

ESCOLA SUPERIOR DO PARLAMENTO CEARENSE-UNIPACE

O PAPEL DA ASSESSORIA PARLAMENTAR COMO MEDIADORA ENTRE O PARLAMENTAR E OS ELEITORES

Orlando Silveira Borges Junior¹

Professora Adriana Soares Alcântara²

RESUMO

Este artigo analisa o papel da assessoria parlamentar como mediadora nas relações entre parlamentares e eleitorado, discutindo a importância desse elo para o fortalecimento da democracia representativa. O estudo se baseia em autores(as) clássicos(as) e contemporâneos(as) e combina revisão bibliográfica e análise documental para mapear funções, práticas e desafios das assessorias parlamentares no Brasil da atualidade, tendo como lugar de estudo a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Os resultados encontrados permitem identificar que as assessorias parlamentares exercem um conjunto diversificado de funções na interface com o público, atuando simultaneamente como comunicadoras, articuladoras políticas, tradutoras técnicas e promotoras da participação cidadã.

Palavras - chave: Assessoria parlamentar; Representação política; Democracia; Comunicação política.

1 INTRODUÇÃO

A relação entre representantes e representados é um dos pilares centrais da democracia representativa.

A pessoa eleita para agir em nome do povo, precisa manter canais de diálogo que assegurem legitimidade e flexibilidade. Contudo, no dia a dia do exercício legislativo, o volume de demandas, a complexidade técnica e o ritmo político exigem o apoio de profissionais especializados.

¹Graduado em Gestão de Recursos Humanos pela Universidade Estadual Vale do Acaraú – UVA. osb_jr@hotmail.com – (85) 99922.0241

²Doutora e Mestra, em Políticas Públicas pela UECE, com estágio pós doutoral na UFPI. Pesquisadora nas áreas de organização partidária, participação e exclusão política de grupos minorizados, eleições, gênero, direito e política. adri.alcantara1969@gmail.com

A assessoria não é composta de meros auxiliares técnicos, mas agentes estratégicos(as) que influenciam a comunicação, formulação de políticas e prestação de serviços às pessoas cidadãs.

De acordo com a **Resolução 698/2019** da Assembléia Legislativa do Ceará (ALECE), que trata da estrutura administrativa e de cargos comissionados, havia um limite para a quantidade de assessores por gabinete.³ Com o novo Regimento Interno da ALECE, atualizado pela **Resolução 776/2025**, não há mais previsão explícita de limite máximo de pessoas para assessoria por gabinete (como era “máximo de 35” na **Resolução 698/2019**). Destaca-se, no Regimento Interno novo, a previsão para a Verba de Desempenho Parlamentar (VDP), usada para custear despesas do mandato, inclusive assessores.

O presente artigo traz, em duas seções: **a)** uma abordagem histórica sobre a origem da figura da assessoria parlamentar, suas funções e a importância do exercício de suas atribuições para o desempenho eficaz das funções representativas dos parlamentares estaduais, e, **b)** o papel da assessoria parlamentar como mediadora do processo representativo. Ao final, são feitas contribuições para o aprimoramento das funções analisadas.

Esta pesquisa tem por finalidade combinar fundamentos teóricos com uma análise prática do funcionamento das assessorias parlamentares e de seu papel na mediação entre a atividade do seu parlamentar e de seus eleitores no Brasil da atualidade.

2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA ASSESSORIA PARLAMENTAR NO BRASIL

A assessoria parlamentar no Brasil passou por um longo processo de desenvolvimento institucional, acompanhando as transformações do Estado e do próprio sistema representativo. De uma atividade inicialmente informal e baseada em relações pessoais, a assessoria evoluiu para estruturas técnicas especializadas que hoje desempenham papel decisivo no suporte ao trabalho legislativo e na mediação entre parlamentares e sociedade.

³Art.81. “O provimento das funções de natureza comissionada de assessoramento parlamentar dar-se-á por iniciativa e indicação do titular do mandato eletivo, sendo limitada, por Gabinete, ao mínimo de 5 (cinco) e ao máximo de 35 (trinta e cinco) assessores, permitida a sua atuação na capital ou no interior do Estado, conforme determinação do parlamentar.”

