaturas da ALMG: Duração média das reuniões com e sem transmissões

	Período Sem Transmissão (NT)	Período com Transmissão (T)	Diferença
17ª legislatura (grupo de controle)	00:34:55	00:34:21	00:00:34
18ª legislatura (tratamento)	00:37:06	00:33:53	-00:03:13
Diferenças	0,15%	-0,03%	-00:02:39

Fonte: Elaboração própria a partir do relatório – SRC

Vemos que a diferença de duração entre períodos com e sem transmissão na 17ª legislatura, o grupo de controle, é próxima de zero, menos 34 segundos, os quais descontados da diferença entre transmissões no grupo de tratamento, resultam em uma diferença de menos 02 minutos e 39 segundos, que podem ser atribuídos como efeitos da política de transmissões.

Considerando apenas o 2º biênio a diferença entre as diferenças aumenta, com reuniões 03 minutos e 13 segundos mais rápidas. Nota-se uma queda maior no período transmitido na 18ª legislatura em relação ao anterior no qual percebeu-se um aumento de duração das reuniões.

2º Biênio da 17ª e 18ª Legislaturas da ALMG: Duração média das reuniões com e sem transmissões

	Período Sem Transmissão (NT)	Período com Transmissão (T)	Diferença
17ª legislatura (grupo de controle)	00:30:29	00:34:21	00:03:52
18ª legislatura (tratamento)	00:40:59	00:33:53	-00:07:06
Diferenças	00:10:30	-00:00:28	-00:03:13

Fonte: Elaboração própria a partir do relatório – SRC

Passemos agora à análise das presenças. A correlação encontrada entre presença e duração foi de 0,50, isto é, há uma correlação positiva moderada entre as duas variáveis, a qual nos parece bastante intuitiva considerando que cada presente pode pedir, por exemplo, tempo para encaminhar proposições e declarar votos e assim alongar as discussões.

Ressalte-se que as Comissões de Constituição e Justiça (CCJ), Administração Pública (APU) e Fiscalização Financeira e Orçamentária (FFO) têm 7 membros cada e as demais 5, conforme art. 107 do Regimento Interno da ALMG, portanto as médias de presença por tipo de comissão refletem a diferença, o que pode ser visto no gráfico abaixo. Em todo caso, a despeito da média mais alta para CCJ, APU e FFO, as comissões seguem um padrão bastante similar ao longo dos 4 anos de legislatura. Pelo gráfico abaixo vemos que, assim como para a duração, há um efeito dos anos eleitorais sobre as presenças. O teste T da 18ª legislatura considerando todas as comissões nos confirma que a diferença entre as médias de presença em anos eleitorais e não eleitorais é significativa, com valor $p=0,01$. A diferença é significativa também se destacamos apenas as CCJ, APU e FFO, com $p=0,03$. Podemos afirmar, assim, que a média de presenças é diferente em períodos eleitorais e não eleitorais, o que também nos parece uma observação intuitiva, uma vez que os deputados se ausentam mais nesses períodos.

Na 18ª legislatura e seu respectivo último biênio as médias de presença foram as seguintes, sendo o primeiro gráfico com as médias separadas por comissões de sete e cinco membros e o segundo a média agregada, onde o efeito cíclico fica mais nítido:

Figura 8 – Presenças médias em reuniões por ano, por comissão de 5 e 7 membros

Fonte: Elaboração própria a partir do relatório – SRC

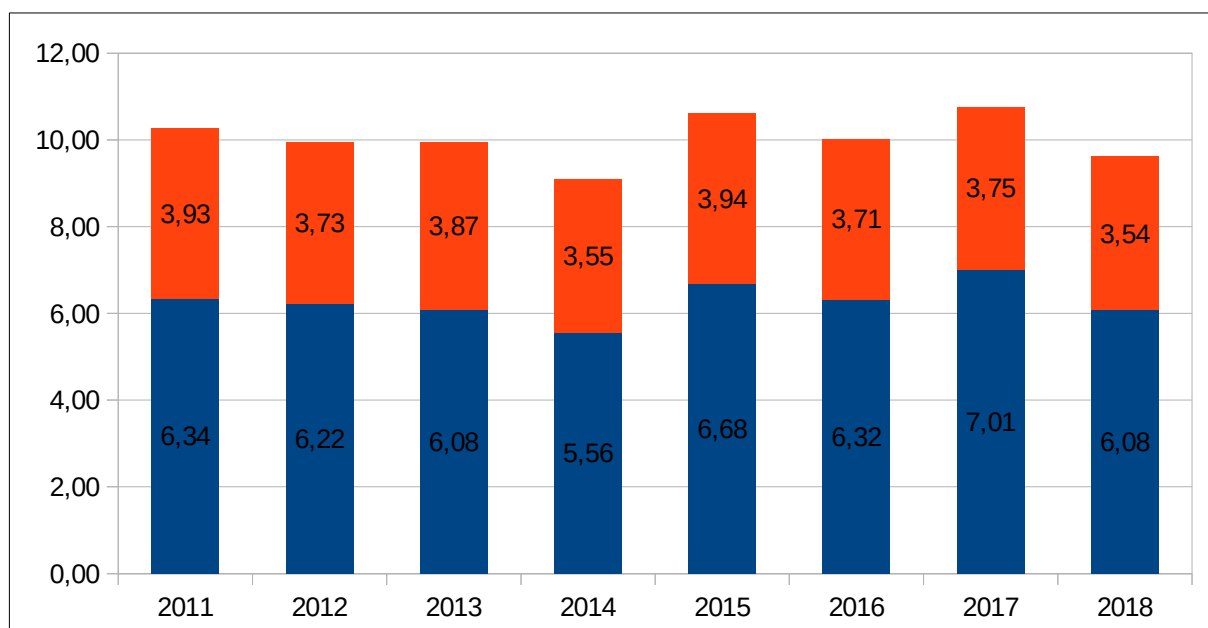
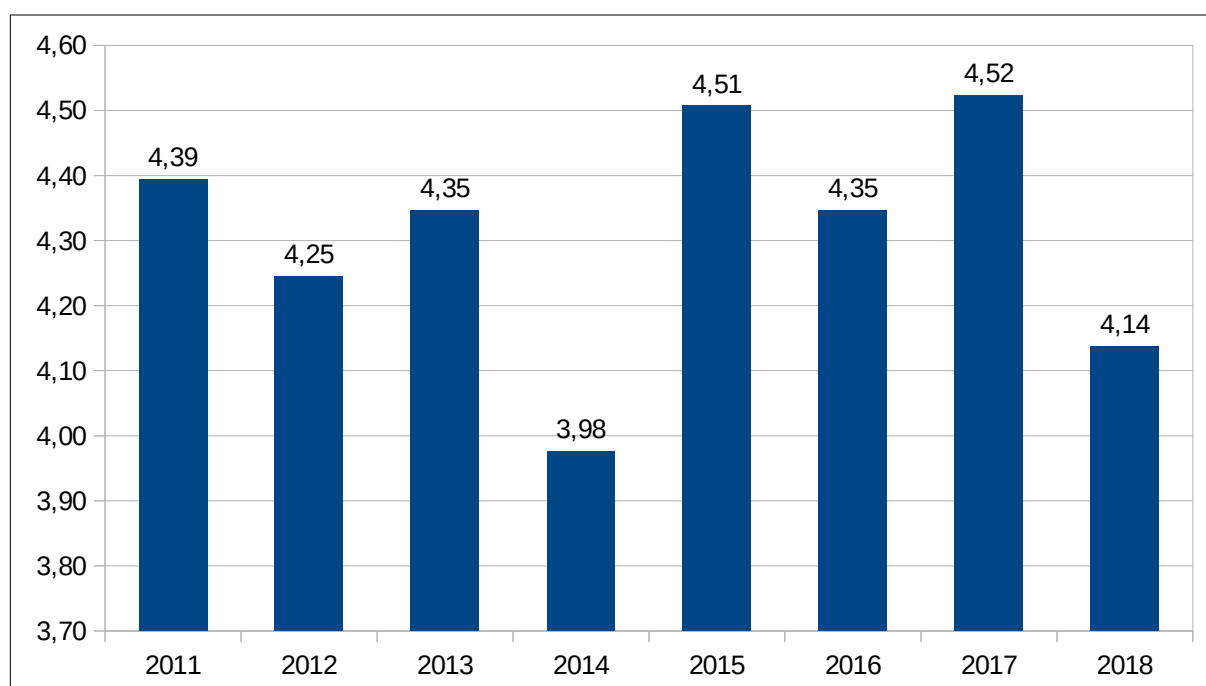


Figura 9 – Presenças médias em reuniões por ano



Fonte: Elaboração própria a partir do relatório – SRC

A 18ª Legislatura teve uma média agregada de presenças em reuniões ordinárias de comissões permanentes de 4,41 deputados, ligeiramente superior à da 17ª legislatura,

cuja média foi de 4,27. O período não transmitido, da 18ª legislatura, teve uma média, por reunião ordinária comum, de 4,48 deputados presentes, contra 4,26 das reuniões transmitidas. Se consideramos apenas o segundo biênio, a diferença entre reuniões sem e com transmissões aumenta, fazendo a média cair em 3 pontos percentuais com as transmissões ao vivo.

