

E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados

V. 10 N. 22, Jan./Abr. 2017

DOI: <https://doi.org/10.51206/e-legis.v10i22>

Sumário

Editorial

EDITORIAL

Antonio Teixeira Barros 3-4

Expediente

EXPEDIENTE

5

Artigos

CARACTERÍSTICAS DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, DE 2007 A 2010 7-24

Gustavo Reis Sabbag

O LEGISLATIVO MUNICIPAL CATARINENSE SOB A

PERSPECTIVA DE GÊNERO:
ORIGEM, TRAJETÓRIA E ADESÃO
À DEMOCRACIA 25-43

Carla Simara Luciana da Silva
Salasário Ayres, Renata Andrade
de Oliveira, Éder Rodrigo
Gimenes

RECRUTAMENTO MINISTERIAL
NO BRASIL: COMPARANDO AS
PRESIDÊNCIAS DE FHC E LULA 44-62

Adriano Codato, Paulo Franz

POSIÇÕES DE POLÍTICA
EXTERNA NOS MANIFESTOS DE
CAMPANHA DE DEMOCRATAS E
REPUBLICANOS NO PÓS-GUERRA
FRIA 63-82

Flávio Contrera

JORNALISMO EM VÍDEO PARA
WEB: O MODELO DA AGÊNCIA
SENADO 83-98

Tadeu Sposito do Amaral, Paulo
Ricardo dos Santos Meira

PLENARINHO: NOVOS
PARADIGMAS PARA NOVAS
GERAÇÕES 99-128

Ana Marusia Pinheiro Lima
Meneguín



O número 22 da **Revista E-Legis** apresenta a seus leitores uma edição com variadas temáticas com interface com o Poder Legislativo, começando com o artigo **Características da produção legislativa da Câmara dos Deputados de 2007 a 2010**, de autoria de Gustavo Reis Sabbag, em que analisa a produção do ponto de vista de sua abrangência, seus efeitos e sua temática, concluindo que a agenda parlamentar está focada cada vez mais em temas secundários.

Na sequência temos o texto de Carla Simara Luciana da Silva Salasário Ayres, Renata Andrade de Oliveira e Éder Rodrigo Gimenes intitulado **Legislativo municipal catarinense: gênero e origem, trajetória e valores políticos**, que a partir de dados do 1º Censo do Legislativo Municipal Catarinense, analisa a situação do estado, concluindo que há desigualdades gritantes na composição dos legislativos municipais em relação à participação feminina.

Os pesquisadores Adriano Codato e Paulo Franz contribuem com o estudo **O recrutamento ministerial no Brasil: trajetória profissional e filiação partidária de FHC a Lula** que compara as estratégias políticas adotadas pelos dois governos no recrutamento de seus colaboradores do primeiro escalão.

Flávio Contrera assina o artigo **Posições de política externa nos manifestos de campanha de Democratas e Republicanos no pós-guerra fria**, que trata de identificar as visões dos parlamentares estadunidenses sobre a política externa a partir dos anos 1990, concluindo-se que tanto Democratas como Republicanos assumem “posicionamento centrípetas e centrífugas” nas seis eleições analisadas.

Na sequência Tadeu Sposito do Amaral e Paulo Ricardo dos Santos Meira analisam o tema **Jornalismo em vídeo para web: o modelo da Agência Senado**, em que identificam as características de linguagem e formato de vídeos publicados no YouTube Senado Federal, verificando ainda o conteúdo dos 50 mais assistidos

pelos usuários do Canal.

Por fim, Ana Marusia Meneguim apresenta um estudo sobre o portal infantil da Câmara dos Deputados: **Plenarinho: novos paradigmas**. A autora resgata do ponto de vista histórico a criação do programa, analisando ainda os projetos que contem. Encerra mostrando a evolução do Plenarinho e os desafios que iniciativas dessa natureza impõem tanto na criação, quanto na sua continuidade.

Esperamos contribuir cada vez mais para o enriquecimento das discussões acerca das temáticas atinentes ao Poder Legislativo.

Boa leitura a todos!



Conselho Editorial

André Freire da Silva, Câmara dos Deputados, DF
Andre Luiz Marenco dos Santos, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, RS
Antonio Teixeira de Barros, Câmara dos Deputados, DF
Fabiano Guilherme Mendes Santos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, RJ
Lucio Remuzat Rennó Junior, Universidade de Brasília, DF
Rogerio Ventura Teixeira, Câmara dos Deputados, DF
Paulo Antônio Lima Costa, Câmara dos Deputados, DF
Fabiano Peruzzo Schwartz, Câmara dos Deputados, DF
Roberto Campos da Rocha Miranda, Câmara dos Deputados, DF
Suylan de Almeida Midlej e Silva, Universidade de Brasília, DF

Comissão Editorial

Antonio Teixeira de Barros, Câmara dos Deputados, DF
Terezinha Elisabeth da Silva, Câmara dos Deputados, DF

Conselho Científico

Ada Cristina Machado Silveira, Universidade Federal de Santa Maria
Adriano Codato, Universidade Federal do Paraná
Afredo Attié Júnior, Tribunal de Justiça de São Paulo
Ana Cláudia Niedhardt Capella, Universidade Estadual Paulista
Andrea Maria Linhares da Costa, Universidade Estadual do Rio Grande do Norte
Aparecido Reis, Universidade Federal do Mato Grosso do Sul
Bruno de Castro Rubiatti, Universidade Federal do Pará
Bruno Pinheiro Wanderley Reis, Universidade Federal de Minas Gerais
Carmen Pineda Nebot, Instituto Nacional de Administracion Publica (Espanha)
Claudio Reis, Universidade Federal da Grande Dourados
Cristina Leston-Bandeira, University of Leeds
Ednaldo Aparecido Ribeiro, Universidade Estadual de Maringá
Elinaldo Leal Santos, Universidade Estadual do Sul da Bahia
Eva Anduiza, Universitat Autònoma de Barcelona
Guilherme Wagner Ribeiro, Assembleia Legislativa de Minas Gerais
Hemerson Luiz Pase, Universidade Federal de Pelotas
Jairo Cesar Marconi Nicolau, Universidade Federal do Rio de Janeiro
Francisco Paulo Jamil Marques, Universidade Federal do Paraná
José Joaquim Dinis Reis, Universidade de Coimbra
Marcelo Mella Polanco, Universidad de Santiago de Chile
Maria do Rosário de Fátima e Silva, Universidade Federal do Piauí
Suzy dos Santos, Universidade Federal do Rio de Janeiro
Sylvia Iasulaitis, Universidade Federal de São Carlos
Valdemir Aparecido Pires, Universidade Estadual Paulista
Vera Chaia, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Vitor Braga, Instituto Politécnico do Porto