2.1. PERÍODO IMPERIAL (1822–1889): ASSESSORAMENTO INFORMAL E REDES PESSOAIS

No período imperial, o assessoramento parlamentar era marcado pela informalidade. O Parlamento brasileiro, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, funcionava com aparato administrativo reduzido, composto principalmente por taquígrafos, secretários e copistas responsáveis pela produção de documentos e registros. Não havia cargos específicos destinados ao assessoramento político ou técnico dos parlamentares. Conforme destaca Carvalho (2003), o funcionamento do Estado imperial apoiava-se fortemente em relações pessoais e em práticas patrimonialistas, o que se refletia diretamente na dinâmica do Legislativo.

Deputados e senadores recorriam a colaboradores particulares, familiares, advogados de confiança e aliados locais para obter informações políticas, orientações jurídicas ou apoio administrativo. O assessoramento, portanto, era uma extensão das redes pessoais de cada representante e não constituía uma função institucionalizada ou profissional.

2.2. PRIMEIRA REPÚBLICA (1889–1930): CONTINUIDADE DO CARÁTER NÃO PROFISSIONAL

Durante a Primeira República, mantém-se o caráter pouco estruturado da assessoria parlamentar. Embora o novo regime republicano tenha alterado as instituições políticas, o Legislativo permaneceu com baixa capacidade técnico-institucional. As Casas Legislativas contavam basicamente com serviços de taquigrafia e apoio administrativo, sem quadros especializados para subsidiar o trabalho dos parlamentares.

Fausto (2018) ressalta que o período foi marcado pela forte influência das oligarquias estaduais, fazendo com que os parlamentares dependessem mais de suas bases locais do que de uma assessoria institucionalizada. Assim, o assessoramento parlamentar continuou sendo uma função pessoal, realizada por auxiliares contratados pelos próprios deputados ou senadores, sem regulamentação ou formação técnica específica.

2.3. ERA VARGAS (1930–1945): FORTALECIMENTO DA MÁQUINA ESTATAL E INFLUÊNCIA SOBRE O LEGISLATIVO

A chegada de Getúlio Vargas ao poder inaugurou uma fase de profunda reorganização do Estado brasileiro. Mesmo com o fechamento do Congresso durante o Estado Novo (1937–1945), houve forte expansão da burocracia pública e valorização do conhecimento técnico na administração. Gomes (2005) e Oliveira (1996) destacam que este período consolidou a percepção de que a condução do Estado exigia especialistas em diversas áreas, sobretudo direito, economia e administração.

Embora o Legislativo estivesse enfraquecido institucionalmente, a lógica de profissionalização da burocracia pública influenciou diretamente sua reestruturação no período pós-1946. A idéia de que o Parlamento também deveria contar com suporte técnico qualificado começou a ganhar relevância

2.4. CONSTITUIÇÃO DE 1946: INÍCIO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ASSESSORIA TÉCNICA

A redemocratização de 1946 trouxe nova configuração para o Congresso Nacional, que passou a desenvolver seus primeiros órgãos de consultoria técnica e serviços de pesquisa institucional. Criaram-se setores administrativos mais robustos, departamentos de estudo e documentação e assessorias jurídicas internas. Benevides (1981) observa que o Legislativo pós-Estado Novo precisava recuperar sua capacidade de atuação e, para isso, investiu em estruturas capazes de subsidiar o trabalho de formulação legislativa.

Ainda assim, o assessoramento diretamente vinculado ao gabinete parlamentar permanecia pouco regulamentado, mantendo-se a lógica de confiança pessoal. Porém, a existência crescente de departamentos técnicos inaugurava um modelo híbrido entre assessoria institucional e pessoal.

2.5. DITADURA MILITAR (1964–1985): EXPANSÃO DAS CONSULTORIAS E FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL

O regime militar impôs restrições ao funcionamento político do Congresso, mas, paradoxalmente, ampliou a estrutura técnica das Casas Legislativas. Figueiredo e Limongi (1999) explicam que, devido à limitação do debate político, o Legislativo voltou-se para a atividade técnica, especialmente orçamentária e jurídica. Nesse contexto, consolidaram-se carreiras de consultoria legislativa e criaram-se órgãos permanentes de assessoria, como consultorias de orçamento, consultorias jurídicas e setores especializados.

