

Desenvolvimento institucional: constrangimento para escolha de estratégias.

novais raquel.

Cita:

novais raquel (2010). *Desenvolvimento institucional: constrangimento para escolha de estratégias*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/386>

Desenvolvimento institucional: constrangimento para escolha de estratégias parlamentares

Raquel Novais (rqnovais@hotmail.com)

Doutoranda em Ciência Política

Departamento de Ciência Política - Universidade Federal de Minas Gerais

(DCP-UFMG)

Resumo

O objetivo deste trabalho é analisar a relação entre o desenvolvimento institucional das casas legislativas e as estratégias que os deputados utilizam ao se colocarem diante das câmaras das televisões institucionais. Hipotetiza-se que o desenvolvimento institucional regula a participação dos deputados na programação das televisões legislativas sub-nacionais, influenciando a escolha das estratégias que os parlamentares utilizam quando estão sendo filmados. A arena televisiva institucional funcionaria como um espaço onde os deputados definem suas estratégias de comunicação para falar com seus públicos – eleitores, parlamentares, membros dos partidos, grupos de interesse. Propõe-se a construção de um índice de desenvolvimento institucional das casas legislativas, considerando alguns indicadores que compõem o ambiente informacional. Supõe-se que uma vez que um vez tendo sua imagem veiculada nos canais televisivos os constrangimentos institucionais são relevantes para a escolha das estratégias dos deputados estaduais.

Introdução

O objetivo deste trabalho é focalizar os efeitos que o desenvolvimento institucional das casas legislativas subnacionais brasileiras causam nas estratégias dos deputados estaduais ao utilizarem os canais de televisões institucionais. Hipotetiza-se que o desenvolvimento institucional regula o tipo de participação dos deputados na programação das televisões legislativas, influenciando a escolha das estratégias que os parlamentares fazem no uso desse tipo de recurso, isto é, quando estão sendo filmados. A arena televisiva institucional funcionaria como um espaço onde os deputados definem suas estratégias de comunicação para falar com seus públicos – eleitores, parlamentares, membros dos partidos, grupos de interesse. Mas, ainda que sejam performances individuais, as estratégias escolhidas não escapariam aos constrangimentos institucionais endógenos à instituição. Ou seja, argumenta-se que o grau de desenvolvimento institucional é um elemento que interfere diretamente na escolha de tais estratégias parlamentares.

O ponto de encontro e de interação entre o parlamentar e a instituição induz a uma discussão sobre qual conceito de instituição se está abordando. Segundo afirma Reis, as instituições políticas representam a consequência de um “jogo” estratégico complexo e profundo e que:

“os agentes sociopolíticos devem ser considerados como sujeitos por se colocarem fins e agirem em busca de sua realização, a observação que se impõe desde logo é a de que falar de intencionalidade, ou do agente como sujeito, implica, por si mesmo, falar de racionalidade” (Reis, 2000:127).

Assim, as instituições são objeto passível de manipulação e construção deliberada por parte de seus membros. Ou seja, indivíduos dentro das instituições podem ter o comportamento e seus cálculos afetados pelas normas, regras e procedimentos que constituem as instituições, ao mesmo tempo em que, em outra direção, desenham e estruturam a instituição na qual estão inseridos. A instituição tanto aparece como contexto da ação ou interação como também objeto dessa ação (Reis, 2000:135). E em se tratando de instituições políticas o que está em jogo é exatamente o se deparar com o conflito. Assim, o desenho institucional deverá buscar

um caminho que leve os indivíduos a eliminarem esse conflito ou o enquadrarem ou o regularem.

Em uma revisão sobre as variadas formas do institucionalismo, Peters (1999) chega à conclusão que, para além da análise da influência do indivíduo sobre a instituição ou desta sobre o indivíduo, o que conta, ao fim e ao cabo, é que as instituições importam em todas as análises ou correntes metodológicas da ciência política. Peters afirma:

“O ponto fundamental que unifica a todos os enfoques e seus diversos componentes é simplesmente que consideram as instituições o elemento central da vida política. Nestas teorias as instituições são a variável que explica a maior parte da vida política e são também os fatores que requerem explicação. O argumento básico é que as instituições contam [grifo do autor] e contam mais que qualquer outra coisa que se pudera usar para explicar as decisões políticas” (Peters, 1999: 218).

Neste presente trabalho, toma-se como conceito de instituição:

“conjuntos de regras e incentivos que fixam as condições para a racionalidade restringida e estabelecem um ‘espaço político’ dentro do qual podem funcionar muito atores interdependentes. Assim, nestes modelos se espera do político individual que atue com vistas a maximizar o benefício pessoal, mas suas opções estão inerentemente restringidas devido os políticos operarem dentro do conjunto de regras de uma ou mais instituições. (Peters 1999:72).”

As instituições constroem e moldam os recursos dos indivíduos e estes por sua vez, calculadamente, desenham determinadas instituições para atuar dentro delas e conseguir seus objetivos. Nota-se que a influência de um sobre o outro não é unidirecional, mas bidirecional e, por muitas vezes, pluridimensional, até por que na política o jogo é jogado em diversas arenas e em tempos distintos (Tsebelis, 1998). Na perspectiva do institucionalismo da escolha racional “as instituições têm a capacidade de produzir racionalidade coletiva a partir das ações racionais individuais que, sem a presença das regras institucionais, poderiam gerar uma irracionalidade coletiva” (Peters, 1999: 74).

Neste trabalho será apresentada a relação entre o desenvolvimento institucional como um elemento constrangedor da relação entre representante e representado

quando esta está sendo mediada pelas televisões legislativas. Para tanto, o recorte sobre desenvolvimento institucional terá como foco analítico a dimensão informacional. Com isso, se faz necessário a construção de um índice que meça o desenvolvimento institucional das casas legislativas, considerando principalmente os indicadores que incrementariam o ambiente informacional. Supõe-se que uma vez que estejam sendo filmados e tendo sua imagem veiculada pelos canais televisivos os constrangimentos institucionais são relevantes para a escolha das estratégias que os deputados estaduais utilizarão. Na sequência, será preciso identificar onde as televisões institucionais estão localizadas dentro da estrutura interna das casas legislativas e quem as controla, tanto do ponto de vista da operacionalização/funcionamento quanto da condução da definição da linha editorial.