Revisão de Texto

Cláudia Claudia Regina Fonseca Lemos
Maristela Martha de Alcantara Silva Sampaio, Câmara dos Deputados, DF
Terezinha Elisabeth da Silva, Câmara dos Deputados, DF

Projeto Gráfico

Márcia Xavier Bandeira, Câmara dos Deputados, DF
Marina Camargo Guimarães, Câmara dos Deputados, DF

Fotografias

Banco de imagens – SEFOT/SECOM, Câmara dos Deputados, DF



CARACTERÍSTICAS DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, DE 2007 A 2010¹

CHARACTERISTICS OF THE LEGISLATIVE PRODUCTION IN THE CHAMBER OF DEPUTIES FROM 2007 TO 2010

Gustavo Reis Sabbag *

Resumo: O objetivo deste trabalho é investigar as características e buscar os possíveis condicionantes das leis propostas por deputados e aprovadas no período de 2007 a 2010. Utiliza-se uma metodologia desagregativa que as classifica quanto a sua abrangência, seus efeitos e sua temática. Investiga-se a hipótese de que as leis sejam de abrangência nacional e benéficas, resultado do condicionamento do regime formal de trabalhos. A análise demonstra que a maioria das leis apresentam abrangência nacional e setorial, temática honorífica e efeitos neutros. Argumenta-se que essas características são consequência do controle da agenda parlamentar pelo Executivo e de um sistema de representação proporcional em uma população elevada e que tem regiões de alta magnitude eleitoral, o que atropela a atuação legislativa da Câmara, tornando-a cada vez mais focada em assuntos secundários como nomenclatura de estradas, pontes e prédios públicos.

Palavras-chaves: Câmara dos Deputados; Produção Legislativa; Poder Legislativo; Poder Executivo; Representação Proporcional.

Abstract: The objective of this work is to investigate the characteristics and find possible conditionings of the laws proposed by deputies and approved between 2007 and 2010, using a disaggregative methodology that classifies the laws according to its coverage, themes and effects. I analyzed the hypothesis that the laws have national coverage and benefic effects, which is a result of the formal system of work conditioning. The analysis showed that the most part of the laws were of national and sectorial coverage, honorific theme and neutral effects. I argued that these characteristics are consequence of the Executive's agenda control of the Parliament and a proportional representation of a high population that has regions of high electoral magnitude, which run over Câmara's actuation, turning it increasingly focused in marginal subjects as naming streets, bridges and public buildings.

Keywords: Chamber of Deputies; Legislative Production; Legislative Power; Executive Power; Proportional Representation.

1. Introdução

Os estudos sobre o Congresso brasileiro têm demonstrado, desde a segunda metade da década de 1990, que este apresenta características distintas daquelas que se supunha até então. Muito influenciados por pesquisas estadunidenses, os primeiros trabalhos que se puseram a explicar a atuação parlamentar, a viam como puramente distributiva, procurando concentrar benefícios para sua base eleitoral e dividindo os custos por toda população (AMES, 2003).

Na última década, no entanto, com o aprofundamento das análises e maior preocupação quanto às bases empíricas dos estudos, passou-se a observar uma rotina ligeiramente diferente,

* Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal de São Carlos (gussabbag@gmail.com).

¹ O autor agradece ao CNPq pelo financiamento desta pesquisa.

em que os parlamentares na verdade apresentavam um padrão de aprovação de leis de abrangência nacional e não concentrado, o que contrariava as expectativas anteriores (AMORIM NETO; SANTOS, 2003; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995; LEMOS, 2001).

Este trabalho propõe avançar esse escopo de estudo, realizando uma análise sobre as características da produção legislativa dos deputados e investigando seus condicionantes, com foco em dados mais recentes. Para isso, foi escolhido um período de análise no qual o Brasil viveu uma relativa estabilidade política e econômica, para se contrastar com os estudos anteriores, do início dos anos 1990, em que o país passou por períodos turbulentos nessas áreas, o que poderia representar algum viés para as características das leis. Focando nos projetos propostos por deputados e transformados em norma jurídica no período de 2007 a 2010, através de uma metodologia que pretende desagregá-los em nível de abrangência, seus efeitos e sua temática, analisa-se a hipótese de que se tenha um padrão de aprovação de leis de âmbito nacional e benéficas, em contraponto ao argumento de um Parlamento puramente clientelista e para reforçar as teses de que a organização formal dos trabalhos impede este tipo de atuação. Por leis de âmbito nacional entende-se aquelas que tratam de questões que abranjam todo o território, não restritas a algum setor da sociedade e nem a regiões específicas; por benéficas aquelas que tenham um impacto positivo percebido pelos sujeitos em que a mesma incida diretamente, sejam benefícios materiais ou sociais evidentes, como construção de estradas, uma nova escola ou uma campanha para doação de órgãos. Foram analisadas 185 leis de iniciativa de deputados, coletadas através do site da Câmara dos Deputados.

Na seção seguinte consta uma pequena contextualização sobre os estudos legislativos no Brasil e seu desenvolvimento até a consolidação do neoinstitucionalismo, destacando alguns trabalhos importantes sobre as relações entre Executivo e Legislativo no que se refere às características da produção legislativa, ressaltando suas contribuições. Em seguida, há a seção da metodologia, a qual descreve as categorias e como foi realizada a classificação. A seção 4 contém os dados compilados e sua descrição. Na 5, tem-se a análise dos dados seguida das conclusões.

2. Contexto dos estudos legislativos

A constituição da área de estudos sobre o legislativo no Brasil ganhou contornos próprios já na década de 1990. Representou o ápice do movimento que procurava analisar a transição de regimes fechados para as novas democracias. No fim da década de 1980 e início de 1990, a América Latina passava por um período conturbado em que sucumbiam regimes ditatoriais militares e se estabeleciam sistemas democráticos, o que intrigava os pesquisadores da época. Os estudos desse período começavam a perceber a juventude das instituições democráticas brasileiras e ressaltavam a necessidade de uma vivência para que elas pudessem se estabelecer.

Vastamente influenciados pelos trabalhos estadunidenses, esses estudos careciam de uma análise sistemática e objetiva sobre democracia: não eram baseados em dados nem dos países que

tomavam como referencial, nem do Brasil. Sofriam uma forte influência da teoria da modernização, concebida nos anos 1970 e que naturalizava as deficiências dos países subdesenvolvidos à época, tidos como essencialmente autoritários e passionais por natureza (LIMONGI, 2010).