Tabela 13 – 18ª Legislatura da ALMG: Presença média das reuniões com e sem transmissões

Tipo	18ª Legislatura	2º biênio	
	Média – Presenças		
Não transmitida	4,48	4,63	3,26%
Transmitida	4,26	4,26	0,00%
Diferenças	-0,22	-0,37	
(%)	-4,97%	-7,9%	

Fonte: Elaboração própria a partir do relatório – SRC

Embora as diferenças pareçam bastante pequenas, por se tratarem de casas decimais, o teste t de significância entre as médias de presença transmitidas e não transmitidas, (cujos resultados se encontram nos apêndices), nos releva um valor $p=0,038$ (toda legislatura), portanto podemos concluir que as médias para períodos transmitidos e não transmitidos são mesmos diferentes, no caso, com o período de transmissão tendo menor média de presença parlamentar por reunião.

Novamente, podemos estar diante dos efeitos do ciclo eleitoral para os quais recomendamos a análise DIFF-in-DIFF, que confirma, descontada a diferença que pode ser atribuída ao ciclo eleitoral, uma diferença remanescente a menor de 0,12 na média de presenças sob o regime de transmissões ao vivo.

Tabela 14 – 17ª e 18ª Legislaturas da ALMG: Presença média das reuniões com e sem transmissões

	(Em nº de Parlamentares presentes)		
	Período Sem Transmissão (NT)	Período com Transmissão (T)	Diferença
17ª legislatura (grupo de controle)	4,30	4,20	-0,10
18ª legislatura (tratamento)	4,48	4,26	-0,22

Diferenças	0,18	0,06	-0,12
------------	------	------	--------------

Fonte: Elaboração própria a partir do relatório – SRC

Considerando apenas o 2º biênio, que desconta possíveis influências de mudanças de composição de comissões entre os dois biênios, a diferença é 3 vezes maior:

Tabela 15 – 2º Biênio da 17ª e 18ª Legislaturas da ALMG: Presença média das reuniões com e sem transmissões

(Em nº de Parlamentares presentes)

	Período Sem Transmissão (NT)	Período com Transmissão (T)	Diferença
17ª legislatura (grupo de controle)	4,21	4,20	0,01
18ª legislatura (tratamento)	4,63	4,26	-0,37
Diferenças	0,42	0,06	-0,36

Fonte: Elaboração própria a partir do relatório – SRC

Assim, a diferença que pode ser atribuída à política de transmissões ao vivo, descontada a possível influência do ciclo eleitoral, é de 0,36 parlamentares a menos presentes no período transmitido, o que parece confirmar as hipóteses trazidas pela corrente da Armadilha da Transparência.

3.6 – Dos Projetos de lei analisados e dos Pareceres pela rejeição

Passemos agora à análise dos projetos de lei ordinária e de pareceres pela rejeição. A opção pelo “ordinário” se fez pelos mesmos motivos pelos quais se escolheu reuniões ordinárias, por serem as proposições mais rotineiras do processo legislativo. Proposições mais complexas, como Propostas de Emenda à Constituição ou mesmo Projetos de Lei Complementar possuem outros componentes técnicos e políticos que os tornam muito “extraordinários” para a análise agregada a que nos propomos. Também optamos por excluir da análise a Comissão de Redação, visto sua natureza especial, isso é, seu parecer dar a redação final das proposições aprovadas.

Considerando os argumentos da hipótese Sunshine, o número de rejeições tenderia a crescer no período transmitido, por uma série de motivos já citados, como sinalização eleitoral, construção de reputação, razões públicas, accountability

(responsabilização), que tornam os custos do logrolling mais altos para os atores políticos. Certos argumentos da *Transparency Trap* também poderiam explicar tanto uma tendência de aumento de rejeições por motivos considerados “populistas”, em um viés negativo da conexão eleitoral, quanto uma diminuição de rejeições técnicas, quando necessárias. Os teóricos da *rational ignorance* explicariam eventual não-diferença entre os períodos, partindo, porém, já de uma tendência ao *logrolling*, com a maior parte dos projetos sendo aprovados nas comissões pelo funcionamento distributivista das barganhas entre atores políticos racionais.

Para os projetos de lei em análise nas comissões e com pareceres pela rejeição não dispusemos dos microdados desagregados por reuniões, como fizemos para os dados de ocorrência, duração e presença, mas apenas agregados por períodos temporais anuais, de 2011 a 2018 e pelos períodos sem transmissão, transmissão local e transmissão plena em 2017¹³, por comissão permanente.

Os dados anteriores puderam ser trabalhados manualmente, não sem grande esforço, visto o volume. Os dados de proposições por reuniões, porém, multiplicavam as linhas a serem trabalhadas, tornando inexecuível o trabalho manual. Foram feitas solicitações à Gerência de Informação da Casa para a extração dos dados constantes do banco de dados, porém a gerência, até o momento, não os forneceu. Vale ressaltar que o site de dados abertos da casa não possibilita o download em formatos simples como csv, a exemplo do legislativo federal, requerendo habilidades de especialistas/cientistas de dados e uso de softwares para leitura. Isso também foi tentando com o apoio de colegas pesquisadores, novamente sem sucesso, dada a ocorrência de links quebrados e falta de respostas das equipes responsáveis, entre outros.

Assim, com os dados de que dispomos, e excluía a Comissão de Redação, na 18ª legislatura houve 2.530 pareceres sobre projetos de lei ordinária nas comissões, dos quais 380 foram desfavoráveis, isso é, uma taxa de 15,02% de rejeição das proposições. Ressalvamos que esse número não reflete a quantidade de projetos em tramitação, tendo em vista que um único projeto tramita, em geral, ao menos em 3 comissões.

13 O método utilizado para classificar os períodos em transmitidos e não transmitidos teve de ser adaptado tendo em vista não contarmos com dados de cada reunião. Inicialmente filtramos as datas das comissões. Eliminamos aquelas que contavam zero pareceres no período. As comissões que nunca foram transmitidas ou que tiveram todas suas reuniões transmitidas durante o regime parcial foram assim classificadas. Aquelas cuja maioria foram transmitidas foram marcadas como tal.

Dos pareceres totais, 67% foram exarados no período não transmitido, contra 33% no transmitido. Dos contrários, 78,95% nT e 21,05% T. A taxa de rejeição nT é de 17,70%, enquanto em T temos 9,58%, uma diferença de 8,12 pontos percentuais. As comissões, sob transmissão, parecem tender a rejeitar menos projetos nos períodos transmitidos:

Tabela 16 – 18ª Legislatura da ALMG: Pareceres totais e desfavoráveis em comissão

Situação	Pareceres Totais	AV	Parecer Contra	AV	Taxa de Rejeição (Parecer contra/ Total)
Não transmitida	1695	67,00%	300	78,95%	17,70%
Transmitida	835	33,00%	80	21,05%	9,58%
Total	2530	100,00%	380	100,00%	15,02%

Fonte: Elaboração própria a partir do relatório – SRC

Como para as outras *proxies*, podemos estar sob influência dos períodos eleitorais. Tanto que, se considerarmos apenas o 2º biênio, a diferença da taxa de rejeição para nT e T se reduz para 1,96 ponto percentuais:

Tabela 17 – 2º Biênio da 18ª Legislatura da ALMG: Pareceres totais e desfavoráveis em comissão

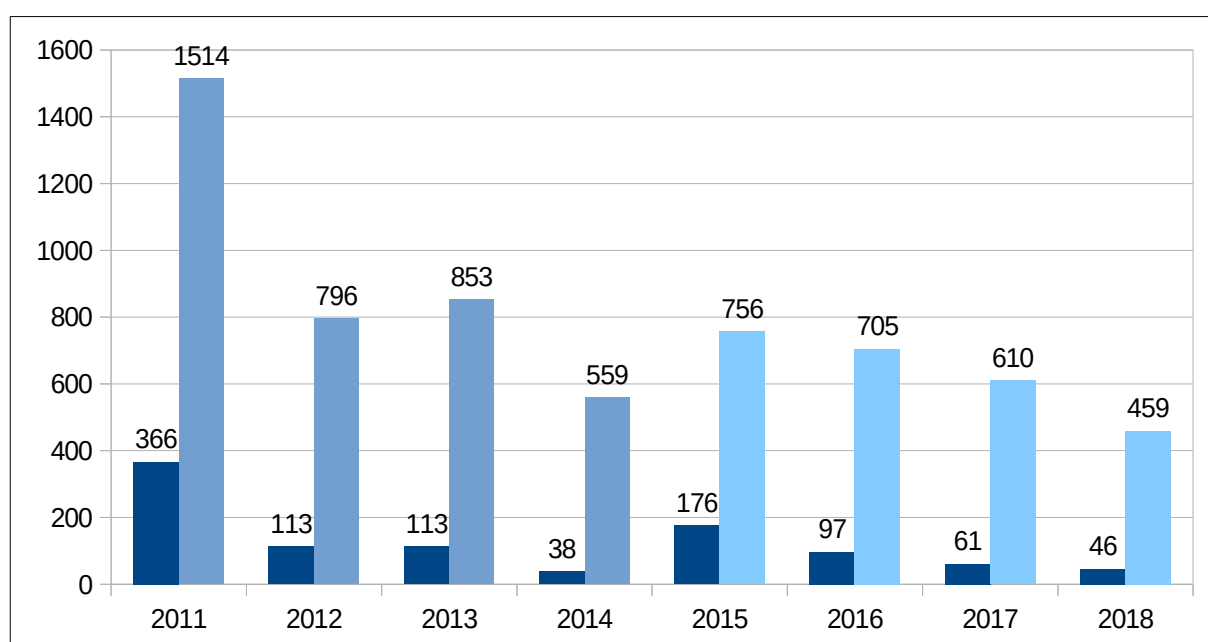
Situação	Pareceres Totais	AV	Parecer Contra	AV	Taxa de Rejeição (Parecer contra/ Total)
Não transmitida	234	9,25%	27	7,11%	11,54%
Transmitida	835	33,00%	80	21,05%	9,58%
Total	1069	42,25%	107	28,16%	10,01%