Portanto, na primeira sessão será apresentada uma discussão teórica sobre a organização institucional e como ela pode impactar o comportamento parlamentar. Na segunda sessão, será apresentada a proposta de construção de um índice de desenvolvimento institucional e sua aplicação para a análise aqui proposta. Na terceira e última sessão, será apresentada a localização das TVs dentro das casas legislativas, uma vez que isto interferiria na definição da visibilidade produzida para os deputados.

1.1. A influência do desenvolvimento institucional sobre as estratégias legislativas

A forma como os legislativos se organizam tem sido tema recorrente nos estudos da ciência política. A atenção dispensada a este objeto tem uma forte razão de ser, afinal a maneira como os corpos legislativos se estruturam define a distribuição do poder interno, conseqüentemente desenha os percursos de todo o processo decisório e, no tema que aqui mais interessa, influencia o tipo de visibilidade produzida pela instituição e pelos parlamentares. Como aponta Tsebelis, “o projeto institucional fornece uma maneira sistemática de pensar a respeito das instituições políticas. As instituições não são consideradas somente como coerções herdadas, mas possíveis objetos da atividade humana” (1998:24). O pressuposto é de que ao olhar para o desenho e o desenvolvimento institucionais poder-se-á produzir inferências sobre como estes pesam sobre o comportamento dos indivíduos e como se transfigura em cálculos na definição das estratégias. Segundo a tradição da escolha racional, “a

abordagem usual das instituições é estudar os tipos de comportamento que elas causam”. (Tsebelis, 1998:97).

Há uma discussão na literatura que trata da dinâmica da relação entre as instituições e os indivíduos segundo o pressuposto da racionalidade. Ao apresentar o tema da racionalidade na política, Reis (2000) aponta que a questão de se institucionalizar mecanismos de tomada de decisões colectivas

“representa um desafio e um problema não somente no sentido de obstaculizar que tais mecanismos redundem ao submetimento de alguns homens a outros, mas também para garantir que a atuação destes mecanismos possa ser eficiente com respeito aos fins de qualquer natureza eventualmente perseguidos pela coletividade.” (Reis, 2000:13).

Para este autor, a racionalidade tem um conteúdo operativo e que involucra “a idéia de um sujeito (ou de sujeitos) que se propõe(m) fins e trata(m) de realizá-los através da “manipulação” das condições de seu ambiente” (2000: 73). Ou como assinala Tsebelis (1990: 21), “a atividade humana é dirigida pelo objetivo e é instrumental e os atores individuais e institucionais tentam promover ao máximo a realização de seus objetivos. A este suposto básico chamo *pressuposto da racionalidade*” [grifo do autor].

De acordo com Reis, para analisar uma determinada política ou uma decisão em termos de eficácia ou racionalidade se faz necessário adotar um ponto de vista de um determinado ator, “de modo que se possa estabelecer com clareza os objetivos da política em questão para discutir, em seguida, os problemas relativos às condições de sua ajustada realização em um ambiente dado” (Reis, 1999:98). Nesta pesquisa, os atores analisados são os deputados estaduais a partir dos contextos institucionais das assembleias para as quais eles foram eleitos. Assim, estará em foco o que Reis aponta como o momento necessário de que a ciência política se volte para o *output* do processo político (2000: 97). Ademais das relações propriamente institucionais e internas às casas legislativas, é necessário analisar o resultado e, portanto, o conteúdo que vem à luz do comportamento e das atitudes racionais tomados pelos deputados em estudo, em um movimento que tem início no cálculo individual, passa pelo ambiente da instituição política onde está inserido e chega aos representados.

Teoricamente fundamentado no pressuposto da racionalidade, este trabalho se configura em uma tentativa de contribuir para o avanço de uma agenda de pesquisa sobre os legislativos subnacionais. A grande referência dos trabalhos comparados sobre legislativos continua sendo o estudo das instituições norte americanas, ainda que a agenda na América Latina e no Brasil já tenha sido ampliada e se transformado em objeto de fecundos trabalhos. (Anastasia, 2001; Santos 2001; Grossmann, 2001; Alcântara; 2006; Magna e Renó, 2009).

Um estudo seminal de Polsby (2007) e que não pode deixar de ser mencionado mostra as características do processo de institucionalização da câmara dos deputados dos Estados Unidos. Com um enfoque determinista, Polsby define o grau de institucionalização de uma casa legislativa a partir de três características, quais sejam, diferenciação de seu ambiente ou o estabelecimento de limites em relação a outros espaços da sociedade; complexidade de sua organização interna; e, critérios universais e métodos automáticos para condução dos assuntos internos (2007: 222). As variáveis apresentadas por ele vão sempre em uma linha crescente de complexificação marcada pela temporalidade e, por sua vez, sustenta o argumento de um desenvolvimento progressivo do legislativo.

As raízes históricas do desenho institucional do congresso norte americano é a linha condutora do trabalho de Squire e Hamm (2005). Eles argumentam que o modo de organização legislativa das colônias americanas influenciou diretamente o desenho institucional do congresso norte americano. Para eles, essa análise pode ser justificada em função de que os dois níveis do legislativo têm uma “mesma cultura, o mesmo histórico político e os mesmos ideais republicanos” (2005:2), além de um similar contexto eleitoral. As variáveis consideradas para a análise foram o tamanho dos distritos e a existência de bicameralismo nas assembleias coloniais. E, seguindo a lógica proposta por Polsby, Squire e Hamm mostram como as assembleias foram se complexificando com o passar do tempo e como esse amadurecimento na época colonial acabou por conformar a organização do próprio Congresso Nacional dos Estados Unidos da América.

Mas tomar como referência os estudos norte americanos sobre a organização legislativa tem outros impactos, para além da simples constatação da existência de modelo a ser ou não seguido ou, ainda, simplesmente imitado. Abordar esses estudos como referência tem quais implicações? Por que importa saber como os americanos organizam suas instituições? Uma implicação se encontra na discussão sobre a

possível influência que o modelo norte americano exerceu sobre os legislativos mundo afora.

Este debate ganha corpo em estudo conduzido por Rae e Power (2006), que propõem uma profunda reflexão sobre o processo de difusão do modelo de organização do congresso norte americano. Já de saída eles questionam as pesquisas que são feitas sobre o Congresso norte americano e que não se propõem avaliar se os resultados encontrados são realmente passíveis de generalizações para outros cantos do mundo. Por isso, eles questionam enfaticamente: “o estudo do legislativo é o estudo do Congresso norte americano?” (2006:). E mais, “qual o alcance do Congresso norte americano como modelo para outros legislativos ao redor do mundo?”.