Os diagnósticos principais a respeito do caso brasileiro ressaltavam o fato de que o Congresso Nacional seria muito fragmentado e os partidos sem força para estruturar a disputa política. Mas, paulatinamente, os estudiosos começam a fazer questões pertinentes ao contexto nacional ao mesmo tempo em que cresce o interesse comparativo em relação a outros regimes presidencialistas – dessa vez com foco em dados objetivos, como os projetos de lei e suas votações. A explicação dos trabalhos transita de determinações puramente eleitorais/partidárias para o questionamento das relações institucionais, surgido sobre a forma das relações Executivo/Legislativo (LIMONGI, 2010).

Dois trabalhos marcam especialmente essa transição e a emergência dos estudos legislativos propriamente brasileiros. Figueiredo e Limongi (1995) dão o passo inicial ao destacarem a diferença entre as competências dos Poderes Executivo e Legislativo entre o novo período democrático e aquele iniciado em 1946. Primeiro, várias prerrogativas do Executivo implantadas pelos militares se mantiveram, o que faz com que ele ainda seja o maior legislador por excelência.

Em outro trabalho, os autores vão além e questionam um pressuposto comum na literatura do período: o fato de que os partidos seriam fracos no Brasil (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1995). Com dados de votações do Congresso, eles demonstram um alto nível de disciplina partidária, o que revela que, na arena legislativa, de fato, os partidos apresentam grande importância.

Na verdade, essa literatura se choca com as concepções anteriores de que as relações entre Executivo e Legislativo seriam necessariamente conflituosas em regimes presidencialistas. De fato, eles demonstram que a força legislativa dos partidos e a predominância do Executivo como legislador são interdependentes: o segundo ocorre devido ao primeiro. O Executivo forma uma coalizão dominante e garante sua preponderância legislativa graças à disciplina partidária.

Além da composição da maioria, os autores destacam uma série de instrumentos à disposição do Poder Executivo que garantem seu controle sobre a produção legislativa: edição de Medida Provisória (MP), pedido de urgência e controle do orçamento e do serviço público. Essas garantias constitucionais promoveriam um regime de trabalhos no Congresso em que os próprios parlamentares delegariam ao Executivo preponderância, o que acabaria por promover características distintas na produção legislativa da base do governo e da oposição (LEONI, 2002; ZUCCO, 2009).

Tais constatações motivaram o aprofundamento dessas questões por outros estudos. O caso das Medidas Provisórias suscitou um caminho profícuo de investigações na Ciência Política brasileira. Constatado que seu uso era cada vez mais frequente, independentemente do tamanho

da base de apoio desse poder, tornaram-se recorrentes os debates sobre quais seriam os benefícios do Executivo em lançar mão das MPs e porque ele optava por esse recurso em detrimento de outros tipos de leis (AMORIM NETO; TAFNER, 2002; PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2005).

Não demorou muito para que os novos estudos percebessem características peculiares na atuação do Executivo na nova democracia brasileira, ainda mais quando comparado com o período anterior à ditadura. Ainda assim, as apreensões quanto à capacidade de governabilidade eram frequentes. Ames (2003), por exemplo, questiona se de fato a alta taxa de aprovação de projetos pelo Executivo, verificada no período, se reflete em governabilidade.

No entanto, as análises acabam por seguir um caminho diferente daquele traçado por Ames (2003). Novas pesquisas passam a demonstrar que de fato há governabilidade no Brasil, às custas de uma agenda comum e compartilhada entre Executivo e Legislativo quando da formação da coalizão dominante (DÉEZA, 1997). Sendo frequentes em todo período as comparações com regimes parlamentaristas – quase sempre tidos como sistemas mais eficazes no quesito governabilidade –, alguns trabalhos demonstram que o presidencialismo brasileiro se aproxima muito mais da governabilidade parlamentarista de coalizão do que se esperava (CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH, 2002).

Com relação ao papel particular do Congresso brasileiro e ao seu regime de atividades, estudos a esse respeito surgem em sequência àqueles que desnudaram as interações entre Executivo e Legislativo. Ao lado das iniciativas do primeiro dentro do Parlamento, chegou ao interesse dos cientistas políticos também a ação legisladora própria das Casas.

Como dito anteriormente, até então, a concepção que dominava a literatura era a de que a produção legislativa dos congressistas seria puramente distributiva, o que traria problemas de governabilidade somado a um regime institucional em que o Executivo é forte e os partidos fracos e em grande número (AMES, 2003). Essa concepção estava ligada à importação dos estudos estadunidenses. Lá, onde o sistema eleitoral é distrital, faz sentido e se confirma na prática a atuação distributiva dos deputados. Aqui, as pesquisas começam a mostrar que na prática isso não acontecia de fato, pois as próprias variáveis institucionais impediam esse tipo de atuação (AMORIM NETO; SANTOS, 2003; LEMOS, 2001; RICCI, 2003, 2006). A começar pelos próprios Figueiredo e Limongi, que, em seu trabalho sobre a nova ordem institucional dos poderes (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995), perceberam características que seriam fundamentais para as análises subsequentes do processo de atividades do Congresso brasileiro.

Diferentemente dos Estados Unidos, o *locus* de decisão principal no Parlamento do Brasil se daria no Plenário (e não nas Comissões). Além disso, as atividades brasileiras seriam concentradas no Colégio de Líderes, o qual define a agenda e tem o poder de dar preferência a certos projetos, retirando-os das Comissões e colocando-os em votação no Plenário. Em geral, aqueles autores afirmam que o Congresso brasileiro apresenta um regime de trabalhos ineficiente, o qual facilita a atuação do Executivo e relega a um plano secundário a sua própria influência, a

do plenário e a das Comissões enquanto *locus* decisórios através da concentração das atividades no Colégio de Líderes o que, além de tudo, facilita a atuação lobista do próprio Executivo.

Outros trabalhos seguiram nessa linha de interpretação. Ricci (2003), por exemplo procura estudar quais as características da produção legislativa do Brasil. Considerando tanto a arena eleitoral quanto a legislativa, ele observa que os custos de aprovação dos projetos (longo tempo até a aprovação, geralmente em legislaturas seguintes, o fato da maioria dos projetos aprovados serem de parlamentares com mais de um mandato, etc.) são altos para a estratégia parlamentar de agir com políticas paroquiais. Alternativamente, os legisladores buscariam uma atuação que demonstre posições para um eleitorado difuso, e não focado territorialmente, o que se deve também à alta magnitude eleitoral média dos estados brasileiros.