Fonte: Elaboração própria a partir do relatório – SRC

O gráfico abaixo mostra nossa série histórica, que engloba a 17ª e 18ª legislaturas, de 2011 a 2018. As primeiras colunas de cada ano mostram os pareceres pela rejeição, e as segundas, os pareceres totais. Chama a atenção os valores mais altos em 2011, e uma redução geral a partir da 2ª legislatura. Tal redução geral não nos parece poder ser explicada pela mudança regimental que ocorreu em dezembro de 2015 e que possibilitou que um grande rol de projetos não sofresse arquivamento ao final da legislatura, situação

que pode explicar a queda de apresentação de projetos mencionada na introdução desse capítulo. Também se destaca o fato de que os últimos anos de ambas as legislaturas há bem menos pareceres sendo exarados, o que se explica pelo efeito do ano eleitoral/último ano da legislatura. Ainda, a 17ª legislatura parece a obedecer a um ciclo completo, inclusive quanto às eleições municipais.

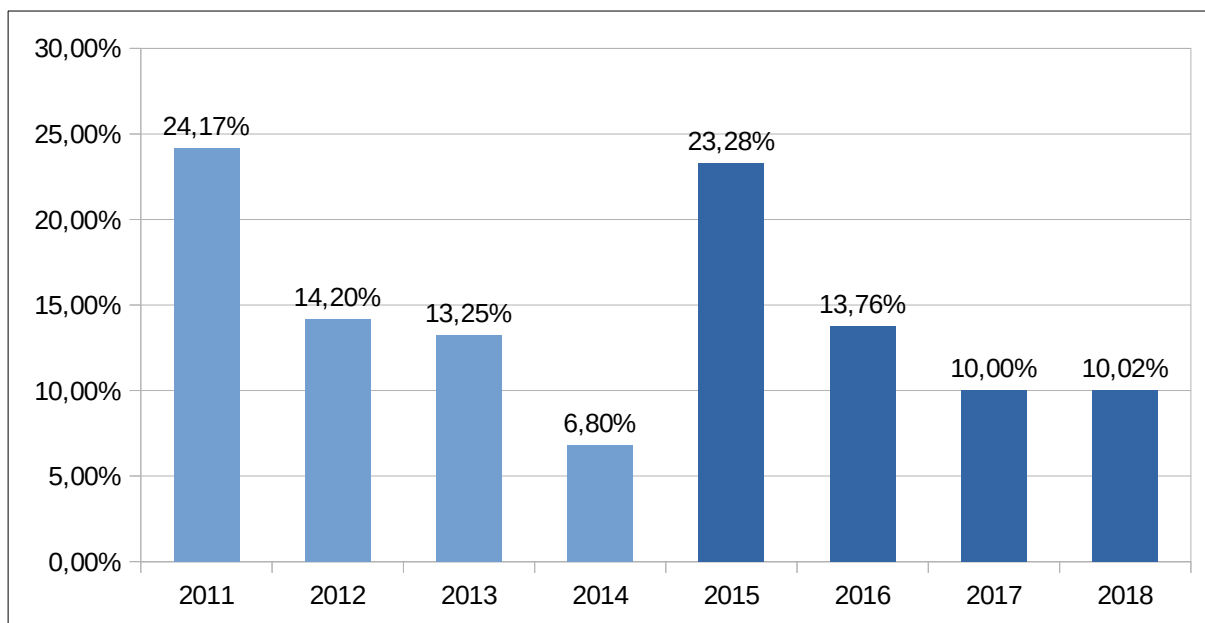
Figura 10 – Pareceres desfavoráveis e totais por ano



Fonte: Elaboração própria a partir do relatório – SRC

O próximo gráfico mostra a taxa de rejeição ao longo dos anos. A taxa parece cair ao longo dos 4 anos de uma única legislatura, talvez indicando uma tendência à composição à medida que uma legislatura ganha mais experiência, ou adoção de diferentes estratégias eleitorais ao longo dos anos.

Figura 11 – Taxa de pareceres pela rejeição, por ano



Fonte: Elaboração própria a partir do relatório – SRC

Assim, o confronto da taxa de rejeição entre períodos nT e T considerados apenas dentro da mesma legislatura pode estar sofrendo a interferência de outras variáveis, seja pela experiência, seja pelo ciclo eleitoral, pelo que se propõe também aqui fazer uma análise DIFF-in-DIFF. Para a 17ª legislatura, no que seria o período correspondente às transmissões parciais (16 de maio a 31 agosto de 2013), classificamos como “transmitidas” as reuniões cujas comissões foram mais transmitidas que não transmitidas na 18ª legislatura no mesmo período e “não transmitidas” o contrário, de modo que houvesse uma correspondência de comissões. As comissões sem correspondência ficaram fora da classificação. Também excluimos a Comissão de Redação pelos motivos acima expostos.

O quadro abaixo mostra as diferenças entre diferenças das duas legislaturas. Para a 17ª legislatura, no período em que não haveria transmissões (1º biênio e 3ª sessão legislativa parcial), a taxa de rejeição é de 20,24%, enquanto para o período de transmissões essa taxa é de 8,56%, uma diferença de 11,68 pontos percentuais. Para a 18ª legislatura, tais percentuais, respectivamente, são de 17,70% (nT) e 9,58% (T). Uma diferença menor entre os períodos, de 8,12 pontos percentuais. A diferença entre legislaturas é de 3,56 pontos percentuais, isso é, o resultado da política de transmissões parece amenizar o efeito de redução das rejeições nos últimos anos da legislatura:

Tabela 18 – 17ª e 18ª Legislaturas da ALMG: Taxa de rejeição em reuniões com e sem

transmissões			
	Período Sem Transmissão (NT)	Período com Transmissão (T)	Diferença
17ª legislatura (grupo de controle)	20,24%	8,56%	-11,68%
18ª legislatura (tratamento)	17,70%	9,58%	-8,12%
Diferenças	-2,54%	1,02%	3,56%

Fonte: Elaboração própria a partir do relatório – SRC

Se considerarmos apenas o 2º biênio, a diferença entre as legislaturas com e sem a política de transmissões cresce, chegando a 6,43 pontos percentuais. A taxa de rejeição diminui no período, mas diminui menos com as transmissões, indicando que a política altera a estratégia observada, levando a mais rejeições no período eleitoral/final de legislatura do que o esperado.

Tabela 19 – 2º Biênio da 17ª e 18ª Legislaturas da ALMG: Taxa de rejeição em reuniões com e sem transmissões

	Período Sem Transmissão (NT)	Período com Transmissão (T)	Diferença
17ª legislatura (grupo de controle)	16,95%	8,56%	-8,39%
18ª legislatura (tratamento)	11,54%	9,58%	-1,96%
Diferenças	-5,42%	1,02%	6,43%

Fonte: Elaboração própria a partir do relatório – SRC

Infelizmente não dispomos dos microdados por reunião para podermos entender a significância das diferenças entre períodos. Considerando o resultado, um levantamento desses dados por um período maior e de modo mais desagregado seria interessante para o desenvolvimento da pesquisa.

3.7 – Dos Pareceres em Plenário

Uma das hipóteses da corrente “Armadilha da Transparência” é a de que as comissões, sob transmissão, tendem a perder relevância institucional, levando mais decisões ao plenário. Assim, uma das *proxies* pensadas para testar a hipótese foi o comportamento dos pareceres relatados em plenário. Conforme o RI, art. 144, o parecer é

o pronunciamento de **comissão**, de caráter opinativo, sobre matéria sujeita a seu exame. Não obstante, o regimento prevê, no parágrafo 2º do artigo que:

“2º – Incluída a proposição na ordem do dia sem parecer, o Presidente da Assembleia designar-lhe-á relator, que, no prazo de vinte e quatro horas, emitirá parecer no Plenário sobre a proposição e emendas, se houver, sendo-lhe facultado apresentar emendas.”

A redação anterior do dispositivo se referia a “projeto” em vez de “proposição”, pelo que a alteração não interfere em nossa pesquisa. Assim, verificamos se o volume de pareceres desse tipo tenderam a crescer com o regime de transmissões, ou, em outras palavras, se sob transparência as comissões se paralisam e deixam de emitir parecer a termo, os quais acabam tendo que ocorrer em plenário.