Os autores supõem que essa disputa entre cientistas políticos de colocar o congresso norte americano como modelo decorre de alguns fatores. Primeiro, o bicameralismo do congresso é bem desenhado, sendo as duas casas visivelmente poderosas com suas comissões permanentes e que cobrem todo o espectro das atividades governamentais. Outro fator se dá em função de os Estados Unidos terem, segundo estes autores, um sistema de partidos fraco, fazendo com que os seus membros definam muito cedo o caminho que trilharão para desenhar sua carreira parlamentar. Além disso, Power e Rae destacam o fato de o presidente norte americano ter de negociar intensamente para que suas propostas sejam aprovadas, diferentemente do que ocorre em outros regimes democráticos onde o executivo se sobrepõe fortemente ao legislativo e tem facilidade de aprovação de suas matérias.

Estes autores apontam que o congresso norte americano pode sim ser um modelo de desenho institucional para outros legislativos. Contudo, enfatizam que mesmo o que pode ser óbvio, precisa ser demonstrado. Seguindo essas orientações, é preciso realmente analisar de modo comparado como estão desenhados e como funcionam legislativos que se encontram em contextos sociais, políticos e culturais tão distintos ao congresso norte americano. A combinação de distintas variáveis - como sistema partidário, forma de governo ou sistema eleitoral - pode produzir em diferentes sociedades resultados não tão óbvios.

As teorias positivas da organização legislativa apresentam três modelos de organização legislativa: o distributivista, o informacional e o partidário. Traço comum desses modelos é a racionalidade dos atores que buscam otimizar os recursos investidos na obtenção de seus fins e que eles agem prioritariamente em busca da

reeleição - no caso norte americano -, e incremento da carreira - no caso brasileiro. Não interessa aqui apresentar detalhadamente as características de cada um desses modelos, afinal, o comportamento dos legisladores, independentemente de qual modelo de organização ele esteja submetido, será constrangido pelas regras e procedimentos da instituição. Além disso, não é desejável colocar instituições complexas em modelos fechados e nem tão pouco relativizar a ponto de analisá-las apenas a partir da preponderância de um ou de outro modelo de organização legislativa.

A discussão até aqui apresentada se faz necessária à medida em que se quer analisar a definição do uso estratégico de canais de televisão pelos parlamentares estaduais brasileiros a partir da organização legislativa, mais especificamente do grau de desenvolvimento institucional das casas pesquisadas. As televisões legislativas são criadas em momentos distintos nas casas analisadas e dispor da mesma possibilidade formal de criar o canal televisivo -, passando a integrar a estrutura das casas legislativas. Ressalta-se que as televisões são, naturalmente, um recurso relevante e uma arena privilegiada, pelo poder que têm de incrementar a visibilidade pública dos parlamentares e das atividades desempenhadas na arena legislativa, interferindo, portanto, diretamente na relação representante/representado.

A questão fundamental que ora se coloca é: por que as TVs se estruturam nas assembleias legislativas no Brasil em momentos distintos? O grau de desenvolvimento institucional impacta o uso desses canais por parte dos deputados? Ou, formulando de outra maneira: haveria um grau comum de desenvolvimento institucional que favoreceria a escolha de determinadas estratégias dos deputados ao usarem o recurso da arena televisiva na mediação de sua relação com o eleitor?

Desde a promulgação da Lei de Cabo Difusão, em 1995, todas as instituições públicas têm a possibilidade de criar canais próprios de televisão. Desde então, os cidadãos podem acompanhar o que se passa na Câmara dos Deputados (TV Câmara), no Senado (TV Senado), no judiciário nacional (TV Justiça) e em Assembleias Estaduais (Tvs Legislativas) e em câmaras municipais. Essa tendência das instituições em criar seus próprios canais televisivos já tem mobilizado alguns estudiosos como Renault (2004), Jardim (2008), Sant'Anna (2009). Sant'Anna, por exemplo, estuda esse fenômeno e conceitua e debate o papel que essas televisões e outros veículos institucionais passam a ocupar na cena midiática. É dele o termo

“mídias das fontes” que já foi incorporado em estudo desenvolvido na tese de Márcia Jardim sobre o processo de criação das TVs legislativas no Brasil.

Considerando a possibilidade formal que cada assembléia teve a partir de 1995 em criar um canal televisivo, vê-se que isto de fato não ocorreu em um movimento que se poderia identificar como “bola de neve”. Assim, hipotetiza-se que o desenvolvimento institucional pode ser um incentivo ou mesmo um empecilho ao funcionamento da televisão na casa legislativa. Mas como identificar empiricamente o grau de desenvolvimento institucional de uma assembléia legislativa brasileira? A literatura indica como poderia ocorrer o processo do desenvolvimento, mas como medir o estado atual desse grau de institucionalização e poder, conseqüentemente, avaliar o impacto disto nas estratégias dos deputados diante das câmaras das TVs institucionais?

Além das questões acima, vale ressaltar que os modelos de gestão vigente nas televisões das assembléias são distintos. No caso do Estado de São Paulo, só para citar um exemplo, a TVAlesp é terceirizada e totalmente operacionalizada pela Fundação Padre Anchieta. Isso leva a um outro ponto importante: o modelo de gestão também resultaria do grau de desenvolvimento institucional no cenário do legislativo subnacional?

1.2 Dimensão informacional no contexto de desenvolvimento institucional

Os estudos comparados sobre a organização e funcionamento das casas legislativas em todos os níveis de governo dão mostras de que continua em aberto as muitas possibilidades de pesquisas nessa grande área da ciência política. Contudo, uma crítica contundente é apresentada por Kiewiet, Lowenberg e Squire. Para tais autores apesar do grande volume de pesquisas comparadas sobre o legislativo norte americano, elas continuam sendo inconclusivas e as perguntas que são propostas não necessariamente têm sido respondidas. (Kiewiet, Lowenberg e Squire, 2002:4),

Estes autores apontam as dificuldades dos estudiosos em desenvolver pesquisas comparadas cujos resultados possam ser generalizáveis para outras instituições. E para eles, um dos empecilhos para a generalização dos resultados residiria no fato de pesquisadores tratarem o congresso norte americano como *sui generis*. Ao decorrer do trabalho também demonstram os esforços já empreendidos por gerações de pesquisadores em torno do tema da organização legislativa. Uma vez

que o desenvolvimento institucional será analisado a partir da dimensão informacional é salutar recompor, ainda que brevemente, essa trajetória.

