REVISTA PARLAMENTO DE ITAPEVI

DEMOCRACIA E CIDADANIA

Volume 1, Número 1 - 2020 - Anual

CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPEVI

escola do Parlamento de Itapevi

14ª Legislatura

Mesa Diretora

biênio 2019/2020

Rafael Alan de Moraes Romeiro
Presidente

Ivonildo Andrade da Hora
Vice-Presidente

Thiago da Silva Santos
1º Secretário

Eduardo Zampieri Petrucci
2º Secretário

Cícero Aparecido de Souza
3º Secretário





CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPEVI

Revista Parlamento de Itapevi

Democracia e Cidadania

Volume 1, Número 1 - 2020 - Anual

A **Revista** é uma publicação anual da Escola do Parlamento "Doutor Osmar de Souza" da Câmara Municipal de Itapevi

Secretaria e Redação
Escola do Parlamento "Doutor Osmar de Souza"
Câmara Municipal de Itapevi
Arnaldo Sergio Cordeiro das Neves, 80 - Vila Nova Itapevi
Itapevi – São Paulo – CEP 06694-090

Solicita-se permuta
e-mail: escoladoparlamento@camaraitapevi.sp.gov.br
versão eletrônica: www.camaraitapevi.sp.gov.br

Ficha catalográfica elaborada pela Equipe da Escola do Parlamento "Doutor Osmar de Souza" da Câmara Municipal de Itapevi

Revista Parlamento de Itapevi Democracia e Cidadania / Câmara Municipal de Itapevi

Volume 1, Número 1, Itapevi/SP: CMI, 2020

Anual

ISSN

1. Periódicos - 2. Democracia - 3. Cidadania - 4. Administração Pública - 5. Poder Legislativo - 6. Câmara Municipal de Itapevi

Expediente

Editor Presidente: Roberto Eduardo Lamari

Editor Científico: Marcelo Simões Damasceno

Editor Executivo: Jadson Nunes Santos

Conselho Editorial: Luciana Rodrigues, Marcos Bataglia, Rafael Sasaki

Comitê Científico:
Cilene Victor - Departamento de Comunicação-UMESP;
Fernando Coelho - Escola de Artes, Ciências e Humanidades-EACH-USP;
Humberto Dantas – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política-FESPSP;
Leandro Consentino – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política-FESPSP;
Pedro Dallari – Instituto de Relações Internacionais-USP.

Revisão Textual: Mariana Estevam

Revisão Final: Luciana Rodrigues

Projeto gráfico e diagramação: RDX Comunicação

Arte-finalista: Diego Spedine

Tiragem: 500 exemplares

SUMÁRIO

7 **Conselho Editorial**

8 **Texto do Presidente**

9 **Homenageado**
Professor Doutor Dalmo de Abreu Dallari

14 **O que eles sentem sobre o parlamento local: A visão de jovens sobre as funções da Câmara Municipal e dos vereadores**
Alexsandro Santos e Humberto Dantas

30 **Cidadania comunicativa: um estudo de caso sobre acessibilidade para pessoas surdas e com deficiência auditiva, nas Câmaras Legislativas das regiões de São Paulo e Sorocaba**
Aline Martins de Almeida, Jadson Nunes e Lídia Caramez

48 **O parecer prévio como instrumento de publicidade das contas públicas**
Moacir Marques da Silva

62 **Folha de S.Paulo em um país polarizado: sobre as greves na Educação (2014 e 2015)**
Marcella Pinheiro, Rosemary Segurado e Tathiana Chicarino

A educação política da sociedade tem sido o foco principal da Escola do Parlamento “Doutor Osmar de Souza” da Câmara Municipal de Itapevi, pois contribui ao cidadão compreender as nuances dos debates políticos e por consequência exercer conscientemente o direito do voto.

Fonte de novos conhecimentos nas diversas áreas profissionais e também embasados no parágrafo 2º do artigo 39 da Constituição Federal que prevê a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, a Câmara Municipal de Itapevi passou a oferecer nesses últimos cinco anos tanto a seus servidores quanto a munícipes uma formação de nível no campo da ciência política contemporânea, com o objetivo de proporcionar reflexões apuradas sobre a formação e o desenvolvimento político do Brasil.

Não podemos esquecer que a Revista Parlamento de Itapevi surgiu tendo em vista a necessidade de enfocar outros temas candentes da atualidade, pois, a revista cientifica é um veículo para transmissão e a reprodução do saber, considerando que a disponibilização dos artigos na íntegra caracterizam a democratização da ciência.

Nesta edição apresentamos o artigo de Humberto Dantas e Alexsandro Santos que dialoga com o conjunto de investigações a respeito da abrangência, impacto e relevância do trabalho de formação política para a cidadania e para a democracia promovido por Escolas do Legislativo.

Aline de Almeida e Jadson Nunes se propuseram a fazer um estudo de caso por meio de um levantamento exploratório a respeito da acessibilidade comunicacional para pessoas surdas ou com deficiência auditiva em Câmaras Legislativas na esfera municipal das regiões metropolitanas de São Paulo e Sorocaba.

Moacir Marques da Silva, avaliou a facilidade de acesso ao parecer prévio emitido pelo respectivo Tribunal de Contas no que se refere às contas apresentadas pelas Prefeituras Municipais.

Tathiana Chicarino, Marcella Pinheiro e Rosemary Segurado analisaram a cobertura do jornal Folha de S. Paulo durante as greves dos professores da rede pública de ensino municipal (em 2014) e estadual (em 2015).

Esperamos que a leitura dos artigos seja enriquecedora e prazerosa!

Escola do Parlamento "Doutor Osmar de Souza"

A iniciativa de se criar uma Escola do Parlamento na Câmara Municipal de Itapevi, foi sobre tudo a de promover entre os nossos jovens o conhecimento do Legislativo, de suas funções e das atividades que desenvolve permitindo a eles entrar em contato com os mecanismos do procedimento Legislativo nas suas diversas fases desde a apresentação de um Projeto de Lei até a sua eventual aprovação na Câmara Municipal.

Preocupados com a nossa juventude, a atividade da Escola se inicia na idealização de um Projeto de Lei que prevê uma atividade no campo da pesquisa com um consequente aprofundamento, que culmina para que os projetos vencedores sejam o resultado positivo dos encontros de estudantes, realizados no Legislativo local.

A cidadania ativa dos jovens estudantes é sem dúvida um elemento importante para uma sociedade democrática animada por processos de evolução histórica e institucional. Promovendo por consequência a participação da nossa juventude na vida pública, como prospectiva do crescimento da cidadania e no melhoramento no sentido cívico, individual e coletivo.

No decorrer dos últimos decênios, o sistema de publicação de textos e de obras cientificas alcançaram notáveis mutações. Eis porque a preocupação da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de Itapevi em viabilizar através da nossa Revista a divulgação das etapas fundamentais da referida evolução que podem ser sintetizadas em: 1°) a Revista impressa; 2º) uma Revista eletrônica; 3°) a publicação sobre duplo suporte, e 4°) auto publicação eletrônica.

Vale salientar, entretanto, que a revista impressa representa ainda hoje o principal veículo de transmissão dos resultados de toda pesquisa cientifica, cultural e institucional.

Embora objeto de múltiplas intervenções jurisprudenciais descriminadas, a individuar alguns princípios integrativos de dados normativos.

A história da comunicação cientifica, teve início no ano 1.600 desde então assumiu numerosas formas sob o impulso decisivo dos fatos políticos, econômicos e culturais do ocidente como também o crescimento vertiginoso das inovações tecnológicas.

Não podemos esquecer que as teorias elaboradas através dos séculos forneceram precisas respostas a delicada relação entre ciência, meios de comunicação e público, procurando sempre focalizar os mecanismos que regulam o seu funcionamento, como acontece hodiernamente.

Rafael Alan de Moraes Romeiro
Presidente da Câmara Municipal de Itapevi



Professor Doutor Dalmo de Abreu Dallari, 88, jurista brasileiro e professor emérito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Considerando o atual cenário brasileiro e dentre os variados tipos existentes, o federalismo de segregação é o melhor para o país hoje? Se não, qual seria a melhor alternativa para uma melhor qualidade administrativa do Brasil?

Tendo em conta a atual situação brasileira, mas considerando que a organização federativa, instituída pela Constituição de 1891, foi mantida em todas as Constituições subsequentes, inclusive na Constituição de 1937 imposta pela ditadura Vargas, não há dúvida de que o chamado federalismo de segregação, implantado em 1891, deve ser mantido, embora necessite de aperfeiçoamento quanto às suas características e sua prática.

Considerando os aspectos práticos, a organização federativa foi implantada em 1891 com as características políticas e jurídicas de um Estado Federal. Isso implicou a criação de estados, com suas respectivas competências constitucionais e legais, suas organizações políticas e seus governos. Em decorrências disso, existe grande número de situações estabelecidas e reguladas com base em preceitos constitucionais e legais. Cada estado tem seu próprio governo, tendo-se estabelecido o sistema de separação de poderes também em nível estadual. A par disso, e em consequência disso, cada estado tem seu aparato governamental e administrativo, tendo também seu patrimônio, cujo uso é regulamentado por normas federais e estaduais.

Acrescente-se ainda o fato de que além de sua atuação nos limites territoriais do Estado brasileiro, muitos dos estados que compõem a Federação celebraram também acordos jurídicos internacionais.

Bastam esses dados para que se perceba que a extinção da organização federativa, para substituí-la por uma organização unitária do Estado brasileiro, seria tremendamente complicada e difícil, gerando consequências sobre a vida e os direitos de grande número de pessoas e famílias. Por todos esses motivos, não me parece razoável cogitar da eliminação da organização federativa para implantação de um sistema unitário. O que se deve fazer, com dedicação e urgência, é trabalhar com seriedade no sentido de aperfeiçoamento do federalismo vigente no Brasil desde 1891.

Analisando a Nova República, é possível dizer que as dificuldades de governabilidade seriam as mesmas independente de quem ganhasse o pleito realizado em 2018?

As chamadas dificuldades de governabilidade – que hoje muitos observam e ressaltam considerando a realidade brasileira – existiriam, embora com algumas características diferenciadas, fosse qual fosse o governo implantado a partir das últimas eleições

Evidentemente, as peculiaridades dos governantes, seu nível de preparo e seu relacionamento com o sistema político, tudo isso influi para a identificação, assim como para o surgimento e o eventual agravamento de dificuldades.

Assim sendo, pode-se dizer que independentemente do resultado do pleito de 2018 haveria dificuldades de governabilidade, que resultam, em parte, de fatores historicamente acumulados e, em parte, da extrema complexidade das questões políticas e sociais que decorrem de circunstâncias históricas da realidade brasileira e que existiriam para qualquer governo. Evidentemente, a forma de enfrentar as dificuldades decorre das características dos que estiverem no governo, mas, obviamente, não tem sentido acreditar que uma escolha diferente nas últimas eleições poderia eliminar, por si só, todas as dificuldades de governabilidade.

Existem críticas ao nosso sistema proporcional, porém mundo a fora também existem críticas ao sistema majoritário, o senhor acredita que deve haver alguma mudança no nosso sistema eleitoral?

Os governos de coalisão constituem o ideal numa sociedade que se organize e se governe democraticamente. Evidentemente, um governo que dê preferência aos interesses de uma determinada classe social, de segmentos sociais tradicionalmente dominantes, é um governo antidemocrático.

A busca desse governo de coalisão deve ser uma constante e deve ser procurada no Brasil, apesar das resistências de grupos de interesse tradicionalmente predominantes. Na realidade, é evidentemente antidemocrático um sistema de governo em que grupos predominantes, valendo-se de seu poder econômico ou de sua tradicional ascendência social, pretendam manter o restante da população em situação de submissão, sem colocar no primeiro plano dos objetivos governamentais a satisfação dos direitos fundamentais de toda a cidadania, aí incluídos os direitos políticos e sociais. Para tanto, a busca do estabelecimento de governos de coalisão deve ser uma constante, para dar efetividade à organização democrática consagrada na Constituição.

Partindo do princípio em que a política no Brasil, hoje, é destinada mais aos interesses pessoais ou de grupos políticos tradicionais do que aos interesses da República, como seria uma "nova política" e qual seria a forma mais saudável desse novo sistema para ajudar a "destravar" o Brasil?

Eu já fui favorável à implantação do parlamentarismo no Brasil. Entretanto, tendo

em conta o conjunto das peculiaridades da sociedade brasileira e a necessidade de estabilidade no governo considero absolutamente preferível a manutenção do sistema presidencial.

Nas atuais circunstâncias da sociedade brasileira não me parece conveniente e recomendável a realização de um plebiscito para a escolha da forma de governo. O que me parece necessário é um trabalho constante de educação para a cidadania, a partir das escolas primárias, para que o povo brasileiro tenha consciência de seus poderes e de sua responsabilidade e faça a escolha de seus representantes dando preferência aos interesses de toda a cidadania, sem dar preferência aos seus interesses individuais. A par disso, deve-se procurar infundir a educação para a cidadania, sem submissão a fatores emocionais e sem discriminações motivadas por interesses ou por restrições e intolerância de caráter cultural.

Qual o melhor sistema de governo ao seu ver para o Brasil?

Na realidade, o poder do Congresso Nacional, constitucionalmente conferido, para recusar vetos do Presidente da República não é suficiente para caracterizar o parlamentarismo. O que existe é um sistema constitucional de separação dos Poderes, cada um tendo suas competências definidas na Constituição. Isso é comum nos sistemas presidenciais, sendo necessário que haja clareza e lealdade tanto nas razões do Congresso Nacional para a aprovação de um projeto, quanto para eventual veto presidencial. É necessário que o povo possa conhecer, realmente, os verdadeiros fundamentos das decisões.

Levando em conta que, no atual sistema brasileiro, o Congresso Nacional, formado por parlamentares, tem o poder de derrubar até o veto presidencial em determinado projeto de Lei, o Brasil não vive hoje um 'parlamentarismo mascarado'? O Senhor já fez críticas ao sistema bicameral brasileiro. Por que? O que acha mais correto para o país?

Em várias oportunidades fiz críticas ao bicameralismo brasileiro. A meu ver, o fato de termos uma federação por descentralização e não em decorrência da União de entidades soberanas, tira a justificativa para a existência de duas Casas Legislativas. Bastaria a Câmara de Deputados, cujos membros são escolhidos pelos eleitores nos respectivos Estados. Os Senadores não representam os interesses de Estados que abriram mão de parte de sua soberania para se unirem numa federação, mas são, assim como os atuais deputados, representantes do povo escolhidos por meios de eleições livres e democráticas.

A meu ver o Senado, que tem altíssimo custo, não tem justificativa, não sendo necessário para que a legislação seja produto de decisões de representantes do povo, democraticamente eleitos. Assim, também, para efetividade do sistema de separação de poderes basta a existência de um Poder Executivo e de um

Poder Legislativo autônomos e independentes, resultantes de escolha popular. Não acho que seria uma perda ou um risco para a democracia a existência de um Legislativo unicameral. Continuo, portanto, favorável à extinção do bicameralismo legislativo.

O senhor vê necessidade de uma reforma política e eleitoral, se sim, qual?

O sistema eleitoral brasileiro, em sua essência, me parece bom, mas seria importante e positiva uma discussão para apresentação de propostas de aperfeiçoamento. Os que têm conhecimento de outros sistemas eleitorais e os que têm vivido a prática eleitoral brasileira poderiam apresentar propostas para conhecimento do povo. Isso não é prioridade na atualidade brasileira, mas poderia ser de grande utilidade para o aperfeiçoamento do sistema democrático.

Qual a sua opinião acerca do Supremo Tribunal Federal (STF) muitas vezes "legislando"?

O chamado "ativismo judicial" é o nome dado à participação de integrantes do Judiciário em discussões políticas ou, pior do que isso, à utilização de argumentos políticos para justificar decisões judiciais. Isso, realmente, vem ocorrendo no Brasil e tem sido prejudicial à manutenção do alto prestígio do Judiciário Brasileiro.

Entre outras práticas reprováveis, tem sido comum a divulgação de opiniões políticas de membros do Judiciário, por meio da televisão, da imprensa ou de outras formas de comunicação social.

A meu ver é mais do que oportuno recuperar aqui um antigo brocardo brasileiro, de alta sabedoria: "Juiz só fala nos autos". Se isso for observado haverá mais respeito pelo Judiciário e maior confiança em suas decisões. E a democracia brasileira sairá ganhando.

Revista
Parlamento de Itapevi
Democracia e Cidadania

ARTIGOS

O que eles sentem sobre o parlamento local? A visão de jovens sobre as funções da Câmara Municipal e dos vereadores

Humberto Dantas [1]
Alexsandro Santos [2]

RESUMO

O presente artigo dialoga com o conjunto de investigações a respeito da abrangência, impacto e relevância do trabalho de formação política para a cidadania e para a democracia promovido por Escolas do Legislativo. Os eixos da análise são as transformações da percepção dos jovens sobre o Poder Legislativo local, a partir de sua participação em iniciativas de educação política realizadas nesse enquadro institucional, e as diferenças e semelhanças entre as percepções desses jovens e aquelas apreendidas junto a conjuntos da sociedade, a respeito da estrutura e das funções dos parlamentos municipais em cidades da Grande São Paulo. As fontes da pesquisa são os bancos de dados, sistematizados a partir do tratamento de instrumentos do tipo questionário, respondidos por jovens alcançados por iniciativas de formação política no período de 2016 a 2018. A análise identificou alguns deslocamentos importantes na percepção dos jovens sobre o parlamento local, que podem estar associados aos esforços de educação política nos quais foram incluídos, concluindo pela relevância e importância de se ampliar essas ações. Também se identificou, entretanto, que as representações dos jovens sobre o Poder Legislativo municipal se mostram, ainda, distantes do que seria desejável para o reconhecimento de sua função no arranjo político e institucional brasileiro, e para a qualificação e consolidação da nossa democracia.

Palavras-chave: Juventudes; Poder Legislativo Municipal; Educação Política; Letramento Político; Escolas do Legislativo

Introdução

Tem-se tornado desafio instigante na academia a tentativa de mensurar e compreender como programas destinados à educação ou ao letramento político de jovens impactam a realidade de estudantes de escolas dos ensinos superior, médio e fundamental. Frente a um conjunto amplo de iniciativas desenvolvidas formalmente por casas parlamentares das três esferas de poder, são cada vez mais numerosos e profícuos os investimentos de pesquisa que buscam

1 Cientista político, doutorado pela USP, pós-doutorando em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, educador político e coordenador de pós-graduação no Singularidades-CLP e na FESPSP.
2 Doutor em Educação pela USP, pós-doutorando em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas e pós-doutorando em Psicologia da Educação pela PUCSP, diretor-presidente da Escola do Parlamento de São Paulo-SP e coordenador do curso de Pedagogia da Faculdade do Educador – FEDUC.

descrever, avaliar e identificar o alcance e a repercussão dessas ações.

Nos limites deste artigo, não seria possível discutir exaustivamente esse universo de investigações ou tratar das múltiplas dimensões da experiência juvenil afetadas pelas atividades de educação política promovidas pelas escolas legislativas. Por isso, o diálogo que pretendemos estabelecer com essa arena epistemológica está focado na identificação e análise das eventuais semelhanças e diferenças entre a percepção dos jovens que participaram de iniciativas de educação política para a cidadania realizadas sobre o Poder Legislativo local quando estas são comparadas à percepção da sociedade em geral.

Importa ressaltar que, a despeito dos esforços empreendidos pelo parlamento para diminuir seu distanciamento em relação à sociedade, a percepção pouco profunda e, na maioria das vezes, negativa, dos cidadãos sobre o Poder Legislativo (seja em nível municipal, estadual ou federal) segue sendo a regra.

Diante de tais apontamentos surgem as duas questões mais específicas com a qual pretendemos avançar: primeiramente, identificar, analisar e compreender o que jovens que participaram de alguma iniciativa de educação política promovida pelas escolas do legislativo pensam que é função dos parlamentos municipais e, complementarmente, verificar quais semelhanças e diferenças existem entre a percepção desses jovens e a percepção da sociedade mais ampla sobre esse tema.

O artigo está dividido em mais três seções além desta introdução. Iniciamos com uma visão panorâmica sobre o que dizem os estudiosos acerca das atividades de educação política desenvolvidas por escolas do parlamento ou legislativos em geral no Brasil. Em seguida, observamos em linhas gerais o que os estudos e pesquisas de opinião pública apontam como percepções da sociedade a respeito do Poder Legislativo. Na sequência, analisamos a percepção de jovens de diferentes cidades da Grande São Paulo, sobre as funções das Câmaras Municipais, com base em diferentes levantamentos realizados pelas escolas do parlamento de Itapevi e de São Paulo, bem como em estudos realizados em ações formativas da Fundação Konrad Adenauer do Brasil. As duas pesquisas desenvolvidas pelas escolas municipais do Legislativo buscavam reconhecer o que parte dos estudantes locais entendiam por política de maneira mais ampla, existindo nos formulários utilizados perguntas específicas sobre o parlamento local. Já a pesquisa da organização alemã procurou dialogar com jovens inseridos em ações educativas.

Após essas três seções, são apresentadas considerações finais em torno do tema e sinalizados eventuais desdobramentos possíveis a partir do caminho que trilhamos. Com base no estabelecimento de tal roteiro partimos da hipótese de que mesmo impactados por ações específicas de educação política, ainda é forte a percepção cultural de cunho mais clientelista por parte dos estudantes quando o assunto é discutir as funções de uma Câmara Municipal e de seus

vereadores, o que os colocam como agentes relativamente próximos do que prega o senso comum em matéria de representação democrática à luz da cultura política brasileira.

Um olhar sobre o trabalho dos pesquisadores

Como sinalizamos antes, nosso objetivo não é esgotar as discussões em torno do impacto de atividades de educação política desenvolvidas pelo Poder Legislativo e analisado pela academia, mas sim indicar tendências e resultados de ações nos conjuntos de jovens participantes.

O trabalho mais robusto nesse sentido parece ser o de Rildo Cosson. Primeiramente o autor escreve um seminal livro sobre o papel educativo das Escolas do Legislativo para o adensamento da democracia. A obra de 2008 é complementada por livro de 2019, no qual Cosson busca avaliar o programa Estágio-Visita da Câmara dos Deputados como instrumento de letramento político destinado a universitários. Tendo como um dos objetivos oferecer a percepção negativa e criar uma imagem mais positiva, ainda que ácida, do Poder Legislativo, o autor nota que a atividade amplia a visão dos estudantes sobre o parlamento, mesmo que não os afastem, por vezes, de uma percepção crítica. Tal sentimento adensa o sentido educativo do Estágio-Visita, e o coloca como algo mais relevante do que simplesmente uma suposta atividade de relações públicas direcionada pelo parlamento nacional a estudantes de nível superior.

Ainda no âmbito federal, destaque para o trabalho de Rocha (2011), que aponta para o discurso institucional da Câmara dos Deputados com seu compromisso de "promover a cidadania e o processo democrático" e "interagir com a sociedade para a promoção da cidadania". Descrevendo diversas atividades de educação do parlamento nacional à época, a autora indica o compromisso da Câmara com "o desenvolvimento de projetos e ações de formação".