O que percebemos, ao menos desde 2011, quando dispomos dos dados, é que esse é um recurso muito excepcional, de ocorrência esporádica. Mais provavelmente, para o grosso das proposições, quando as comissões não decidem (seja pela baixa capacidade de articulação do autor para pautá-la, ou mesmo quando querem rejeitar, mas há certo cálculo político em não fazê-lo), os projetos acabam sendo arquivados. O parecer em plenário ocorre, então, nas situações que em há pressão para que o projeto seja apreciado pela Casa, mas não houve ou tempo hábil ou consenso nas comissões a seu respeito, pelo que a perda de prazos leva a uma relatoria em plenário.

Na série, entre 2011-2017 foram identificados 13 pareceres em plenário de projetos de lei ordinária, conforme tabela abaixo:

Tabela 20 – ALMG: Relatoria em Plenário de PLs de 2011 a 2018 por autor

Ano	Deputado	Governador	Total
2011	-	1	1
2012	-	2	2
2013	-	1	1
2014	1	1	2
2015	-	2	2
2016	2	1	3
2017	-	2	2
2018	-	-	-
Total	3	10	13

Fonte: Elaboração Própria a partir de relatórios produzidos pela Gerência de Gerência-Geral de Documentação e Informação a pedido pelo SIC – Sistema de Interação com o Cidadão.

Em 2018, quando todas as reuniões foram transmitidas, não houve nenhum caso de relatoria de PL em plenário. A maior parte dos casos (n=10) ocorreu em projetos de autoria do governador do Estado que atingiram a chamada “faixa constitucional”, período máximo em que podem estar sob apreciação antes de sobrestar a pauta, impedindo outras votações. Nesses casos, se não há parecer de comissão é designado relator em plenário. Os demais (n=3) foram projetos de autoria parlamentar cujo autor apresentou requerimento para apreciação em plenário pela perda de prazo das comissões.

Assim, a análise desse indicador nos mostrou sua baixa capacidade de identificar o fenômeno pretendido.

3.8 – Leis, Vetos, ADI e Revogações

O último corpo de *proxies* - as quais serviriam como ilustração sobre o estado “jurídico” da legislação exarada - são: leis aprovadas, vetos, ações diretas de inconstitucionalidade e revogações. Pelas hipóteses da corrente “Luz do Sol”, teríamos menos leis aprovadas (cada projeto sendo mais bem analisado, superando o ímpeto legiferante) e normas juridicamente mais bem desenhadas, de forma a incidir menos vetos, revogações ou ADIs. Os últimos fenômenos, porém, para além das questões técnico-jurídicas, podem ocorrer por diversos outros fatores e são dependentes não apenas do legislativo, mas da relação entre este e o executivo (e até judiciário), como o comportamento da maioria/minoria, mudanças institucionais importantes que alteram a dinâmica da relação entre poderes, como as emendas impositivas. Nesse trabalho propomos apenas uma abordagem inicial, isso é, uma visualização desses dados no período analisado, sem a pretensão de concluir relações causais.

Uma nota importante a respeito da pesquisa legislativa no site da ALMG, seção “Legislação Mineira”, é a ausência de buscas avançadas, de filtros por todas as categorias demarcadas e da possibilidade de baixar dados em formato aberto, a exemplo da Câmara e do Senado, que permitem ao usuário fazer o download de dados em csv, com várias categorias classificatórias de leis e projetos de lei. A recente alteração do site, de novembro de 2022, não colaborou para sanar esses problemas até o momento, senão

para piorá-los, tendo em vista a possibilidade anterior de busca avançada ainda não ter sido incorporada ao sistema.

Nossa busca foi limitada às leis ordinárias dos períodos compreendidos entre 1º de fevereiro a 31 de janeiro de cada ano, o que corresponde a uma sessão legislativa. Isso porque uma lei sancionada de janeiro a fevereiro foi analisada na sessão legislativa precedente, não na do ano corrente. O site da ALMG não possibilita, no entanto, filtrar as leis que versam sobre declaração de utilidade pública e denominação de próprios públicos. Fizemos essa diferenciação das leis totais aprovadas a partir do relatório de pareceres de PLs “conclusivos” feitos pela Comissão de Redação. Para os vetos, buscamos na sessão “Pesquisar Projetos de Lei”, tipo “veto”, não na pesquisa de legislação, pelo veto ser uma proposição legislativa com tramitação própria e o site não fornecer marcadores para normas que tenham sido objeto de veto total ou parcial, aprovado ou rejeitado.

Assim, conforme a tabela abaixo, 1.598 leis ordinárias foram exaradas no período. A situação “todas” refere-se ao somatório de leis “não explicitamente revogadas” (que continuam em vigor até a data da consulta, 29/07/2023), as revogadas e as inconstitucionais. Dentre “todas”, optamos por separar as leis de utilidade pública (LUP) e leis de denominação de próprios públicos (LDPP), que apesar de serem tecnicamente “leis ordinárias”, funcionam como uma espécie de “decreto legislativo”, sendo normas específicas e pouco abstratas, conferindo situação jurídica especial a locais ou associações determinados. Ademais, essas normas têm uma tramitação simplificada, com apreciação conclusiva pelas comissões, conforme mencionado acima. As LUP e LDPP somam 1.199 leis exaradas, ou 75,03% de todas as normas do período, considerando que nenhuma tenha sido revogada ou declarada inconstitucional.

Tabela 21 – 18ª Legislatura da ALMG: Situação das Leis Ordinárias Exaradas

Situação	Nº	% Todas	% LO
Todas*	1598	100,00%	400,50%
LUP e LDPP (conclusivas)	1199	75,03%	300,50%
LO (apreciativas)	399	24,97%	100,00%
Revogada	4	0,25%	1,00%
Inconstitucional	2	0,13%	0,50%
Vetos (<i>Proposição</i>)	51	3,19%	12,78%

Fonte: Elaboração própria a partir do relatório – SRC

As Leis Ordinárias (apreciativas) são o resultado de todas exceto LUP e LDPP, ou 24,97% do total. Nas colunas “% Todas” e “% LO”, fazemos uma análise vertical do percentual de revogações, inconstitucionalidade e vetos das normas em relação a todas (primeira coluna, incluindo LUP e LDPP) e em relação às leis ordinárias de conteúdo material (LO). Nesse último caso, o percentual de revogações foi de 1%, 0,5% de normais inconstitucionais e 12,78% de vetos propostos (em relação a LO em vigor). Destaque-se que dentre os vetos houve 6 rejeitados parcialmente e 11 rejeitados totalmente, ou seja, 17 normas do total foram promulgadas mesmo com a desaprovação pelo poder executivo.

O quadro abaixo compara a 18ª e 17ª legislatura. Houve uma queda de 27,36% no número de leis ordinárias exaradas (todas). Os percentuais verticais, porém, são muito semelhantes, mostrando simetria na composição de LUP, LDPP e LO entre as duas legislaturas. As normas do período revogadas caíram 63,64% entre as duas legislaturas e os vetos cresceram 37,84%.

Tabela 22 – 17ª e 18ª Legislatura da ALMG: Situação das Normas Exaradas

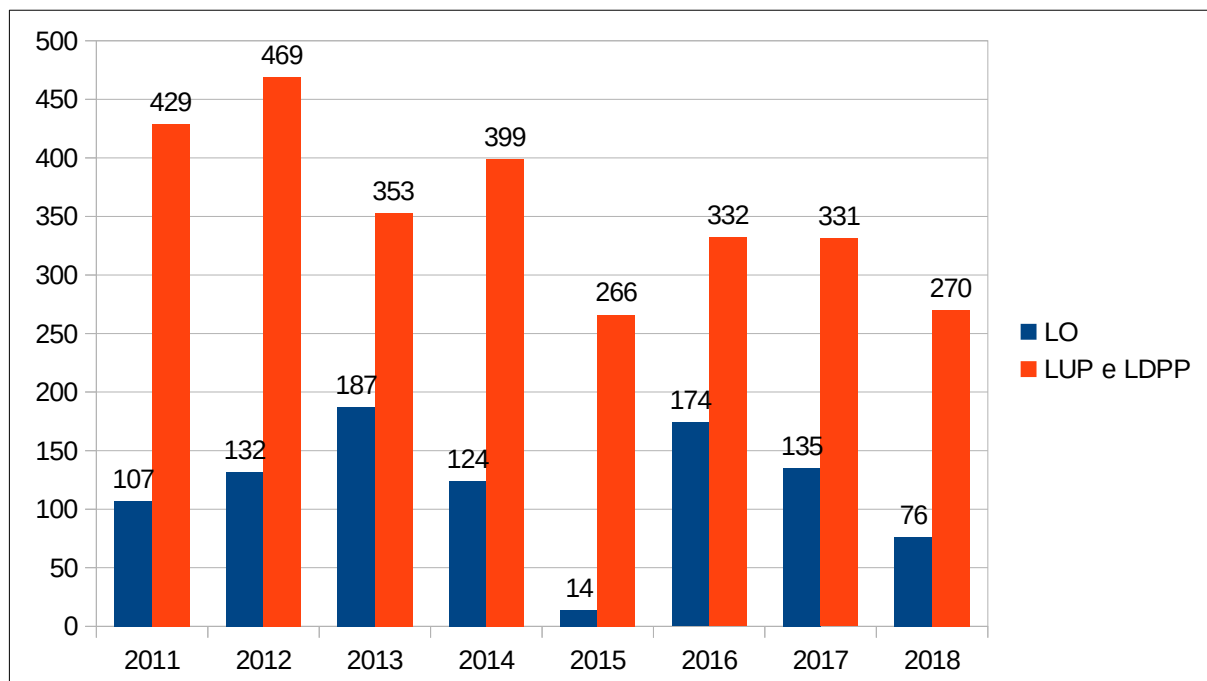
Situação	17ª Legislatura		18ª Legislatura		Análise Vertical
	Nº	% Todas	Nº	% Todas	
Todas*	2200	100,00%	1598	100,00%	-27,36%
LUP e LDPP (conclusivas)	1650	75,00%	1199	75,03%	-27,33%
LO (apreciativas)	550	25,00%	399	24,97%	-27,45%
Revogada	11	0,50%	4	0,25%	-63,64%
Inconstitucional	2	0,09%	2	0,13%	0,00%
Vetos (<i>Proposição</i>)	37	1,68%	51	3,19%	37,84%