A geração primeva das pesquisas do Congresso norte americano tomou como base teórica o funcionalismo estrutural para analisar as atitudes e comportamentos dos indivíduos e, partir daí, tentaram produzir generalizações. Uma primeira geração de estudos, já mobilizando a escolha racional— Ferejohn, Fiorina, Tullock —, tentou explicar por que o congresso exibia tanto estabilidade se a teoria da escolha social predizia que com o passar do tempo haveria manipulação da agenda, resultando na possibilidade de não ocorrer um equilíbrio de resultados (Kiewiet, Lowenberg e Squire, 2002:6).

A grande contribuição do que os autores identificam como a segunda geração de pesquisa foi oferecer uma explicação teoricamente consistente sobre parte do comportamento do congresso norte americano. Nesta perspectiva, os estudos mostraram que estabilidade, resultados de deliberações resultam de restrições institucionais e procedimentais no percurso em que os legisladores fazem as escolhas. “Em resumo, compreender o processo pelo qual escolhas políticas são propostas, filtradas e finalmente consideradas é compreender boa parte de como as instituições trabalham/operam”, (Kiewiet, Lowenberg e Squire 2002:7).

Já a terceira geração de estudos avança ainda mais e tentam demonstrar que da mesma forma como é importante compreender como os arranjos institucionais produzem estabilidade e equilíbrio de resultados, também é necessário compreender como estes arranjos são eles mesmos escolhidos. A questão fundamental apontada nessa geração é de como o Congresso se organiza a si mesmo. Nesse sentido, autores como Mc Cubbins, Cox, Kiewiet, Dion, focaram seus estudos no partido majoritário dentro do congresso como um ator coerente que teria a prerrogativa de organizar ou reorganizar a instituição.

Kiewiet, Lowenberg e Squire (2002) ao abrir um leque amplo de perguntas apontam para o fato de que o estudo comparado legislativo ainda tem diante de si um longo caminho. Mas apontar a necessidade de que resultados de estudos sobre determinadas instituições sirvam para a análise de outras não significa generalizar a análise e sim os resultados. É desejável, portanto, que recortes sobre o estudo do legislativo continuem sendo feitos.

O funcionamento das comissões comitês, o sistema partidário, a profissionalização dos parlamentares, os efeitos da grande imprensa sobre o

comportamento dos legisladores, são alguns dos temas que mobilizam estudiosos mundo afora. Mas o que ora se propõe é olhar para as casas legislativas subnacionais brasileiras e analisar em que medida o desenvolvimento institucional impactaria a escolha das estratégias dos deputados estaduais quando estes se colocam diante das câmaras das televisões legislativas. Ao mesmo tempo, deve-se ressaltar, que são os próprios deputados que definem as regras dessa ocupação da arena midiática institucional. Por isso, o desenvolvimento institucional será estudado tão somente sob a perspectiva de sua dimensão informacional. Como mostram Kiewiet, Lowenberg e Squire (2002) muitas perguntas sobre os estudos legislativos ainda estão em aberto.

Mas por que a dimensão informacional importaria para o desenvolvimento institucional? O funcionamento dos canais de TV redundaria, em tese, em expressivo ganho de transparência política das casas legislativas e amplia a possibilidade de maior controle dos governados sobre seus representantes. Quanto mais sofisticado for o ambiente informacional das casas legislativas e, evidentemente, acessível aos representantes, mais possibilidade a instituição terá de garantir transparência e aumentar a possibilidade de controle por parte dos representantes. Assim, mais desenvolvida do ponto de vista institucional ela será. Quanto mais amplo e mais rico for o ambiente informacional, tanto melhores serão as condições para que os cidadãos possam tomar suas decisões políticas e acompanhar e controlar as atividades de seus representantes eleitos (Arnold, 2004; Cook, 2005; Krehbiel, 1992; Dahl, 1992). A produção de informação, portanto, é um ponto relevante no debate sobre as instituições democráticas e deve ser considerado ao se tratar de desenvolvimento institucional.

Sobre a circulação da informação, uma referência indispensável é Anthony Downs, ainda que ele esteja tratando de um contexto eleitoral. Para ele, o indivíduo antes de tomar suas decisões políticas se depara com o custo da informação que balizará suas decisões¹. O indivíduo de Downs é racional, no sentido de buscar a

¹ A análise de Downs se dá no contexto eleitoral e, para ele, antes de votar, o eleitor seguiria os seguintes passos: primeiro, reuniria informação relevante a cada questão sobre quais importantes decisões políticas foram (ou serão) tomadas; 2. Para cada questão, selecionaria, de toda a informação reunida, aquela que seria usada na decisão de voto; 3. Para cada questão, analisaria os fatos selecionados para chegar a conclusões factuais específicas sobre possíveis políticas alternativas e suas conseqüências; 4. Para cada questão, estimaria as conseqüências de todas as políticas prováveis, à luz de metas relevantes. Essa é uma estimativa de valor, e não estritamente factual; 5. Coordenaria as apreciações de cada questão numa avaliação líquida de cada partido que concorre na eleição. Esse é também um juízo de valor, talhado pessoalmente às metas do próprio eleitor; 6. Tomaria a decisão de

melhor adequação possível entre meios e fins, e sempre constrói um sistema de aquisição de informação. “Esse sistema consiste de um número limitado de fontes de informação, de cuja produção de dados ele seleciona uma parte para usar em sua tomada de decisão política” (DOWNS, 1999: 237). Os parlamentares são conhecedores desse sistema de informação e, portanto, buscam otimizar todos os recursos disponíveis dentro da instituição para incrementar sua interlocução com os representados. E, mais que otimizar os recursos, ele os moldam de maneira a favorecer seus interesses.

O contexto eleitoral como foco de análise da circulação da informação na teoria da democracia de Downs é ampliado pelo conceito de Poliarquia (Dahl, 1989), que considera a questão da informação para além dos períodos eleitorais.² Dahl chama a atenção para o fato de que o acesso dos cidadãos a informações seria um dado maximizador da democracia, pois possibilita a expressão dos diversos grupos da sociedade também no período pré-eleitoral.