Por sua vez, Bressanelli e Cosson (2016) avaliaram uma inovadora atividade, à época, da Câmara dos Deputados que tinha por objetivo aliar educação para a democracia e atuação nas mídias sociais. Para os autores, a atividade, denominada #EstágioParticipação, ainda incipiente à ocasião, desvelava desafios importantes na agenda de aproximação entre o Poder Legislativo e a sociedade. Entretanto, parecia apontar caminhos profícuos na agenda. Os autores concluíram que a iniciativa parecia fortalecer a ideia da importância de uma formação política consistente para uma atuação cidadã mais madura dos jovens.

Já no âmbito estadual, iniciativas de pesquisas igualmente preocupadas em compreender o impacto de atividades de educação política realizadas por parlamentos foram levadas a cabo. Kelles e Marques (2010) avaliam o precursor Parlamento Jovem de Minas Gerais, e a despeito de observarem necessários aprimoramentos percebem a relevância e o caráter educativo da atividade. Fuks

e Casalecchi (2016), por sua vez, elencam diversas atividades dessa natureza pelo mundo e se concentram em perceber os aportes de conteúdo do Parlamento Jovem (PJ) em estudantes mineiros. Embora os autores tenham avaliado que as contribuições identificadas como efeito do programa no público-alvo não correspondessem de forma absoluta aos ideais do programa, era possível afirmar que o PJ incidia "de forma decisiva para a formação da competência política de seus participantes".

Essa também é a conclusão do trabalho de Silvestre (2016) sobre o Parlamento Jovem de Santa Catarina. Para a autora, "há um poder desfibrilador em uma experiência" dessa natureza, "no sentido de desconstrução de discursos" do que poderíamos chamar aqui de senso comum. Assim, ações desse tipo buscam intensificar o conhecimento e a percepção da relevância do Legislativo na realidade do jovem.

Dantas, Soares e Lamari (2010) analisam o impacto de cursos de Iniciação Política em líderes de comunidades na Grande São Paulo, ação desenvolvida pelo Instituto do Legislativo Paulista-ILP, escola da Assembleia Legislativa de São Paulo, o mesmo compromisso do trabalho de Dantas e Schiavi (2015). No primeiro estudo, explicitou-se a percepção de que os resultados dos debates em sala e a avaliação dos alunos sobre as atividades eram muito satisfatórios, restando compreender o impacto efetivo da ação na realidade dessas lideranças. Tal conclusão não é nada muito diferente do que indica o segundo estudo, que engloba um período maior de tempo e chega a abordar a fase em que as atividades de Iniciação Política do ILP chegaram às escolas de educação básica e passaram a alcançar os jovens matriculados do Ensino Médio.

Em perspectiva municipal, Nascimento, Silva e Seino (2016) indicam o impacto de ações de educação política na realidade de estudantes de Araraquara, interior de São Paulo. Numa parceria entre universidade e parlamento foi possível notar que as atividades avaliadas pelos autores "possibilitam a aproximação do jovem a um espaço institucional, o da Câmara Municipal, permitindo que experienciem a dimensão prática da política no exercício de uma função representativa".

A partir das ações de educação política realizadas em Araraquara e dos dados disponíveis naquela investigação, Dantas, Nascimento e Silva (2016) produziram um estudo comparativo com os dados disponíveis a partir das ações de educação política realizadas pelo parlamento municipal de Suzano, na Grande São Paulo. Os autores destacam que as percepções de jovens sobre a política nas duas cidades são semelhantes, e as atividades desenvolvidas muito bem avaliadas e capazes de contribuir para o adensamento da democracia na realidade desses atores.

Não era de se esperar algo muito diferente do que foi percebido aqui. Ações de educação política desenvolvidas por diferentes parlamentos, nas três esferas de poder da federação no Brasil, trazem consigo ganhos relevantes para a

realidade do público atendido. Se em termos qualitativos as distintas ações avaliadas parecem convergir nesse sentido, o desafio mais urgente parece ser o de ampliar quantitativamente a oferta desse tipo de atividade de educação política para a cidadania, de forma a alcançar o conjunto dos jovens. Enfrentar esse desafio torna-se pauta ainda mais relevante quando temos em mente o compromisso de aprofundar o grau de letramento político das comunidades e de ajustar a percepção da sociedade sobre a missão, o funcionamento e a qualidade da representação legislativa.

O aperfeiçoamento da democracia brasileira e o funcionamento mais adequado do parlamento na sua arquitetura, exige que os cidadãos – que são responsáveis por sua sustentação e por sua qualidade – se distanciem de visões estereotipadas e simplistas (sejam elas ingênuas ou catastróficas), e que sejam capazes de compreender amplamente suas regras e seus procedimentos de modo que possam participar dos processos de negociação e deliberação política com cada vez mais autonomia, criticidade e independência. Nesse sentido, há uma questão-chave: o que efetivamente pensamos sobre o parlamento no Brasil e como avaliamos sua qualidade e seu funcionamento na nossa democracia?

Percepções da opinião pública sobre os parlamentos no Brasil

Nos últimos quinze anos, um conjunto de pesquisas de opinião pública sobre a política tem buscado compreender como os brasileiros enxergam os parlamentos. Alguns desses levantamentos merecem atenção especial, seja por ofertarem séries históricas mais consistentes, seja porque se debruçaram especificamente sobre as Câmaras Municipais ou os vereadores em geral. Sem a pretensão de esgotar o debate, desejamos, nessa seção, ofertar uma visão minimamente condizente com as percepções da sociedade.

O Ibope, por meio do que convencionou chamar de Índice de Confiança Social, desde 2009, tem anualmente trazido o grau de confiabilidade dos brasileiros com uma série de instituições formais. O destaque maior é para o Corpo de Bombeiros, as Igrejas, as Forças Armadas e a Polícia. Os organismos de representação da democracia ocupam, comumente, os últimos lugares, com destaque para os partidos políticos, o Congresso Nacional e o(a) Presidente da República entre 2015 e 2018. O parlamento nacional, medido na junção das duas casas federais, em onze anos de levantamento nunca ultrapassou 40 pontos em 100 possíveis, tendo sua melhor avaliação em 2010 (38 pontos) e seu pior momento entre 2015 e 2018, com resultados na faixa dos 16 a 18 pontos. Na avaliação mais atual, de 2019, o Congresso subiu para 34 pontos, a melhor avaliação desde 2014 (35), mas a segunda pior dentre todas as instituições pesquisadas na versão mais recente do levantamento, acima apenas dos partidos políticos (27).

Quando a pesquisa apresenta variáveis explicativas capazes de dimensionar as percepções sobre as instituições, especificamente sobre o Congresso Nacional não existem diferenças no que diz respeito à confiança por gênero – homens e

mulheres pensam de forma muito semelhante aqui. No quesito idade, enquanto os maiores de 50 anos marcam 38 pontos de confiança em 2019, os cidadãos entre 30 e 39 anos são os mais críticos, registrando 29 pontos. Entre classes sociais também não existem diferenças agudas, o mesmo ocorrendo em regiões do país. Quando o assunto é religião, católicos (35) e evangélicos (36) ficam acima dos demais grupos agregados com 27 pontos. Por fim, no quesito grau de instrução os mais escolarizados (nível superior) se mostram mais críticos (31 pontos de confiança) e os cidadãos que ingressaram no Fundamental II (5ª a 8ª série de acordo com a pesquisa, e 6º ao 9º ano de acordo com a nomenclatura mais atual) avaliam melhor (37 pontos).

Já a organização chilena Latino Barômetro realiza pesquisas de opinião pública buscando compreender, entre diversos desafios, o grau de confiança dos cidadãos do continente nas instituições democráticas. Entre 1995 e 2018, com raros anos sem a ocorrência do levantamento, a entidade mostra que nunca mais de 10% dos brasileiros afirmaram "muita confiança" no Congresso Nacional. Os anos de 1995, 1997, 2001 e 2004 trouxeram o ápice com 9%, e a exemplo do Ibope o período 2015 a 2018 foi o pior, oscilando entre 3% e 2%. A opção "alguma confiança" teve seu auge em 2010 com 36%, e seu pior resultado em 2017 com 9%.

Quando a temática está associada à corrupção, e o objetivo é saber quanto o grupo denominado "parlamentares" está envolvido em ações dessa natureza aos olhos dos entrevistados, a resposta de 2018 mostra que para 27% dos brasileiros "todos" os legisladores são corruptos; enquanto para outros 33% "quase todos", ou seja, 60% dos respondentes associam, quase que plenamente, os legisladores do país ao fenômeno testado. Em 2016, o número não era tão diferente, atingindo 56% entre aqueles que responderam "todos" (23%) e "quase todos" (33%). Aqui torna-se ainda mais preocupante verificar que 28% dos entrevistados afirmam já terem visto políticos ou cabos eleitorais ofertando presentes ou favores em troca de voto, aspecto que atingia 29% em 2017.

Especificamente sobre os parlamentos municipais, duas pesquisas de 2008 encomendadas pela Associação dos Magistrados Brasileiros ao IPESPE e ao "Vox Populi" trouxeram resultados bastante relevantes para o debate associado ao que pensamos sobre as Câmaras de Vereadores e seus membros. Aqui, a despeito de terem se passado mais de dez anos dos levantamentos, o interessante é que os resultados do IPESPE sobre confiança nas instituições estão separados por esfera de poder no caso do Legislativo, incluindo a divisão das casas do Congresso Nacional. Assim, temos olhares específicos sobre: Senado, Câmara dos Deputados, Assembleia Legislativa e Câmara de Vereadores.

A primeira pergunta aqui era muito simples, e diante de uma lista de organizações o entrevistado deveria afirmar se "confia" ou "não confia" em cada uma delas. As quatro casas legislativas do país ocuparam as cinco últimas posições, acima apenas dos partidos políticos com 22% de confiança. A Câmara dos Deputados

atingiu 24%, a Câmara de Vereadores ficou com 26%, o Senado com 33% e a Assembleia Legislativa atingiu 39%. Tais órgãos plurais de representação ficaram muito aquém dos primeiros colocados, organizações mais hierarquizadas, como as Forças Armadas (79%), a Igreja Católica (72%) e a Polícia Federal (70%). Quando o objetivo era dar uma nota de 0 a 10 para tais instituições, nova dificuldade para os parlamentos. A Câmara de Vereadores registrou nota 4,0, a Câmara dos Deputados 4,3 pontos, seguida pelo Senado com 4,7 e a Assembleia Legislativa com 5,0 pontos.

Já no que diz respeito ao levantamento do "Vox Populi", um dos objetivos era entender a percepção dos brasileiros entrevistados sobre questões de ordem municipal, tendo em vista o pleito local daquele ano (2008). Na pergunta sobre a expectativa do entrevistado quando perguntado sobre as obrigações do vereador, os resultados mostravam que entre ser "obrigação" e "não é, mas deveria ser", tivemos: 98% entendendo a função de "discutir e aprovar projetos de lei", 97% de "fiscalizar as contas da Prefeitura", bem como 83% afirmava que o edil deveria ajudar a resolver problemas em órgãos públicos, 82% pagar despesas de hospital e enterro para pessoas necessitadas, 72% ajudar eleitores a conseguir emprego, 65% dar proteção para pessoas ameaçadas e 59% providenciar dinheiro para pessoas necessitadas.

Aqui pesa de forma igualmente negativa o fato de 30% dos entrevistados terem conhecimento sobre casos de compra de voto, e de que 61% "concordam totalmente" ou ao menos "concordam" com a ideia de que "a maioria das pessoas que conheço aceitaria votar em um candidato em troca de alguma vantagem pessoal". Por fim, chama a atenção que 77% dos participantes entendem como "muito importante" ou "importante", na escolha de um candidato, "os benefícios que você e sua família podem ter com a eleição" desse agente.

Diante do que mostramos aqui, e a despeito de avanços relevantes nas ações de educação política associadas às escolas dos parlamentos destacadas nos estudos abordados, é fato que a visão dos brasileiros em relação aos legislativos é bastante negativa. As hipóteses que poderiam explicar isso estão associadas ao fato de que: as atividades educativas não conseguem impactar parcelas expressivas da sociedade; ao que o senso comum e a cultura política expressam sobre os parlamentos e a política; à pauta negativa dos meios de comunicação; aos escândalos de corrupção que envolvem parlamentares, etc, mais o que os jovens pensam sobre isso.

O que estudantes de ensino médio pensam sobre o parlamento?

Aqui, primeiramente, buscamos associar atividades de educação política da Câmara Municipal de Itapevi, com ações desenvolvidas pela Fundação Konrad Adenauer, especificamente na cidade de São Paulo, bem como em Suzano, Embu-Guaçu, Taboão da Serra e Cotia – cidades da Região Metropolitana da capital paulista. Num segundo momento, buscamos analisar os resultados de

uma pesquisa inédita da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo realizada em agosto de 2018. Note que aqui trataremos de uma série de ambientes municipais e diferentes pesquisas que serão explicadas a seguir. As perguntas específicas sobre o Legislativo são poucas, e em alguns casos apenas uma, mas esperamos que essas análises sirvam para a percepção do que os jovens compreendem sobre os parlamentos locais e seus representantes.
Dantas e Lamari (2019) avaliam os resultados da questão sobre a função do Legislativo na visão dos estudantes para o ano de 2017. Um conjunto de jovens de São Paulo-SP e Itapevi-SP participaram de cursos de Iniciação Política; no segundo caso, em atividades ligadas à escola do legislativo local. A eles eram apresentados questionários de entrada e de saída (avaliação) do curso. Uma das perguntas dava conta de perceber o que na visão do respondente era "papel da Câmara Municipal" fazer. Cinco opções eram dadas, podendo o estudante marcar livremente quantas alternativas preferisse: fazer leis para a cidade, fiscalizar a Prefeitura, defender o interesse de empresas, distribuir favores a cidadãos e promover eventos e festas. Parte dessas alternativas escapa aos princípios legais formais do parlamento, mas se aproximam de tentativas de pesquisas que buscavam compreender o que o cidadão em geral entende ser função da Câmara de Vereadores ou de seus parlamentares, como por exemplo o levantamento realizado pelo "Vox Populi" em 2008 a pedido da AMB.

Os autores encontram resultados entre os jovens que mostram a importância de uma ação de educação política. Concluídos os cursos junto a estudantes de terceiro ano do Ensino Médio, crescem discretamente as percepções a respeito da função legislativa, bem como avança de forma mais intensa o sentimento sobre o papel fiscalizador das casas parlamentares locais. Ademais, diminuem os percentuais atrelados à ideia de defender interesses de empresas, distribuir favores aos cidadãos e promover festas e eventos. Nesse caso é relevante destacar que em cidades menores a percepção da função festiva é elevada. Ainda assim, depois do curso, em Itapevi, ela caiu de 30% para 18%, o que é muito grande diante dos 6% iniciais e 4% finais em São Paulo. Os autores ainda notam que sobe de 63% para 64% em Itapevi, e de 60% para 63% em São Paulo a percepção sobre a função legislativa das Câmaras Municipais, bem como de 43% para 56% na primeira e de 38% para 48% na segunda o sentimento de que fiscalizar a Prefeitura é tarefa do parlamento local. Os favores oscilam de 43% para 29% em Itapevi, e de 29% para 21% em São Paulo.

Com base em dados de 2017, junto a jovens de 15 a 18 anos de cinco diferentes cidades, é possível estender essa percepção. Os dados são de pesquisas realizadas nos cursos de Iniciação Política da Fundação Konrad Adenauer do Brasil nas periferias da Grande São Paulo. As amostras não representam estatisticamente os jovens de Ensino Médio dessas cidades, sendo apenas grupos atendidos pelo projeto. A função legislativa da Câmara é a resposta mais comum em todas as cinco cidades pesquisadas: Cotia, Embu-Guaçu, Taboão da Serra, São Paulo e Suzano, variando de 81% na primeira a 51% na segunda. A fiscalização do parlamento sobre o Executivo local atinge resultados menos

expressivos, com 61% em Cotia e 37% em Embu-Guaçu. A surpresa maior fica por conta dos eventos festivos e favores para os cidadãos. Em Taboão esse segundo ponto atinge 53% dos jovens, alcançando 19% em Cotia. Já as festas têm 16% em Taboão da Serra e 5% em São Paulo.

Na saída do curso, ou seja, após a atividade educativa realizada, alguns resultados mudam de forma expressiva. O caráter legislador varia de 60% no Embu; a 89% em Cotia, crescendo em todo o grupo. O fiscalizador também avança de forma generalizada, atingindo 77% em Suzano, e 50% no Embu, como máximo e mínimo no conjunto. As festas registram números reduzidos em quatro das cinco cidades, com 6% ou menos, mas se mantém em 14% em Taboão da Serra. Sobre os favores aos cidadãos, Cotia passa a registrar emblemáticos 3%, enquanto Taboão da Serra cai significativamente para, ainda preocupantes, 28%. As percepções iniciais sobre o favorecimento de empresas são muito pequenas em ambos os instantes da atividade, atingindo mínima de 5% em São Paulo e máxima de 8% no Embu no começo do curso, e na saída 0% em Cotia e 5% em Taboão.

A discussão mostra problemas que aproximam os jovens do senso comum da sociedade brasileira em relação ao papel do Poder Legislativo ou do legislador municipal. A pesquisa de 2008 do "Vox Populi" é preocupante, bem como os resultados iniciais registrados pelos estudantes em 2017. O que serve de alento aqui é perceber que atividades de educação política podem trazer uma melhora, mesmo que discreta, no cenário, lembrando que os cursos dos quais esses jovens participaram são bastante curtos, com apenas nove horas de aula e sem a preocupação exclusiva de explicar as funções do parlamento local. Ainda assim, fica a percepção de que a educação, a exemplo do que um olhar sobre os resultados colhidos por estudiosos mostrou na primeira parte desse artigo, pode construir com percepções mais maduras sobre a democracia e suas organizações.

Para aprimorar mais essa visão é relevante avançar no tempo e analisar dados de pesquisas realizadas em 2018. A Escola do Parlamento de São Paulo, capital, utilizou-se de um questionário bastante detalhado para colher, em agosto, a percepção de praticamente todos os mais de 2,3 mil estudantes de escolas de Ensino Médio do município. Importante salientar aqui que a capital paulista tem oito escolas municipais dessa etapa da educação, algo raro no Brasil. Todas foram visitadas, e mais perguntas sobre a Câmara Municipal foram apresentadas aos estudantes. Na verdade, aqui foi separada a função do vereador daquela percebida em relação à Câmara. Ademais, dois pontos foram testados. Primeiramente o grau de concordância dos jovens com a sentença: "o Legislativo é o mais importante dos poderes". Numa escala de 0% a 100% de concordância a frase atingiu 53%, algo que em tese estaria situado como "não concorda, nem discorda". Como aqui o resultado foi colhido por meio do cálculo de uma média das respostas, é importante salientar que 174 dos 2.317 respondentes, ou seja, 7,5% do total, concordaram integralmente com a sentença.

A segunda questão vinha envolvida em uma bateria de participações em ações sociopolíticas que envolviam “Atividades no Legislativo” (você já participou de atividades no Legislativo?). O percentual de respostas positivas aqui chegou a 83, ou seja, 3,6% dos jovens ouvidos, o que mostra distância considerável em relação ao que o parlamento local pode e deve representar para esses estudantes.

Com relação àquilo que é dever, na percepção dos jovens, de uma Câmara Municipal, lhes foram dadas as seguintes opções: Fazer leis para a cidade; Fiscalizar as contas da Prefeitura; Realizar eventos festivos; Ajudar empresas em dificuldade e; Resolver problemas individuais (favores). Havia também a opção “não sei o que faz a Câmara Municipal”, que atingiu preocupantes 20% dos participantes. Aos demais era permitida a anotação de quantas opções fossem representativas de suas percepções. A lógica de legislar atingiu 51%, e a fiscalização registrou 38%. São número baixos em relação ao que deveria ser a percepção mais ampla entre os jovens. Aqui, a solução de problemas individuais atingiu 25%, ou seja, um em cada quatro estudantes, e as festas e a ajuda às empresas ficaram com 13% e 14%, respectivamente. Comparar esses resultados com aqueles colhidos junto aos jovens estudantes de escolas do Ensino Médio da rede estadual em atividades da Fundação Konrad Adenauer em 2018 é tarefa realizada por Dantas (2019). O emparelhamento nesse estudo foi exclusivamente com jovens de terceiro ano do ensino médio das escolas municipais (pesquisa da Escola do Parlamento paulistana) e estaduais localizadas na capital (formulários de entrada das ações de educação da fundação alemã).

Os resultados são muito parecidos, mas a visão dos estudantes do estado é aparentemente e discretamente mais aprimorada. Enquanto nas escolas do estado, para 62% a Câmara faz leis e para 43% fiscaliza a Prefeitura, no município esses números são, respectivamente, 55% e 38%. Eventos festivos são funções parlamentares para 14% dos jovens nas escolas municipais, contra 12% no estado. Ajudar empresas é percebido como atributo para 12% nas escolas municipais, e 6% nas estaduais. Por fim, resolver problemas pontuais de cidadãos, por meio da realização de favores, é notado por 25% dos estudantes municipais e 29% dos estaduais, invertendo a lógica verificada até aqui. Em ambos os casos pouco menos de 20% dos jovens de terceiro ano não sabiam o que fazia uma Câmara Municipal.

Na pesquisa da Escola do Parlamento uma última pergunta merece destaque. A despeito das funções de um parlamento local, o intuito foi observar o que faz um vereador. Nesse caso, a conexão com o levantamento do “Vox Populi” é mais clara, e as alternativas ofertadas foram as seguintes: atender demandas do bairro, propor leis para a cidade, representar causas específicas, fiscalizar o prefeito e, atender problemas pessoais de cada eleitor. Um total de 26% dos jovens, de todas as séries do Ensino Médio municipal, indicou não saber o que faz um vereador.

A função mais percebida foi “atender às demandas do bairro” (44%) numa clara distritalização da percepção acerca da atribuição parlamentar em termos individuais. A proposição de leis ficou apenas na segunda colocação, com 36% de adesão, seguida pela “representação de causas” (21%). A primeira e a terceira colocadas mostram fortemente a maneira como comumente um vereador busca conquistar votos: seja em um distrito ou em torno de uma bandeira temática. Apenas em quarto lugar aparece a função de fiscalização do Executivo, com 15%, seguido pela realização do atendimento pessoal de problemas do eleitor (8%), contrariando a ideia mais disseminada em relação às Câmaras, de atender demandas individuais dos cidadãos.

Notamos que as ações das escolas do parlamento mostram capacidade de provocar efeitos relevantes de politização nos jovens. Captamos, no entanto, que as pesquisas de opinião pública com amostras da sociedade como um todo são incapazes de reverter visões negativas sobre o Poder Legislativo de uma maneira geral. Ademais, levantamentos específicos sobre o papel dos vereadores mostraram que os eleitores também subvertem o que em tese deveria ser a função de um representante democraticamente eleito. Com base em tais percepções foi possível notar que os jovens também têm dificuldades para carregar valores que simbolizam a expectativa teórica acerca dos parlamentos e dos parlamentares. Notou-se, no entanto, que ações de educação, por menores que sejam, podem ajudar a mudar esse panorama. Resta agora dialogar com as hipóteses inicialmente levantadas, concluindo esse trabalho.