Fonte: Elaboração própria a partir do relatório – SRC

O gráfico anual pode nos ajudar a entender o comportamento das variáveis no ciclo eleitoral:

Figura 12 – Leis de Utilidade Pública e de Denominação de Próprios Públicos e Leis Ordinárias materiais por ano

Fonte:

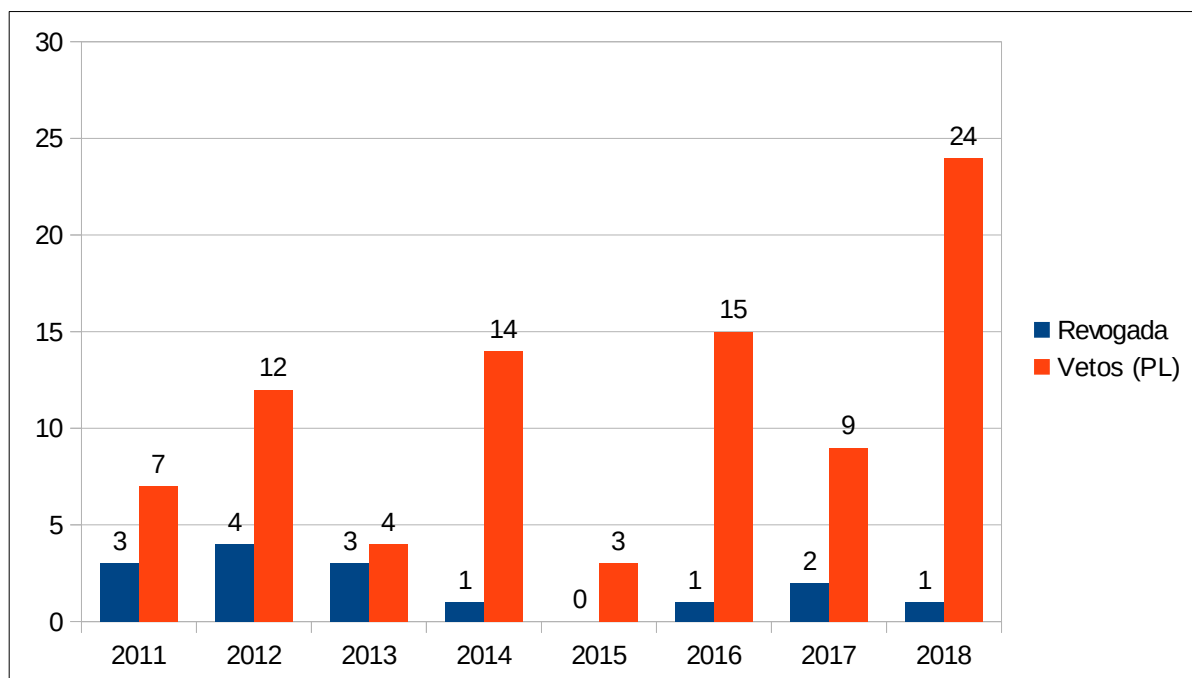


Elaboração própria a partir do relatório – SRC

A distribuição de LUP e LDPP parece ter uma tendência de queda ao longo das duas legislaturas e a não obedecer ao ciclo eleitoral clássico que vimos para outras variáveis, assim como as LOs. Surpreende o número bastante baixo de LO em 2015.

A figura abaixo mostra vetos e revogações:

Figura 13 – Revogações e Vetos por ano



Fonte: Elaboração própria a partir do relatório – SRC

Como se pôde perceber revogações são eventos raros no processo (0,25% das normas ordinárias da 18ª legislatura foram revogadas). De fato, normas costumam ser alteradas por outras, sofrendo modificações ao longo do tempo sem serem totalmente extirpadas do mundo jurídico.

Já os vetos são eventos mais frequentes que vêm crescendo no período (3,19% das normas ordinárias da 18ª legislatura), e para eles parece haver certa relação com os anos eleitorais, com mais vetos ocorrendo naqueles anos. Tal comportamento pode decorrer da propensão a rejeitar menos nos últimos anos da legislatura vista na *proxy* pareceres pela rejeição. O número de vetos de 2018 de destaca na série, o que pode ter impactado a análise horizontal agregada entre 17ª e 18ª legislatura, quando observamos um aumento do número de vetos de 37,84% no período. Porém, como vimos também que a taxa de rejeição cai menos que o esperado no último biênio da 18ª legislatura por um possível efeito das transmissões, nos parece improvável que tal aumento de vetos em 2018 possa ser explicado apenas por um excesso de aprovações em ano eleitoral. É de se avaliar, no caso, a tensão política observada neste último ano, quando o governador não conseguiu se reeleger, sequer disputar o segundo turno e os possíveis impasses com a ALMG.

Em relação à política de transmissões, percebemos que a composição das leis ordinárias dos períodos com e sem transmissões da 18ª legislatura se altera em 6,96 pontos percentuais, com as LUO e LDPP tomando menor espaço detre as normas

aprovadas (de 77,91% para 70,95%). Destacamos que no caso da análise das normas, consideramos o período transmitido a partir de 01/08/2017, desconsiderando as transmissões parciais. Isso porque o curto período e a pequena abrangência de comissões das transmissões por locais seria insuficiente para assegurar uma tramitação completa pelas comissões e aprovação da proposição.

Tabela 23 – 18ª Legislatura da ALMG: Situação das Leis Ordinárias Exaradas com e sem transmissões

Situação	Sem transmissão	% Todas	Com Transmissão	% LO	Diferenças %
Todas*	937	100,00%	661	100,00%	0,00%
LUP e LDPP (conclusivas)	730	77,91%	469	70,95%	-6,96%
LO (apreciativas)	207	22,09%	192	29,05%	6,96%
Revogada	1	0,11%	3	0,45%	0,35%
Inconstitucional	2	0,21%	0	0,00%	-0,21%
Vetos (Proposição)	27	2,88%	24	3,63%	0,75%

Fonte: Elaboração própria a partir do relatório – SRC

Considerou-se Sem Transmissão o período de transmissão parcial (16/05/2017 a 31/08/2017)

A análise apenas para o 2º biênio confirma a queda na importância relativa das LUO e LDPP, em uma ordem bem superior, de 16,46 pontos percentuais, passando de 87,42% no período sem transmissão para 70,95% com as transmissões:

Tabela 24 – 2º biênio da 18ª Legislatura da ALMG: Situação das Normas Exaradas com e sem transmissões

Situação	Sem transmissão	% Todas	Com Transmissão	% Todas	Diferenças %
Todas*	151	100,00%	661	100,00%	0,00%
LUP e LDPP (conclusivas)	132	87,42%	469	70,95%	-16,46%
LO (apreciativas)	19	12,58%	192	29,05%	16,46%
Revogada	0	0,00%	3	0,45%	0,45%
Inconstitucional	0	0,00%	0	0,00%	0,00%
Vetos (Proposição)	9	5,96%	24	3,63%	-2,33%

Fonte: Elaboração própria a partir do relatório – SRC

Considerou-se Sem Transmissão o período de transmissão parcial (16/05/2017 a 31/08/2017)

Porém vimos que a tendência de queda na composição de LUP e LDPP se repete para os períodos correspondentes da legislatura anterior. O quadro abaixo mostra a situação para a 17ª legislatura como um todo:

Tabela 25 – 17ª Legislatura da ALMG: Situação das Normas Exaradas com e sem transmissões

Situação	Sem		Com		Diferenças %
	transmissão	% Todas	Transmissão	% Todas	
Todas*	1367	100,00%	833	100,00%	0,00%
LUP e LDPP (conclusivas)	1088	79,59%	562	67,47%	-12,12%
LO (apreciativas)	279	20,41%	271	32,53%	12,12%
Revogada	9	0,66%	2	0,24%	-0,42%
Inconstitucional	1	0,07%	1	0,12%	0,05%
Vetos (Proposição)	15	1,10%	15	1,80%	0,70%

Fonte: Elaboração própria a partir do relatório – SRC

E a tabela 26 mostra para o biênio:

Tabela 26 – 2º biênio da 17ª Legislatura da ALMG: Situação das Normas Exaradas com e sem transmissões

Situação	Sem		Com		Diferenças %
	transmissão	% Todas	Transmissão	% Todas	
Todas*	230	100,00%	833	100,00%	0,00%
LUP e LDPP (conclusivas)	190	82,61%	562	67,47%	-15,14%
LO (apreciativas)	40	17,39%	271	32,53%	15,14%
Revogada	2	0,87%	2	0,24%	-0,63%
Inconstitucional	1	0,43%	1	0,12%	-0,31%
Vetos (Proposição)	3	1,30%	15	1,80%	0,50%

Fonte: Elaboração própria a partir do relatório – SRC

Subtraindo as diferenças encontradas entre as duas legislaturas, o efeito encontrado, de redução da taxa de LUP e LDPP na composição total das normas, se reverte, mostrando um aumento da composição em 5,17 pontos percentuais após as

transmissões.