Amorim Neto e Santos (2003) seguem na mesma direção. Procurando demonstrar quais seriam os principais fatores que influenciariam a atuação parlamentar e quais as características dos projetos por eles aprovados, os autores classificam e analisam os projetos apresentados por deputados e transformados em norma jurídica de 1985 e 1999 e todos os projetos apresentados no ano de 1995, chegando a conclusões similares às de Ricci (2003): as constatações de que a maioria dos projetos são de abrangência nacional – em contraposição à previsão da literatura anterior de que os parlamentares teriam uma atuação distributiva – e de que características como o tempo de Casa e o fato de ter sido membro de algum cargo do Poder Executivo trazem aos deputados maiores probabilidades de aprovação.

Porém, no que se refere à categorização dos projetos de lei, esses estudos não se preocupam em operacionalizar as características de uma maneira exaustiva e complementar entre si. Isso acaba por dificultar a análise temporal, prejudicando sua clareza e objetividade, principalmente no que se refere às temáticas, que são apenas citadas por alguns autores sem se atentarem a uma melhor definição e detalhamento.

Na verdade, o interesse dos trabalhos sobre a produção legislativa até aqui se preocupou mais em demonstrar que a arena eleitoral por si explica pouco sobre os resultados legislativos, que a arena legislativa representa um fator importante de explicação e que o comportamento do parlamentar brasileiro, diferente do que se pensava, não apresenta um foco paroquialista e regionalmente concentrado (AMORIM NETO; SANTOS, 2003; LEMOS, 2001; RICCI, 2003, 2006). Assim, a categorização das leis foi realizada de maneira complementar e com pouco diálogo entre os trabalhos.

Aqui se encontra outro âmbito de interesse deste estudo: aplicar uma classificação que aprimore as categorias de estudo das leis, de modo que as conclusões possam ser mais objetivas, generalizantes e claras a respeito dos condicionantes da atuação parlamentar. As análises de projetos de lei realizadas até aqui cobrem um período muito recente da nova democracia brasileira. Os estudos aqui citados tratam do início da produção legislativa do país, desde os anos 90, se estendendo no máximo ao começo da década seguinte. Esse é um período em que os

trabalhos legislativos estavam se estabilizando após sucessivas crises econômicas, políticas e sociais, o que pode demandar um regime de aprovações particular, vindo a ter influência nas análises dos estudos citados. Procurou-se, neste artigo, compilar as características da produção legislativa de deputados aprovada em um período de relativa estabilidade política e econômica, de 2007 a 2010, de maneira a comparar tais resultados com aqueles obtidos pela literatura.

3. Metodologia

A metodologia utilizada foi originalmente proposta por Palma (1976) para o estudo do Parlamento italiano e aprimorada por Taylor-Robinson e Diaz (1999), no Parlamento hondurenho, e por Amorim Neto e Santos (2003) no brasileiro. Ela consiste em fazer uma compilação dos Projetos de Lei Ordinária (PL) e dos Projetos de Lei Complementar (PLP) propostos por deputados no Brasil e aprovados na 53ª legislatura, a última do período de governo de Luiz Inácio Lula da Silva (01/01/2007 até 01/01/2011, data que marca o fim de seu mandato e posse de sua sucessora, Dilma Roussef) – e classificá-los quanto ao nível de agregação, efeito das propostas e temática.

Foram selecionados os PLs e PLPs que passaram por tramitação convencional (sem exigência de maiorias qualificadas), de competência compartilhada com os outros poderes e, em geral, sobre questões referentes à sociedade civil, diferentemente dos Decretos Legislativos e dos Projetos de Resolução, que se concentram em temáticas administrativas internas ou de competência privativa do Congresso, ou das PECs, que exigem um regime de tramitação particular (um terço da Câmara para proposição e maioria qualificada para aprovação). O intuito é analisar a produção cotidiana dos deputados na Câmara.

Quanto à abrangência, os projetos foram classificados como:

- Nacional: De abrangência indistinta para toda a população. Ex.: Adição de um décimo quarto salário, tornar o serviço militar obrigatório, acordos binacionais ou internacionais, etc.

- Regional: Abrange um estado ou uma região específica. Ex.: Construção de estrada que cruza grande parte da Região Nordeste, linha férrea ou projeto de água potável para um estado ou região, etc.

- Setorial: Atinge uma classe ou setor da sociedade, disperso por mais de uma região. Ex.: Regulação de casas de câmbio, aumento de salários de professores, incentivos de crédito para empresários, etc.

- Local: Refere-se a um município ou a um conjunto de municípios, mas não atinge um estado todo. Ex.: Leis que regulam a transferência de verba para municípios, criação de uma reserva ambiental municipal, etc.

- Individual: Indivíduo ou alguns indivíduos físicos ou legais, como empresas ou organizações profissionais específicas. Ex.: Criação de pensão para um indivíduo, permissão para uma pessoa receber congratulações estrangeiras, acordos com empresas específicas, a seleção da

suprema corte judicial, etc.

Quanto aos efeitos, os projetos podem ser:

- Benéficos: Quando os efeitos imediatos para o sujeito ou a população são percebidos como melhorias, benefícios ou tendo resultados positivos, sejam eles materiais ou benefícios sociais evidentes. Ex.: construção de estradas, construção de uma nova escola, aumento de salário, projetos que amortizam as dívidas de uma empresa, simplificação do sistema tributário (PL nº 1664/2007), criação da categoria de empresário individual (PL nº 4605/2009);

- Onerantes: Aqueles que são percebidos como custosos no curto prazo. Ex.: Aumento da regulação das casas de câmbio; um projeto sobre o controle da polícia de militar para civil é onerante para os militares;

- Mistos: Que sejam ao mesmo tempo benéficos para um setor e onerantes para outro. Ex.: Décimo quarto salário (benéfico para os contratados e onerante para contratantes), privatização de uma empresa (benéfica por ajudar nas contas públicas, porém onerante pela insegurança dos trabalhadores); reservas ambientais que protegem as áreas locais mas limitam a atividade industrial (ambos interesses que devem ser ajustados localmente);

- Neutros: Que têm impacto percebido diretamente ou têm baixo impacto social, ex.: PL nº 206/2007, o qual autoriza o enteado a usar o nome de família do padrasto; que comemoram um evento específico ou homenageiam alguma pessoa (datas comemorativas); que criam um novo selo ou moeda; que modificam um contrato já existente sem se ter alteração de regras que digam respeito a algum sujeito; que formalizam atos já ocorridos na prática, regulações burocráticas e de agência.