Mas por quais canais circulam as informações nas casas legislativas? Como o sistema de comissões administra a questão da informação? Um legislador solitário sempre tem informação suficiente para votar determinadas matérias e, além disso, avaliar o impacto interno e externo de sua performance parlamentar? Essas questões remetem à forma como o legislativo se organiza, pois, em perspectiva neo-institucionalista, as estruturas das instituições desempenham papel crucial na produção de resultados políticos, pois “não somente as instituições fornecem informações úteis de um ponto de vista estratégico como também afetam a identidade, a imagem de si e as preferências que guiam as ações” (HALL e TAYLOR, 2003).

Sobre a organização legislativa toma-se a definição de que ela trata “de fato de batalhas sobre políticas públicas e quem as determinam” (KREHBIEL, 1992:1). Para além dessa definição, sabe-se que há várias formas de organização legislativa e

voto comparando as avaliações líquidas de cada partido e pesando-as para futuras eventualidades; 7. Decidiria, realmente em votar ou se abster. (DOWNS, 1999:229)

² O conceito da Poliarquia dahlsiana (1989), que tem sua inscrição no campo teórico da democracia procedimental, sistematiza oito critérios para identificar, minimamente, se um regime é mais ou menos democrático. Todos os cidadãos podem manifestar suas preferências entre as alternativas apresentadas, isto é, votam (1), cada voto tem peso idêntico (2), a alternativa com maior número de votos é a vencedora (3), o cidadão pode acrescentar alternativas às já apresentadas (4), existência de simetria informacional em relação às alternativas (5), as propostas mais votadas vencem as demais (6), as ordens dos servidores eleitos são executadas (7) e as decisões tomadas no período eleitoral são asseguradas nos interstícios eleitorais (8)

uma delas se pauta pela produção de um ambiente informacional. De acordo com Krehbiel (1992) - apontado por Kiewiet, Lowenberg e Squire (2002) como um dos expoentes da terceira geração dos estudos do legislativo -, a organização legislativa refere-se à alocação de recursos, atribuições e direitos parlamentares do legislador de forma individual ou agrupada.

“O conceito de organização legislativa inclui o direito de propor legislação, o direito de emendar legislação proposta por outro e direito de utilizar o staff para ajudá-lo a estudar e rascunhar legislação e emendamentos” (KREHBIEL, 1992:2).

Krehbiel chama atenção, ainda, para o fato de que as escolhas dos legisladores em relação à sua própria organização são importantes tanto para uma análise macro quanto micro do processo legislativo. Ele indica duas perspectivas para a organização legislativa, o modelo distributivo e o informacional. As teorias do modelo distributivo tendem a focar o individualismo. Este autor afirma que “a perspectiva distributiva sobre a organização legislativa descreve a legislatura como um corpo de escolha coletiva no qual o principal tarefa é alocar benefícios políticos”. As teorias informacionais também têm uma origem individualista, mas “a teoria informacional adota, unicamente, a noção do *expertise* político como um potencial bem comum. Se se obter e compartilhar, então o *expertise* político individual se distribui por todos, isto é, para todos os legisladores”, (KREHBIEL, 1992: 5)”. E ele continua:

“Como na perspectiva distributiva, teoria informacional vê os legisladores como arenas do conflito distributivo individual. Mas diferentemente da perspectiva distributivista, teoria informacional vê legislaturas como organizações que podem colher benefícios coletivos da especialização”.

A perspectiva informacional consiste em uma série de regras e procedimentos que alocam recursos e atribuem direitos parlamentares para que os legisladores possam usar os recursos de forma eficiente e para que eles exercitem os direitos consistentes tanto com os objetivos individuais quanto coletivos. Ainda, segundo Krehbiel, usando o conceito de equilíbrio legislativo, qualquer número de arranjos organizacionais pode ser analisado para determinar se os ideais normativos são

atingidos na presença de legisladores que assumidamente usam estrategicamente a informação.

Um problema que surge aqui é o da assimetria informacional, definida por Krehbiel como

“condition in which some legislators have better knowledge than others about the relationship between policies and outcomes. Precision of expectations about this relationship is roughly what empirical scholars mean by specialization or expertise. In most legislatures, expertise is universally needed but not uniformly distributed” (KREHBIEL, 1992:68).

Para o autor, o processo de escolha coletiva na presença de assimetria informacional é fundamentalmente incoerente, pois os atores têm que fazer escolhas com informações diferenciadas. Krehbiel está tratando visivelmente da questão informacional em uma perspectiva endógena, em direção ao uso que os parlamentares fazem da informação sobre as matérias legislativas. O argumento é construído em torno da informação no sentido em que ela se constitui em uma ferramenta para um melhor legislar. A circulação da informação para Krehbiel está ligada diretamente à formação de expertise do próprio legislador. Toma-se o argumento dele aqui em função de que de forma geral a essência da sinalização legislativa é o poder informacional. Portanto, a partir dessa perspectiva este trabalho toma a dimensão informacional para analisar o desenvolvimento institucional. Esse parece ser um caminho pertinente.

1.3.1. Desenvolvimento institucional, uma medida possível

Conforme apresentado na primeira sessão, toma-se neste estudo o pressuposto de que a forma como as organizações se estruturam interferem no comportamento e no processo de decisão de escolha de estratégias dos parlamentares, seja ela a estratégia de votação de determinada matéria ou a estratégia de escolher o público alvo para o discurso na tribuna. A partir de 1988, as unidades da federação brasileira reconfiguraram suas próprias constituições e os regimentos de suas casas legislativas estaduais a partir do parâmetro estabelecido pela então nova constituição do país. Portanto, nas letras dos regimentos de cada uma delas é possível identificar uma linha comum de organização e que poucas são as distinções de um Estado para o

outro. Em princípio e a partir da análise das letras dos regimentos, poderia-se supor que não há uma variação dos graus de institucionalização das assembleias legislativas.

A dinâmica parlamentar é complexa, são muitas as arenas, diversos os atores, múltiplos os interesses. Contudo, diante dessa complexidade, como medir o desenvolvimento institucional e possibilitar a análise de seu impacto sobre as estratégias individuais dos parlamentares? Um primeiro passo é admitir de saída que não há como criar um índice que sirva para abarcar todo o processo legislativo.

Sabe-se que diferentes indicadores como contexto político (relação executivo/legislativo), desenvolvimento econômico do Estado, configuração partidária, peso do Estado na política nacional e as próprias disputas internas às assembleias podem ter uma ingerência direta no grau de desenvolvimento institucional das casas legislativas estaduais causando impactos de maneira não homogênea.