Tabela 27 – 17ª e 18ª Legislatura da ALMG: Diferenças da Situação das Normas Exaradas em períodos T/NT

Situação	Diferenças		Diferenças
	Diferenças T/NT 17ª (controle)	T/NT 18ª (tratamento)	
Todas*	0,00%	0,00%	0,00%
LUP e LDPP (conclusivas)	-12,12%	-6,96%	5,17%
LO (apreciativas)	12,12%	6,96%	-5,17%
Revogada	-0,42%	0,35%	0,77%
Inconstitucional	0,05%	-0,21%	-0,26%
Vetos (Proposição)	0,70%	0,75%	0,05%

Fonte: Elaboração própria a partir do relatório – SRC

Porém, se limitarmos à análise ao 2º biênio, retirando eventuais efeitos de mudança de composição de comissões, a diferença volta a ser uma queda na composição de LUP e LDPP de 1,32 ponto percentual com as transmissões:

Tabela 28 – 2º biênio das 17ª e 18ª Legislatura da ALMG: Diferenças da Situação das Normas Exaradas em períodos T/NT

Situação	Diferenças		Diferenças
	Diferenças T/NT 17ª (controle)	T/NT 18ª (tratamento)	
Todas*	0,00%	0,00%	0,00%
LUP e LDPP (conclusivas)	-15,14%	-16,46%	-1,32%
LO (apreciativas)	15,14%	16,46%	1,32%
Revogada	-0,63%	0,45%	1,08%
Inconstitucional	-0,31%	0,00%	0,31%
Vetos (Proposição)	0,50%	-2,33%	-2,83%

Fonte: Elaboração própria a partir do relatório – SRC

CONCLUSÃO

Iniciamos a pesquisa com as seguintes questões sobre os efeitos do projeto de transmissões das reuniões de comissão da ALMG: Há diferenças no desenrolar do processo legislativo antes e depois da política de transparência? Há diferenças entre as normas produzidas sob um ou outro sistema? A transparência, na forma de divulgação instantânea do processo deliberativo nas comissões, pode levar a resultados legislativos mais robustos? Propusemos, como resposta, uma série de indicadores a serem testados. A partir do tratamento dos dados e do suporte da revisão teórica, chegamos aos seguintes resultados:

- Mais reuniões foram canceladas no período transmitidos que no não-transmitido, mesmo controlando pela legislatura anterior para amenizar efeitos dos anos eleitorais;
- Lado outro, as transmissões parecem ter um efeito positivo sobre a realização de audiências públicas e de convidados, com maiores ocorrências que o esperado para o período.
- A duração das reuniões sob período de transmissão foi em média menor que a das reuniões não transmitidas, mesmo controlando pela legislatura anterior para amenizar efeitos dos anos eleitorais; não é possível, porém, extrapolar esse achado para além da 18ª legislatura se tomarmos os dados como amostras de um possível efeito mais geral.
- As médias de presença também caem para as reuniões transmitidas, mesmo controlado pela legislatura anterior para amenizar efeitos dos anos eleitorais; porém, parece ser possível extrapolar esse achado para além da 18ª legislatura se tomarmos os dados como amostras de um efeito mais geral, uma vez que as diferenças encontradas foram estatisticamente significantes para a legislatura. Tal resposta deve ser reanalisada com maior cautela, uma vez que pode estar sofrendo influência de outras variáveis.
- A taxa de rejeição cai nos períodos de transmissão, porém cai mais suavemente com as transmissões do que sem elas, controlando pela legislatura anterior,

indicando que a política altera a estratégia observada, com um maior percentual de rejeições no período do que o esperado. Este é um achado interessante, que poderia ser melhor analisado caso dispuséssemos dos dados desagregados dos pareceres exarados por reunião.

- A proxy de pareceres relatados em plenário revelou-se inapropriada para os objetivos da pesquisa.
- Os indicadores de situação jurídica das normas exaradas mostrou uma redução da taxa de leis de utilidade pública e leis de denominação de próprios públicos no período transmitido, mesmo com os controles. Os vetos aumentaram, porém não se pode afirmar que haja uma relação direta destes com a política de transmissão.

Pelos resultados encontrados, a ocorrência, a presença e a duração de reuniões comuns parecem ser negativamente impactadas pelas transmissões. É possível também que o efeito do ciclo eleitoral na 18ª legislatura tenha sido muito mais forte que na anterior, levando a essa diferença dos resultados. Parece certo afirmar, nesses casos, que a política de transmissões, no mínimo, não teve o condão de superar os efeitos negativos do ciclo eleitoral.

Não obstante, para aqueles tipos de reunião que já pressupõem transparência e para o qual, em geral, se pretende publicidade – as audiências públicas e de convidados – a política de transparência foi positiva, com uma taxa maior de ocorrência que a esperada para o período, com os controles. Isso parece mostrar que a política é positiva quando já alinhada ao interesse inicial do parlamentar.

As taxas de rejeição maiores nos períodos de transparência parecem se coadunar às hipóteses sobre o aumento dos custos do logrolling, a nosso ver com efeitos positivos para conter a inflação legislativa. Um estudo mais aprofundado com microdados pode nos indicar o caminho.

Um achado incidental interessante da pesquisa foi a confirmação dos efeitos de anos eleitorais em várias proxies. Apesar de conhecermos anedoticamente os efeitos e atentar para eles nas ressalvas metodológicas, foi possível afirmar que as diferenças entre anos eleitorais e não eleitorais são significantes.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron e ROBINSON, James. **Porque as nações fracassam**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

ALMOND, Gabriel. Chapter 2 - Political Science: The History of the Discipline. In: **A New Handbook of Political Science**. Oxford, 1996.

AMARAL, Gilberto Luiz do; OLENIKE, João Elói; AMARAL, Letícia Mary Fernandes do. Quantidade de normas editadas no Brasil - 25 anos da constituição federal. São Paulo: Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário, 2013. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/estudo-ibpt-edicao-criacao-leis.pdf>>

ANASTASIA, Fátima. **Mudanças Institucionais e renovações na Assembleia**. Revista do Legislativo. Out-dez, 1998. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/1208/3/1208.pdf>

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Assembleia Informa** - 16 de maio de 2017. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/23782/1/n.5062.pdf>

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Diário do Legislativo**. Disponível em: http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/182403/noticiario_2017-05-17%202.pdf?sequence=1

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Notícias**. https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2015/02/10_plenario_comissoes.html

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Diário do Legislativo**. Disponível em: <https://diariolegislativo.almg.gov.br/2017/L20170322.pdf>

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Direcionamento Estratégico da ALMG 2010-2020. Pesquisas Exploratórias** – Relatório de Entrevistas. Dezembro de 2009. Disponível em: <<https://intra.almg.gov.br/export/sites/default/a-assembly/direcionamento-estrategico/docs/caderno-entrevistas-2020.pdf>>

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Deliberação 2.662/2017**. Disponível em: <https://mobile.almg.gov.br/legislacao/legislacao_mineira/lei.html?tipo=DLB&numero=2662&ano=2017>

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Direcionamento Estratégico 2010-2020**. Disponível em: <https://issuu.com/assembleia.mg/docs/direcionamento_estrategico_2010-2020>

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Notícias**. Reuniões de comissões estão ao vivo no Portal da Assembleia. Disponível em: <https://mobile.almg.gov.br/noticias/noticia.html?urlNoticia=/acompanhe/noticias/arquivos/2017/10/02_reunioes_comissoes_ao_vivo_no_portal.html>

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Relatório RC055 do SRC - Sistema de Reuniões de Comissões.

BARRETO, Rachel Cardoso. **Tribuna ao vivo: discussão, representação e os avessos suscitados pela midiatização do parlamento**. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

BARRETO, Rachel Cardoso. **Comunicação e debate público no parlamento hoje**. Curso Poder Legislativo na Contemporaneidade, Escola do Legislativo da ALMG, 2020.

BARRETO, Rachel Cardoso e Paulo Alkmin Costa Júnior. **As Transmissões ao Vivo no Legislativo e no Judiciário**. DADOS, Rio de Janeiro, vol.66 (1), 2023. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/dados/a/QtFDFXW5FmqVqbjKwvKLFsy/>>

BENTHAM, Jeremy. **Da publicidade**. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 6. Brasília, julho - dezembro de 2011, pp. 277-294.