Considerações

Em seu artigo Democracy as a Universal Value, Armatya Sen (1999) relata que, dois anos antes, em 1997, havia sido questionado por um importante jornal japonês sobre qual teria sido o acontecimento mais importante do século XX. Mesmo considerando ter sido esse um século de gigantescas transformações sociais e de acontecimentos radicais para a história da humanidade como a ascensão e queda do nazismo, as revoluções Russa, Cubana e Chinesa ou o advento das tecnologias digitais, o autor assinala não ter enfrentado qualquer dúvida ou dificuldade em afirmar que o acontecimento mais relevante do século XX havia sido a consolidação dos regimes democráticos.

Compreender a envergadura dessa afirmação – e com ela concordar – não nos desobriga de enxergar que a afirmação da democracia como um valor universal não significa que a experiência democrática das diferentes sociedades já tenha alcançado níveis satisfatórios, que correspondam às promessas de liberdade, solidariedade e de direitos (políticos, sociais, econômicos, culturais, civis, ambientais) que a democracia prometeu na modernidade. As democracias carecem de um esforço continuado, sistemático e tenso dos cidadãos em sua defesa, bem como um investimento consciente e consistente em seu aperfeiçoamento.

Os parlamentos são um campo-chave nessa luta. Peças estruturantes na arquitetura da democracia representativa, eles encarnam, com maior propriedade, a noção de pluralismo e de negociação, e produção de consensos que se esperam que as sociedades possam ser capazes de realizar. Todavia, para que essas instituições cumpram com justeza seu compromisso, elas dependem de um pacto social de representação que terá qualidade proporcional ao grau de compreensão que os cidadãos acumulam sobre sua estrutura, seu funcionamento e sobre suas finalidades precípuas. Em sociedades nas quais esse grau de compreensão é baixo, estamos condenados a produzir representações legislativas disfuncionais e que produzirão vulnerabilidades severas no funcionamento da própria democracia.

Antes de avançarmos nessas considerações finais, entretanto, é importante frisarmos nosso apontamento a respeito da relação entre a qualidade das democracias e o grau de compreensão das comunidades sobre as instituições democráticas e sobre a vida cidadã. Não se pretende ignorar que existem outros condicionantes estruturais agindo sobre o funcionamento mais ou menos ajustado dos pactos democráticos. Não é possível isolar o regime político que a democracia institui das condições objetivas, materiais e mais sistêmicas da sociedade. Fatores como a distribuição de renda, os padrões de desigualdade mais ou menos abissais, os enquadramentos culturais forjados na longa duração histórica, entre outros, são forças potentes que, em interação, podem limitar ou potencializar o aperfeiçoamento das democracias.

Também é importante sinalizarmos que, quando declaramos que nossa investigação pretende compreender as percepções dos jovens sobre o Poder Legislativo local, estamos cientes quanto à diversidade e às desigualdades que interseccionam a experiência juvenil na sociedade contemporânea. Consequentemente, estamos tratando de juventudes (no plural) e, portanto, estamos produzindo uma generalização que, embora legítima e adequada para o enquadramento que fizemos do problema, é apenas instrumental. Seriam relevantes esforços de pesquisa que avançassem na compreensão sobre a interação entre as instituições políticas e as múltiplas, diversificadas e desiguais experiências juvenis presentes na nossa sociedade.

Essa atenção para a pluralidade da experiência juvenil na contemporaneidade também pode ser um antídoto a uma visão estereotipada que – a partir de um conjunto de representações do senso comum – termina atribuindo aos jovens ora um comportamento ‘alienado’, ‘desinteressado’ ou mesmo ‘avesso’ à política; ora um comportamento ‘apaixonado’, ‘rebelde’, ‘militante’ em relação a esse mesmo fenômeno. Ambas as visões, fortemente marcadas por uma leitura adultocêntrica, pretendem congelar os jovens em duas posições opostas (e pouco reais). O que os estudos da antropologia e da sociologia das juventudes têm mostrado é que os jovens estruturam suas relações com a política, a democracia e a cidadania a partir de um conjunto de experiências singulares

fortemente conectadas com seus territórios e com os outros jovens; que têm ampliado sua capacidade de mobilização e de organização política, mas que esse processo tem-se dado por fora das agremiações tradicionais (como os partidos políticos) e que os caminhos da representação política tradicional, quase sempre, apresentam obstáculos severos à emergência e ao fortalecimento de lideranças juvenis.

Cientes desses cuidados na análise que empreendemos, o que desejamos estabelecer em nossa investigação, a partir dos dados disponíveis, foi uma compreensão sobre as percepções dos jovens sobre o Poder Legislativo local e uma análise das eventuais relações entre o trabalho de educação política para a cidadania e para a democracia na transformação/qualificação dessas percepções. Salvo melhor juízo, é possível sublinhar que as percepções dos jovens sobre os parlamentos locais ainda são marcadas por um afastamento daquilo que seria desejável identificar na atuação das Câmaras Municipais e de seus vereadores. Os jovens localizam como função dos parlamentos uma atuação ainda bastante paroquial e clientelista, e identificam pouco as funções legislativa e fiscalizadora da edilidade local.

A segunda conclusão que podemos apontar é o impacto positivo de ações de educação política sobre a qualificação das percepções dos jovens sobre a função ideal do Poder Legislativo local. Mesmo com ações que, em geral, apresentam uma duração limitada e alcançam apenas uma parcela dos jovens, os dados disponíveis permitiram enxergar deslocamentos sensíveis na direção de um melhor contorno compreensivo dos estudantes sobre o papel dos vereadores e das Câmaras Municipais.

Importa sublinhar que essa dupla conclusão nos impõe uma agenda que deve ser de compromisso amplo e de responsabilidade compartilhada de toda a sociedade: a defesa urgente, suprapartidária e interinstitucional de um conjunto de ações comprometidas com a educação para a cidadania e para a democracia. As escolas do Legislativo, evidentemente, devem cumprir um papel bastante destacado nesse processo, mas, num tempo em que a democracia brasileira tem sido desafiada a sustentar seu edifício frente a dilemas e contradições agudas, o tamanho do nosso desafio exige que outras instituições estejam envolvidas nessa estratégia (com destaque para as escolas de educação básica e instituições de ensino superior, que atuam como agências formadoras de crianças, adolescentes e jovens).

Referências

BRESSANELLI, Renata, COSSON, Rildo. Letramento Político, juventude e mídias sociais: #EstágioParticipação. Cadernos da Escola do Legislativo. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, v. 8, n. 29, 2016.

COSSON, Rildo. Escolas do Legislativo, Escola de Democracia. Brasília: Câmara

dos Deputados, 2008.

COSSON, Rildo. Letramento Político – a perspectiva do Legislativo. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019.

DANTAS, Humberto. Educação política nas periferias da Grande São Paulo: percepções com base na posição de jovens de 15 a 18 anos em 2015 em ações da Fundação Konrad Adenauer, 2016. Rtio de Janeiro: Cadernos Adenauer, n. 1, ano XVII, 2016.

DANTAS, Humberto. Escolas Municipais e Escolas Estaduais – essa variável pesa na percepção sobre política de jovens da Grande São Paulo? São Paulo: Revista Parlamento e Sociedade – no prelo, aceito para publicação, 2019.

DANTAS, Humberto; LAMARI, Roberto Eduardo. A relação de jovens do Ensino Médio com a política: análises a partir de grupos de estudantes de escolas públicas de São Paulo-SP e Itapevi-SP. Curitiba: Revista do Legislativo Paranaense, número 2, 2019.

DANTAS, Humberto; NASCIMENTO, Alessandra; SILVA, Bruno. Mapeando o que os jovens pensam sobre a política: as experiências formativas de Araraquara (SP) e Suzano (SP). Cadernos da Escola do Legislativo. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, v. 8, n. 29, 2016.

DANTAS, Humberto; SCHIAVI, Iara. O ILP e a educação política: percepções com base em atividades de formação. Revista do ILP, São Paulo, ano 1, n. 1, 2014.

DANTAS, Humberto; SOARES, Aline; SOARES, Maria Isabel; LAMARI, Roberto. Educação política em parceria: quando princípios se tornam ações. Cadernos Adenauer, Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, ano XI, v. 3, 2010.

FUKS, Mario. CASALECCHI, Gabriel. Formando cidadãos democráticos – considerações sobre os efeitos do Parlamento Jovem mineiro. Rio de Janeiro: Cadernos Adenauer, n. 1, ano XVII, 2016.

IBOPE. Índice de Confiança Social. São Paulo: Ibope Inteligência, 2019.

IPESPE; AMB. Barômetro AMB de confiança nas instituições brasileiras. Recife, IPESPE, 2008.

KELLES, Eugênia, MARQUES, Maria Elizabeth. Parlamento Jovem: uma experiência inovadora em Minas. Cadernos Adenauer, Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, ano XI, v. 3, 2010.

LATINOBARÓMETRO. Resultados por Sexo Y Edad – Brasil 2018. Santiago: Latinobarómetro, 2018.

NASCIMENTO, Alessandra. SILVA, Bruno, SEINO, Eduardo. Educação para a cidadania: o projeto Parlamento Jovem em Araraquara-SP. Rio de Janeiro: Cadernos Adenauer, n. 1, ano XVII, 2016.

ROCHA, Hérycka. Educação para a democracia: a Câmara dos Deputados no centro da questão. Brasília, Revista E-Legis, volume 4, número 7, 2011.
SEN, Amartya. Democracy as a universal value. Journal of Democracy, 10.3, 1999.

SILVESTRE, Melissa. Das ideias à concretude – a experiência do Programa Parlamento Jovem catarinense na última década. Rio de Janeiro: Cadernos Adenauer, n. 1, ano XVII, 2016.

VOX POPULI; AMB. Pesquisa – voto, eleições e corrupção eleitoral. Belo Horizonte, Vox Populi, 2008.

Cidadania comunicativa: um estudo de caso sobre acessibilidade para pessoas surdas e com deficiência auditiva, nas Câmaras Legislativas das regiões de São Paulo e Sorocaba

Jadson Nunes [1]
Aline Martins de Almeida [2]
Lídia Caramez [3]

RESUMO

O presente trabalho se propõe a fazer um estudo de caso por meio de um levantamento exploratório a respeito da acessibilidade comunicacional para pessoas surdas ou com deficiência auditiva, em câmaras legislativas na esfera municipal das regiões metropolitanas de São Paulo e Sorocaba, com o intuito de verificar a implementação da política de acessibilidade comunicacional. Os resultados apontaram que há a necessidade de intercomunicação e de mediação nos espaços públicos da sede da edilidade, acerca da acessibilidade. Levando-se em consideração que nos últimos anos os surdos e os deficientes auditivos brasileiros vem experimentando um crescimento acelerado no que diz respeito às suas possibilidades de inserção e atuação nos sistemas educacionais, de saúde, de trabalho, entre outros – tornar todos os espaços acessíveis é um direito de acesso à comunicação, à informação e à democracia. Junto a este crescimento, as demandas relacionadas a esta temática tornam-se emergentes.

Palavras-chave: Cidadania Comunicativa; Sujeito Surdo; Língua Brasileira de Sinais; Tradutor/Intérprete; Acessibilidade.

Introdução

A cidadania comunicativa se constitui de múltiplas dimensões. Na medida em que o indivíduo goza da totalidade dos seus direitos civis, políticos e sociais, ele tem a oportunidade de transitar por diferentes lugares pelo mundo e experimentar outros costumes e culturas, permitindo que o seu corpo tenha liberdade para construir o seu próprio espaço.

Investigando a realidade contemporânea sobre o processo de constituição de cidadania de uma minoria linguística, dentre várias questões, podemos apontar a limitada conscientização da sociedade a respeito da importância da participação efetiva dessas pessoas nos diversos aspectos que abrangem o

1 Tradutor / Intérprete, especialista em Língua de Sinais e analista legislativo Letras / Libras na Câmara Municipal de Itapevi.
2 Doutora em Educação. Docente dos cursos de Licenciatura da Universidade Presbiteriana Mackenzie e da Universidade Metropolitana de Santos.e coordenador do curso de Pedagogia da Faculdade do Educador – FEDUC.
3 Assistente legislativo IV e servidora decana da Câmara Municipal de Itapevi.

convívio social. Outro fator que favorece a realidade da diferença no exercício da cidadania é a falta de elaboração de políticas públicas que proporcionem plena acessibilidade às minorias[4], o que leva muitos sujeitos a sofrerem diversas discriminações, os quais tem seus direitos de cidadania desrespeitados.
Desse modo, a "cidadania é um conceito mediador porque integra exigências de justiça e, ao mesmo tempo, faz referência aos que são membros da comunidade, une a racionalidade da justiça com o calor do sentimento de pertença" (CORTINA, 2005, pp. 27-28). Para tanto, a racionalidade da justiça e o sentimento de pertença a uma comunidade qualquer devem caminhar juntos, assegurando a todos os cidadãos seu reconhecimento como sujeito de direitos, uma vida plenamente democrática, levando em consideração a(s) diversidade (s) e a(s) diferença (s) (CLAUDIO, 2016, p. 102).

A apropriação da cidadania e, para o nosso estudo em específico, as questões que englobam os surdos ou os deficientes auditivos hodiernamente é advinda do anseio pela difusão de informações sobre a surdez, o indivíduo surdo, suas questões culturais e seu reconhecimento como sujeito de direitos. Isso acarreta o desenvolvimento de práticas sociais que visam a garantir direitos e deveres no campo da comunicação, e, além de ser um instrumento poderoso e eficaz contra ações discriminatórias, proporciona maior atenção à saúde, educação, lazer, transporte e outras esferas relacionadas a critérios sociais, econômicos, políticos e culturais.

Desse modo, este artigo tem por objetivo refletir sobre a cidadania comunicativa de pessoas surdas e com deficiência auditiva nas Assembleias Legislativas, nas esferas municipais das regiões metropolitanas de São Paulo e Sorocaba, por meio de um levantamento exploratório a respeito da acessibilidade comunicacional e sua respectiva política de implementação. Para tanto, abordaremos os conceitos acerca da cidadania comunicativa, do(s) sujeito(s) surdo(s), da Língua Brasileira de Sinais (Libras), do papel do intérprete e do tradutor da Libras, e dos processos de intercomunicação e de acessibilidade dos sujeitos aos espaços públicos da Casa da edilidade.

Cidadania comunicativa

Quando falamos em cidadania comunicativa, logo nos vêm à mente diversas ideias e práticas que devem estar presentes em nosso cotidiano, tais como: os direitos e os deveres de todo cidadão, o acesso à informação e à comunicação, a veracidade dos dados, o papel do Estado em garantir tais condições e a luta pelos direitos das minorias.

4 Nesse sentido, o Brasil possui vários grupos minoritários, tais como os homossexuais, quilombolas, índios, surdos, cegos, imigrantes e outras classificações que caracterizam certos grupos pelas diferenças culturais e desigualdades sociais. Os elementos que fundamentam o estudo dos grupos minoritários envolvem o reconhecimento das práticas de vida, da cultura, da identidade, da etnia, das tradições, dos valores e dos direitos. Esses elementos, entre outros, já fazem parte da construção de cidadania de todos, tanto nos grupos minoritários quanto nos majoritários/ grupos dominantes (CLAUDIO, 2016, p. 104).

No entanto, a cidadania comunicativa, além de atender aos princípios citados, perpassa três eixos: o cidadão, a sociedade e a cultura digital, num mundo em que a

> [...] aceleração de produção, a velocidade vem aumentando cada vez mais. Na comunidade, como com as pessoas, se forma uma observação aos processos de inteligência coletiva no ciberespaço, sendo que a informação e a comunicação acontecem de forma cada vez mais rápida. Com isso, surge um caminho de transformação social e de pensamento filosófico que inclui os surdos. (CLAUDIO, 2016, p. 99).

Desse modo, a cidadania comunicativa perpassa as diferentes pontes culturais, incluindo e reconhecendo os sujeitos nos circuitos dos modos de produção, de comunicação, dos meios políticos, econômicos, sociais, civis, jurídicos e da apropriação da cultura implicando o "desenvolvimento de práticas que procuram garantir os direitos no campo da comunicação, além de envolver dimensões sociais e culturais vinculadas aos valores de igualdade de oportunidade, qualidade de vida, solidariedade e não discriminação" (ROCHA, 2009, p.158).

Sob tal perspectiva, e de acordo com Claudio (2016), compreendemos que o sujeito demonstra o reconhecimento na capacidade de lutar pelo seu direito, nesta trajetória de batalha. Também leva-o a construir a cidadania comunicativa com o uso dos direitos civis, como a liberdade de se expressar, a possibilidade de escolha, o direito à informação e de interação nos assuntos públicos e políticos. De fato, a autora afirma que a noção de cidadania comunicativa é tratada como conceito complexo "que envolve várias dimensões e que reconhece a condição pública dos meios que os indivíduos têm nas sociedades mediatizadas" (MATA, 2006, p. 13)

Desse modo, o conceito de cidadania compreende:

> A cidadania comunicativa compreende e possibilita a participação dos diversos sujeitos num processo de criação democrático, o que amplia as práticas de cidadania, caracterizando-se também pelo acesso dos sujeitos às tecnologias. Este é um forte indicador do direito à comunicação e à informação e dos processos de democratização, que ampliam a capacidade de intervenção e de ação cultural, social, política e comunicacional. Essa prática contempla a participação nos processos diários, individuais e coletivos e possibilita aos sujeitos negociar e interagir para as tomadas de decisões (BONITO, 2015, p. 165).

A cidadania comunicativa engloba as relações das problemáticas democracia e justiça, que ampliam a disponibilidade ao acesso dos sujeitos às mídias, à informação e à comunicação, possibilitando a todos um direito, que deveria ser intrinsecamente humano, e oportunizando a troca entre os sujeitos, por meio da eliminação de barreiras.

> Consideramos a cidadania como ação, como ato, como possibilidade de exercício, portanto, a cidadania comunicativa pode ser formada por um conjunto de relações comunicativas compartilhadas no cotidiano. A prática da cidadania comunicativa contempla a natureza da ação, que é a participação nas ações na vida individual e coletiva, associada à ideia de negociar e interagir nas tomadas de decisões. (CLAUDIO, 2016, p. 108)

A condição da participação nos processos comunicacionais passa a ser o

ponto de partida para a reflexão e o entendimento da prática da cidadania comunicativa, introduzindo informações que reforçam o pertencimento, a identidade, o respeito à diferença, à liberdade de expressão e às reivindicações sociais. ALMEIDA (2015); CLAUDIO (2016).

Sob esta perspectiva, a cidadania comunicativa leva em consideração as diferenças linguísticas e culturais, possibilitando a politização das comunidades e, para as minorias que possuem deficiências sensoriais, estas novas formas de ação acerca da linguagem permitem um novo processo de construção de visibilidade em torno dos processos de comunicação entre o(s) sujeito(s) surdo(s) e ouvintes.

Sujeito(s) surdo(s)

Ao se lançar um olhar sobre a legislação, encontramos a seguinte definição para pessoa surda e com deficiência auditiva:

> Art. 2º Para os fins deste Decreto, considera-se pessoa surda aquela que, por ter perda auditiva, compreende e interage com o mundo por meio de experiências visuais, manifestando sua cultura principalmente pelo uso da Língua Brasileira de Sinais – LIBRAS.
> Parágrafo único. Considera-se deficiência auditiva a perda bilateral, parcial ou total, de quarenta e um decibéis (dB) ou mais, aferida por audiograma nas frequências de 500Hz, 1.000Hz, 2.000Hz e 3.000Hz (DECRETO FEDERAL nº5.626/2005).

Sendo assim, outros dois conceitos passam a ser adotados. De acordo com Quadros (2004, p. 10), podemos considerar que a "surdez consubstancia experiências visuais do mundo. Do ponto de vista clínico comumente se caracteriza a surdez pela diminuição da acuidade e percepção auditivas que dificulta a aquisição da linguagem oral de forma natural".

Ainda em conformidade com Quadros (2004) podemos considerar que os surdos são as pessoas que se identificam enquanto surdas, pois

> Surdo é o sujeito que apreende o mundo por meio de experiências visuais e tem o direito e a possibilidade de apropriar-se da língua brasileira de sinais e da língua portuguesa, de modo a propiciar seu pleno desenvolvimento e garantir o trânsito em diferentes contextos sociais e culturais. A identificação dos surdos situa-se culturalmente dentro das experiências visuais. Entende-se cultura surda como a identidade cultural de um grupo de surdos que se define enquanto grupo diferente de outros grupos. Essa cultura é multifacetada, mas apresenta características que são específicas, ela é visual, ela traduz-se de forma visual. As formas de organizar o pensamento e a linguagem transcendem as formas ouvintes (QUADROS, 2004, p. 10)

No Brasil, e de acordo com o censo do IBGE realizado no ano 2010, existiam na época mais de 2,2 milhões de pessoas surdas ou com deficiência auditiva, espalhadas por todo o território nacional. Todavia, considerados como minoria, é fato incontestável que essa é uma parcela significativa da população brasileira e, embora não desfrutem do mesmo ambiente, partilham a mesma luta em busca do acesso à comunicação e da garantia dos seus direitos como cidadãos. No entanto, buscando compreender a proposta de cidadania comunicativa e de

acessibilidade nos espaços públicos de edilidade, abordaremos duas vertentes sobre a educação do(s) sujeito(s) surdo(s):

> Nos últimos anos, no que se refere à produção acadêmica e a consequente influência nas políticas e práticas de educação de alunos surdos, destacaram-se duas vertentes teóricas que se contrapõem: a abordagem socioantropológica, que parte do conceito de que a surdez constitui uma diferença a ser politicamente reconhecida, sendo considerada uma experiência visual, que resulta na construção de identidade, cultura e comunidades surdas, embasando um discurso teórico multiculturalista (Skiliar, 2005); em contraposição, encontramos a refutação desta teoria, com reflexões críticas sobre este discurso hegemônico, que atribui à surdez a única marca que diferencia uma comunidade, que busca analisar a interrelação entre as marcas advindas da deficiência e a construção da identidade social, considerando as condições econômico-sociais, de gênero e raça (Bueno, 1998) (PEREIRA, 2011, p.1-2).

Desse modo, a abordagem socioantropológica considera os modos de vida e de interpretação dos significados da língua, produz formas de agir, de pensar e de sentir diferentes dos não ouvintes – em relação aos ouvintes – e constituem a "cultura surda".

A cultura pode ser definida como a congregação de alguns princípios que incluem: o conhecimento; as crenças; a arte; a moral; os costumes e comportamentos. Tais elementos nos instigam a refletir sobre a necessidade de relacionar as ações de um determinado grupo em um conjunto de práticas simbólicas.

As ocorrências da cultura surda foram transmitidas através de várias gerações dos povos surdos e amplamente conhecidas dentro das comunidades surdas. O importante é verificar, de alguma forma, como é esse "jeito de ser surdo", definiremos então a partir da autora surda Karin Strobel (2008, p. 135):

> [...] a cultura surda retrata a vida que os sujeitos surdos levam; as suas conversas diárias, as lições que ensinam entre si, as suas artes, os seus desempenhos, os seus mitos compartilhados, o seu jeito de mudar o mundo. De entendê-lo e de viver nele. Para conhecer a cultura surda é importante a convivência com a comunidade surda.