Muitas vezes uma determinada área do parlamento pode apresentar um elevado grau de institucionalização e outra não. Portanto, ao invés de tentar construir um índice que dê conta de analisar todas as dinâmicas parlamentares, o esforço que aqui se propõe é o de modelar um índice focado em uma dimensão. Como a proposta aqui apresentada é analisar as estratégias dos deputados quando estão diante dos canais legislativos, a dimensão mais pertinente que se coloca é a informacional. Assim, desenvolvimento institucional será tomado conceitualmente como um índice que possibilite um eficiente desempenho das atividades parlamentares, tendo como pressupostos a transparência legislativa e a possibilidade de controle efetivo por parte dos representados em relação aos seus representantes.

No caso específico da dimensão informacional, para compor o índice de desenvolvimento institucional muitos são os indicadores que poderiam ser mobilizados, tais como o funcionamento do sistema de comissões; os mecanismos de interlocução entre representantes e representados; a existência prévia de outras mídias (rádio, internet, news letters, jornais); publicização automática das decisões internas; existência de escola legislativa; existência de ouvidoria. Esses indicadores seriam, inicialmente, os mais pertinentes em função de apontarem para uma preocupação institucional em tornar públicas informações e de maneira mais qualificada.

Mas compor um índice com um número alto de indicadores poderia implicar em uma perda de foco analítico. Portanto, para explicar a co-relação entre a variável independente, isto é, o desenvolvimento institucional, sobre a variável dependente - escolha das estratégias dos deputados estaduais ao usarem os canais de televisão legislativos – propõe-se um índice de desenvolvimento institucional composto por três indicadores. O primeiro seria o *ambiente midiático* da casa legislativa, o segundo a presença de *consultoria técnica* disponível e, o terceiro, seria a existência de *mecanismos de interlocução* entre representantes e representados.

Importa ponderar como é composto o ambiente midiático das casas legislativas uma vez que a existência de vários veículos de comunicação institucional revela uma preocupação do parlamento em garantir uma interlocução direta e não mediada pelas editorias dos veículos da grande imprensa com os cidadãos. Além disso, possuir uma rede de comunicação institucional revelaria também a possibilidade de uma maior transparência do legislativo, impactando, assim, diretamente no tipo de controle dos cidadãos em relação aos seus representantes (Maravall, 2003). Quanto mais um parlamento investe nos canais de comunicação direta com os cidadãos, mais os instrumentaliza para o exercício do *accountability* vertical (Arnold, 2004). Sendo assim, como *accountability* se constitui um dos atributos mais desejáveis da democracia, este seria um indicador bastante adequado para compor um índice que aponte para uma avaliação de uma maior ou menor grau de desenvolvimento institucional.

O segundo indicador, a presença de consultoria técnica disponível para os parlamentares, revela o investimento na formação de *expertise* e que, à sua vez, influenciará na maior capacidade dos deputados em ter informação qualificada (Krehbiel, 1992). E quanto mais *expertise* o deputado obtiver, mais poderá desenhar estratégias adequadas a alcançar os seus interesses e atingir os seus fins. Mas como essa formação de *expertise* não se dá apenas de maneira individualizada, será considerado na composição deste indicador a presença da consultoria tanto nos gabinetes, quanto nas comissões e na casa legislativa de forma geral.

Os mecanismos de interlocução com a sociedade também têm enorme potencial revelador do grau de desenvolvimento institucional. Afinal, uma casa legislativa que cria ferramentas para dialogar, nos interstícios eleitorais, com os cidadãos, pode ser considerada um parlamento que busca ampliar sua atuação para além das arenas internas. Os mecanismos de interlocução incrementam, ainda, a

transparência do legislativo e favorecem todo o processo de deliberação das políticas públicas.

Portanto, os três indicadores ora apresentados comporão da seguinte maneira o índice de desenvolvimento institucional:

Tabela 1. Composição de índice de desenvolvimento institucional

	Ambiente midiático	<ul style="list-style-type: none">• Boletins impresso• Newsletters do gabinete• Website• Rádio• Inserções de informes em canais abertos de rádio e TV• Agência de notícias• Jornal oficial
	Consultoria técnico especializada	<ul style="list-style-type: none">• Consultores nos gabinetes• Consultores nas comissões• Consultores para a Casa• Assessoria de imprensa gabinete• Assessoria de imprensa na Casa
	Mecanismos de	<ul style="list-style-type: none">• Audiências públicas realizada na Assembléia;• Audiências

	interlocução com a sociedade	públicas regionais; <ul style="list-style-type: none"> • Comissões populares
--	------------------------------	--

1.3 TVs, recurso estratégico disponível

Contudo, para relacionar desenvolvimento institucional e o uso estratégico das TVs, será necessário a apresentação das TVs que configuram o meio pelo qual os deputados - unidade de análise desse estudo - serão vistos e analisados.

As televisões legislativas têm se constituído objeto de análise para estudiosos que fazem recortes variados a partir da existência desses canais de comunicação institucional. Na literatura pode-se mapear alguns importantes estudos e um destes mostra que a existência ou não dessas televisões nos estados norteamericanos, na década de 1970, exerciam influência sobre os resultados da reeleição dos representantes na Câmara e no Senado (Crain e Golf, 1988). Outra pesquisa sistematiza o processo de criação da primeira TV legislativa brasileira, a TV da Assembléia de Minas Gerais, (Renault, 2004). Sant'Anna (2009) defendeu tese em que cunhou o termo “mídia das fontes” ao analisar não apenas a televisão do senado brasileiro, mas o conjunto de ferramentas de comunicação da casa que estão disponíveis aos senadores para falar diretamente com o cidadão sem a intermediação do que é chamado “grande imprensa”.

A origem das televisões das assembleias legislativas no cenário político brasileiro foi o tema central na tese de Jardim (2008). A pesquisadora compara a escolha do modelo de operação escolhido pelo Brasil com a foi feita nos EUA e França³, faz levantamento de como as TVs brasileiras estão vinculadas na estrutura organizacional das casas legislativas e discute o modelo de gestão dessas TVs. O objetivo principal da referida tese é mostrar como a TV legislativa interfere na relação representante/representado. Jardim afirma que

³ Nos EUA a TV do Congresso pertence a uma empresa privada que faz a cobertura das atividades parlamentares, não estando assim vinculada diretamente ao parlamento. No caso francês, há um único canal que cobre as atividades das duas Câmaras, com transmissão pela televisão a cabo, satélite, e, um dia por semana, pela televisão pública de sinal aberto.