BETTER REGULATION TASK FORCE. **Principles of Good Regulation**. Disponível em: <https://www.rqia.org.uk/RQIA/media/RQIA/Resources/Better-Regulation-Task-Force-Principles-of-Good-Regulation.pdf>

BERNARDES, Cristiane Brum; BANDEIRA, Cristina Leston. **Information vs Engagement in parliamentary websites: a case study of Brazil and the UK**. Revista de Sociologia e Política (Online), v. 24, p. 91-107, 2016.

BRAGA, Luciana, FONSECA, Marcelo. **Mais Luz para os Votos, por favor!** JOTA. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/mais-luz-para-os-votos-por-favor-25082021>>

BUTLER, Eamonn. **Public Choice – A Primer**. Institute of Economic Affairs. Londres, 2012. Disponível em: <https://iea.org.uk/wp-content/uploads/2016/07/IEA%20Public%20Choice%20web%20complete%2029.1.12.pdf>

BBC- Hendy, David. **Broadcasting Parliament**. 2023
<https://www.bbc.com/historyofthebbc/100-voices/elections/broadcasting-parliament/>

C-SPAN. C-Span.org, 2022. **Our History**. Disponível em: <https://www.c-span.org/about/history/>. Acesso em: 28 jun. 2023.

DOWNS, Anthony. **An Economic Theory of Political Action in a Democracy**. Journal of Political Economy, Vol. 65, No. 2 (Apr., 1957), pp. 135-150. The University of Chicago Press. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1827369>>.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Public Law 91-510**, de 26 de outubro de 1970: Legislative Reorganization Act. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-84/pdf/STATUTE-84-Pg1140.pdf>

FASONE, Cristina, LUPO, Nicola. **Transparency vs. Informality in Legislative Committees: Comparing the US House of Representatives, the Italian Chamber of Deputies and the European Parliament**. The Journal of Legislative Studies, 21:3, 342-359, 2015. DOI: 10.1080/13572334.2014.999533

GRIFFITH, Jeffrey and LESTON-BANDEIRA, Cristine. **How Are Parliaments Using New Media to Engage with Citizens?**. The Journal of Legislative Studies, Vol.18, Nos.3– 4, September– December 2012, pp.496– 513 ISSN 1357-2334 print/1743-9337. DOI: /10.1080/13572334.2012.706058

HENRICH, Joseph, and Francisco J Gil-White. **The evolution of prestige: Freely conferred deference as a mechanism for enhancing the benefits of cultural transmission.** *Evolution and human behavior* 22, no. 3 (2001): 165-196.

Margetts, Helen. **Paradoxes of Modernization: Unintended Consequences of Public Policy Reform.**

INTER-PARLIAMENTARY UNION. **World e-Parliament Report 2018.** Tignieu-Jameyzieu: IPU, 2018. Disponível em: <<https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2018-11/world-e-parliament-report-2018>>.

INTER-PARLIAMENTARY UNION. **World e-Parliament Report 2010.** Tignieu-Jameyzieu: IPU, 2010. Disponível em: <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/world-e-parliament-report-2010>

INTER-PARLIAMENTARY UNION. **World e-Parliament Report 2012.** Tignieu-Jameyzieu: IPU, 2012. Disponível em: <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/world-e-parliament-report-2012>

INTER-PARLIAMENTARY UNION. **World e-Parliament Report 2016.** Tignieu-Jameyzieu: IPU, 2016. Disponível em: <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/world-e-parliament-report-2016>

INTER-PARLIAMENTARY UNION. **World e-Parliament Report 2020.** IPU, 2020. Disponível em: <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2021-07/world-e-parliament-report-2020>

INTER-PARLIAMENTARY UNION. **World e-Parliament Report 2022.** IPU, 2022. Disponível em: <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2022-11/world-e-parliament-report-2022>

KRAVITZ, Walter. **The Advent of the Modern Congress: The Legislative Reorganization Act of 1970.** *Legislative Studies Quarterly*. Vol. 15, No. 3 (Aug., 1990), pp. 375-399. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/439769>>

LIMONGI, Fernando. **O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos.** *A Literatura Norte-americana Recente*. RIB. Rio de Janeiro, n. 37, 1.º semestre 1994, pp. 3-38

MANIN, Bernard. **Metamorfoses do governo representativo.** In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo. n. 29, 1995, p. 5-34.

MENEGUIN, Fernando Borato et al. **Avaliação de impacto: cenários e perspectivas para sua aplicação.** 2017. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/535244>>

NOVAIS, Raquel. **Reputação em tela: construção da reputação política por meio das televisões legislativas subnacionais.** Belo Horizonte, 2012.

OECD - Best Practice Principles for Regulatory Policy Regulatory Impact Assessment disponível em:<<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/7a9638cb-en.pdf?expires=1599163772&id=id&accname=guest&checksum=FEE519FE1717E9DFEB0F5AC77073DDF3>>

OECD - **Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança.** Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20PR%20with%20cover.pdf>>

POLLITT, C. and HUPE, P. (2011) **Talking about Government: The Role of Magic Concepts.** *Public Management Review*, 13, 641-658.

POSTMAN, Neil. **Amusing Ourselves to Death**. Londres, Penguin Books, 2006.

RANALLI, Brent, D'ANGELO, James, KING, David. **The 1970s Sunshine Reforms and the Transformation of Congressional Lobbying**, 2018. Disponível em: <https://congressionalresearch.org/Ranalli2018SunshineReformsAndTransformationOfLobbying.pdf>

SENATE HISTORICAL OFFICE. **Live Television from the Senate Chamber**. June 2, 1986
<https://www.senate.gov/about/historic-buildings-spaces/chamber/live-television-proceedings.htm>

SENATE HISTORICAL OFFICE. **Senate Stories: Senate Resists Radio Coverage of Proceedings**. August 1, 2022.
Disponível em: <https://www.senate.gov/artandhistory/senate-stories/senate-resists-radio-coverage-of-proceedings.htm>

SHEPSLE, Kenneth e WEINGAST, Barry. **Positive Theories of Congressional Institutions**. Legislative Studies Quarterly, XIX, 2, Maio, 1994.

SOARES, Fabiana de Menezes; KAITEL, Cristiane Silva; PRETE, Esther Kùlkamp Eyng. **Estudos em Legística**. 1a Edição 2019 ISBN (DIGITAL): 978-65-80478-10-1. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2019. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1wtXUrrA4WgmUMVeDMzOOTshFGqimWeBa/view>

SOARES, Fabiana de Menezes. **Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação**. Revista da Faculdade de Direito da UFMG. Belo Horizonte, nº 50, p. 124-142, jan. – jul., 2007.

SOARES, Fabiana de Menezes. **Polifonia e tecnologia no processo legislativo**. JOTA, 2021. Disponível em: <https://alesfe.org.br/wp-content/uploads/2021/05/Polifonia-e-tecnologia-no-processo-legislativo--JOTA-Info-1-1.pdf>

SUNDFELD, Carlos Ari. **Princípio da publicidade administrativa**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 199:97-110, jan.mar. 1995.

TUCÍDIDES. **História da Guerra do Peloponeso**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001.

UK Parliament. **Televising Parliament**. Disponível em: <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentwork/communicating/overview/televisingparliament/>

VIEIRA, Eduardo S. **Desafios e estratégias para a implantação da avaliação de impacto legislativo**. In: Avaliação de impacto: cenários e perspectivas para sua aplicação. 2017. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/535244>

WOODRUFF, Abigail K. **The Unintended Consequences of Increased Transparency in American National Government**, 2010. CMC Senior Theses. Paper 84. Disponível em <https://core.ac.uk/reader/148353220>

APÊNDICES

Tabela de Reuniões Ocorridas (dados abertos)

<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1ktTV0ZdPQhPEdEjEbM3J70jEJIETzco9/edit?usp=sharing&oid=103329303757996787335&rtpof=true&sd=true>

Tabela de Reuniões Não Ocorridas (dados abertos)

https://docs.google.com/spreadsheets/d/1K0crrbRFR1vFv_YA5bs8QmxHQDGe3g/edit?usp=sharing&oid=103329303757996787335&rtpof=true&sd=true

Duração em anos eleitorais e não eleitorais 2011-2018

Teste-t

Alfa	0,05	
Diferença média hipotética	Eleitoral	Não eleitoral
	Variável 2	
Média	00:30:47	00:38:39
Variância	0,000700044503222	0,00117376008135
Observações	1172	1619
Correlação de Pearson	0,016767389820807	
Diferença média observada	-0,004799488054608	
Variância das diferenças	0,001767328152894	
df	1171	
Estatística t	-3,90841006585058	
P (T<=t) unicaudal	0,000049115	
t Crítico unicaudal	1,65	
P (T<=t) bicaudal	0,00	
t Crítico bicaudal	1,96	

Duração em anos eleitorais e não eleitorais 2015-2018

Teste-t

Alfa	0,05	
Diferença média hipotética	0	
	Anos Eleitorais	Anos não eleitorais
Média	00:30:15	00:39:46

Variância	0,000735976485782	0,00124855015807
Observações	482	765
Correlação de Pearson		
Diferença média observada	-0,006545355002305	
Variância das diferenças	0,002011534582663	
df	481	
Estatística t	-3,20400344135959	
P (T<=t) unicaudal	0,00072264553948	
t Crítico unicaudal	1,64802769349037	
P (T<=t) bicaudal	0,001445291078961	
t Crítico bicaudal	1,96490816389996	