Essa profissionalização também alcançou Assembléias Legislativas, que, ao longo dos anos 1970 e 1980, incorporaram pessoas técnicas concursadas e ampliaram suas estruturas burocráticas. O período marcou a transição definitiva para um modelo de assessoramento mais institucionalizado, técnico e estruturado.

2.6. CONSTITUIÇÃO DE 1988: CONSOLIDAÇÃO CONTEMPORÂNEA DA ASSESSORIA PARLAMENTAR

A Constituição de 1988 ampliou de forma significativa as atribuições do Legislativo, fortalecendo o papel das comissões, o controle externo, o processo participativo e a atuação fiscalizadora. Esse novo cenário exigiu a ampliação e diversificação das equipes de assessoramento parlamentar.

Lemos (2013) afirma que, após 1988, o Parlamento brasileiro passou a demandar competências multidisciplinares, envolvendo direito, economia, políticas públicas, administração, comunicação estratégica e tecnologia. Além disso, aumentaram os cargos de confiança nos gabinetes e aprofundou-se a profissionalização das consultorias legislativas nas esferas federal, estadual e municipal.

A CF/88 representa, portanto, o momento decisivo em que o assessoramento parlamentar se torna elemento indispensável para a atuação legislativa eficiente e responsiva.

2.7. SÉCULO XXI: ASSESSORIAS COMO MEDIADORAS POLÍTICAS, COMUNICACIONAIS E DIGITAIS

No século XXI, a assessoria parlamentar passa a desempenhar papel estratégico na mediação entre representantes e pessoas representadas. A digitalização da política, a popularização das redes sociais e a intensificação da fiscalização pública ampliaram enormemente o papel da assessoria.

Borges e Messenberg (2020) demonstram que equipes parlamentares mais diversas produzem comunicação mais inclusiva e favorecem a aproximação entre o mandato e a sociedade. Já Oliveira Júnior (2022), analisando Assembléias Legislativas, identifica que as assessorias assumem funções que vão da produção legislativa à articulação política, atendimento às pessoas cidadãos, comunicação digital e gestão de redes sociais. Neste sentido, a assessoria parlamentar contemporânea caracteriza-se como uma estrutura multidisciplinar responsável por traduzir demandas sociais, apoiar a produção legislativa e promover a interlocução contínua entre o parlamentar e seus diversos públicos. Seu papel tornou-se essencial para garantir responsividade, legitimidade e eficiência no processo representativo.

3 A ASSESSORIA PARLAMENTAR COMO MEDIADORA ENTRE PARLAMENTARES E ELEITORES: IMPACTOS NA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E NA QUALIDADE DEMOCRÁTICA

A assessoria parlamentar ocupa uma posição estratégica no funcionamento das democracias representativas contemporâneas, especialmente em contextos complexos como o brasileiro. Ao atuar como “ponte” entre parlamentares eleitos e seus constituintes, essas equipes exercem funções essenciais nos vários tipos de mediação: a) comunicacional; b) técnica; c) político-territorial e d) participativa, que configuram e moldam a própria natureza da representação política.

3.1. MEDIAÇÃO COMUNICACIONAL

A assessoria parlamentar tem um papel central na construção da narrativa pública do mandato. Por meio de boletins, redes sociais, discursos e comunicação

institucional, assessores (as) transformam o trabalho legislativo em linguagem acessível para os eleitores. Essa mediação permite que o parlamentar “explique” suas ações, preste contas e mantenha uma relação simbólica mais próxima da população.