“pesquisas de Renault (2003), Monteiro(2004) e Santana (2003) trazem importantes achados que mostram mudanças no comportamento dos parlamentares brasileiros como efeitos do funcionamento dos canais de televisão legislativos, ou seja, a partir da presença em plenário de um novo espectador, as câmaras de televisão”, (Jardim, 2007:73).

No entanto, o que se percebe é que este e outros estudos sobre as TVs, bastante elucidativos em seus objetivos, estão focados no veículo em si e na sua relação com o poder institucional. As TVs se constituem como a variável dependente em todos esses estudos, ou seja, são elas que tentam ser explicadas e analisadas. Porém, além de constatar que a presença de uma TV institucional impacta as atividades e o comportamento parlamentares ou tem repercussões na arena eleitoral, é preciso saber quais estratégias são utilizadas pelos representantes ao serem filmados nos momentos em que estão exercendo suas atividades dentro do parlamento. A premissa é que essas estratégias não são determinadas apenas pelo fato de as câmaras de televisão estarem no plenário, nas salas onde se reúnem as comissões ou nas audiências públicas realizadas fora da assembléia. A forma como as casas legislativas são organizadas e o grau do desenvolvimento institucional interferem diretamente sobre as escolhas das estratégias dos parlamentares individualmente.

A presença das TVs certamente alterou o comportamento dos parlamentares⁴, que racionalmente passam a operar esse recurso em seu benefício. Mas as estratégias de uso dos deputados são construídas também a partir de outros fatores, como os constrangimentos institucionais das casas legislativas, o papel dos partidos na vida legislativa e a ambição política de cada parlamentar.

As perguntas por ora colocadas nos estudos sobre as TVs legislativas vão em uma direção buscando responder em que medida os canais de comunicação exercem algum tipo de poder sobre a carreira dos deputados ou como esses meios aumentam a possibilidade de um incremento no *accountability* vertical (Renault, 2004; Jardim, 2008).

⁴ Relatos de funcionários das TVs Assembléias da Bahia, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, dão conta de que após o início das transmissões muitos deputados passaram a cortar o cabelo com mais frequência, passaram a sentar no plenário com mais compostura e a vestir ternos mais alinhados.

De maneira normativa, pode-se afirmar que, ao serem criadas, as televisões possibilitaram uma maior transparência das casas legislativas, uma vez que elas permitem que os cidadãos, caso queiram, acompanhem diretamente a atuação dos parlamentares em seu local de exercício da representação. Consequentemente, essa janela do parlamento aumentaria o controle dos representantes pelos representados (Jardim, 2008). A presença das TVs dentro do parlamento também influenciaria o resultado eleitoral (Crain e Goff, 1988) ou poderia impactar a carreira política dos deputados estaduais. Vale ressaltar que, diferentemente do período eleitoral, quando há regulamentação explícita do uso de cada *frame* do tempo da propaganda eleitoral pelos candidatos, as televisões legislativas garantem enorme visibilidade para os representantes durante todo o interstício eleitoral.

Para além de pesquisar as televisões orientado pelo campo de estudo que investiga a relação entre mídia e política, parece interessante realizar uma inversão dessa ordem e seguir o percurso em que a relação seja iniciada pela ótica da política sobre o uso da mídia. Afinal, como mobilizam os representantes este recurso que se coloca disponível durante todo o seu mandato? Quais estratégias cada deputado lançará mão ao entrar na “Acrópole Eletrônica”⁵? Essas perguntas nortearão os capítulos seguintes deste trabalho. Por ora, é preciso situar onde estão as TVs legislativas dentro dos parlamentos subnacionais brasileiros. A pergunta que orienta essa localização é: a televisão legislativa está efetivamente acessível a todos os parlamentares?

1.2.1. TVs assembleias brasileiras

Levantamento realizado em todos os sites das assembleias dos 27 estados da federação, mostra que até agosto de 2009 apenas seis estados (AP, MA, PA, PR, RR e TO) não instalaram canais de televisão legislativas, sendo que no caso do Maranhão há transmissão ao vivo das sessões plenários por meio da internet.

Desde a promulgação da Lei de Cabo Difusão, em 1995, todas as instituições públicas têm a possibilidade de criar canais próprios de televisão. Desde então, os cidadãos podem acompanhar o que se passa na Câmara dos Deputados (TV Câmara), no Senado (TV Senado), no judiciário nacional (TV Justiça) e em Assembleias Estaduais (Tvs Legislativas) e em câmaras municipais. No Brasil, as televisões

⁵ Crain e Goff, 1988

legislativas são criadas em momentos distintos nas casas analisadas e passam a integrar a estrutura das casas legislativas.

A TV da Assembléia de Minas Gerais entrou no ar em novembro de 1996 e foi o primeiro canal legislativo criado na América Latina⁶, antes mesmo da criação da Lei de Cabo Difusão (Lei 8.977/95). Essa lei regulamenta a transmissão por meio da tecnologia de cabo. Seis meses após a TV mineira entrar em funcionamento, o Senado colocou no ar seu canal, seguido pela Câmara dos Deputados. Desde então, as TVs foram ganhando espaços dentro dos corpos legislativos sendo criadas em vários níveis de poder, desde câmaras municipais, passando pelo judiciário, até pela TV Brasil⁷, que entrou no ar em dezembro de 2007.

Assembléias Legislativas e presença de canais próprios de TVs

Estados	TV Legislativa	Ano de Criação	Transmissão
Acre (AC)	SIM	*	
Alagoas (AL)	SIM	2007	
Amapá (AP)	Não	*	
Amazonas (AM)	SIM	2002	Cabo
Bahia (BA)	SIM	2007	Cabo
Ceará (CE)	SIM	2006	Canal Aberto
Espírito Santo (ES)	SIM	2002	Cabo
Goiás (GO)	SIM	1997	Cabo
Maranhão (MA)	Não	-----	
Mato Grosso (MT)	SIM	2001	Cabo
Mato Grosso do Sul (MS)	SIM	2002	Cabo
Minas Gerais (MG)	SIM	1995	Cabo
Pará (PA)	Não	-----	
Paraíba (PB)	SIM	2004	Cabo
Paraná (PR)	Não	-----	
Pernambuco (PE)	SIM	2002	Cabo
Piauí (PI)	SIM	2007	Cabo
Rio de Janeiro (RJ)	SIM	1999	Cabo
Rio Grande do Norte (RN)	SIM	2003	Cabo
Rio Grande do Sul (RS)	SIM	2001	Cabo
Rondônia (RO)	SIM	*	Cabo
Roraima (RR)	Não	-----	
Santa Catarina (SC)	SIM	1999	Cabo
São Paulo (SP)	SIM	1997	Cabo

⁶ Depois do Brasil, o primeiro país a criar canal de legislativo foi o México, em 2004; seguido de Chile, em 2001; Argentina, em 2004; e Peru e Venezuela em 2005. (Jardim, 2007)

⁷ A TV Brasil foi criada a partir de Medida Provisória enviada pelo presidente Luis Inácio Lula da Silva.