Para a autora, a cultura é uma ferramenta de transformação, de percepção, da forma de ver diferente, não mais de homogeneidade, mas de vida social constitutiva de jeitos de ser, de fazer, de compreender e de explicar. Essa nova marca cultural transporta para uma sensação a cultura grupal, ou seja, como ela diferencia os grupos, no que faz emergir a "diferença" (STROBEL, 2008, p. 23).

No entanto, há outros sujeitos surdos que também compõem os quadros a deficiência auditiva e a surdez, como os surdos oralizados[5] (que realizam leitura labial) e os surdos que passaram por implante coclear[6].

---

5 Surdos oralizados são surdos congênitos ou adquiridos que utilizam qualquer língua oral para se comunicar, na modalidade oral, oro-facial, também denominada de leitura labial e/ou leitura e escrita (LOBATO, 2014, p.180-182).

6 O Implante Coclear (IC) é um dispositivo eletrônico, parcialmente implantado, que visa proporcionar aos seus usuários sensação auditiva próxima ao fisiológico. Ao contrário do Aparelho de Amplificação Sonora (AASI), que é indicado na reabilitação da deficiência auditiva de indivíduos de diversos graus, inclusive severo e que ainda possuem audição residual, o implante coclear é recomendado para aqueles com alterações auditivas importantes e que essa audição residual está comprometida (LOBATO, 2014, p.180-182).

> A primeira refere-se ao entendimento da surdez como uma "condição intrinsecamente adversa" que não pode ser reconhecida e analisada como uma "mera diferença", pois se fosse assim considerada, não necessitaria de prevenção, o que não se confirma quando a perda auditiva advém do contágio materno por rubéola, por exemplo. (Cf. BUENO, 1999, p.15). A segunda, de que a análise do fenômeno social da surdez exige certa prudência e atenção, necessárias para se considerar o tom ideológico do posicionamento de determinados agentes políticos envolvidos. Isso porque, ao se debruçar sobre as tensões envolvidas no discurso da "comunidade, cultura e identidades surdas", deve-se atentar que essas não são expressões absolutas da verdade, mas construções simbólicas decorrentes de conjunturas sociais, políticas e econômicas (Missagia Jr, 2004) que podem e devem ser colocadas sob crivo crítico, assim como toda e qualquer interpretação dada pelo homem sobre determinado fenômeno. Portanto, tem-se que levar em conta tanto as "consequências originadas pela surdez quanto as consequências construídas e produzidas socialmente". (BUENO, 1999, p.15) (BUENO e FERRARI, 2013, p. 54)

Destarte, a cidadania comunicativa prevê a garantia ao acesso democrático à informação e à comunicação e, sobretudo, à intercomunicação entre os sujeitos. Trazer à tona essas perspectivas de estudo, nos apontam sobre a necessidade de tornarmos os espaços acessíveis a todos, refletindo sobre as condições, as trajetórias, as marcas e as experiências dos nossos sujeitos acerca das diferenças, das diversidades e das deficiências, pois

> O indivíduo surdo, passei a observar, pensa e muitos com brilhantismo (conhecia/conheço alguns e, principalmente, reconhecia/ reconheço a dádiva de conhecê-los). Só que, como brasileiros, americanos, belgas, holandeses e todos os povos do mundo, os indivíduos surdos se expressam melhor, são fluentes, obviamente, em sua língua dominante. É sabido, inclusive constitucionalmente, que todos devem ter a liberdade de participar da vida de sua nação, colaborando, como cidadãos ativos, do seu dia a dia social, econômico e político. Mas o conceito de cidadania ativa ainda é, em minha opinião, baseada na observação, muito incipiente no âmbito da comunidade surda. Reconheço, com extrema alegria, que, neste aspecto, especialmente, há um processo de mudança em andamento... e para melhor (SILVA e NEMBRI, 2012, p. 50 e 51)

Língua Brasileira de Sinais – Libras

A Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS) foi reconhecida por meio da Lei nº 10.436 de 24 de abril de 2002, e por meio do Decreto nº5626 de 22 de dezembro de 2005, como língua, pois

> É um sistema de signos compartilhado por uma comunidade linguística comum. A fala ou os sinais são expressões de diferentes línguas. A língua é um fato social, ou seja, um sistema coletivo de uma determinada comunidade linguística. A língua é a expressão linguística que é tecida em meio a trocas sociais, culturais e políticas. As línguas naturais apresentam propriedades específicas da espécie humana: são recursivas (a partir de um número reduzido de regras, produz-se um número infinito de frases possíveis), são criativas (ou seja, independentes de estímulo), dispõem de uma multiplicidade de funções (função argumentativa, função poética, função conotativa, função informativa, função persuasiva, função emotiva, etc.) e apresentam dupla articulação (as unidades são decomponíveis e apresentam forma e significado) (QUADROS, 2004, p.7 e 8)

Assim como as línguas de sinais de outros países, a Língua Brasileira de Sinais é reconhecida pela linguística como língua de fato, diferenciando-se das línguas orais por sua modalidade – visual / espacial.

Enquanto que nas línguas orais a emissão linguística ocorre por meio do aparelho fonoarticulatório e a recepção pelo sistema auditivo, nas línguas de sinais a

emissão ocorre por meio da forma e movimento das mãos, em um determinado ponto de articulação no corpo ou no espaço juntamente com as expressões faciais e corporais relacionando os elementos visuais que construídos no espaço e que também são recepcionados pelo sistema visual.

A Língua Brasileira de Sinais, por ser uma língua visual-espacial, como já citado, vai contar com "parâmetros", estes que são essenciais para a transmissão e a compreensão dos dados e conteúdos e, sendo assim, contará com o movimento das mãos, das expressões faciais e corporais e, para os níveis de análise, com a fonologia, a semântica, a morfologia e a sintaxe, uma vez que as línguas de sinais são expressas sem o som e no espaço (Quadros, 2004).

Configura-se assim a existência independente da Língua de Sinais e da Língua Oral falada pelo país, em nosso caso o português, ou seja, cada língua possui sua estrutura própria, não sendo a língua de sinais uma representação manual da língua portuguesa. Quando, na comunicação, se opta por falar oralmente o português e sinalizar ao mesmo tempo, a produção final não é Língua de Sinais, mas sim algo que pode ser considerado como português sinalizado (comunicação artificial que utiliza léxico da língua de sinais de sinais com a estrutura sintática do português e alguns sinais inventados, para representar estruturas gramaticais do português), ou ainda um pidgin (simplificação da gramática de duas línguas de contato, no caso, o português e a Língua de Sinais), como aponta Goldfeld (1997).

Sobre esse dado, vale ressaltar que não é possível efetuar a transliteração de uma língua falada em Sinais palavra por palavra, ou frase por frase – as estruturas são essencialmente diferentes.

> A língua [de sinais] que usamos entre nós, sendo uma imagem fiel do objeto expresso, é singularmente apropriada para tornar nossas ideias acuradas e para ampliar nossa compreensão, obrigando-nos a adquirir o hábito da observação e análise constantes. Essa língua é vivida; retrata sentimentos e desenvolve a imaginação. Nenhuma outra língua é mais adequada para transmitir emoções fortes e intensas. (SACKS, 2010, p.29).

Vale ressaltar que a Libras, sendo reconhecida como meio legal de comunicação e expressão e considerada a segunda língua oficial do país, não poderá substituir a modalidade escrita da Língua Portuguesa, porém, para os sujeitos surdos que dela fizerem

uso, adotarão em seus processos de aprendizagem o Bilinguismo, este que concebe a aprendizagem da aquisição da linguagem em dois movimentos, sendo considerada a Libras como a primeira Língua (L1) e da Língua Portuguesa como a segunda Língua (L2).

De acordo com Lacerda (1998), o Bilinguismo pode ser entendido como o ensino de duas línguas, que devem ser desenvolvidas nos espaços educacionais: a língua de sinais (por ser considerada "natural" ao surdo), e a língua oficial do país (a Libras e a Língua Portuguesa), propondo assim a efetivação destas línguas nos espaços escolares.

Tradutor/Intérprete de Libras – Língua Portuguesa

A Lei Federal 12.319, publicada em 01 de setembro de 2010, traz a seguinte definição:

> Art. 2º O tradutor e intérprete terá competência para realizar interpretação das 2 (duas) línguas de maneira simultânea ou consecutiva e proficiência em tradução e interpretação da Libras e da Língua Portuguesa (Lei nº 12.319 de 2010).

Além do elemento linguístico supracitado no Art. 2°, vale ressaltar que as línguas em questão dispõem de bagagem cultural natural e independem, sendo a cultura surda marcada por uma construção de mundo essencialmente visual, e a cultura ouvinte identificada principalmente pela estruturação oral. Isto posto, verifica-se que, no momento da Tradução / Interpretação, o profissional deverá identificar os elementos culturais presentes tanto no discurso fonte como no discurso alvo, pois, como apontam Borges e Nercolini (2002), a cultura é um lugar ou um espaço instável de passagem entre as línguas de travessia de identidades, de desestabilização das referências culturais, um espaço de negociação.

Desse modo, o intérprete é o profissional que atua na fronteira de sentidos da língua de origem e da língua alvo. Dessa forma, no decorrer de sua prática, o profissional deve perceber os sentidos nos discursos do outro, a fim de poder expressá-los na língua alvo sem que estes fiquem presos as formas da língua de partida, produzindo um novo enunciado que atenda a completude da mensagem (Lodi, 2007).

Configuradas as questões acima, são descritas abaixo seis categorias que compões as competências necessárias para atuação do tradutor e intérprete, de acordo com Roberts (1992), descrição presente no material do Programa Nacional de Apoio à Educação de Surdos, publicado pelo MEC/SEESP (2004, p. 73 e 74):

> (1) competência linguística - habilidade em manipular com as línguas envolvidas no processo de interpretação (habilidades em entender o objetivo
> da linguagem usada em todas as suas nuanças e habilidade em expressar corretamente, fluentemente e claramente a mesma informação na língua alvo), os intérpretes precisam ter um excelente conhecimento de ambas as línguas envolvidas na interpretação (ter habilidade para distinguir as ideias principais das ideias secundárias e determinar os elos que determinam a coesão do discurso).
> (2) competência para transferência - não é qualquer um que conhece duas línguas que tem capacidade para transferir a linguagem de uma língua para a outra; essa competência envolve habilidade para compreender a articulação do significado no discurso da língua fonte, habilidade para interpretar o significado da língua fonte para a língua alvo (sem distorções, adições ou omissões), habilidade para transferir uma mensagem na língua fonte para língua alvo sem influência da língua fonte e habilidade para transferir da língua fonte para língua alvo de forma apropriada do ponto de vista do estilo.
> (3) competência metodológica - habilidade em usar diferentes modos de interpretação (simultâneo, consecutivo, etc), habilidade para escolher o modo apropriado diante das circunstâncias, habilidade para retransmitir a interpretação, quando necessário, habilidade para encontrar o item lexical e a terminologia adequada avaliando e usando-os com bom senso, habilidade para recordar itens lexicais e terminologias para uso no futuro.

> (4) competência na área - conhecimento requerido para compreender o conteúdo de uma mensagem que está sendo interpretada.
> (5) competência bicultural - profundo conhecimento das culturas que subjazem as línguas envolvidas no processo de interpretação (conhecimento das crenças, valores, experiências e comportamentos dos utentes da língua fonte e da língua alvo e apreciação das diferenças entre a cultura da língua fonte e a cultura da língua alvo).
> (6) competência técnica - habilidade para posicionar-se apropriadamente para interpretar, habilidade para usar microfone e habilidade para interpretar usando fones, quando necessário.

Ainda sobre essa definição, a Norma 15599 da ABNT (2008) aponta os requisitos necessários para ser um profissional intérprete de Libras:

> O intérprete de LIBRAS deve ser: a) conhecedor dos aspectos relacionados com a cultura surda; b) capacitado nas duas línguas: LIBRAS e língua portuguesa; c) capacitado, quando possível, na interpretação de outro idioma, diferente do português, para LIBRAS, e na tradução de LIBRAS para esse outro idioma, visando a atuação em eventos internacionais.
> O intérprete de LIBRAS deve ser habilitado na interpretação: a) da língua portuguesa, oral e escrita, para LIBRAS; b) de LIBRAS para a língua portuguesa, oral e escrita.
> O intérprete de LIBRAS deve ter: a) conhecimento e fluência no uso de LIBRAS; b) conhecimento aprofundado sobre a gramática das duas línguas: Língua portuguesa e LIBRAS; c) domínio das técnicas de interpretação; d) boa dicção e voz agradável, para transmissão clara do que for dito por pessoas surdas.

Por fim, o tradutor e intérprete da libras - língua portuguesa é o profissional que tem a competência para realizar a tradução e interpretação entre as duas línguas (Libras e Língua portuguesa), de maneira simultânea ou consecutiva, visando a comunicação entre surdos e ouvintes.

Acessibilidade

A Declaração Universal dos Direitos Humanos publicada em 1948, da Organização das Nações Unidas, versa sobre o direito à liberdade de locomoção a todo ser humano. De acordo com Sassaki (2009), a inclusão é o processo pelo qual os sistemas sociais comuns são tornados adequados para toda diversidade humana, e esse conceito se expande para seis dimensões de acessibilidade, e devem versar a garantia de acesso à leitura, à informação e à comunicação.

- **Acessibilidade arquitetônica:** sem barreiras ambientais físicas, nas residências, nos edifícios, nos espaços urbanos, nos equipamentos urbanos, nos meios de transporte individual ou coletivo.

- **Acessibilidade comunicacional:** sem barreiras na comunicação interpessoal (face a face, língua de sinais), escrita (jornal, revista, livro, carta, apostila, etc., incluindo textos em braile, uso do computador portátil, virtual (acessibilidade digital).

- **Acessibilidade metodológica:** sem barreiras nos métodos de estudo (escolar), de trabalho (profissional), de ação comunitária (social, cultural, artística etc.), de educação dos filhos (familiar).

- **Acessibilidade instrumental:** sem barreiras nos instrumentos, utensílios e ferramentas de estudo (escolar) de trabalho (profissional), de lazer e recreação (comunitária, turística, esportiva etc.).

- **Acessibilidade pragmática:** sem barreiras invisíveis embutidas em políticas públicas (leis, decretos, portarias etc.), normas e regulamentos (institucionais, empresarias, etc.).

- **Acessibilidade atitudinal:** sem preconceitos, estigmas, estereótipos e discriminações, nas pessoas em geral.

Parafraseando CLAUDIO (2016, p. 114), nesse sentido, compreende-se que a cidadania comunicativa surda está relacionada com consciência e prática, e com os processos de conhecer seus direitos, desenvolver suas práticas sociais e propor seu processo de democracia da sociedade, pois "a democracia é um valor ético". À medida que o acesso democrático à comunicação/informação acessível, seja no ambiente público ou digital, é ampliado por meio de políticas populares, com implantações de escolas, empregos e outros, os grupos dos surdos sociais, que antes não tinham o acesso à língua de sinais, hoje, se pode dizer, veem que suas oportunidades estão crescendo e evoluindo.

Procedimentos metodológicos

A abordagem metodológica empregada nesta análise descritiva se baseia no enfoque quantitativo, que pode ser caracterizado como o início de um estudo exploratório,

inspirado em questionamentos desses pesquisadores acerca da cidadania comunicativa nos espaços públicos. Para tanto, os dados iniciais foram coletados no mês de Dezembro de 2019 via pesquisa telefônica e as questões abordadas foram:

- Há acessibilidade para pessoas surdas durante os eventos na Câmara?

- A Câmara disponibiliza interpretação em Libras durante as sessões?

- Possuem intérpretes de Libras a disposição em tempo integral?

As questões, de cunho fechado, visavam apenas a alternativas com respostas afirmativas ou negativas e participaram desse levantamento diversos setores das Câmaras Legislativas das regiões metropolitanas de São Paulo e Sorocaba, dos quais, todos os servidores foram informados da pesquisa e consentiram em participar desse levantamento.

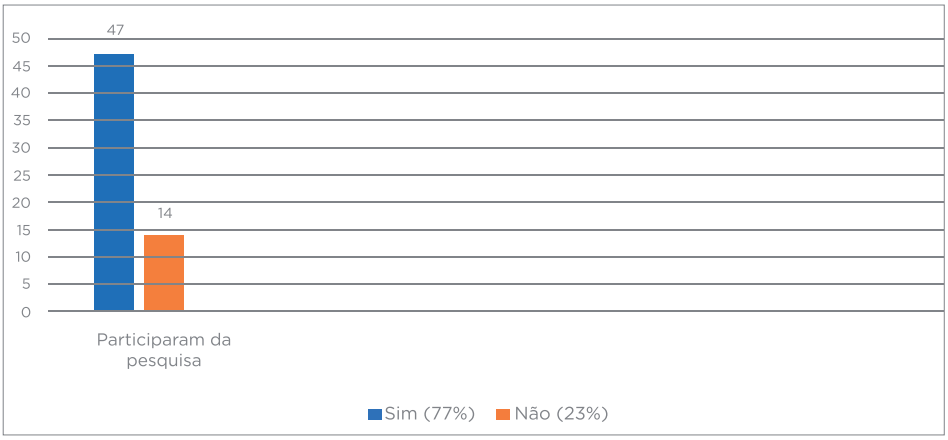
Apresentação e discussão dos Resultados

Para a realização desse levantamento de dados, foram contatadas as câmaras

legislativas das regiões metropolitanas de São Paulo e Sorocaba, das quais podemos elencar os municípios que compõem tais agrupamentos: - Região metropolitana de São Paulo: Arujá; Barueri; Biritiba-Mirim; Caieiras; Cajamar; Carapicuíba; Cotia; Diadema; Embu das Artes; Embu-Guaçu; Ferraz de Vasconcelos; Francisco Morato; Franco da Rocha; Guararema; Guarulhos; Itapecerica da Serra; Itapevi; Itaquaquecetuba; Jandira; Juquitiba; Mairiporã; Mauá; Mogi das Cruzes; Osasco; Pirapora do Bom Jesus; Poá; Ribeirão Pires; Rio Grande da Serra; Salesópolis; Santa Isabel; Santana de Parnaíba; Santo André; São Bernardo do Campo; São Caetano do Sul; São Lourenço da Serra; São Paulo; Suzano; Taboão da Serra e Vargem Grande Paulista. - Região metropolitana de Sorocaba: Alumínio; Araçariguama; Araçoiaba da Serra; Boituva; Capela do Alto; Cerquilho; Ibiúna; Iperó; Itu; Jumirim; Mairinque; Piedade; Pilar do Sul; Porto Feliz; Salto; Salto de Pirapora; São Roque; Sarapuí; Sorocaba; Tapiraí; Tietê e Votorantim.

Dentre as 61 câmaras municipais listadas, 14 não atenderam ao nosso contato telefônico, o que nos permitiu constatar que, para futuros levantamentos, será preciso estabelecer novas formas de comunicação entre as unidades, como podemos verificar no Gráfico 1.

Gráfico 1. Câmaras Legislativas das regiões metropolitanas de São Paulo e Sorocaba

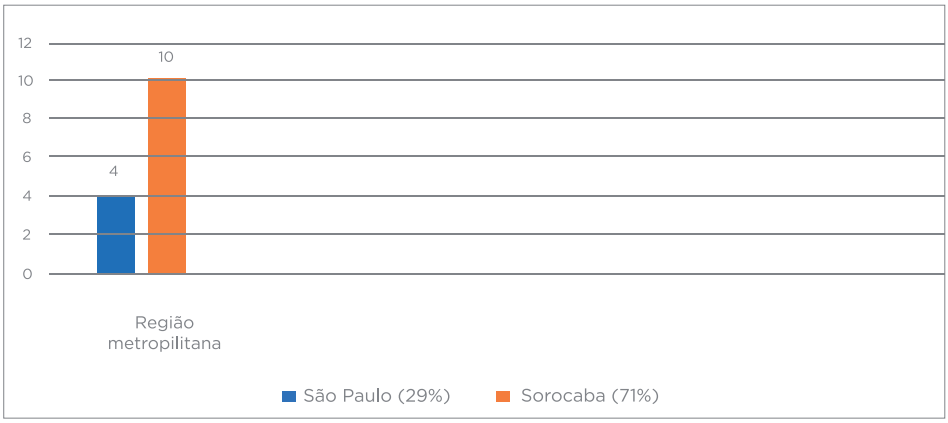


Fonte: Elaborado pelos autores, 2020.

Dentre as Câmaras selecionadas para tal levantamento, a região metropolitana de Sorocaba conta com vinte e duas Casas, dentre as quais apenas dez participaram desse levantamento, como pode ser apontado no gráfico 2, o que nos leva a repensar em novas formas de comunicação entre os espaços públicos, pois,

> Comunicação é o processo de compartilhar significado pela troca de informações. Para a sociedade em geral, a principal fonte da produção social de significado é o processo da comunicação socializada. Esta existe no domínio público, para além da comunicação interpessoal (CASTELLS, 2013, p. 15)

Gráfico 2. Câmaras legislativas não participantes do estudo



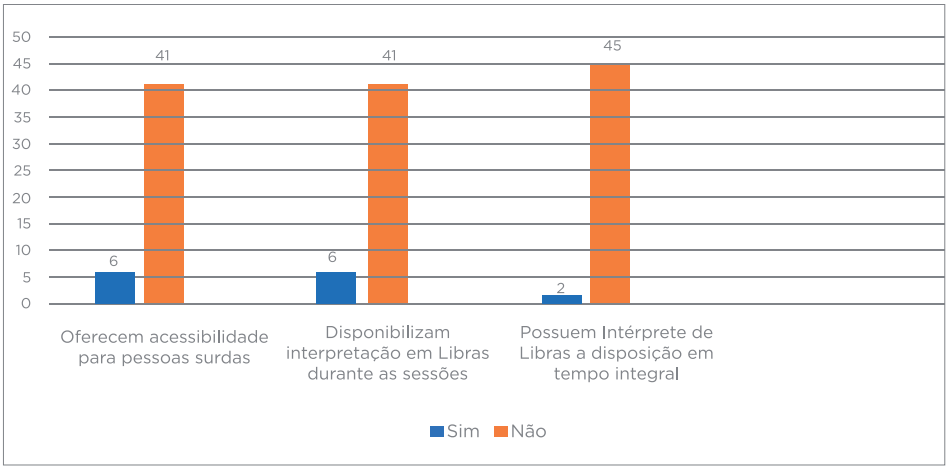
Fonte: Elaborado pelos autores, 2020.

Sobre as questões iniciais que subsidiaram o nosso estudo, evidenciamos que, dentre as 47 Câmaras Legislativas Municipais das regiões metropolitanas de São Paulo e Sorocaba apenas seis destas ofertam os serviços de acessibilidade para pessoas surdas, disponibilizando o serviço de interprete/ tradutor de Libras. Dentre as que ofertam os serviços de acessibilidade, apenas duas oferecem intérpretes de Libras, à disposição da comunidade.