Note-se que só são considerados os efeitos causados sobre sujeitos socialmente expressivos. Não são considerados os efeitos quanto à perspectiva do Estado (choque nas contas públicas, por exemplo) nem a perspectiva de atividades ilícitas (por exemplo, PL nº 5607/2009, o qual aumenta a penalidade por alta concentração de álcool em condutores de veículos).

Também, os sujeitos secundários de análise, os quais delimitam um projeto como misto, só são considerados quando os efeitos são diretamente e imediatamente aplicados. Se os sujeitos secundários são demasiado abstratos ou implicados somente num futuro distante, não são considerados na avaliação. O objetivo é qualificar os projetos de acordo com os impactos imediatos, o que teria influência nas decisões devido aos interesses parlamentares de reeleição.

Cabe ressaltar também que avaliações morais são desconsideradas. Só são considerados os benefícios sociais evidentes e assim percebidos por parte expressiva da população – como temas de proteção ambiental – e benefícios materiais, como aumento de salários. O PL nº 706/2007, que proíbe a venda de *sprays* para menores de 18 anos, por exemplo, é classificado como neutro.

A classificação das temáticas partiu daquelas propostas por Amorim Neto e Santos (2003). Contudo, no decorrer da análise, mostrou-se mais adequado uma adaptação nas categorias

propostas por eles. Isso porque aquelas não abarcavam de modo global os temas tratados em todos os projetos do período analisado nesse estudo, não dando conta de maneira eficaz de seus principais temas e de contrastar suas diferenças. Careciam de um detalhamento maior que discutisse ao menos por que aquelas classes foram as selecionadas, quais seus limites e por que essa teria sido uma escolha virtuosa de sua parte.

A principal razão para que houvesse certo distanciamento das temáticas propostas por Amorim Neto e Santos foi a compactação desproporcional e a falta de uma definição clara das mesmas. São criadas oito categorias, sem especificá-las de maneira satisfatória. São elas: econômica, política, social, cultural-científica-tecnológica, administrativa, orçamentaria, ecológica, honorífica. Entre essas, algumas são tão nulas quanto a orçamentária, que tem competência privativa do Executivo e por isso não representa nenhum projeto compilado, e outras tão abrangentes como a social, que acaba por abarcar a grande maioria dos projetos de sua análise, justamente por sua caracterização tão abstrata. Aqui, por exemplo, essa categoria é desmembrada em pelo menos três com agudas distinções: educação, saúde e regulatória.

Com vistas a complementar a especificação de um intento que de fato possui consideráveis limitações quanto a sua objetividade, foram criadas as seguintes categorias, entre as quais procura-se especificar aquelas que acredito necessitem de maior detalhamento para que a compreensão do leitor seja a mais próxima possível do que o autor está tratando e de como está julgando:

- Econômica: Relaciona-se a incentivos econômicos e produtivos. Ex.: PL nº 1305/2007, a qual inclui áreas de atuação para a companhia governamental de fomento ao desenvolvimento e o PL nº 1180/2007, que incentiva o cultivo de bambus;

- Política: Relacionada ao sistema político e/ou partidário;

- Cultural-Científico-Tecnológico;

- Ecológica: Relacionadas ao meio ambiente e natureza;

- Honorífica: Congratulações e reconhecimentos, datas e nomes de entes públicos e construções;

- Educação;

- Saúde;

- Regulatórias: Regulam algum ramo de atividade ou profissão; imputam normas para a realização de certas atividades – não sendo incentivos econômicos, produtivos, científicos e tecnológicos; não se relacionando ao sistema político e partidário e nem com macropolíticas de saúde e educação. Ex.: leis trabalhistas, normas para exercer profissões específicas; PL nº 5349/2009, que exige que haja aviso com destaque nos produtos que contenham látex, da presença desse material.

Para esta classificação, como os autores, procurei observar as palavras-chave e a ementa dos projetos, geralmente tornando-os facilmente classificáveis. Nos casos com mais de um

assunto, foi buscado o tópico proeminente.

Os dados a serem estudados foram obtidos no site da Câmara dos Deputados do Brasil². Observou-se apenas os projetos de lei que de fato se transformaram em norma jurídica no período de 2007 a 2010. Foram contabilizados 185 projetos, dentre os quais 181 PLs e 4 PLPs, todos propostos por deputados.

4. Compilação dos dados

Nesta seção será feita a descrição dos dados obtidos. Na Tabela 1 consta a abrangência das leis do período. Vejamos:

Tabela 1 – Abrangência das leis de deputados aprovadas de 2007 a 2010

Abrangência	Quantidade	Porcentagem	Porcentagem acumulativa
Setorial	62	33,5	33,5
Nacional	54	29,2	62,7
Individual	39	21,1	83,8
Local	28	15,1	98,9
Regional	2	1,1	100,0
Total	185	100,0	

Fonte: Elaborado pelo autor.

É possível observar que grande parte da produção legislativa ou é focada num setor da sociedade (33,5%) ou é nacional (29,2%). Juntas, essas duas categorias abrangem mais de 60% dos projetos do período. As categorias seguintes, as quais são costumeiramente relacionadas a uma produção legislativa clientelista (abrangência individual e local), apresentam proporções de 21,1% e 15,1%, respectivamente, totalizando 36,2% do total do período.

Ainda que apresentem uma porcentagem significativa ao se cruzarem estes dados com os efeitos e as temáticas, é possível observar que grande parte das leis enquadradas nessas duas categorias – abrangência individual e local – se refere a títulos honoríficos como nomes de ruas, pontes ou estradas, com efeitos neutros na sociedade.

Já Tabela 2 apresenta a separação dos projetos quanto à temática:

² O endereço eletrônico da Câmara dos Deputados do Brasil é <http://www2.camara.leg.br/>

Tabela 2 – Leis dos deputados (por temática e %) aprovadas de 2007 a 2010

Temática	Quantidade	Porcentagem	Porcentagem acumulativa
Honorífica	107	57,8	57,8
Regulatória	58	31,4	89,2
Cultural-Científica-Tecnológica	4	2,2	91,4
Ecológica	4	2,2	93,5
Saúde	4	2,2	95,7
Política	3	1,6	97,3
Educação	3	1,6	98,9
Econômica	2	1,1	100,0
Total	185	100,0	

Fonte: Elaborado pelo autor.