Entretanto, essa função comunicacional também implica um risco: o controle editorial sobre o que é divulgado pode filtrar demandas ou priorizar mensagens convenientes para a imagem do mandato, ao invés de refletir integralmente as necessidades sociais. A mediação comunicacional encampa a função de divulgar as tarefas institucionais executadas pelo(a) parlamentar com a difusão de conteúdos que informam o público sobre o trabalho parlamentar, incluindo boletins informativos, postagens em redes sociais, discursos, notas públicas e relatórios periódicos. Esse fluxo comunicacional contribui para a transparência e para a prestação de contas, elementos centrais da qualidade democrática.(Schedler, 1999). Considera-se a construção da imagem pública está contida nesse tipo de mediação, quando a assessoria molda a identidade política do(a)parlamentar perante o eleitorado. Essa dimensão engloba relações com a imprensa, estratégias de narrativa e comunicação de crise. Como observam Aggio (2011) e Alves (2017), a comunicação política contemporânea é marcada por disputas simbólicas, e a assessoria exerce papel fundamental na construção dessa presença pública.

Ainda na mediação comunicacional, está a tradução da atividade legislativa com a simplificação de temas complexos para linguagem acessível, traduzindo projetos de lei, votações e políticas públicas em conteúdos compreensíveis ao cidadão comum. Segundo Lemos e Ricci (2015), esse processo reduz assimetrias de informação e facilita o controle social sobre o desempenho legislativo. Entendemos que há uma função de aproximação entre representantes e pessoas representadas.

3.2. MEDIAÇÃO TÉCNICA

A assessoria parlamentar contribui para a produção legislativa por meio de análises de políticas públicas, redação de proposições (projetos de lei, requerimentos, emendas), pareceres e estudos legislativos. Em muitos casos, assessores ocupam o lugar de consultores internos e tornam-se fundamentais para a qualidade técnica das proposições apresentadas pelo parlamentar.

No Brasil, essa mediação técnica ajuda a transformar demandas sociais ou regionais em proposições legislativas viáveis, além de permitir ao parlamentar acompanhar com profundidade agendas complexas, especialmente em comissões e debates especializados.

A partir das demandas identificadas no contato com o público, a assessoria elabora notas técnicas, anteprojeto de lei, emendas e requerimentos. Ricci e Lemos (2004) destacam que a qualidade da produção legislativa depende diretamente da capacidade técnica das equipes parlamentares e da aproximação estabelecida com parlamentares e o eleitorado a quem se dirige o mandato.

As assessorias elaboram cartilhas, relatórios e pareceres destinados ao público, com o objetivo de explicar temas legislativos, políticas públicas e decisões parlamentares. Essas ações ampliam a compreensão da política e fortalecem a educação cidadã.

Ainda na mediação técnica, registra-se que há o acompanhamento de projetos de interesse da população em comissões, plenários e órgãos do Executivo, informando aos cidadãos sobre avanços, obstáculos e decisões relevantes.

3.3. MEDIAÇÃO POLÍTICO-TERRITORIAL

O papel de articulação entre o mandato e a base eleitoral é o que caracteriza a mediação político-territorial. Isso inclui organizar visitas, reuniões com lideranças locais, interlocução com movimentos sociais, entidades civis e institucionais nos territórios. Por meio dessa atuação territorial, os assessores operam como agentes políticos que mantêm o representante conectado com diferentes segmentos da população.

Esse tipo de mediação contribui para reforçar a presença do mandato em níveis micro (municipal, regional) e pode favorecer uma representação mais próxima e responsiva. Com essa intenção, as assessorias organizam agendas territoriais, reuniões, visitas e eventos, sustentando a presença do mandato nos municípios e regiões representadas.

Fenno (1978) já demonstrava que a relação do parlamentar com suas bases depende de estratégias organizadas, e no Brasil, grande parte dessa atividade é conduzida pela equipe parlamentar. As assessorias realizam escuta ativa de demandas comunitárias, coletando informações sobre problemas locais e

necessidades específicas. Essa escuta permite ao parlamentar transformar demandas territoriais em ações legislativas ou intermediações administrativas possibilitando uma articulação direta do mandato com organizações da sociedade civil, órgãos públicos, entidades de classe e movimentos sociais. Estudos como os de Oliveira Júnior (2023) evidenciam que essa atuação amplia a capacidade de diálogo e legitimação do mandato.