Os dados apontados no gráfico 3 elucidam a necessidade de se estabelecer estudos acerca da acessibilidade e da cidadania comunicativa para as minorias, pois estamos tratando apenas de um grupo em específico.

Além de apontar para a necessidade de estudos, também leva à reflexão sobre o importante papel da comunicação no exercício da cidadania efetiva, tanto na interação, que torna possível a coletivização de interesses, necessidade e propostas, quanto na promoção das oportunidades, para que os indivíduos representem a si mesmos (ROCHA, 2009, p. 159).

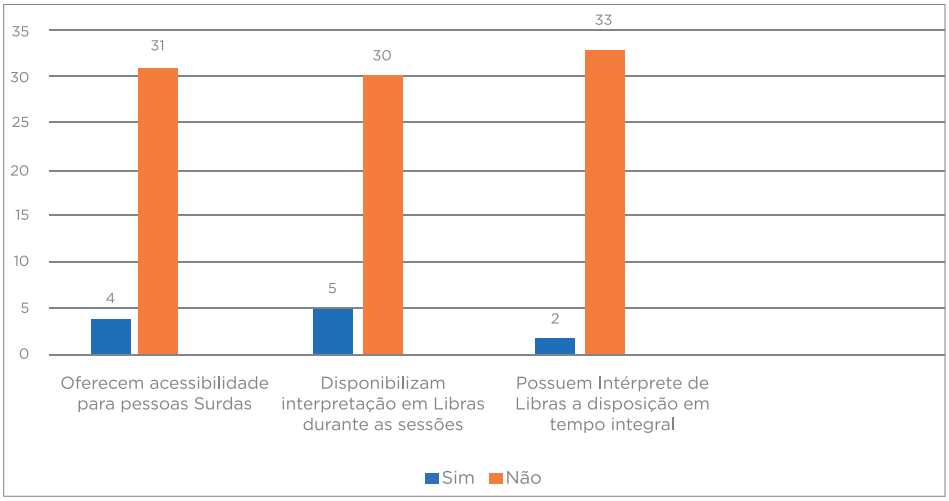
Gráfico 3. Acessibilidade nas Câmaras Legislativas das regiões metropolitanas de São Paulo e Sorocaba



Fonte: Elaborado pelos autores, 2020.

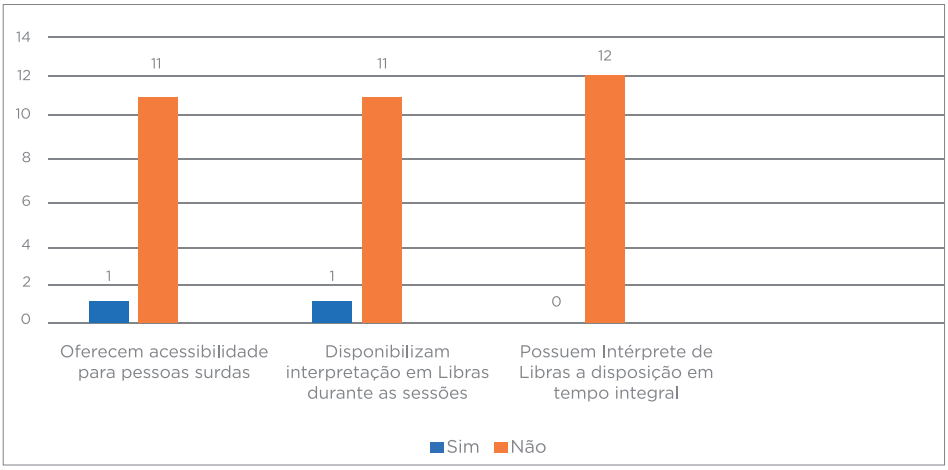
Quando distinguimos os dados em dois gráficos (Gráficos 4 e 5), esses dados tomam maiores proporções, pois fica evidente que, quanto mais longe da capital (São Paulo), a acessibilidade comunicacional nos espaços públicos é baixíssima, além da oferta nula de atendimento ao público em tempo integral nas câmaras legislativas na região metropolitana de Sorocaba (Gráfico 5).

Gráfico 4. Acessibilidade nas câmaras legislativas da Região Metropolitana de São Paulo



Fonte: Elaborado pelos autores, 2020.

Gráfico 5. Acessibilidade nas câmaras legislativas da Região Metropolitana de Sorocaba



Fonte: Elaborado pelos autores, 2020.

Considerações

Com a lei nº10.436 de 24 de abril de 2002 e o Decreto nº 5.626 de 22 de dezembro de 2005, que a regulamenta, a Libras passa a ser cada vez mais divulgada e seu uso difundido em diversos lugares. Outra conquista dos surdos é a obrigatoriedade da presença de intérpretes que possibilitam a acessibilidade desses indivíduos aos diversos locais e informações.

No entanto, com os dados obtidos, pudemos observar que a garantia e o acesso ao serviço de intérpretes que possam garantir a cidadania comunicativa e ativa apresentaram dados alarmantes, pois apenas seis Casas Legislativas das regiões em estudo ofertam esse meio comunicacional à comunidade.

Esses dados apresentam a necessidade de transformar os espaços públicos em locais estratégicos de mediações culturais e de aprendizagens, os quais situam os processos comunicacionais decisórios acerca dos direitos e deveres das minorias, aproximando este tema ao paradigma das teorias críticas da comunicação e das dimensões políticas e das práticas sociais.

O poder público deve ser um dos agentes viabilizadores da acessibilidade e da cidadania comunicacional e ativa para os cidadãos de cada municipalidade. A edilidade deve fortalecer a legislação sobre acessibilidade com intuito de assegurar que as pessoas com deficiência desfrutem suas vidas de forma autônoma, com garantia de igualdade de oportunidades e acesso em todos os serviços e instalações abertos ao público ou de uso público.

Nesse sentido a investigação aqui apresentada objetivou fornecer contribuições relevantes para a reflexão sobre a necessidade de transformar os espaços públicos em ambientes acessíveis, e traz à tona a proposição de novos estudos sobre a temática.

Referências

ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas. Acessibilidade - comunicação para prestação de serviços. NBR 15599. Rio de Janeiro, 2008.

ALMEIDA, Cristóvão Domingos. Comunicação, cultura e cidadania quilombolas. Jundiaí: paco editorial, 2015.

BONITO, Marco Antonio. Processos de comunicação digital deficiente e invisível: mediações, usos e apropriações dos conteúdos digitais pelas pessoas com deficiência visual no Brasil. Tese de Doutorado em Ciências da Comunicação, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Unisinos, São Leopoldo, 2015.

BORGES, Ana Isabel.; NERCOLINI, Marildo José. A (im)possibilidade da tradução cultural. In: Congresso Brasileiro de Hispanistas. São Paulo. Associação Brasileira de Hispanistas, 2002,

BRASIL. Lei n° 10.436, de 24 de Abril de 2002. Dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais- Libras e dá outras providências. Brasília, 2002.

BRASIL. Decreto n°5.626, de 22 de dezembro de 2005, regulamenta a lei n°10.436, de 24 de abril de 2002, que dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais Libras, e o art. 18 da Lei n 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Brasília, 2005.

BRASIL. Lei N° 12.319. Regulamenta a profissão do tradutor / intérprete de língua de sinais. Publicada no Diário Oficial da União em 02/09/2010.

BUENO, José Geraldo.; FERRARI, Carla. Contrapontos Socioeducacionais da surdez: para além da marca deficiência. Cadernos tramas da memória, Fortaleza–Ceará, n.3, p.41–74, 2013.

CASTELLS, Manuel. Redes de Indignação e Esperança. Movimentos sociais na era da Internet. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CLAUDIO, Janaína Pereira. A cultura dos sujeitos comunicantes surdos: Construções da cidadania comunicativa e comunicacional digital no Facebook. Tese de Doutorado em Ciências da Comunicação. Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Unisinos, São Leopoldo, 2016.

CORTINA, Adela. Cidadãos do mundo para uma teoria da cidadania. São Paulo: Loyola, 2005.

GOLDFELD, Marcia. A criança surda: linguagem e cognição numa perspectiva sociointeracionista. São Paulo: Editora Plexus, 1997.

IBGE. Censo Demográfico 2010 – Características Gerais da População. Resultados da Amostra. IBGE, 2013. Disponível em https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo.html?busca=1&id=1&idnoticia=2965&t=pns-2013-dois-anos-mais-metade-nascimentos-ocorreram-cesariana&view=noticia. Público acesso em 04 de dezembro de 2019.

LACERDA, Carlos Ferreira de. Um pouco da história das diferentes abordagens na educação dos surdos. Caderno CEDES, Campinas, v.19, n.46, p. 68-80, 1998.

LODI, Ana Claudia Baliero. O intérprete de Língua Brasileira de Sinais /Língua Portuguesa e sua prática em diferentes espaços sociais. Trabalho apresentado no IV Congresso Ibero-Americano de Tradução e Interpretação. São Paulo, UNIBERO, 2007. Lobato, Lak. Desculpe, não ouvi!. São Paulo: Atitude Terra, 2014.

MATA, Maria Cristina. Comunicación y ciudadanía: problemas teórico-políticos de su articulación. Revista Fronteiras – estudos midiáticos. São Leopoldo, RS, VIII (1), janeiro/abril, 2006.

MENDONÇA, Suelene Regina Donola. Trajetórias socioeducacionais de adultos surdos: condições sociais, familiares e escolares. Tese (Doutorado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

PEREIRA, Michelle Melina Gleica Del Pino Nicolau. Língua escrita e surdez. Uma análise das práticas pedagógicas desenvolvidas em escola especial de orientação bilíngue. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2011.

QUADROS, Ronice Müller. O tradutor e intérprete de língua brasileira de sinais e língua portuguesa / Secretaria de Educação Especial; Programa Nacional de Apoio à Educação de Surdos - Brasília: MEC; SEESP, 2004.

ROCHA, Simone Maria. Cidadabia cultural-comunicativa: uma nova performance das minorias na televisão. Questão, Porto Alegre, v.15, n.1, jan/jun, 2009. SACKS, Oliver. Vendo Vozes. Uma Viagem pelo Mundo dos Surdos. Rio de Janeiro: Companhia das letras, 2010.

SANTANA, Sirlândia Souza. Cultura, linguagem e o desenvolvimento das crianças surdas. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

SASSAKI, Romeu Kazumi. Inclusão: acessibilidade no lazer, trabalho e educação. Revista Nacional de Reabilitação (Reação), São Paulo, Ano XII, mar./abr. 2009, p. 10-16.

SILVA, Angela Carrancho da. NEMBRI, Armando Guimarães. Ouvindo o silêncio. Surdez, linguagem e educação. 3ª edição – Porto Alegre: Mediação, 2002.

SILVA, Maria José dos Santos. Meio social e surdez: um estudo sobre trajetória socioeducacional no município de Tocantinópolis - TO. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2011.

STROBEL, Karin. As imagens do outro sobre a cultura surda. Florianópolis: Editora da UFSC, 2008.

O parecer prévio como instrumento de publicidade das contas públicas

Moacir Marques da Silva [1]

RESUMO

Compete ao Tribunal de Contas, como órgão de auxílio ao Poder Legislativo, a avaliação da gestão das contas públicas.

De acordo com o modelo previsto na Constituição Federal, as contas dos ordenadores de despesas e demais responsáveis são julgadas pelo Tribunal de Contas.

Relativamente às contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, o Tribunal de Contas realiza uma análise técnica, cujos resultados são sintetizados no momento de sua apreciação, em um parecer prévio, sugerindo a aprovação ou rejeição das contas por parte do Poder Legislativo.

O parecer prévio é um poderoso instrumento de publicidade das contas públicas, pois é resultado da análise de um órgão de controle externo autônomo e independente do ente fiscalizado, que demonstra o comportamento da gestão no ano e subsidia a sociedade de informações relevantes a respeito da aplicação dos recursos públicos.

O presente estudo teve por objetivo avaliar a facilidade de acesso ao parecer prévio emitido pelo respectivo Tribunal de Contas, no que se refere às contas apresentadas pelas prefeituras municipais.

Para atingir os fins almejados, foi realizado um levantamento junto aos sites dos Tribunais de Contas que fiscalizam as contas municipais.

Os resultados poderão contribuir para eventuais reflexões e aperfeiçoamento da publicidade do parecer prévio, que revela o comportamento das contas públicas nas cidades e, quem sabe um dia, o eleitor possa votar subsidiado por esse documento.

Palavras-chave: parecer prévio; contas públicas; Tribunal de Contas.

1 Agente de Fiscalização do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, Doutorando em Direito Econômico e Empresarial pela Universidade UNINI do México, Autor do livro Controle Externo das Contas Públicas, Editora Atlas, 2014. Presidente do Instituto Brasileiro de Contas Públicas – IBCONTAS

Introdução

A avaliação da gestão das contas públicas decorrente da atividade financeira do Estado é realizada pelo Poder Legislativo, com o auxílio do respectivo Tribunal de Contas, de acordo com a Constituição Federal.

O Tribunal de Contas, no exercício de sua competência, aprecia as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, Administradores e Ordenadores de Despesas, cuja análise é amparada pelo devido processo legal, igualmente como ocorre no Poder Judiciário.

Por força do art. 75, da Constituição Federal, as normas previstas para controle e fiscalização das contas públicas aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em homenagem ao princípio da simetria.

No Brasil existem 33 Tribunais de Contas para fiscalização das contas públicas da União, dos 27 Estados, incluindo o Distrito Federal e dos 5.569 Municípios.

O Tribunal de Contas da União tem sede no Distrito Federal e ramificação em todo território nacional; cada Estado possui um Tribunal de Contas, incluído o Tribunal de Contas do Distrito Federal. Existem três Estados, Pará, Goiás e Bahia, que possuem, cada um, além do Tribunal de Contas do Estado, um Tribunal de Contas do Município e, por fim, os Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro possuem cada um o Tribunal de Contas do Município.

De acordo com o modelo previsto na Constituição Federal, as contas dos ordenadores de despesas e demais responsáveis são julgadas pelo Tribunal de Contas, diferentemente das contas apresentadas pelos Chefes dos Poderes Executivos.

No presente estudo, escolhemos para análise as contas municipais do Poder Executivo em que o Tribunal de Contas aprecia as contas apresentadas pelo Prefeito e emite um parecer prévio, sugerindo a aprovação ou rejeição por parte da Câmara Municipal.

Nosso objetivo é avaliar a facilidade de acesso ao parecer prévio, uma vez que demonstra o comportamento da gestão municipal no ano e subsidia a sociedade de informações relevantes a respeito da aplicação dos recursos públicos naquela cidade.

Entendemos que o parecer prévio seja um poderoso instrumento de publicidade das contas públicas, pois é resultado da análise de um órgão de controle externo autônomo e independente do ente fiscalizado.

Para atingir os fins colimados, realizamos um levantamento junto aos Tribunais de Contas que fiscalizam as contas municipais, excluindo, por consequência,

o Tribunal de Contas da União e os Tribunais de Contas dos Estados de Goiás, Pará e Bahia.

Contas do chefe do Poder Executivo

A Constituição Federal determina em seu art. 31 que a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e que esse controle externo será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

No Brasil, existem 5.569 municípios espalhados entre as cinco regiões, onde se percebe que praticamente dois terços dos municípios estão concentrados nas regiões nordeste e sudeste do país, conforme quadro a seguir apresentado

Quantidade de municípios por região[10]

Região	Unidades Federativas	Municípios	Porcentagem
Nordeste	9	1.794	32,32
Sudeste	4	1.668	29,95
Sul	3	1.191	21,39
Centro-Oeste	4	466	8,37
Note	7	450	8,08
Total	27	5.569	100,00

Todos os 5.569 municípios têm suas contas fiscalizadas pelo Tribunal de Contas da jurisdição onde se encontra, ressaltando que o exercício financeiro analisado coincide com o ano civil.

Para que seja possível a fiscalização das contas públicas, os municípios obedecem às exigências legais para publicidade e prestação de contas, bem como a eventuais exigências dos Tribunais de Contas, em especial para os seguintes procedimentos:

a) aprovação do planejamento público, consistente no plano plurianual, na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual;

b) estabelecimento da programação financeira e do cronograma de execução mensal de desembolso, bem como o desdobramento das receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação;

10 Fonte: https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_estados_brasileiros_por_n%C3%BAmero_de_munic%C3%ADpios

c) elaboração e divulgação do relatório resumido da execução orçamentária em até 30 dias do final de cada bimestre, contemplando todos os dados a respeito da arrecadação e aplicação dos recursos públicos do período e até o período;

d) elaboração e divulgação do relatório de gestão fiscal em até 30 dias do final de cada quadrimestre para os Municípios com população superior a 50 mil habitantes; para os Municípios menores, a exigência é de publicação em até 30 dias do final de cada semestre. Esse relatório demonstra o cumprimento aos limites impostos pela lei de responsabilidade fiscal;

e) demonstração e avaliação do cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre ou semestre em audiência pública; e

f) a elaboração e divulgação do Balanço Geral do Município, que consolida diversas demonstrações financeiras, destacando a origem dos recursos e sua aplicação da forma mais variada possível, de acordo com a legislação que rege a Administração Pública.

Destaque-se que os Tribunais de Contas estão exigindo o relatório do órgão central do sistema de controle interno contendo manifestação conclusiva acerca da conformidade da execução orçamentária e financeira no exercício com as metas fixadas no plano plurianual e com dispositivos constitucionais e legais, especialmente a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual.

A preparação e divulgação desses documentos nos prazos legais já indicam por si só uma preocupação do gestor com a boa gestão e transparência dos atos governamentais.

Apreciação do Tribunal de Contas

No capítulo destinado à fiscalização contábil, financeira e orçamentária (arts. 70 a 75) consta o modelo federal de controle das contas públicas que, por simetria, é aplicado aos demais entes da federação, respeitando-se suas peculiaridades regionais e locais.

O modelo federativo foi estendido simetricamente para o julgamento das contas dos estados e municípios (Jacoby, 2016, p.110).

O art. 71, I, prevê a competência do Tribunal para apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento. Logo, essa regra deve valer também para os Municípios em relação ao Tribunal de Contas de sua jurisdição.

Cada Tribunal de Contas possui um Regimento Interno disciplinando a instrução do processo, contemplando os prazos, o contraditório e a ampla defesa e a forma de apreciação das contas municipais.

Para elaboração do relatório referente às contas da Prefeitura, a área auditora acompanha a formulação e aprovação das peças de planejamento público, a execução orçamentária durante o exercício, elaborando um rol de auditorias previamente aprovadas pelo Tribunal. Eventualmente, podem ser também realizadas inspeções.

A Auditoria, para avaliação quanto aos aspectos técnicos, da legalidade, legitimidade, eficácia, eficiência, economicidade e segurança dos controles internos, consiste em levantamento de informações: de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, e operacional.

A mais comum delas é a Auditoria de Regularidade (ou de conformidade), em que ocorre o exame e avaliação dos registros; das demonstrações contábeis; das contas governamentais; do cumprimento das disposições legais e regulamentares; do sistema de controle interno.

Existe também a Auditoria Operacional, em que ocorre a avaliação da gestão quanto aos aspectos da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade da ação governamental.

As auditorias não produzem julgamento dos atos da administração, mas contribuem para a correção de procedimentos e melhoria dos processos de gestão, por meio das recomendações e determinações aprovadas no momento de sua apreciação.

Eventualmente, são realizadas inspeções a fim de apurar denúncias, representações; suprir omissões e eventuais lacunas de informações; esclarecer aspectos relativos a atos, documentos ou processos em exame; e certificar sobre o saneamento das irregularidades detectadas em trabalhos anteriores.

Quando o resultado da inspeção guarda correlação com as contas do Prefeito, seu resultado também é consolidado no relatório anual da Auditoria.

O relatório anual da Auditoria é resultado da consolidação das fiscalizações realizadas no curso do exercício. Esse relatório subsidia a apreciação das contas apresentadas pelo do Chefe do Poder Executivo.

Em sessão especialmente convocada em tempo hábil a possibilitar a análise da matéria, o Conselheiro Relator dessa matéria junto ao Tribunal de Contas deverá apresentar seu relatório e voto em Plenário, compreendendo:

I - a apreciação da execução orçamentária, financeira, patrimonial e operacional, levando em conta os elementos de instrução obtidos pelos órgãos técnicos; e

II - a análise do balanço apresentado.

O voto concluirá pela aprovação ou rejeição das contas, especificando, neste último caso, os itens impugnados.

O produto decorrente da aprovação ou rejeição das contas, especificando, neste último caso, os itens impugnados, recebe o nome de parecer prévio. É importante ressaltar que o parecer favorável não isenta os administradores e demais responsáveis por eventuais irregularidades verificadas quanto à gestão financeira e orçamentária, conforme dispõe a Súmula 090, do TCU.

Para Silva, (2014, p.70), o parecer prévio deve compreender uma abordagem macro da Administração, compreendendo a análise das contas de governo.

De acordo com o Manual Básico de Gestão Financeira do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP, 2016, p.25), os principais motivos que indicam a recusa das contas do Prefeito que balizam o parecer desfavorável são:

1. não aplicação dos mínimos constitucionais da Educação (despesa total e remuneração do magistério);

2. não aplicação integral do Fundo da Educação Básica, o FUNDEB;

3. não aplicação do mínimo constitucional na Saúde;

4. déficit orçamentário e aumento da dívida flutuante;

5. insuficiente no pagamento de precatórios judiciais;

6. repasse excessivo à Câmara dos Vereadores;

7. falta de repasse previdenciário;

8. superação do limite da despesa de pessoal;

9. não cumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

10. aumento da despesa de pessoal nos últimos 180 dias do mandato (art. 21, parágrafo único da LRF); e

11. aplicação incorreta das multas de trânsito e dos Royalties.

Essas irregularidades indicam a falta de comprometimento com a boa gestão do dinheiro público frente à legislação que exige procedimentos de controle, limites de despesa, rigor financeiro e orçamentário, dentre outros.

O trabalho feito pelo Tribunal de Contas apresenta um resultado técnico de avaliação das contas públicas, que não pode ser ignorado do conhecimento da sociedade.

Ressaltamos, contudo, que sobre os motivos que indicam a recusa das contas do Prefeito, utilizamos apenas os dados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, assim, não podemos afirmar se há padronização dos pareceres emitidos pelos demais tribunais de contas do país.

Levantamento feito pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo revela a difícil situação da gestão pública no âmbito do Estado de São Paulo. Entre 2013 e 2016, a emissão de pareceres pela desaprovação das contas dos Prefeitos cresceu em 120%, conforme quadro que segue:

Resumo dos pareceres das contas dos 644 Municípios

Parecer	2013	2014	2015	2016
Favorável	524	475	427	380
Desfavorável	120	169	217	264

Fonte: Site do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

Em 2016, último ano da gestão dos Prefeitos, 41% das Prefeituras paulistas, ou seja, 264 tiveram suas prestações de contas reprovadas pelos Conselheiros da Corte de Contas.

Segundo a matéria, os principais motivos foram: extrapolação do teto de gasto com despesas com pessoal, pagamento a menor de precatórios, recolhimento dos encargos com previdência, uso impróprio de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e falta de aplicação mínima na área da Educação.