No período em questão, observa-se que a produção legislativa da Câmara dos Deputados concentra-se majoritariamente em projetos honoríficos. Mais da metade de todos os projetos aprovados no período (57,8%) fazem referência a homenagens, sendo nomenclaturas de pontes, estradas, prédios públicos, etc. Em segundo lugar vem os projetos regulatórios, que também apresentam números significativos (31,4%). Juntos, estes somam quase 90% de toda produção legislativa do período (89,2%). As outras categorias dividem entre si os 10,8% dos projetos restantes.

A Tabela 3 apresenta os projetos com relação a seus efeitos:

Tabela 3 – Efeitos das leis dos deputados aprovadas no período de 2007 a 2010, em quantidade e %

Efeitos	Quantidade	Porcentagem	Porcentagem acumulativa
Neutro	118	63,8	63,8
Benéfico	40	21,6	85,4
Misto	25	13,5	98,9
Onerante	2	1,1	100,0
Total	185	100,0	

Fonte: Elaborado pelo autor

Mais da metade das leis propostas e aprovadas são neutras (63,8 %), ou seja, não tiveram seus efeitos percebidos diretamente. Em seguida, 21,6% foram benéficas, enquanto 13,5% foram mistas e apenas 1,1% onerantes.

Fica evidente a preferência dos parlamentares do período pela aprovação de projetos se custos para a população ou, ao menos, que estes não sejam percebidos imediatamente. Mais ainda, sugere uma atuação geral neutra, com baixo impacto sobre a situação política, econômica e social do país, o que ficará mais evidente quando são relacionados os efeitos com as temáticas.

A

Tabela 4 apresenta o cruzamento das categorias entre si, permitindo um panorama mais evidente dessa situação.

Tabela 4 – Leis dos deputados por sua temática e efeitos, em quantidade e %, aprovadas entre 2007 e 2010

Temática		Efeitos				Total
		Benéfico	Onerante	Misto	Neutro	
Honorífica	Qtd	7	0	1	99	107
	% da linha	6,5	0	0,9	92,5	100,0
Regulatória	Qtd	20	2	22	14	58
	% da linha	34,5	3,4	37,9	24,1	100,0
Cultural- científica- tecnológica	Qtd	2	0	0	2	4
	% da linha	50,0	0	0	50,0	100,0
Ecológica	Qtd	4	0	0	0	4
	% da linha	100,0	0	0	0	100,0
Saúde	Qtd	2	0	0	2	4
	% da linha	50,0	0	0	50,0	100,0
Educação	Qtd	3	0	0	0	3
	% da linha	100,0	0	0	0	100,0
Política	Qtd	1	0	1	1	3
	% da linha	33,3	0	33,3	33,3	100,0
Economia	Qtd	1	0	1	0	2
	% da linha	50,0	0	50,0	0	100,0
Total	Qtd	40	2	25	118	185
	% da linha	21,6	1,1	13,5	63,8	100,0

Fonte: Elaborado pelo autor.

Fica claro o baixo impacto das leis da Câmara dos Deputados aprovadas no período. Mais da metade das mesmas apresenta temática honorífica, entre as quais 92,5% com efeitos neutros – ou seja, simples nomeações públicas de estradas, prédios e ruas.

A categoria honorífica representa, como já visto, 107 das 185 leis. Destas, apenas 7 apresentam efeitos benéficos, que são os projetos relacionados com campanhas nacionais, como o PL nº 3176/2008, que institui o dia nacional de combate à trombose.

A Tabela 5 apresenta o cruzamento das leis do período por abrangência e efeitos:

Tabela 5 – Leis dos deputados por abrangência e efeitos, em Quantidade e %, aprovadas entre 2007 e 2010

Abrangência		Efeitos				Total
		Benéfico	Onerante	Misto	Neutro	
Setorial	Qtd	13	1	19	29	62
	% da linha	21,0	1,6	30,6	46,8	100,0
Nacional	Qtd	26	1	6	21	54
	% da linha	48,1	1,9	11,1	38,9	100,0
Individual	Qtd	0	0	0	39	39
	% da linha	0	0	0	100,0	100,0
Local	Qtd	1	0	0	27	28
	% da linha	3,6	0	0	96,4	100,0
Regional	Qtd	0	0	0	2	2
	% da linha	0	0	0	100,0	100,0
Total		40	2	25	118	185
Total		21,6	1,1	13,5	63,8	100,0

Fonte: Elaborado pelo autor.

O grande destaque aqui é para as leis focadas num setor específico da sociedade. A abrangência setorial, como visto, é a que mais figura entre os projetos aprovados, representando 33,5% de todos no período. No entanto, de todos os projetos de níveis de abrangência setorial, a maior parte (cerca de 47%) apresenta impacto neutro, enquanto 30,6% tem efeito misto, ao lado de 21% benéfico.

Ainda que haja uma alta taxa de neutralidade, salta aos olhos que mais da metade de todos os projetos possuem algum efeito (seja ele benéfico, misto ou onerante). De fato, a atuação parlamentar não se abstém totalmente de atuar na regulação de atividades econômicas e sociais.

Também pode-se destacar a atuação nacional dos deputados. Quanto a este nível de abrangência, percebe-se um comportamento diferente dos outros: a maior parte apresenta efeitos benéficos (48,1%). Isso sugere um padrão de atuação parlamentar difuso, em que se procura legislar de maneira a levar benesses para um eleitorado que não está concentrado regionalmente, mas disperso.

Isso se acentua quando observamos os dados de abrangência isoladamente, como consta na Tabela 1. Num sistema eleitoral em que os deputados são eleitos por Estado, seria de se supor uma atuação parlamentar em que o foco fosse em suas bases eleitorais estaduais. Contudo, vimos que apenas dois projetos focaram em estados, 1,1% do total.

Ainda assim, na sequência, os dados referentes à abrangência dos projetos de lei podem supor uma considerável atuação distributiva, ou seja, clientelista, focada diretamente em trazer benefícios à sua base eleitoral com custos divididos por toda população, a partir do considerável número de projetos de níveis individual e local.

Porém, ao serem contrastados com os efeitos, se evidencia que apesar de os projetos localmente e individualmente concentrados serem expressivos em sua quase totalidade (100% dos individuais e regionais e 96,4% dos locais), são projetos neutros, que não pretendem alterar o *status quo* dos indivíduos nos quais incidem. Na verdade, esses projetos são aqueles que homenageiam pessoas colocando seus nomes em estradas, pontes e ruas.