Sergipe (SE)	SIM	2004	Cabo
Tocantins (TO)	Não	-----	
Distrito Federal (DF)	SIM	Funcionou entre 1996 e 1997. Saiu do ar e voltou em 2004	Cabo

Fonte: elaboração própria a partir de informação do Portal da Câmara dos Deputados e dos sites das próprias assembleias (agosto/2009).

De acordo com levantamento feito por Jardim, as TVs assembleias no Brasil são todas financiadas com verba pública, os diretores são nomeados pelas mesas diretoras e nenhuma tem conselho editorial em atividade. O que difere entre as TVs institucionais brasileiras é que algumas têm sua estrutura operacional ligada à própria instituição, isto é, funcionários são do próprio quadro da assembleia e os equipamentos pertencem à instituição, e, em outras, a operação da TV é feita de maneira terceirizada. No caso das TVs analisadas neste presente trabalho, quatro - BA, CE, MG e RS pertencem ao quadro da própria casa legislativa e duas - RJ e SP - são operacionalizadas de forma terceirizada.

O canais de televisão legislativo são um recurso absolutamente relevante e constituem uma arena privilegiada. A televisão tem grande poder de incrementar a visibilidade pública dos parlamentares e das atividades desempenhadas na arena legislativa. Ela pode interferir diretamente na relação representante/representado. Evidentemente, a existência de tais canais tendem a publicizar a atuação parlamentar, gerando mais *accountability* (Renault 2004; Jardim 2008). Entretanto, não se pode supor que isso se dê de forma automática e de maneira equânime entre todos os parlamentares e, ainda, que a existência em si de uma televisão institucional seja condição suficiente para garantir um maior grau de transparência da atuação parlamentar. Definitivamente a arena televisiva não está isolada das outras arenas parlamentares. Os jogos nas assembleias certamente são aninhados (Tsebelis, 1998).

Considerações finais

A discussão até agora apresentada é a base teórica que está orientando o levantamento dos dados das casas legislativas para a composição do índice de

desenvolvimento institucional. Parte significativa da literatura mostra que a organização legislativa interfere no comportamento do parlamentar individualmente. E essa mesma literatura mostra que as instituições são moldadas pelos indivíduos. Hipotetiza-se, até aqui, que, a despeito desse círculo vicioso, não apenas o tipo de organização legislativa constrange as estratégias dos deputados, mas o grau de desenvolvimento institucional exerce uma preponderância maior ou menor sobre o deputado estadual.

Referências bibliográficas

ANASTASIA, Fátima – Transformando o Legislativo: a experiência da Assembléia Legislativa de Minas Gerais. In: SANTOS, Fabiano (Org.). *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*. Rio de Janeiro; Editora FGV, 2001.

ARNOLD, R. Douglas – *The Logic of Congressional Action*. Princeton University Press, 1990.

ARNOLD, R. Douglas – *Congress, the Press, and Political Accountability*. Princeton University Press, Russell Sage Foundation. 2004

CAREY, M. John – *Legislative Voting and Accountability*. Hanover, 2006.

COOK, Timothy E. – Public Policy toward the Press: What Government Does For the News Media, IN: OVERHOLSER, Geneva e JAMIESON Kathleen Hall - *The Press*, Oxford University Press, 2005.

CRAIN, W. Mark e GOFF, Brian L. – *Televised Legislatures: Political Information Technology and Public Choice*. Kluwer Academic Publishers. Massachusetts, 1988.

JARDIM, Márcia de Almeida. – *Antenas do Legislativo: Uma análise dos canais de televisão do Poder Legislativo no Brasil*. Tese de doutorado. Campinas. 2008.

KREBHIEL, Keith – *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1992.

LÖWENBERG, Gerhard; SQUIRE, Peverill; KIEWIET, D. Roderick. *Legislatures: comparative perspectives on representatives assemblies*. Ann Arbor: Michigan Press, 2002.

MARAVALL, José María – El control de los políticos. Madrid, Ed. Taurus. 2003.

MAYHEW, David R. – *Congress The Electoral Connection*. New Haven and London, Yale University Press. 1974.

PETERS, B. Guy – *El Nuevo Institucionalismo*. Espanha, Gedisa Editorial. 1999.

POWER, Timothy J.; RAE, Nicol. *Exporting congress? The Influence of the U.S Congress on world legislatures*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006.

REIS, Fábio Wanderley – *Política e Racionalidade*. Belo Horizonte, Editora UFMG. 2000.

RENAULT, Leticia – *Comunicação e Política nos canais de televisão do Poder Legislativo no Brasil*. Belo Horizonte, Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2004.

SÁEZ, Manuel Alcântara – Políticos y política en América Latina. Fundación Carolina. Madrid, 2006.

SANT'ANNA, Francisco – *Mídia das Fontes: um novo ator no cenário jornalístico brasileiro*. Senado Federal. Brasília 2009.

SARTORI, Giovanni. *A Teoria da Democracia Revisitada*. 1994.

TSEBELIS, George – *Jogos Ocultos: Escolha racional no Campo da Política Comparada*, São Paulo, Edusp. 1998

IYENGAR, Shanto – *Is Anyone Responsible? How Television Frames Political Issues*, The University of Chicago Press, 1991.

Consultas aos sites

<http://www.al.ce.gov.br/>

<http://www.almg.gov.br/>

<http://www.alepe.pe.gov.br/>

<http://www.alerj.rj.gov.br/>

<http://www.al.sp.gov.br/portal/site/alesp/>

<http://www.al.rs.gov.br/>

<http://www2.camara.gov.br/>