Reforçando esses números, o índice Firjan de Gestão Fiscal de 2019 noticiou que 34,8% dos municípios não se sustentam por seus próprios meios e que, em média, 1856 prefeituras gastaram 4,5 milhões em 2018 com despesas administrativas, incluindo gastos com pessoal, mas geraram apenas 3 milhões de receitas próprias. Os dados revelam que três em cada quatro Municípios estão em situação fiscal difícil ou crítica.

O que se verifica é que há necessidade de orientação constante aos Municípios, a fim de que eles possam compreender os problemas detectados pelo Tribunal de Contas e consigam implementar ações preventivas e corretivas, para melhorar a utilização dos recursos e ver suas contas aprovadas com sucesso perante os órgãos de controle.

Por esses motivos, é fundamental a publicidade do parecer prévio por parte do Tribunal de Contas a fim de subsidiar a sociedade de conhecimento a respeito da boa gestão pública, em que pese o entendimento do Supremo Tribunal Federal.

Ao analisar um recurso extraordinário (RE 848826), o Supremo Tribunal Federal decidiu que é exclusivamente da Câmara Municipal a competência para julgar as contas de governo e as contas de gestão dos prefeitos, cabendo ao Tribunal de Contas auxiliar o Poder Legislativo municipal, emitindo parecer prévio e opinativo, que somente poderá ser derrubado por decisão de 2/3 dos vereadores.

Para Lima (2015, p.79), significa que não basta a presença de dois terços dos vereadores à sessão e à votação sobre o parecer, mas sim é exigido que pelo menos dois terços dos vereadores votem contrariamente às conclusões do parecer prévio elaborado pelo respectivo Tribunal de Contas.

É certo, contudo, que o julgamento do Poder Legislativo local trará reflexos no âmbito da justiça eleitoral, visto que a decisão tem natureza política e não modifica o comportamento refletido na análise das contas constante do parecer prévio.

Destaque-se que a jurisprudência consolidada do STF aponta para a necessidade da garantia do contraditório e da ampla defesa aos chefes do Executivo, tanto com relação ao parecer prévio, quanto em relação ao julgamento na Casa Legislativa (Chaves, 2009, p.381).

Publicidade do parecer prévio

Para avaliar a facilidade de acesso ao parecer prévio, pesquisamos o site dos Tribunais de Contas do país, todos que fiscalizam as contas municipais; excluindo, por consequência, o Tribunal de Contas da União e os Tribunais de Contas dos Estados de Goiás, Pará e Bahia. Seguiram-se as análises por região:

Publicidade do parecer prévio na região norte

Jurisdição	Tribunal de Contas (*)	Cidades	Fácil Acesso ao Conteúdo do parecer prévio	Dificuldade de ou impossibilidade de acesso ao parecer prévio
Amazonas	TCE.AM.GOV.BR[11]	62		X
Rondônia	TCE.RO.GOV.BR[12]	52	X	
Roraima	TCE.RR.LEG.BR[13]	15		X
Pará	TCE.PA.GOV.BR[14]	144		X
Acre	TCE.AC.GOV.BR[15]	22		X

11 Disponível em:< TCE.AM.GOV.BR> Acessado em 11 de nov. de 2019.
12 Disponível em:< TCE.RO.GOV.BR>. Acessado em 11 de nov. de 2019.
13 Disponível em:< TCE.RR.LEG.BR>. Acessado em 11 de nov. de 2019.
14 Disponível em:< TCE.PA.GOV.BR>. Acessado em 11 de nov. de 2019.
15 Disponível em:< TCE.AC.GOV.BR>. Acessado em 11 de nov. de 2019.

Tocantins	TCE.TO.GOV.BR[16]	139	X	
Amapá	TCE.AP.GOV.BR[17]	16		X
Total de Municípios		450		

De acordo com as pesquisas efetivadas, a região norte apresenta as maiores dificuldades de acesso ao parecer prévio, uma vez que apenas dois Tribunais de Contas dão acesso ao documento com relativa facilidade.

Publicidade do parecer prévio na região sul

Jurisdição	Tribunal de Contas (*)	Cidades	Fácil Acesso ao Conteúdo do parecer prévio	Dificuldade de ou impossibilidade de acesso ao parecer prévio
Santa Catarina	TCE.SC.GOV.BR[18]	295	X	
Rio G. do Sul	TCE.RS.GOV.BR[19]	497	X	
Paraná	TCE.PR.GOV.BR[20]	399	X	
Total de Municípios		1.191		

Na região sul, a pesquisa identificou fácil acesso à consulta do parecer prévio, demonstrando que a população pode contar com os Tribunais de Contas na análise do comportamento da gestão pública municipal.

Publicidade do parecer prévio na região sudeste

Jurisdição	Tribunal de Contas (*)	Cidades	Fácil Acesso ao Conteúdo do parecer prévio	Dificuldade de ou impossibilidade de acesso ao parecer prévio
São Paulo	TCE.SP.GOV.BR[21]	644	X	
São Paulo	TCE.SP.GOV.BR[22]	01	X	
Espírito Santo	TCE.ES.GOV.BR[23]	78		X
Rio de Janeiro	TCE.RJ.GOV.BR[24]	91	X	
Rio de Janeiro	TCE.RJ.GOV.BR[25]	01	X	
Minas Gerais	TCE.MG.GOV.BR[26]	853	X	X
Total de Municípios		1.668		

16 Disponível em: TCE.TO.GOV.BR>. Acessado em 11 de nov. de 2019.
17 Disponível em:< TCE.AP.GOV.BR>. Acessado em 11 de nov. de 2019.
18 Disponível em: < TCE.SC.GOV.BR>. Acessado em 11 de nov. de 2019.
19 Disponível em: < TCE.RS.GOV.BR>. Acessado em 11 de nov. de 2019.
20 Disponível em: < TCE.PR.GOV.BR>. Acessado em 11 de nov. de 2019.
21 Disponível em: < TCE.SP.GOV.BR>. Acessado em 11 de nov. de 2019.
22 Disponível em: < TCM.SP.GOV.BR>. Acessado em 11 de nov. de 2019.
23 Disponível em: < TCE.ES.GOV.BR>. Acessado em 11 de nov. de 2019.
24 Disponível em: < TCE.RJ.GOV.BR>. Acessado em 11 de nov. de 2019.
25 Disponível em: < TCM.RJ.GOV.BR>. Acessado em 11 de nov. de 2019.
26 Disponível em: < TCE.MG.GOV.BR>. Acessado em 11 de nov. de 2019.

A pesquisa identificou que na região sudeste em dois Estados o acesso ao parecer prévio é difícil e por esse motivo a população que abrange esses Municípios não dispõe dessa ferramenta de análise das contas públicas.

Publicidade do parecer prévio na região centro-oeste

Jurisdição	Tribunal de Contas (*)	Cidades	Fácil Acesso ao Conteúdo do parecer prévio	Dificuldade de ou impossibilidade de acesso ao parecer prévio
Goiás	TCE.GO.GOV.BR[27]	246	X	
Mato Grosso	TCE.MT.GOV.BR[28]	141	X	
Mato Grosso Sul	TCE.MS.GOV.BR[29]	79	X	
Total de Municípios		466		

Na região centro-oeste, a pesquisa identificou fácil acesso à consulta do parecer prévio, demonstrando que a população pode contar com os Tribunais de Contas na análise do comportamento da gestão pública municipal.

Publicidade do parecer prévio na região nordeste

Jurisdição	Tribunal de Contas (*)	Cidades	Fácil Acesso ao Conteúdo do parecer prévio	Dificuldade de ou impossibilidade de acesso ao parecer prévio
Alagoas	TCE.AL.TC.BR[30]	102		X
Bahia	TCM.BA.GOV.BR[31]	417	X	
Ceará	TCE.CE.GOV.BR[32]	184	X	
Maranhão	TCE.MA.GOV.BR[33]	217	X	
Paraíba	TCM.PB.GOV.BR[34]	223	X	
Pernambuco	TCE.PE.GOV.BR[35]	185	X	
Piauí	TCE.PI.GOV.BR[36]	224		X
Rio G.do Norte	TCE.RN.GOV.BR[37]	167	X	
Sergipe	TCE.SE.GOV.BR[38]	75	X	
Total de Municípios		1.794		
Total Geral		5.569		

27 Disponível em:< TCM.GO.GOV.BR>. Acessado em 11 de nov. de 2019.
28 Disponível em:< TCE.MT.GOV.BR>. Acessado em 11 de nov de 2019.
29 Disponível em:< TCE.MS.GOV.BR>. Acessado em 11 de nov. de 2019.
30 Disponível em:< TCEAL.TC.BR>. Acessado em 11 de nov. de 2019.
31 Disponível em:< TCM.BA.GOV.BR>. Acessado em 11 de nov. de 2019.
32 Disponível em:< TCE.CE.GOV.BR>. Acessado em 11 de nov. de 2019.
33 Disponível em:< TCE.MA.GOV.BR>. Acessado em 11 de nov. de 2019.
34 Disponível em:< TCM.PB.GOV.BR>. Acessado em 11 de nov. de 2019.
35 Disponível em:< TCE.PE.GOV.BR>. Acessado em 11 de nov. de 2019.
36 Disponível em:< TCE.PI.GOV.BR>. Acessado em 11 de nov. de 2019.
37 Disponível em:< TCE.RN.GOV.BR>. Acessado em 11 de nov. de 2019.
38 Disponível em:< TCE.SE.GOV.BR>. Acessado em 11 de nov. de 2019.

Nos Estados da região nordeste, apenas em dois Tribunais de Contas a pesquisa identificou dificuldade de acesso ao parecer prévio, o que significa dizer que a população dos Municípios que abrangem esses Estados não pode contar com os Tribunais de Contas na análise do comportamento da gestão pública municipal.

No geral, é possível constatar que nove Tribunais de Contas deixam de dar publicidade do parecer prévio à sociedade de maneira fácil e objetiva. Isso significa que, em 1.516 Municípios, o acesso ao parecer prévio é difícil ou impossível, embaraçando a publicidade do comportamento da gestão das contas públicas nessas localidades.

No geral, é possível constatar que nove Tribunais de Contas deixam de dar publicidade do parecer prévio à sociedade de maneira fácil e objetiva. Isso significa que, em 1.516 Municípios, o acesso ao parecer prévio é difícil ou impossível, embaraçando a publicidade do comportamento da gestão das contas públicas nessas localidades.

Considerações

A avaliação da gestão das contas públicas decorrente da atividade financeira do Estado é realizada pelo Poder Legislativo, com o auxílio do respectivo Tribunal de Contas.

De acordo com a Constituição Federal, as normas previstas para controle e fiscalização das contas públicas aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em homenagem ao princípio da simetria.

No presente estudo, o enfoque foi dado aos Municípios que obedecem às exigências legais para publicidade e prestação de contas, bem como eventuais exigências dos Tribunais de Contas.

No Brasil, existem 5.569 Municípios espalhados entre as cinco regiões, nas quais se percebem que dois terços dos municípios estão concentrados nas regiões nordeste e sudeste do país.

Todos esses Municípios têm suas contas fiscalizadas pelo Tribunal de Contas da jurisdição onde se encontram, ressaltando que o exercício financeiro analisado coincide com o ano civil.

As contas da Prefeitura são apreciadas mediante parecer prévio onde o Tribunal de Contas apresenta um resultado técnico de avaliação das contas públicas que não pode ser suprimido do conhecimento da sociedade.

Levantamento feito pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo revela a difícil situação da gestão pública no âmbito do Estado de São Paulo. Entre 2013

e 2016, a emissão de pareceres pela desaprovação das contas dos Prefeitos cresceu em 120%.

O que se verifica é que há necessidade de orientação constante aos Municípios a fim de que eles possam compreender os problemas detectados pelo Tribunal de Contas e consigam implementar ações preventivas e corretivas para melhorar a utilização dos recursos e ver suas contas aprovadas com sucesso perante os órgãos de controle.

Quanto à divulgação de resultados, é possível verificar, na pesquisa realizada, que nove Tribunais de Contas deixam de dar publicidade do parecer prévio à sociedade de maneira fácil e objetiva. Isso significa que, em 1.516 Municípios, o acesso ao parecer prévio é difícil ou impossível, prejudicando a publicidade do comportamento da gestão das contas públicas nessas localidades.

Na região norte foram apresentadas as maiores dificuldades de acesso ao parecer prévio, uma vez que apenas dois Tribunais de Contas dão acesso ao documento com relativa facilidade.

Por outro lado, todos os Tribunais de Contas das regiões sul e centro-oeste dão publicidade ao parecer prévio e contribuem com a democratização da informação no âmbito de seus Estados.

O objetivo desse artigo consistiu em avaliar a facilidade de acesso ao parecer prévio, uma vez que demonstra o comportamento da gestão municipal no ano e subsidia a sociedade de informações relevantes a respeito da aplicação dos recursos públicos na cidade.

Consideramos, contudo, que nesse lapso de tempo compreendido entre a pesquisa e a divulgação dos resultados, muitos tribunais de contas possam ter implementado melhorias no processo de publicidade das contas públicas, disponibilizando os dados ou mesmo facilitando o acesso aos pareceres.

Pode ser também que os dados já existam nos sites pesquisados, e não encontramos devido à complexidade de acesso à informação.

Entendemos, por fim, que o parecer prévio é um poderoso instrumento de publicidade das contas públicas, pois é resultado da análise de um órgão de controle externo autônomo e independente do ente fiscalizado e, por isso, acreditamos que, no futuro, o eleitor possa votar subsidiado por esse documento

Espera-se, assim, que o presente estudo possa impulsionar ações estratégicas de informação ou mesmo treinamento à sociedade, visando tornar o parecer prévio mais conhecido por parte do cidadão.
E é fundamental que a informação seja de fácil acesso ao site da instituição, a fim de motivar o interessado na busca e leitura do documento.

Registramos, por derradeiro, que nesse estudo não foram avaliados os critérios para emissão do parecer prévio, e não avaliamos a padronização desse documento nos tribunais de contas do país, o que pode ser empreendido em outros estudos.

Referências

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. Controle Externo da Gestão Pública. 2ª Ed. Niterói: Editora Impetus, 2009

JACOBY FERNANDES, J.U. Tribunais de Contas do Brasil. 4ª Ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016

LIMA, Luiz Henrique. Controle Externo. 6ª Edição. São Paulo: Editora Gen/ Método, 2015

SILVA, Moacir Marques da. Controle Externo das Contas Públicas. São Paulo: Editora Atlas, 2014

A Folha de S.Paulo em um país polarizado: sobre as greves na Educação (2014 e 2015) [1]

Tathiana Chicarino [1]
Marcella Pinheiro [2]
Rosemary Segurado [3]

Resumo

O presente artigo analisa a cobertura do jornal Folha de S.Paulo durante as greves dos professores da rede pública de ensino municipal (em 2014), e estadual (em 2015). Para tal, fazemos uma análise de conteúdo de todas as matérias publicadas no período, de 23 de abril a 10 de junho de 2014; de 13 de março a 13 de junho de 2015. A operacionalização da análise virá da articulação entre os conceitos de agendamento da mídia e de enquadramento. Nossos resultados demonstraram que, em ambas as greves, o Jornal empregou um pacote interpretativo (GAMSON; MODIGLIANI, 1989) que as deslegitimava. A hipótese explicativa central foi a de que a produção discursiva do jornal está intrinsecamente articulada à conjuntura política, e que o tratamento dado às greves é consequência de determinado posicionamento político-ideológico em um contexto de disputas por hegemonia.

Palavras-chave: Greve; Professores; Educação; Folha de S.Paulo.

Introdução

Durante as greves dos servidores públicos da educação municipal e estadual de São Paulo, respectivamente nos anos de 2014 e 2015, o Brasil estava imerso em uma conjuntura conturbada com sinais de crise hegemônica que remontam às chamadas "Jornadas de Junho" (de 2013) e se estendem, pelo menos, até o impeachment de Dilma Rousseff.

1 Agradecemos as significativas contribuições feitas pelo parecerista ao texto final.
1 Doutoranda em Ciências Sociais, pela PUC/SP, Professora da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo – FESPSP, Pesquisadora do NEAMP PUC/SP, Pesquisadora do Grupo de Pesquisa "Comunicação e Sociedade do Espetáculo" da Cásper Líbero. Editora da Revista Aurora
2 Especialista em Mídia, Política e Sociedade, pela FESPSP
3 Doutora em Ciências Sociais (Ciência Política), pela PUC/SP, Pós-doutorado em Comunicação Política, pela Universidade Rey Juan Carlos de Madrid, Professora do Programa de Estudos Pós-graduados em Ciências Sociais da PUC/SP, Professora da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo – FESPSP. Pesquisadora do NEAMP PUC/SP. Editora da Revista Aurora

Quando afirmamos estar diante de uma crise de hegemonia, situamos nossa perspectiva analítica no referencial gramsciano e, a partir dele, orientamos nossa própria compreensão do fenômeno social estudado. Por hegemonia, entende-se a busca pela supremacia de determinadas concepções de mundo, sendo elas materializadas em formas de agir e de pensar voltadas para o estabelecimento de um sistema de organização de condutas (FERREIRA, 1986) relativas às esferas política, econômica e social, sobretudo em seu substrato ideológico.

A reprodução com permanência de uma hegemonia se faz pela articulação entre "fenômenos de amplo alcance histórico ou de longa duração (como é característico, por exemplo, da formação das culturas políticas), mudando apenas em largos períodos" (CHICARINO; SEGURADO, 2019) e processos de conjuntura, quando contradições estruturais de mudança e conservação (GRAMSCI, 1968, p. 46) tornam-se evidentes. Portanto, durante a busca pela reprodução da hegemonia, há a oscilação entre momentos de crise e de estabilização.

A observação e consequente compreensão dos momentos de crise hegemônica pode advir da análise das disputas políticas próprias de uma conjuntura, sendo o discurso político-midiático um potente subsídio empírico para obtenção dessa síntese histórica (CHICARINO; SEGURADO, 2019), não em sua totalidade, mas em sua perspectiva multifacetada. Considerando-se que "o ambiente de comunicação afeta diretamente a construção e o significado das mensagens, portanto afeta também a produção de relações de poder na sociedade" (Castells, 2013, apud Gohn, 2017, p. 25).

Assim, escolhemos como objeto do presente artigo a cobertura realizada pelo jornal Folha de S.Paulo durante duas greves de professores do sistema público de ensino de São Paulo, uma de âmbito municipal, ocorrida em 2014; e, a outra, de âmbito estadual, ocorrida em 2015.

Escolhemos analisar a Folha de S.Paulo por tratar-se de um dos principais veículos da grande imprensa brasileira, com permeabilidade em outros estados, para além de São Paulo, e com relevância nacional. É também um importante meio de comunicação e formador de opinião e, por meio do poder simbólico (THOMPSON, 1998), tem a capacidade de se tornar uma caixa de ressonância a ser reverberada por outros meios de comunicação, o que McCOMBS (2004) chama de gatekeeping ou agendamento intermídia.

Segundo dados de 2017, do Instituto Verificador de Circulação (IVC)[2], analisando a tiragem nacional e as assinaturas digitais, a média diária de exemplares do Jornal é de 285.334, sendo considerado o mais lido da cidade de São Paulo, ficando à frente do tradicional e mais antigo, O Estado de S. Paulo, e do Valor Econômico. É também o terceiro maior, no país, em número de circulação de impressos, os quais, quando somados às edições digitais, tornam a Folha de S.Paulo o maior jornal do Brasil. Em Pesquisa Brasileira de Mídia, encomendada pela Presidência da República ao Ibope e realizada em 2016[3], é considerado o segundo mais lido pelos entrevistados.

A análise da cobertura da Folha de S.Paulo sobre as duas greves foi realizada a partir da articulação entre os conceitos de agendamento da mídia e de enquadramento, ambos operacionalizáveis em técnicas de investigação de conteúdos jornalísticos. O agendamento tem como pressuposto fundamental a concepção de que a mídia de massa é capaz de transferir para a audiência a relevância dada às notícias (McCOMBS, 2004), não como uma intervenção direta no comportamento dos seus leitores, mas cumprindo a função social de definir a agenda pública, ou seja, temas e personalidades que se tornarão assunto em conversas cotidianas.

Há uma relação direta e causal entre o agendamento e a percepção pública acerca deste em um determinado período (McCOMBS, 2004), possível devido à construção interpretativa da imprensa ou ao enquadramento que é produzido.

> Os enquadramentos da mídia [...] organizam o mundo tanto para os jornalistas que escrevem relatos sobre ele, como também, em um grau importante, para nós que recorremos às suas notícias. Enquadramentos da mídia são padrões persistentes de cognição, interpretação e apresentação, de seleção, ênfase e exclusão, através dos quais os manipuladores de símbolos organizam o discurso, seja verbal ou visual, de forma rotineira (GITLIN, 1980, P 7 apud PORTO, 2004, p. 80).

São inúmeras as possibilidades de produção de enquadramentos, de criação de explicações sobre a realidade social, estando elas amparadas ou não em parâmetros científicos ou factuais. Contudo, para garantirmos sistematicidade ao estudo, é necessário o estabelecimento de balizas metodológicas a fim de orientar a análise. Para tanto, optamos por considerar os seguintes tipos de enquadramento[4]:

2 https://ivcbrasil.org.br/#/auditorias Acessada: nov. 2019.
3 http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/lista-de-pesquisas-quantitativas-e-qualitativas-de-contratos-atuais/pesquisa-brasileira-de-midia-pbm-2016-1.pdf/view Acessada: nov. 2019.
4 Metodologia adaptada ao escopo desta pesquisa, a partir dos referenciais de Porto (2004), McCOMBS (2009) e do grupo de pesquisas NEAMP (Núcleo de Estudos em Arte, Mídia e Política) em http://www.pucsp.br/neamp/ Acessado: jan. 2019

> 1. restrito: quando uma única interpretação é colocada em evidência; 2. plural-fechado quando mais interpretações surgem e são hierarquizadas segundo algum critério valorativo; 3. plural-aberto quando mais interpretações surgem, mas não há uma hierarquização pré-determinada; 4. episódico quando há a priorização da descrição e não da interpretação da notícia (na maior parte das vezes, é criado pelos jornalistas, o próprio agente da mídia); 5. avaliativo quando a mídia (seja pelo jornalista em colunas de opinião ou pelo editorial) emite um juízo de valor; e, 6. interpretativo quando há uma avaliação particular de temas e/ou eventos políticos, promovidas por atores sociais diversos, incluindo representantes do governo, partidos políticos, movimentos sociais, sindicatos, associações profissionais (PORTO, 2004, p. 93).[5]

Esse será o desenho metodológico do presente artigo, que tem por objetivo compreender o agendamento e o enquadramento discursivo dado pela Folha de S.Paulo à luta dos docentes. Nossa hipótese explicativa central é a de que a produção discursiva do jornal está intrinsecamente articulada à conjuntura política, e que o tratamento dado às greves é consequência do posicionamento político-ideológico dessa mídia no coevo contexto de disputas por hegemonia.

Para tanto, estruturamos o texto em três partes, para além da introdução e das considerações finais. Em um primeiro momento, abordaremos a conjuntura histórica em que as greves se desenrolaram. Em seguida, analisaremos o discurso e o direcionamento adotado pela Folha de S.Paulo, em relação à greve municipal de São Paulo, em 2014, e, posteriormente, à greve estadual de 2015.