Na Tabela 6 pode-se observar a relação da temática dos projetos com sua abrangência. Como demonstrado anteriormente, os projetos de temática honorífica são em grande parte de impacto nulo, sendo basicamente homenagens e comemorações, o que torna sua abrangência indiferente. Por outro lado, o que chama atenção é o comportamento da variável temática regulatória. Ela atua principalmente sobre setores sociais, como demonstra a abrangência (53,4% das leis de temática regulatória são setoriais). Outra parte considerável dos projetos (44,8%) procura regular atividades nacionais. Isso confirma um padrão de atuação sugerido anteriormente, em que é latente a preocupação da Câmara dos Deputados com a regulação de certas atividades, tanto em nível setorial quanto a nível nacional.

Tabela 6 – Leis dos deputados por temática e abrangência, em quantidade e %, aprovadas entre 2007 e 2010

Temática		Abrangência					Total
		Setorial	Nacional	Individual	Local	Regional	
Honorífica	Qtd	27	14	38	27	1	107
	% da linha	25,2	13,1	35,5	25,2	0,9	100,0
Regulatória	Qtd	31	26	0	0	1	58
	% da linha	53,4	44,8	0	0	1,7	100,0
Cultural- científica- Tecnológica	Qtd	2	1	1	0	0	4
	% da linha	50,0	25,0	25,0	0	0	100,0
Ecológica	Qtd	1	3	0	0	0	4
	% da linha	25,0	75,0	0	0	0	100,0
Saúde	Qtd	0	4	0	0	0	4
	% da linha	0	100,0	0	0	0	100,0
Educação	Qtd	0	3	0	0	0	3
	% da linha	0	100,0	0	0	0	100,0
Política	Qtd	0	3	0	0	0	3
	% da linha	0	100,0	0	0	0	100,0
Econômica	Qtd	1	0	0	1	0	2
	% da linha	50,0	0	0	50,0	0	100,0

Fonte: Elaborado pelo autor.

5. Análise dos dados

A observação dos dados fornece um panorama claro, mas ao mesmo tempo complexo. Nota-se que a Câmara dos Deputados propõe uma legislação predominantemente de abrangência ampla, mas com influência neutra, ou seja, de baixíssimo impacto social, sem interesse em alterar o *status quo* do país. Ou seja, um regime de atividades em que os parlamentares, ao mesmo tempo em que não propõem leis de grande impacto no direcionamento social, econômico e político nacionais, também aparentemente não propõem políticas distributivas ou clientelistas, com foco local. Não obstante, se há certa morosidade, apatia ou nulidade na produção legislativa do Parlamento, há também um interesse particular na regulação de certas atividades sociais. É de se notar que uma parte significativa da produção seja regulatória, ainda que seja parte secundária no montante geral.

Amorim Neto e Santos (2003) observam um padrão de aprovação similar ao que aqui foi observado. Ao contrário do que prediz o modelo do segredo ineficiente, o qual os autores pretendem testar, os projetos de lei do período por eles estudado (projetos de deputados transformados em norma jurídica no período de 1985 a 1999 e todos os projetos propostos no ano de 1995) se caracterizam por serem de abrangência nacional, benéficos e de teor predominantemente social.

Para explicar esse comportamento, os autores argumentam que a concentração de instrumentos institucionais em favor do poder Executivo, ao mesmo tempo que o faz controlar a produção legislativa, promove um regime de atividades em que esse Poder acaba por se concentrar em projetos abstratos, que ditam os rumos gerais das macropolíticas sociais e econômicas do país. Nesse cenário, aos parlamentares cabe a regulação de atividades que tocam diretamente o cotidiano dos cidadãos, mas que são ignoradas pelo Executivo, fazendo com que os parlamentares se abstenham das políticas que efetivamente alteram o *status quo*.

Acredita-se que o mesmo argumento serve para explicar o interesse dos parlamentares nas políticas regulatórias. Este tipo de política é a expressão da atuação parlamentar enquanto corretora das atividades tópicas que são desinteressantes para a legislação macropolítica própria do Executivo. Por outro lado, sendo impactantes sobre setores importantes da sociedade, atraem os interesses eleitoreiros dos congressistas. Não é à toa que a quase totalidade desse tipo de política é benéfica ou mista e apenas uma ínfima parte onerante.

Mas o que os dados também deixam claro é que, predominantemente, a produção parlamentar está longe de ser regionalmente concentrada e orientada para uma atuação clientelista, como supunham as análises do início dos anos 1990 sobre o Parlamento brasileiro. O que se pode ver claramente é uma produção legislativa de baixo impacto social: leis predominantemente honoríficas, nacional ou setorialmente orientadas e majoritariamente neutras. O que promoveria esse padrão?

Figueiredo e Limongi (1995) também ressaltam as imensas prerrogativas do Executivo

no que tange a produção legislativa. Através de meios institucionais como as Medidas Provisórias, a possibilidade de pedido de urgência e principalmente pela formação da coalizão majoritária de governo, o Poder Executivo acaba controlando o processo legislativo.

Além de ser com folga o ente que mais aprova leis, segundo os autores, os projetos do Executivo são aqueles que apresentam menor período de tramitação até a aprovação em comparação com todos os outros proponentes legislativos, considerando tanto os projetos com tramitação normal quanto aqueles em regime de urgência. Somado a isso, áreas importantes da legislação pública, como a orçamentária e a administrativa-econômica (contratação de pessoal e instituição de cargos), são prerrogativas exclusivas do Presidente. Isso acaba por tolher os parlamentares das mais importantes áreas da competência legislativa e de sua principal possibilidade de atuação clientelista, que é o direcionamento direto de verbas para sua base eleitoral.

Esse regime institucional esvazia a assembleia em suas competências, alienando seus membros da possibilidade e do interesse em promover uma legislação eficiente, ou seja, que tenha impacto social direto. Por outro lado, os leva a buscar apoio num eleitorado difuso, disperso por abrangências superiores ou em setores da sociedade.

Ricci (2003), em seu estudo sobre o conteúdo legislativo do período de 1991 a 2001, percebendo que a atuação parlamentar era voltada a projetos nacionais, chega à conclusão de que isso se dava pois o sistema eleitoral brasileiro combina representação proporcional com uma alta população e regiões de magnitude eleitoral elevada. Isso levaria os parlamentares a buscar atender grupos mais gerais, dispersos em níveis de abrangência superiores, de maneira a conquistá-los, sinalizando suas posições políticas.