RESULTADOS

A análise histórica demonstra que a assessoria parlamentar no Brasil evoluiu de estruturas informais baseadas em confiança pessoal para equipes complexas, profissionalizadas e essenciais ao funcionamento da democracia contemporânea. O desenvolvimento institucional do Legislativo, especialmente após 1988, consolidou a assessoria como peça-chave na mediação entre os representantes e a sociedade, contribuindo para ampliar a transparência, a qualidade da produção legislativa e a capacidade de resposta dos mandatos parlamentares.

Os resultados demonstram que a assessoria parlamentar atua como elemento central no processo de mediação política, garantindo o fluxo de informações entre o mandato e a sociedade. A eficiência dessa mediação depende da estrutura organizacional, das competências comunicativas da equipe e da abertura do parlamentar à escuta pública.

É possível identificar que as assessorias parlamentares exercem um conjunto diversificado de funções na interface com o público, atuando simultaneamente como comunicadoras, articuladoras políticas, tradutoras técnicas e promotoras da participação cidadã. Essa multiplicidade de papéis faz da assessoria um componente imprescindível para o funcionamento da representação política, influenciando diretamente a responsividade, a legitimidade e a qualidade da democracia no Brasil.

CONCLUSÃO

O presente artigo apresentou um estudo acerca do papel da assessoria parlamentar dentro das Assembléias Legislativas, favorecendo a compreensão das atribuições, tarefas e desafios inerentes a esta função tão importante para a manutenção do mandato dos parlamentares e da atuação política no seu exercício.

Conclui-se que o fortalecimento das assessorias parlamentares é essencial para o aprimoramento da representação política no Brasil. Investir na formação técnica e ética desses profissionais contribui diretamente para o aumento da transparência e da legitimidade democrática.

A análise apresentada finda com a conclusão de que a assessoria parlamentar, enquanto mediadora da representação exercida pelas pessoas parlamentares (em quaisquer das Casas Legislativas) carece de atenção e de formação especializada, voltada para as especificidades aqui elencadas. É importante pensar que a assessoria exerce papéis de acolhimento, mediação, esclarecimento, suporte às pessoas assessoradas, entre outros. Entretanto, é necessário que os vários papéis sejam exercidos por diversas pessoas, preparadas para tal, sem que todas as atribuições sejam centralizadas em poucas pessoas.

Conclui-se, ao final, que as assessorias devem ser incrementadas nas Casas Legislativas, com o suporte necessário para que consigam desempenhar seus papéis efetivamente, com a implementação de avaliações e acompanhamentos que consigam ir além da designação como cargo comissionado. Há muito que estudar e escrever sobre os papéis das assessorias parlamentares.

REFERÊNCIAS

- AGGIO, Camilo. *Comunicação política e campanhas eleitorais na era digital*. São Paulo: Paulus, 2011.
- ALVES, Débora de Paula. *Comunicação política e imagem pública*. Belo Horizonte: Mazza, 2017.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A UDN e o udenismo: ambigüidades do liberalismo brasileiro (1945–1965)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem: a elite política imperial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: Edusp, 2018.
- FENNO, Richard F. Jr. *Home Style: HouseMembers in TheirDistricts*. Little, Brown andCompany, 1978.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- GOMES, Angela de Castro. *A invenção do trabalhismo*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- LEMOS, Leany Barreiro de Sousa. *O Congresso Nacional e a política no Brasil: história e instituições*. Brasília: Senado Federal, 2013.
- LEMOS, Leany; RICCI, Paolo. “*Produção legislativa e assessorias*”. In: NICOLAU, J.; POWER, T. (org.). *Instituições Representativas no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2015.
- OLIVEIRA JÚNIOR, João. *Assessorias parlamentares e a profissionalização do Legislativo nas Assembleias Estaduais*. Brasília: Enap, 2023.
- OLIVEIRA, Junior. “*O papel do assessor parlamentar no âmbito da Assembléia Legislativa de Minas Gerais*”. Minas Gerais, 2022
- RICCI, Paolo; LEMOS, Leany. “*O desempenho legislativo no Congresso Nacional*”. *Opinião Pública*, v. 10, n. 2, p. 215-246, 2004.
- SCHEDLER, Andreas. *The Politics of Accountability*. Hoboken: Oxford University Press, 1999.