A conjuntura histórica

A greve dos professores da rede municipal, em 2014 ocorreu na gestão do prefeito Fernando Haddad, do Partido dos Trabalhadores (PT). Iniciou-se em 23 de abril, quase um ano após as históricas manifestações de 2013. O clima de insatisfação com o governo federal liderado pela presidente Dilma Rousseff, também do PT, era grande: o preâmbulo da crise econômica se anunciava; uma crise de hegemonia se tornava patente; a Copa do Mundo, no Brasil, prestes a ocorrer, tornava-se palco de liberação do descontentamento acumulado no ano anterior. Diversas manifestações e movimentos contra esse evento internacional estavam acontecendo, especialmente pelos elevados custos de suas obras e pelo impacto que teriam em populações removidas dos locais escolhidos para sua ocorrência. A essa conjuntura, somamos a eclosão de greves de diversos setores municipais e estaduais, em um ano eleitoral.

A greve dos professores da rede municipal, em 2014 ocorreu na gestão do prefeito Fernando Haddad, do Partido dos Trabalhadores (PT). Iniciou-se em

5 In: CHICARINO, Tathiana. A DISPUTA POR UM PROJETO POLÍTICO HEGEMÔNICO: O caso da revista Veja na transição democrática 1974-1985. São Paulo, 2015, Dissertação de Mestrado ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

23 de abril, quase um ano após as históricas manifestações de 2013. O clima de insatisfação com o governo federal liderado pela presidente Dilma Rousseff, também do PT, era grande: o preâmbulo da crise econômica se anunciava; uma crise de hegemonia se tornava patente; a Copa do Mundo, no Brasil, prestes a ocorrer, tornava-se palco de liberação do descontentamento acumulado no ano anterior. Diversas manifestações e movimentos contra esse evento internacional estavam acontecendo, especialmente pelos elevados custos de suas obras e pelo impacto que teriam em populações removidas dos locais escolhidos para sua ocorrência. A essa conjuntura, somamos a eclosão de greves de diversos setores municipais e estaduais, em um ano eleitoral.

O entendimento desse momento histórico, com suas disputas e desdobramentos, é fundamental para que compreendamos a abordagem e o "tom" discursivo da imprensa no momento de sua ocorrência, especificamente no que tange ao seu posicionamento como ator político.

O mês de junho de 2013 tornou-se o período com a maior série de manifestações de rua, manifestações similares a três importantes momentos da história do país:

> 1992, no impeachment do ex-presidente Collor de Melo; em 1984, no movimento Diretas Já, no período do regime militar, na luta pelo retorno à democracia; e nos anos de 1960, nas greves e paralizações pré-golpe militar de 1964, e nas passeatas estudantis de 68 (GOHN, 2014, p.431).

Nomeada de "Jornadas de Junho", essa onda de protestos se espalhou pelas principais cidades do Brasil. Somente em São Paulo ocorreram 470 manifestações. No primeiro momento, as pessoas se opunham ao aumento no preço das passagens de ônibus, com atos iniciados pelo Movimento do Passe Livre (MPL), grupo presente em diversas cidades do país, grupo que luta por outro projeto de transporte, pela democratização do acesso ao espaço urbano e aos seus serviços a partir da "Tarifa Zero".

Com o fortalecimento da luta, aos poucos a pauta se ampliou, momento no qual a disputa pela direção dos protestos foi iniciada. Com a repercussão e o apoio de 55% dos paulistanos, (segundo dados do Datafolha de 2013[6]), de um lado, e a crítica ferrenha da mídia, de outro, um acontecimento importante ativou a mudança do curso das manifestações: a forte repressão policial na manifestação de 13 de junho, em São Paulo, quando a Polícia Militar atacou manifestantes e jornalistas, deixando mais de 150 feridos.

Esse acontecimento despertou a solidariedade e a adesão de pessoas que ainda não tinham se envolvido no movimento. Os protestos se tornaram diversificados do ponto de vista ideológico: as pautas se ampliaram e demandas que não estavam diretamente ligadas ao aumento de vinte centavos da passagem (em São Paulo) começaram a surgir.

6 Pesquisa realizada pelo Instituto Datafolha em 13 de junho de 2013, a partir de 815 entrevistas no município de São Paulo, referente aos protestos contra o reajuste da tarifa do transporte público. http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2013/06/1297619-cresce-apoio-a-protestos-contra-a-tarifa-de-onibus-entre-paulistanos.shtml. Acessado: nov. 2019.

As manifestações expressavam estados de indignação face à conjuntura política nacional, sentimento que levou "milhares de pessoas a se mobilizarem, a sair da zona de conforto, aderindo a causas coletivas e as levando para as manifestações" (HESSEL, 2011; MOORE, 1987; CASTELLS, 2013; JASPER, 2016 apud GOHN, 2017, p. 17). As mobilizações adquiriram um caráter de movimento de massa, de revolta coletiva, aglutinando a indignação de diferentes classes e camadas sociais.

Tomando proporções e rumos diferentes, o leque de demandas acaba por ampliar-se para temas como Saúde e Educação, até dispersar-se para um "contra tudo". Nesse ambiente, irrompeu uma repulsa à categoria política, tornando-se um evento contra a corrupção, capaz de ativar um "repertório patriota, com símbolos, cores, hino e slogans nacionais ('verás que um filho teu não foge à luta'; 'o gigante acordou')" (ALONSO, 2017, p. 52). Foi o momento da fragmentação discursiva.

> Não era um "todos contra tudo o que está aí". Havia dominâncias de pauta em cada setor da mobilização. Autonomistas e socialistas se situaram à esquerda do governo do PT, com agenda reformista, mais e melhores políticas públicas e expansão de direitos. O setor patriota ia do liberalismo (a favor do Estado enxuto e eficiente "padrão Fifa") ao conservadorismo (pró-ditadura militar), com foco no rechaço a instituições políticas, políticos e partidos, e na identificação do PT com a corrupção, via Mensalão ("Corruptos"). No dia 26, veio o primeiro "Fora Dilma!". No 29: "Justiça! Queremos os mensaleiros na cadeia! e "Procurando Lula!" (ALONSO, Angela, 2017, p.52)

Políticos e movimentos sociais associados à esquerda passaram a ser hostilizados em diversas manifestações; bandeiras partidárias foram rejeitadas. Diante desse cenário, depois de alcançado o objetivo inicial de revogação do aumento das passagens, o MPL se retirou, pelo menos temporariamente, das ruas. O tom dos atos já não era o mesmo: as pautas de orientação mais características do espectro ideológico da esquerda migraram para o seu polo oposto.

O que era então uma crítica geral aos diferentes governos, transformou-se em antipetismo. Os protestos chamaram a atenção da presidente Dilma Rousseff que, oito dias depois, propôs em rede nacional cinco compromissos para as áreas de Saúde, Educação, Transporte, além de responsabilidade fiscal e controle da inflação. Sugeriu também que se fizesse um plebiscito sobre o tema da reforma política, atitude rechaçada por seus opositores, mas também por seus supostos aliados.

Como observa Gohn:

> O movimento expressa uma profunda falta de confiança em toda forma de política e na categoria de políticos. Por isso, sua mensagem foi respondida por milhares que se uniram a eles, indo às ruas. Eles querem outro país, onde a ética e a política andem juntas. Querem uma revolução na forma de operar a política, e não uma reforma ou remendo no que existe. Não confiam na política atual e nem nos políticos. Negam a política atual, e isso também é uma forma de propor outra coisa. A exemplo do MPL, que se declara apartidário, mas não antipartidário, eles querem renovar a política e o tipo de partidos e políticos atuais [...] não se sentem representados no quadro político institucional existente. Eles não têm canais de expressão. Com isso, detecta-se também uma crise de representação social desses grupos e uma crise de legitimidade das instituições públicas (GOHN, 2014, p. 435 e 436).

Ainda após o desfecho das "Jornadas de junho", a insatisfação de amplos setores da população permanecia grande, e as pautas diversas se mantinham em destaque e discussão, configurando um momento de extrema ebulição política e social. Chegamos, assim, ao ano eleitoral de 2014, com outros acontecimentos políticos que alimentariam ainda mais o clima de indignação: o julgamento do Mensalão e a nova operação da Polícia Federal para investigar crimes de corrupção, a Lava Jato.

A popularidade[7] da presidente Dilma foi abalada depois das manifestações, passando de 57% de ótimo e bom, na 1ª semana de junho de 2013, para 30% no final do mesmo mês, não conseguindo mais ultrapassar a barreira dos 42% (marca obtida após sua reeleição). Um indicador que demonstrava a incapacidade do governo de reagir (e lidar com as solicitações de uma ampla parcela da população) a partir de um discurso de unificação que pudesse arrefecer uma polarização que iria se acentuar nos anos subsequentes.

É nesse contexto que entra em cena, com forte protagonismo resultante de uma intensa atuação nas redes sociais nos estertores das "Jornadas de Junho", a contracorrente do Movimento Passe Livre (MPL): novos movimentos como o neoconservador MBL (Movimento Brasil Livre), o neoliberal VPR (Vem Pra Rua) e o reacionário Revoltados On-line. A atuação desses grupos foi fundamental nos rumos das manifestações a partir de 2015. Conforme avaliação de Gohn (2017, p. 60), "uma nova cultura política foi sendo tecida [...] criou-se no imaginário da sociedade a figura do grande causador dos problemas nacionais: a corrupção".

Essa contracorrente político-ideológica inicia o ano de 2014 com ações movidas contra o governo federal e o PT, articuladas junto a políticos de oposição, que tomaram a dianteira após cooptação e incremento de algumas das pautas levantadas no ano anterior, especialmente no que se refere a: 1) Moralização reguladora dos costumes e modos de vida; 2) Denúncia da má qualidade dos serviços públicos; 3) Centralidade da corrupção como um infortúnio, concepção que coloca a PEC[8] 37 como um alvo prioritário; 4. Aceleração da crise econômica e fiscal.

7 http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2013/06/1303659-aprovacao-a-governo-dilma-rousseff-cai-27-pontos-em-tres-semanas.shtml Acessado: nov. 2019.

8 Uma proposta de emenda à Constituição que segundo seus detratores limitaria os poderes de investigação do Ministério Público. https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965 Acessado: nov. 2019.

O descontentamento com a Copa do Mundo contribuiu para o cenário negativo. De um lado, havia os insatisfeitos por terem ficaram excluídos do evento devido aos altos custos dos ingressos; por outro, havia aqueles que não concordavam com os volumosos gastos para a preparação do Mundial.

Iniciaram-se, assim, as mobilizações anti-Copa e, embora em menores proporções se comparadas às anteriores (de 2013), tiveram papel importante na trajetória discursiva da imprensa, especificamente na da Folha de S. Paulo, incidindo nos eventos analisados neste artigo, a saber: as greves de professores da rede paulistana em 2014 e da rede paulista em 2015.

A greve dos Professores da rede municipal da cidade de São Paulo

Os professores da rede municipal de São Paulo entraram em greve em abril de 2014 e a finalizaram em 04 de junho de mesmo ano. Foram 42 dias de paralisação com a conquista de alguns pontos reivindicados pelos docentes, que a consideraram vitoriosa. Dentre as principais reinvindicações estavam: a incorporação de um bônus de 15,38%, anunciado pela Prefeitura, para quem recebesse o piso salarial, o que representaria o aumento do piso; a solicitação de construção de novas escolas para dar vazão a demandas regionais; melhorias na infraestrutura e na organização das escolas existentes, com ações para evitar a superlotação das salas e a presença de professor auxiliar para os alunos especiais.

Durante esse intervalo temporal, a greve dos professores dividiu espaço com outros acontecimentos na cobertura da imprensa em geral e da Folha de S.Paulo em específico, sendo abordada a partir de viés negativo por tratar-se de mais uma manifestação capaz de atrapalhar o funcionamento dos serviços do país (lógica discursiva recorrente).

Recorrendo ao subsídio empírico selecionado na presente análise, contabilizamos 18 matérias produzidas pelo jornal Folha de S.Paulo em duas editorias distintas, Cotidiano e Poder, durante os 42 dias de ocorrência da greve. Diante do momento político em que estavam acontecendo diversas manifestações e greves, o modelo de comunicação proposto pelo jornal foi inserir matérias sobre a greve na editoria Poder, dentro de uma temática por eles criada e intitulada A Copa como ela é. Esse dado empírico já nos dá pistas acerca do enquadramento adotado pelo veículo, tendo em vista que se há uma coerência editorial em criar essa seção para que se publiquem as atualizações do evento que se aproxima, não nos é evidente que a reivindicação de uma categoria laboral se situe no mesmo campo discursivo.

Esse direcionamento é um exemplo claro do enquadramento que o Jornal adotou. Referente às bases teóricas de Bernard Cohen abordadas por McCOMBS e Shaw (1972, p. 1977 apud Porto, 2004, p. 76), “a mídia pode não ter muito sucesso em dizer às pessoas o que pensar, mas seria muito eficiente em determinar sobre o que as pessoas devem pensar” (Porto, 2004, p. 76). Assim, concluem que “a cobertura da mídia afeta “sobre o que” o público pensa (o primeiro nível de

agendamento) e "como" o público pensa sobre esses temas (o segundo nível de enquadramento)" (Porto, 2004, p. 76 e 77).

É importante observar que o tema se estendeu para uma editoria que, por característica do Jornal, não é o espaço destinado a temas tão centrais da cidade de São Paulo. Sendo assim, o veículo, indiretamente, abordou tudo que estava acontecendo no país como uma questão de descontentamento com o governo federal, levando a um direcionamento na compreensão do leitor. Isso poderia ter sido diferente se as publicações estivessem apenas na editoria Cotidiano. Diante dessa organização do Jornal, é importante destacar que a motivação da greve dos professores do município de São Paulo não estava relacionada com o descontentamento com a gestão de Dilma Rousseff.

Foram 8 matérias publicadas na editoria Cotidiano, que noticiaram a greve dos professores; e 10, na editoria Poder (A Copa como ela é); que, em sua maioria resultaram em reportagens que abordavam outras greves que aconteciam no país, além das manifestações de temas distintos. O enquadramento adotado pelo jornal pode ter gerado confusões na interpretação, pois mesclaram temas e informações[9] que não estavam relacionadas às reinvindicações e à luta dos professores da rede municipal da cidade de São Paulo, como, por exemplo, em matéria que aborda diferentes tipos de greves com o título "Ameaçando parar metroviários querem reajuste de 'dois dígitos'.

> Goffman define enquadramentos como os princípios de organização que governam os eventos sociais e nosso envolvimento nesses eventos. Segundo o autor, tendemos a perceber os eventos e situações de acordo com o enquadramento que nos permitem responder à pergunta: "O que está ocorrendo aqui?". Nesse enfoque, enquadramentos são entendidos como marcos interpretativos mais gerais, construídos socialmente, que permite às pessoas dar sentido aos eventos e às situações sociais (PORTO, 2004, p. 78).

A abordagem nas matérias da editoria Poder pode ser caracterizada por um enquadramento episódico, quando há apenas uma descrição do evento, mantendo um caráter informativo. Por exemplo: o que havia acontecido nos dias de assembleia e de manifestações realizadas pelos professores. As matérias são pouco consistentes do ponto de vista jornalístico e incompletas factualmente, sem nenhuma complementação na editoria Cotidiano.

À falta de aprofundamento acerca do assunto em um dos principais jornais do país e da cidade de São Paulo somamos um baixo agendamento, uma técnica utilizada pela mídia para mobilizar em diferentes graus questões que passam a integrar certa opinião pública, organizando fatos que antes pareciam caóticos, dentro de um determinado esquema interpretativo orientado por determinados valores (RUBIM; AZEVEDO, 2009).

9 https://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/05/1460191-ameacando-parar-metroviarios-querem-reajuste-de-dois-digitos.shtml Acessado: nov. 2019.

Esses são indicadores do posicionamento editorial adotado pelo veículo. Dizem diretamente sobre a capacidade que a mídia de massa tem de "[...] estruturar e organizar imagens, ao mesmo tempo contingentes e permanentes, tanto no plano sociológico (construção social da realidade e padrões de sociabilidade), como político (formação da opinião pública e escolha eleitoral) (AZEVEDO, 2004, p.43)".

O baixo agendamento da greve por parte da Folha de S.Paulo pode negar a possibilidade que o leitor tem de conferir ou não importância ao acontecimento, de enxergá-lo a partir da ótica do interesse público. A forma como o tema é inserido pela mídia influência nas preferências e na atenção que o leitor dará aos temas e personalidades.

As duas primeiras matérias foram publicadas na editoria Cotidiano, ambas com enquadramento episódico. A primeira[10], uma pequena nota sobre o início da greve e, a segunda, uma foto da passeata dos professores, com um pequeno texto noticioso sem contextualização ao leitor. Ressaltando que o enquadramento episódico:

> Faz com que as pessoas atribuam a responsabilidade pelos problemas políticos e sociais a indivíduos, em lugar da consideração de forças ou fatores sociais mais amplos. Em conseqüência, a relação entre estes problemas e a ação, ou falta de ação, de líderes políticos fica obscurecida [todavia] os efeitos de enquadramento tendem a depender do tema, em lugar de refletir um mesmo padrão universal (PORTO, 2004, p. 86).

Na terceira reportagem publicada em 14 de abril de 2014, primeira na editoria Poder (A Copa como ela é), o enquadramento e o discurso adotados pelo jornal ficam mais evidentes. Com o título Grupos prometem protestos em 50 cidades, a matéria começa dizendo que movimentos sociais estão criticando os gastos públicos com o Mundial e pedindo moradia; e no olho da reportagem (destaque do tema em negrito), articulam com: Em São Paulo, cerca de 5.000 mil professores em greve fecharam a Av. Paulista em protesto contra a gestão Haddad. Assim, a Folha de S.Paulo relaciona a greve dos professores às manifestações contra a Copa do Mundo. Uma convergência geral, por fim, de todas as pressões exercidas contra o governo federal, levando o leitor a um viés interpretativo que o induz a crer que os docentes, naquele momento, estavam também contra Dilma Rousseff e o PT, principalmente pelo fato de a prefeitura de São Paulo estar sob a gestão de Fernando Haddad, do mesmo partido. Outro elemento discursivo importante é a foto que ilustra a matéria, da manifestação dos professores na Av. Paulista. Na reportagem, porém, pouco se fala sobre ela. Conforme destaca Porto (2004), a maneira como a informação é enquadrada pelo jornal define e constrói uma realidade.

Ao se completar um mês de greve, tem-se quatro matérias que tratam diretamente do assunto e outra que usa a assembleia dos professores, ocorrida em 23 de

10 https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2014/04/1444596-sindicato-aprova-greve-de-professores-em-escolas-municipais-de-sao-paulo.shtml Acessado: nov. 2019

maio de 2014 (quando se decidiria pela continuidade ou não da paralisação), como um fator contextualizador das manifestações contra a Copa do Mundo. Publicada como uma reportagem de página inteira, na editoria Cotidiano, ela vem com informações mais completas que possibilitavam maior entendimento do cenário: colocaram posicionamentos distintos relacionados à greve, sendo um a favor, o de Cláudio Fonseca, vereador e presidente do Sinpeen (principal sindicato dos professores municipais); e um contra, o do secretário municipal de educação, Cesar Callegari. Acionava-se, assim, o enquadramento plural-aberto, quando mais interpretações surgem, mas sem hierarquização pré-determinada.

A lógica discursiva central da Folha de S.Paulo foi agendar outros eventos no mesmo escopo que a greve dos professores da rede municipal, incorporando todo tipo de reinvindicação ao mesmo texto e mantendo o enquadramento de que fazem parte de semelhante "pacote" de insatisfação contra a gestão de Dilma Rousseff. Observa-se a atribuição subjetiva de significados específicos aos acontecimentos, "tecendo uma conexão entre ele e definindo caráter das controvérsias políticas" (Gamson; Modigliani, 1987, p. 143 apud Porto, 2004, p. 81). Um exemplo dessa incorporação são as notícias sobre uma possível paralisação dos metroviários de São Paulo (sob a gestão do governador Geraldo Alckmin, do PSDB, portanto, de opositores do PT), sendo inseridas na pauta da greve dos professores municipais.

Nas matérias dos dias 27 e 28 de maio de 2014, na editoria Poder (A Copa como ela é), o Jornal relaciona diretamente os acontecimentos (greve dos professores, paralisação dos metroviários, entre outros) com as ações específicas contra a Copa do Mundo. Destaque para o título do segundo dia: Servidores do Metrô e da Prefeitura de SP anunciam greve. Mais uma vez, paralisações que não tinham qualquer relação com a gestão da então presidente Dilma Rousseff. Nesse caso específico, tratava-se de questão de nível estadual que foi articulada em uma mesma lógica discursiva.

Com o título Três manifestações fecham o Viaduto do Chá (Linha fina: Protesto de comerciários, de professores e de moradores de rua reúnem 2.800 pessoas na Prefeitura de São Paulo), a reportagem do dia 30 de maio de 2014, publicada na editoria Poder (A Copa como ela é), direciona as manifestações que aconteceram no mesmo dia, na cidade de São Paulo, exclusivamente à prefeitura. A partir do quadro interpretativo do conteúdo, a abordagem discursiva do veículo relaciona implicitamente tudo o que estava acontecendo no país e, em específico na cidade, ao governo petista (municipal e federal, indistintamente), sem abordar de maneira clara e objetiva que as reinvindicações eram diferentes. Possivelmente, no imaginário do leitor que estava acompanhando as notícias da Copa como ela é, a insatisfação do país inteiro era de responsabilidade do governo federal, como se todas as pessoas que estavam participando das manifestações ou entrando em greve, cada categoria com suas demandas específicas, estivessem de alguma forma fortalecendo o movimento anti-Copa e contra o PT.

Próximo ao final da greve, mais especificamente um dia antes de seu término (02 de junho de 2014), a Folha de S.Paulo publica na editoria Cotidiano uma reportagem de página inteira intitulada: Com escolas em greve, mães deixam o trabalho. A paralisação dos professores seria, então, algo prejudicial, pois, segundo relatos selecionados, ela atrapalhava a rotina de mães, pais e estudantes. Ao longo do texto, as falas dos responsáveis demonstram ao leitor o quão prejudicial estava sendo a greve, como se vê nas aspas em destaque: "Já comprei até uma lousa para continuar ensinando as coisas que ela estava aprendendo na escola"; "Estou faltando, tenho medo de ser demitida quando voltar"; "O fato de as crianças ficarem sem merenda acarreta em gastos extras[11]".

Esse conteúdo jornalístico em específico sintetiza o caráter de desvalorização da temática, colocando a greve como negativa, sem contextualizar o leitor sobre os motivos da paralisação. Ainda no decorrer do texto, histórias de famílias ganham destaque, como no início da matéria, quando contam que uma mãe parou de trabalhar para cuidar da filha por causa da greve.

Nesse sentido, Aranha (1996, p. 68) analisa que:

> Um noticiário que se apresenta como 'objetivo', com informações aparentemente neutras, na verdade resulta de seleção e interpretação, dando ênfase a alguns assuntos e descuidando de outros. Ao se noticiar uma greve de professores, por exemplo, destacar o fato de as crianças ficarem sem aula e não a luta por salários mais justos 'é uma maneira sutil de 'tomar partido'.