Presença em anos eleitorais e não eleitorais 2015-2018

Teste-t		
Alfa		0,05
Diferença média hipotética		0
	Eleitoral	não eleitoral
Média	4,24896265560166	4,51372549019608
Variância	2,83185962854013	3,53286110255623
Observações	482	765
Correlação de Pearson		
Diferença média observada	-0,263485477178423	
Variância das diferenças	6,19030632931047	
df	481	
Estatística t	-2,32500628627797	
P (T<=t) unicaudal	0,010243430289824	
t Crítico unicaudal	1,64802769349037	
P (T<=t) bicaudal	0,020486860579647	
t Crítico bicaudal	1,96490816389996	

Duração com e sem transmissão 2015-2018

Teste-t		
Alfa		0,05
Diferença média hipotética		0
	Sem transmissões	Com transmissões
Média	00:37:06	00:33:53
Variância	0,0010280988915145	
Observações	853	394
Correlação de Pearson	0,0975603161036681	

Diferença média observada	0,0041455160744500
Variância das diferenças	0,002651522735003
df	393
Estatística t	1,5980083223591
P (T<=t) unicaudal	0,0554223954812162
t Crítico unicaudal	1,64874011363683
P (T<=t) bicaudal	0,110844790962432
t Crítico bicaudal	1,96601861490905

Duração com e sem transmissão 2017-2018

Teste-t (2° biênio)

Alfa	0,05	
Diferença média hipotética	0	
	Não transmitido	Transmitido
Média	00:40:58	00:33:53
Variância	0,0009883790175586	
Observações	02	0,0011257009321023
	164	395
	-	
Correlação de Pearson	0,0102786022643977	
Diferença média observada	0,0016768292682926	
	9	
	0,0024088328791220	
Variância das diferenças	8	
df	163	
Estatística t	0,43752959507984	
P (T<=t) unicaudal	0,331153244719928	
t Crítico unicaudal	1,65425558491363	
P (T<=t) bicaudal	0,662306489439855	
t Crítico bicaudal	1,97462462096636	

Presenças sem e com transmissão – 18ª legislatura

Teste-t pareado		
Alfa	0,05	
Diferença média hipotética	0	
	nT	T
Média	4,48182883939039	4,25888324873097
Variância	3,29456378757106	3,21016261737773
Observações	853	394
Correlação de Pearson	-	
	0,0012482287353313	

6

Diferença média observada	0,266497461928934
Variância das diferenças	6,48605029643119
df	393
Estatística t	2,07706951706494
P (T<=t) unicaudal	0,019222110230435
t Crítico unicaudal	1,64874011363683
P (T<=t) bicaudal	0,0384442204608699
t Crítico bicaudal	1,96601861490905

Presenças sem e com transmissão – 18ª legislatura – biênio

Teste-t pareado		
Alfa		0,05
Diferença média hipotética		0
	NT	T
Média	4,62804878048781	4,25888324873097
Variância	4,16141702828072	3,21016261737773
Observações	164	394
		-
Correlação de Pearson	0,0416918530952699	
Diferença média observada	0,189024390243902	
Variância das diferenças	8,35055364357325	
df	163	
Estatística t	0,837687692395344	
P (T<=t) unicaudal	0,201716363471643	
t Crítico unicaudal	1,65425558491363	
P (T<=t) bicaudal	0,403432726943287	
t Crítico bicaudal	1,97462462096636	

Youtube Views – reuniões sorteadas

Data	Comissão	Duração	P	Local	Cod	Views
22/11/17	Administração Pública	00:38:00	5	Plenarinho II	261	38
07/03/18	Administração Pública	00:28:00	7	Plenarinho II	193	20
25/04/18	Administração Pública	00:08:00	4	Plenarinho II	147	38
13/09/17	Agropecuária e Agroindústria	00:15:00	3	Plenarinho I	328	7
18/10/17	Agropecuária e Agroindústria	00:03:00	3	Auditório	295	12
30/05/18	Agropecuária e Agroindústria	00:09:00	3	Auditório	124	18
11/04/18	Constituição e Justiça	00:27:00	6	Plenarinho II	160	25

25/04/18	Constituição e Justiça	04:00:00	10 Plenarinho II	149	107
11/07/18	Constituição e Justiça	05:37:00	9 Plenarinho II	92	18
14/03/18	Defesa do Consumidor e do Contribuinte	00:25:00	8 Plenarinho II	182	12
08/08/18	Defesa do Consumidor e do Contribuinte	00:02:00	3 Plenarinho II	69	15
06/03/18	Deficiência Defesa dos Direitos da Pessoa com	00:10:00	3 Plenarinho I	199	18
17/07/18	Deficiência Defesa dos Direitos da Pessoa com	00:14:00	3 Plenarinho I	86	34
16/10/18	Deficiência Defesa dos Direitos da Pessoa com	01:20:00	4 Plenarinho I	60	90
23/10/18	Deficiência	00:13:00	3 Plenarinho I	57	15
12/09/17	Desenvolvimento Econômico	00:26:00	5 Plenarinho III	334	15
10/10/17	Desenvolvimento Econômico	00:03:00	5 Plenarinho III	304	7
24/07/18	Desenvolvimento Econômico	00:24:00	6 Plenarinho III	77	12
06/12/17	Direitos Humanos	00:13:00	5 Auditório Plenarinho	250	128
17/10/17	Educação, Ciência e Tecnologia	00:34:00	6 IV Plenarinho	301	15
27/02/18	Educação, Ciência e Tecnologia	00:28:00	3 IV Plenarinho	209	10
19/06/18	Educação, Ciência e Tecnologia	00:51:00	3 IV Plenarinho	110	38
24/05/17	Fiscalização Financeira e Orçamentária	00:29:00	6 IV Plenarinho	384	14
30/08/17	Fiscalização Financeira e Orçamentária	00:31:00	6 IV Plenarinho	315	14
21/02/18	Fiscalização Financeira e Orçamentária	00:05:00	5 IV Plenarinho	215	12
16/05/18	Fiscalização Financeira e Orçamentária	00:11:00	6 IV Plenarinho	137	13
06/06/18	Fiscalização Financeira e Orçamentária	00:52:00	6 IV Plenarinho	119	20
18/07/18	Fiscalização Financeira e Orçamentária Meio Ambiente e Desenvolvimento	00:11:00	4 IV	84	9
27/06/18	Sustentável Meio Ambiente e Desenvolvimento	00:14:00	5 Plenarinho I	105	19
18/07/18	Sustentável Meio Ambiente e Desenvolvimento	00:10:00	3 Plenarinho I	83	23
12/12/18	Sustentável	00:08:00	6 Plenarinho I	5	18
29/05/18	Minas e Energia	00:23:00	6 Plenarinho II	126	42
07/08/18	Participação Popular Prevenção e Combate ao uso de Crack e	00:04:00	3 Plenarinho III Plenarinho	74	14
20/09/17	outras Drogas	00:35:00	4 IV Plenarinho	371	33
20/03/18	Segurança Pública Trabalho, da Previdência e da	00:56:00	3 IV	180	35
07/03/18	Assistência Social	00:28:00	4 Plenarinho I	195	3

Transporte, Comunicação e Obras					
19/09/17 Públicas	00:24:00	3 Plenarinho II	326	19	
Transporte, Comunicação e Obras					
21/11/17 Públicas	00:36:00	4 Plenarinho II	266	114	
Transporte, Comunicação e Obras					
27/02/18 Públicas	00:31:00	3 Plenarinho II	210	16	
Transporte, Comunicação e Obras					
30/10/18 Públicas	00:05:00	3 Plenarinho II	54	4	

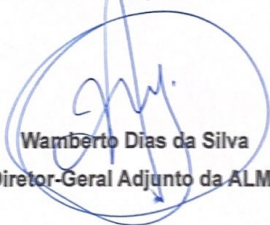
ANEXOS

Carta de Anuência da ALMG

**CARTA DE ANUÊNCIA**

Declaro, para os devidos fins, que a Assembleia Legislativa de Minas Gerais autoriza o desenvolvimento das atividades referentes ao projeto de pesquisa intitulado "A luz do sol gera leis mais robustas? O impacto da transparência das reuniões de comissão na produção legislativa", da pesquisadora **Luciana Lopes Nominato Braga**, sob a responsabilidade da professora Fabiana de Menezes Soares, da Faculdade de Direito da UFMG, pelo período previsto no referido projeto.

Palácio da Inconfidência, 7 de julho de 2023.


Wamberto Dias da Silva
Diretor-Geral Adjunto da ALMG

Relatórios da ALMG

Relatório SRC: Relatório de Reuniões de Comissão 2011-2018. Hora, Presenças, Resultado.

https://drive.google.com/file/d/1uS1JaMOPSWE_3-edd3H-tbrTzLMYGcpf/view?usp=sharing

Relatórios: Pareceres em plenário

https://drive.google.com/drive/folders/1vlq7lbnE0XzdMKfbBnLCfBei_ghTNAL2?usp=drive_link

Relatórios do SRC: Pareceres em Atividades das Comissões

https://drive.google.com/drive/folders/1P8GBs146R8lke1-qrU0k_JdDCZToyTBY?usp=drive_link