A greve dos Professores da Rede Estadual de São Paulo

A greve dos professores da rede estadual ocorreu em 2015, durante a gestão do governador Geraldo Alckmin, do PSDB, partido que no momento estava há, aproximadamente, 17 anos no comando do governo estadual. A insatisfação popular continuava e aquele ano também seria marcado por uma série de greves e mobilizações país afora, bem como pela intensificação da polarização política, especialmente após as eleições presidenciais em que Dilma Rousseff (PT) derrotou Aécio Neves (PSDB).

Novas manifestações voltaram a tomar as ruas do Brasil, com pautas menos relativas a serviços públicos e mais focadas na atuação política: eram contrárias à corrupção, com destaque positivo às investigações da Operação Lava Jato; negavam a política e os políticos; pediam o impeachment da presidente; eram declaradamente contrárias ao Partido dos Trabalhadores (PT).

Maria da Glória Gohn (2017, p. 62) destaca que a questão político-partidária entra em cena, sendo um fator de divisão entre a população:
Esse conteúdo jornalístico em específico sintetiza o caráter de desvalorização da temática, colocando a greve como negativa, sem contextualizar o leitor sobre os motivos da paralisação. Ainda no decorrer do texto, histórias de famílias ganham destaque, como no início da matéria, quando contam que uma mãe

11 www1.folha.uol.com.br/educacao/2014/06/1463566-com-escola-em-greve-maes-deixam-trabalho-para-cuidar-dos-filhos-em-sp.shtml. Acessado: jun. 2014.

parou de trabalhar para cuidar da filha por causa da greve.

> Em 2015 as principais lideranças nas megamanifestações apelaram para a negação no campo da política partidária de certos políticos, sob o argumento de combate a corrupção, falta de ética etc., e defenderam pautas que entraram em consonância com o desejo de grandes contingentes da população, que é a defesa do Estado ético, transparente, mas sob a ótica liberal.

O ano estava marcado pelo fortalecimento da crise econômica, somado à crise política causada pelas denúncias de corrupção, com os atores políticos endossando ainda mais o discurso de retorno da inflação e desemprego, crise fiscal e outros temas. As ruas estavam sendo disputadas também por uma parte da população que estava em defesa da presidente e questionavam algumas medidas adotadas, principalmente a política econômica: mas eram contra a retirada da mandatária federal.

Pode-se dizer que dois conteúdos programáticos e ideológicos estavam disputando hegemonia: 1) Em defesa da presidente eleita, acusando um golpe em gestação; em defesa de direitos e de políticas sociais, contra a lei da terceirização (era engendrado pelos movimentos sociais tradicionais, mais característicos da esquerda). 2) Pautando o impeachment; levantando a bandeira de combate à corrupção, sendo necessário, por conseguinte, combater também o PT; Defendendo a necessidade de reforma do Estado (era pautado pelos movimentos MBL e VPR, contracorrente das manifestações de 2013, iniciadas pelo MPL).

Segundo Gohn (2017), a manifestação de 15 de março de 2015 marcou a volta da multidão às ruas, sendo que os grupos que a protagonizavam encabeçavam o segundo conteúdo programático e ideológico acima descrito, que incorporou novas camadas sociais, principalmente a classe média, às suas hostes. Mas essa agenda acabou se concentrando em um ponto: o impeachment de Dilma. A pauta se manteve no cerne político até dezembro de 2015, quando o pedido de retirada da presidente foi acolhido na Câmara dos Deputados e comemorado por parte significativa da população, em 13 de dezembro de 2015, momento em que novas manifestações pressionavam o legislativo para que se votasse a favor do impeachment.

De modo paralelo a essa agitada conjuntura, ocorriam reivindicações de outros movimentos no país inteiro, e o crescimento numérico das greves em diversos setores. Era um momento em que o funcionalismo público, não apenas em São Paulo, estava em defesa de direitos já conquistados, contra redução de salários e por melhores condições de trabalho. As ações grevistas ganharam destaque e, por conta da instabilidade do país, as mobilizações se caracterizavam por um caráter imediatista, condicionadas pela dúvida e dificuldade de percepção de futuro. Essas percepções foram apresentadas no Balanço das Greves de 2016, realizado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE[12]).

12 https://www.dieese.org.br/balancodasgreves/2016/estPesq84balancogreves2016.html Acessado: nov. 2019.

Baseado no levantamento oficial do DIEESE, o aumento das paralisações foi iniciado em 2012, com 2.093 greves no país. Esse número é um pouco maior que o levantado em 2013, que registrou 2.050 greves, o então recorde para a série histórica iniciada em 1984. Embora o DIEESE não tenha realizado o mesmo estudo nos anos de 2014 e 2015, o patamar dos anos anteriores se manteve. Em 2015, foram cerca de 2 mil greves no país, como a dos funcionários do Metrô de São Paulo, das universidades federais, dos metalúrgicos, dos petroleiros, dos profissionais de Educação do Paraná e do Rio Grande do Sul, e a dos professores estaduais de São Paulo.

Os professores do Estado de S. Paulo protagonizaram a greve mais longa da história do Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (APEOESP). Foram 92 dias de paralisação, de 13 de março a 12 de junho de 2015, com ao menos 24 manifestações, encerrada com a derrota dos docentes. Entre as reinvindicações, estavam o aumento de 75,33% para equiparação salarial com as demais categorias com formação de nível superior, rumo ao piso do DIEESE, com jornada de 20 horas semanais de trabalho.

É importante contextualizar o dia em que a categoria, junto à APEOESP, decidiu em assembleia aderir à greve. Vinculada a essa deliberação, os professores tomaram um posicionamento político de fortalecimento da defesa ao PT, por conta do contexto político do momento, mas também pela relação histórica que mantêm com o partido pela confluência de pautas e pelo compartilhamento de quadros. Algo que pode nos fazer compreender a hostilidade mútua entre os representantes sindicais da categoria e o partido há mais tempo no poder no estado de São Paulo – um contexto político-ideológico, que pode ter incidido no viés discursivo do jornal analisado neste trabalho.

É possível comprovar o apoio da categoria ao PT, no informe do boletim oficial da APEOESP, veiculado em 13 de março de 2015, em que oficializa seu posicionamento, informando que, logo após a assembleia, a categoria seguiu em caminhada junto às organizações e movimentos que estavam na rua em apoio ao governo federal, em defesa da democracia, em defesa dos direitos dos trabalhadores, da Petrobrás, e pela reforma política.

Além da APEOESP, no mesmo 13 de março de 2015, a CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação) e a CUT (Central Única dos Trabalhadores) decidem se juntar no chamado Dia Nacional de Luta ou Ato Nacional: em defesa da Petrobrás, dos Direitos e da Reforma Política, que também aconteceu em São Paulo, e que contou com 12 mil pessoas. Essa mobilização nacional fora convocada e organizada por movimentos tradicionais que, naquele momento declaravam apoio à presidente, reiterando suas lutas a favor das políticas sociais, denominadas “pautas antigolpe”. Entre os principais apoiadores estavam: MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra), CUT, UNE (União Nacional dos Estudantes), MTST (Movimento dos Trabalhadores Sem Teto).

No que se refere ao nosso objeto empírico de pesquisa, cabe dizer que foram 33 matérias publicadas pelo jornal Folha de S.Paulo durante o período de greve, todas na editoria/caderno Cotidiano, porém em diferentes conteúdos jornalísticos: 06 reportagens com chamada na capa; 06 matérias com destaque na capa do caderno Cotidiano; 18 matérias apenas dentro da editoria; 02 notas informativas; 01 coluna de opinião (editorial).

O veículo agendou mais o tema, se comparado com a repercussão da greve dos professores do município de São Paulo. Contudo, não podemos deixar de considerar o intervalo temporal mais longo como uma possível variável explicativa. Por essa razão, vamos ao enquadramento.

O Jornal se posicionou discursivamente, desde o início do movimento grevista, de forma contrária às suas pautas. A primeira nota publicada foi apenas informativa, com enquadramento episódico. Porém, a partir da segunda matéria, é possível identificar o enquadramento avaliativo (quando a mídia emite um juízo de valor) empregado pelo Jornal.

Em reportagem de 17 de março de 2015, um dia após o início efetivo da paralisação, informam que a greve não afetou as aulas. Vale destacar que a foto com a notícia está na capa do caderno Cotidiano, que tem matéria com o título: Corte no Fies faz faculdades frearem reajustes de professor (Linha fina: Representantes das escolhas suspendeu negociação com 63 mil docentes em SP). Importante destacar que o Fies é um crédito estudantil gerido pelo governo federal para financiar a graduação em instituições privadas, portanto, nada tem a ver com as demandas salariais dos docentes estaduais.

Após 12 dias de greve, em matéria do dia 25 de março de 2015, com chamada na capa do Jornal, há intenso agendamento de seus desdobramentos. Por meio de enquadramento restrito (quando uma única interpretação é colocada em evidência), afirma-se que a greve já afeta o cotidiano dos alunos. Se, por um lado os grevistas não recuam, por outro, o governador se nega a negociar.

Na mesma edição, trazem uma entrevista[13] com o secretário da Educação, Herman Voorwald, que se concentra em elaborar críticas aos docentes, dizendo que já havia se comprometido com a categoria em realizar um plano de reajustes para o próximo ano, classificando, assim, a greve como "fora de hora" (Em aspas na matéria: "Foi totalmente fora de hora. No mandato anterior, demos reajustes anuais, pagos a partir de agosto. Não entendo uma greve em março.").

O espaço concedido para o porta-voz do governo foi maior do que aquele oferecido aos professores. O posicionamento do sindicato ficou reservado apenas a uma pequena coluna, resultando em um enquadramento plural-

13 https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2015/03/1607721-greve-e-fora-de-hora-diz-secretario-estadual-da-educacao-de-sao-paulo.shtml Acessado: nov.2019

fechado, quando mais interpretações surgem e são hierarquizadas segundo algum critério valorativo (nesse caso em relação ao teor, momento e duração da greve).

Em 26 de março de 2015, o agendamento da greve será mais intenso. Em uma das matérias produzidas pela Folha de S. Paulo, destaca-se uma declaração de Alckmin, que acusa a greve de ter viés político, e não se apresenta a versão dos grevistas. Um enquadramento, portanto, restrito: quando uma única interpretação é colocada em evidência.

Nesse mesmo dia, o Jornal publicou um editorial em que deslegitimava a luta empreendida pelos professores, mirando suas críticas especificamente na APEOESP. O viés discursivo fica claro no início do texto: "232 mil servidores da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo começarão a receber R$ 1 bilhão em bônus salariais". Esses números, então, deveriam ser levados em conta. O Jornal, por um lado, defende a valorização dos professores, por ser uma "profissão decisiva para o futuro do país", mas, por outro, diz que "a APEOESP ultrapassou as medidas razoáveis com reinvindicações incabíveis". Por essa estratégia discursiva, há legitimação e fortalecimento do posicionamento do governo estadual diante da greve, pelo acionamento de um enquadramento avaliativo.

Mantendo o enquadramento anterior, a matéria do dia 14 de abril de 2015 traz em sua capa a seguinte chamada: "Professores em greve hostilizam Alckmin" (Linha fina: "Há um mês parados, docentes de SP xingaram o governador e cercaram carro de comitiva antes do evento na capital"). O olho da reportagem reforça o posicionamento do sindicato de que a ação é legitima e será repetida. No conteúdo da matéria[14], há um discurso de vitimização de Alckmin, com a frase no início do texto: "Essa foi a primeira agenda pública do tucano após a morte do filho, em acidente de helicóptero, há 12 dias". É possível identificar, segundo análise feita por Porto (2004, p. 91), o tratamento do conflito "a partir da necessidade de atrair audiência através da ênfase em confrontações exageradamente dramáticas".

Entre as 33 matérias publicadas ao longo da greve, em alguns momentos, o Jornal colocou os professores como se em busca de uma conciliação, até mesmo apelando à Justiça para intermediar a negociação com o Estado. Porém, identificamos durante toda a narrativa do tema o pacote interpretativo (GAMSON; MODIGLIANI, 1989) da Folha na tentativa de desqualificação da luta dos docentes, contribuindo para que determinada interpretação da realidade se torne hegemônica, especialmente pela vocalização de quem está no poder e detém as fontes oficiais do governo (PORTO, 2004). Um exemplo é a matéria publicada em 28 de abril de 2015, capa do caderno Cotidiano, com acionamento de enquadramento restrito, em título:

14 https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/215947-professores-em-greve-hostilizam-alckmin.shtml Acessado: nov. 2019.

"Com greve, aluno de SP vai à escola para ouvir música", quando aborda o tema como um cenário de crise nas salas de aula, com depoimento apenas de alunos e do então governador Geraldo Alckmin, o qual afirmava: "não existe greve de professores. Os professores estão dando aula, e os alunos, estudando [...] então, na realidade a greve é da APEOESP, da CUT. A coisa é diferente". Em outra matéria, 1º de maio de 2015, após 47 dias de greve, o Jornal atribuiu aos professores a instalação de um caos na cidade.

Considerações

A partir da análise da produção discursiva do jornal Folha de S. Paulo, acerca das greves dos professores da rede pública de ensino municipal (em 2014) e estadual (em 2015), concluímos que o agendamento e o enquadramento direcionaram, de forma geral, a compreensão do leitor de distintos modos, alinhando-se às intenções políticas e editoriais do veículo, fazendo emergir um paralelismo político, visto que há similitude discursiva entre o sistema de mídia analisado, o campo político e os seus respectivos atores políticos (HALLIN; MANCINI, 2010).

Para além das especificidades da cobertura das duas greves, principalmente por terem direcionado suas reivindicações a gestões de políticos diferentes (um do PT e outro do PSDB), há uma variável de uniformidade discursiva em ambos os casos: o Jornal acionou um pacote interpretativo (GAMSON; MODIGLIANI, 1989) que traz "[...] uma ideia organizadora central, ou frame, para dar sentido a eventos relevantes, indicando o que está em questão" (tradução nossa)[15] – de desqualificação da luta dos docentes, com exposição em sua maioria negativa ou de desvio do assunto central.

Vamos às anunciadas especificidades. A greve dos professores do município de São Paulo teve uma cobertura pulverizada, com diferentes temas sendo incorporados à narrativa sobre o evento. Esse agendamento, que misturava distintas temáticas, resultou em um ofuscamento das demandas da greve de sua caracterização geral. Principalmente, no que se refere à produção discursiva sobre os acontecimentos de 2014, destacamos que os enquadramentos empregados pelo Jornal tiveram como substrato discursivo a relação com assuntos referentes ao governo federal, ampliando assim o viés negativo do tratamento dispensado à presidente Dilma Rousseff e ao PT, uma vez que o jornal concentrou a cobertura do tema na editoria Poder, no contexto "A Copa como ela é".

Esse substrato discursivo, que acabou permeando todo o conteúdo produzido durante o período da greve, é de que estávamos inseridos em um ambiente caótico de insatisfação generalizada. Por essa razão, espraiavam manifestações e greves pelo país, sendo a causa fundamental dessa indignação a gestão da

15 "At its core is a central organizing idea, or frame, for making sense of relevant events, suggesting what is at issue" (GAMSON; MODIGLIANI, 1986, p. 03).

presidente da República, e, assim, uma solução viável para a situação vivida seria a sua retirada do cargo. Destacamos que a paralisação dos professores não estava relacionada ao governo federal e que, ao direcionar a culpa do suposto caos generalizado a um único ator político, o Jornal fez uma opção editorial pautada por determinada construção simbólica da realidade.

O agendamento da greve dos profissionais de Educação do Estado foi mais intenso. O espaço cedido à veiculação do tema foi amplo e com matérias publicadas todas as semanas e, muitas vezes, diariamente. Já em relação ao enquadramento, observamos que foi uma importante ferramenta discursiva utilizada para apresentar ao leitor uma realidade construída pelo veículo, e que se assemelha aos posicionamentos políticos do governador Geraldo Alckmin.

Assim, é corroborada a hipótese de que a produção discursiva do Jornal está intrinsecamente articulada à conjuntura política, sendo o tratamento dado às greves uma consequência do posicionamento político-ideológico do meio de comunicação. Tal constatação evidencia que agendamentos e enquadramentos atuam de forma objetiva no contexto das disputas por hegemonia.

Referências

ALONSO, A. A política das ruas: protestos em São Paulo de Dilma a Temer. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, n. jun 2017, p. 49-58, 2017.

ARANHA, M de L.A. Filosofia da Educação. São Paulo: Moderna, 1996.

AZEVEDO, Fernando. Agendamento da política. In: ALBINO, Antonio & CANELAS, Rubim (org). Comunicação e Política. Conceitos e abordagens. Salvador: Editora Unesp, 2004.

CHICARINO, T.S.; SEGURADO, R. A revista Veja e um projeto político-midiático em disputa hegemônica. In: http://anpocs.com/index.php/43-encontro-anual-2019/2750-encontros-anuais/43-encontro/2209-programacao-preliminar?showall=&start=15

FERREIRA, Oliveiros S. Os 45 cavaleiros húngaros. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.

GAMSON, W.; MODIGLIANI, A. Media discurse and public opinion on nuclear power: a construcionist approach. American Journal of Sociology, v. 95, p. 1-37, 1989.

GOHN, M da G. A SOCIEDADE BRASILEIRA EM MOVIMENTO: vozes das ruas e seus ecos políticos e sociais. Caderno CRH, Salvador, v. 27, n. 71, p. 431-441, Maio /Ago. 2014.

_____. Movimentos Sociais na contemporaneidade. Revista Brasileira de Educação, n. 47, v. 16, p. 333-361, maio-ago. 2011.

_____. Manifestações e Protestos no Brasil. São Paulo: Cortez, 2017.

GRAMSCI, Antonio. Maquiavel. A política e o Estado Moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

HALLIN, D.; MANCINI, P. Sistemas de mídia: estudo comparativo (três modelos de comunicação e política). Lisboa: Livros Horizontes, 2010.

MCCOMBS, Maxwell. A teoria da Agenda. A mídia e a opinião pública. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

PORTO, M.P. Enquadramentos da mídia e política. In: ALBINO, Antonio & CANELAS, Rubim (org). Comunicação e Política. Conceitos e abordagens. Salvador: Editora Unesp, 2004.

THOMPSON, John B. A mídia e a modernidade. Uma teoria social da mídia. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

POLÍTICA EDITORIAL E NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DE ARTIGOS

A REVISTA PARLAMENTO DE ITAPEVI tem como eixo temático o campo designado por "Democracia e Cidadania", considerando, todavia, que tal eixo não se constitui cartesianamente, incorporando, por conseguinte, reflexões que ao extrapolá-lo seja no campo jurídico de constituição dos entes federativos, seja no campo da teoria social, exploram e expõem as injunções políticas, econômicas, sociais e culturais que configuram sua dimensão propriamente genérica. Desta forma, o eixo desta REVISTA constitui-se como âmbito da particularidade no conjunto das reflexões sobre a constituição e as relações entre Sociedade Civil e Estado, seja o campo das políticas públicas – sua formulação, execução, avaliação, fiscalização e controle social –, seja no campo do Poder Legislativo e de suas relações com os demais Poderes do Estado.

A REVISTA recebe e publica artigos das variadas áreas do conhecimento social – Ciências Sociais, História, Filosofia, Direito, Arquitetura e Urbanismo, Administração e Gestão Públicas, Educação e Economia, no tratamento crítico-compreensivo do eixo já mencionado, caracterizando-se menos por ser veículo de uma dada área do conhecimento do que por incorporar a contribuição das variadas áreas para a compreensão de temáticas relacionadas ao eixo adotado e dos seus elementos constitutivos: as Políticas Públicas, o Poder Legislativo e o Município.

Os artigos enviados à REVISTA PARLAMENTO DE ITAPEVI, devem ser inéditos e serão submetidos para avaliação do Comitê Científico e devem ser endereçados ao e-mail escoladoparlamento@camaraitapevi.sp.gov.br ou pelo Correio (Rua Arnaldo Sérgio Cordeiro das Neves, 80 - Vila Nova Itapevi - Itapevi/SP - CEP 06694-090 - ESCOLA DO PARLAMENTO). Caso o artigo seja remetido pelo Correio, pede-se que sejam enviadas duas cópias. Os artigos devem ter até 30 laudas de 2.100 caracteres, redigidos conforme os padrões da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) abaixo especificados:

Folha: Carta (letter)
Editor de texto: Word for Windows 6.0 ou posterior
Margens: esquerda, direita, superior e inferior de 2cm
Fonte: Times New Roman, tamanho 12

Parágrafo: espaçamento anterior: 0 ponto; posterior: 0 ponto; entre linhas: 1,5; alinhamento justificado.
Título: breve e suficientemente descritivo
Fonte: Times New Roman, Negrito, Tamanho 12, Entrelinhas 1.0
Seções e subseções:
Fonte: Times New Roman, Tamanho 11, Entrelinhas 1.0, com numeração progressiva a critério do Autor
Resumo: 200 palavras contendo objetivo, método, resultado e conclusão
Fonte: Times New Roman, Tamanho 11, Entrelinhas 1.0
Palavras-chave: três palavras-chave separadas por ponto
Fonte: Times New Roman, Tamanho 11
Referências: citadas no corpo do texto com indicação do sobrenome, ano e página de publicação.
Referências bibliográficas completas apresentadas no final do texto, em ordem alfabética, conforme NBR-6023
Diagramas, Quadros e Tabelas: devem apresentar título e fonte. No corpo do artigo devem ser feitas referência a eles.
Imagens: devem ser em alta resolução, de no mínimo 150dpi, sob pena e não serem publicadas por falta de qualidade para impressão.

Informações Complementares
No mesmo Arquivo, o autor deverá enviar:
Página 1: Título do Artigo, identificação do(s) autores, com nome completo, instituição à qual está(ao) ligado(s), cargo(s), endereço para correspondência, fone fax e e-mail.

Os artigos assinados são de responsabilidade exclusiva do(s) autor(es) e o conteúdo deste periódico está licenciado sob uma Licença Creative Commons Atribuição 3.0 No-Comercial Unported (CC-BY-NC).

14ª Legislatura

2017/2020

Akdenis - PSD
Aparecido - PODE
Bruxão Cavanha - PL
Casão - REPUBLICANOS
Chambinho - PL
Denis Lucas - REPUBLICANOS
Eduardo Kiko - PODE
Gordo Cardoso - PSDB
Julio Portela - PSD
Mariza Borges - PODE
Profª Camila Godói - PSD
Profº Rafael - PODE
Renatinho - PSD
Thiaguinho - DEM
Tininha - PSD
Yacer - PSB
Zeca da Piscina - PTB
Profº Paulinho (Licenciado)





CÂMARA
MUNICIPAL DE
ITAPEVI

www.camaramunicipalitapevi.sp.gov.br
e-mail: escoladoparlamento@camaraitapevi.sp.gov.br
R. Arnaldo Sérgio Cordeiro das Neves, 80 - Vila Nova
ItapeviItapevi - São Paulo - 06694-090 +55 11 4141-4472