Argumenta-se que este conjunto de características – o controle da agenda, formação de coalizões, prerrogativa em assuntos fundamentais do processo legislativo, como o orçamentário e a criação e alteração de cargos, somado a um sistema eleitoral proporcional com uma população elevada e uma alta magnitude eleitoral – atropela a atuação legislativa a tal ponto que a empurra para a nulidade, relegando à Câmara dos Deputados uma atuação cada vez mais focada em assuntos acessórios, como nomenclatura de estradas, pontes e prédios públicos. Com a consolidação da jovem democracia brasileira, esse cenário tende a se aprofundar, como provavelmente vem acontecendo. Se nos primeiros estudos sobre as características da produção legislativa os projetos de temática honorífica não constituíam uma porcentagem significativa da produção parlamentar, hoje pode-se observar que esta temática predomina de maneira absoluta. Novos estudos que comparem as características da produção legislativa ao longo do tempo se fazem necessários para se confirmar essa tendência que, aparentemente, se agravará a longo prazo.

O Parlamento se mostra hoje, com base nos dados, muito mais uma arena de contrapoder e balanceamento do que um ator propositivo e construtivo no regime democrático. Os deputados

dão o contrapeso do regime de poder ao se fazerem necessários para a composição da coalizão majoritária, para que isso torne possível o controle do Executivo sobre a agenda parlamentar. Isso porque o partido vencedor das eleições presidenciais precisa conseguir bases de apoio no Congresso para manter a governabilidade. Para tanto, abdica de uma agenda política unitária e se dispõe a incorporar os interesses de outros partidos expressivos no Parlamento, montando assim uma agenda comum que não representa o interesse de um partido em si, mas sim os interesses compilados e compactados da base de apoio.

Com isso, pode-se perceber que de fato o presidencialismo de coalizão brasileiro não se distancia tanto do parlamentarismo europeu quando se considera a dominância do Poder Executivo sobre o Parlamento e a dependência de sua atuação para com uma maioria coesa de apoio no Congresso.

6. Conclusões

Em linhas gerais, foi possível observar que a Câmara dos Deputados não apresenta, considerando as leis aprovadas no período em questão, uma produção significativa no que se refere a compromisso com alguma transformação do processo social e econômico do país. De fato, o padrão observado foi de leis majoritariamente nacionais e setoriais, com efeitos neutros e temáticas honoríficas, diferentemente do observado em outras análises.

Essas características seriam o resultado de um ordenamento institucional que concentraria sobremaneira a produção legislativa nas mãos do Poder Executivo – garantindo-lhe instrumentos institucionais especiais como edição de Medidas Provisórias e pedido de urgência; centralização das atividades da Câmara; controle do orçamento, da criação e de salários de empregos públicos e formação de uma coalizão partidária –, o que permitiria que este Poder comande as macropolíticas econômicas e sociais do país, enfraquecendo paulatinamente a capacidade legislativa do Congresso, que acaba por se concentrar principalmente em leis neutras como as honoríficas, a exemplo de nomenclaturas de ruas e prédios públicos, além de leis regulatórias e setoriais, em segundo plano.

Se quanto a abrangência as leis aprovadas no período foram predominantemente nacionais, por outro lado, pode-se perceber que também há uma preocupação dos parlamentares quanto à regulação de algumas atividades econômicas e sociais de setores da sociedade. Esses resultados podem se explicar por um conjunto de fatores que se referem tanto ao ordenamento institucional citado do Parlamento quanto ao sistema eleitoral e à composição da população brasileira.

Foi visto que pelo fato de o sistema eleitoral ser proporcional e de magnitude distrital elevada, promove-se um comportamento parlamentar que busca atingir um eleitorado difuso, disperso nos níveis de abrangência nacional e setorial. Os deputados atuam no sentido de marcar uma posição com seu eleitorado, mais do que levar benefícios localmente concentrados. Com o

regime institucional garantindo o controle da agenda pelo Executivo e este se responsabilizando por leis referentes a macropolíticas econômicas e sociais, de influência indireta e menos explícita na vida cotidiana, sobra aos parlamentares a regularização de atividades de contato direto com os cidadãos. Áreas que, por um lado, são desinteressantes para a produção macropolítica do Presidente, por outro lado, dizem respeito a setores sociais que são interessantes para as motivações eleitoreiras dos parlamentares.

O Parlamento se mostra, nesse cenário, um ente passivo que representa um papel muito mais contrabalanceador que propositivo no ordenamento democrático brasileiro. Antes de propor leis que tenham efeitos ou temáticas significativas, parece que ele age de forma mais eloquente na formação da coalizão governamental e na composição da agenda do Poder Executivo, exigindo a formação de uma agenda comum para que o partido do Presidente conquiste parte majoritária do Parlamento.

É sugestivo que os primeiros trabalhos que analisaram as características da produção legislativa não tenham observado um predomínio de projetos honoríficos e nulos de maneira tão eloquente quanto observou-se aqui. Isso parece indicar que os artifícios que garantem o controle do Executivo sobre o legislativo estejam causando, de maneira predominante e no longo prazo, o esvaziamento das proposições legislativas próprias da Câmara dos Deputados, o que pode ter sido mascarado devido as graves crises econômicas e políticas pelas quais passou o país nos primeiros anos do atual período democrático, período de enfoque dos estudos citados.

Para que sejam obtidos os padrões gerais de resultado legislativo, tendo em vista os atuais condicionantes institucionais do Congresso brasileiro, se fazem necessários trabalhos históricos que procurem relativizar a evolução da produção legislativa no decorrer dos anos, com especial atenção aos alinhamentos partidários e à formação da coalizão dominante, de maneira a apreender quais as influências específicas de cada um desses entes – se existirem – na determinação das características da produção legislativa, seja na Câmara ou no Congresso em si, e quais suas consequências no longo prazo.

Referências

AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 46, n. 4, p. 449–479, 2003.

_____, O.; TAFNER, P. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das Medidas Provisórias. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 45, n. 1, p. 5–38, 2002.

CHEIBUB, J. A.; PRZEWORSKI, A.; SAIIEGH, S. Governos de coalizão nas democracias presidencialistas e parlamentaristas. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 45, n. 2, p. 187–218, 2002.

- DÉEZA, G. I. **Gobiernos de coalición en el sistema presidencial**. [s.l.] Instituto Universitário Europeu, 1997.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Mudança constitucional, desempenho do legislativo e consolidação institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 29, p. 175–200, 1995.
- LEMOS, L. B. D. S. O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 44, n. 3, p. 561-605, 2001.
- LEONI, E. Ideologia, democracia e comportamento parlamentar: a Câmara dos Deputados (1991-1998). **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 45, n. 3, p. 361–386, 2002.
- LIMONGI, F. Estudos legislativos. In: LESSA, R. (Org.). **Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Ciência Política**. São Paulo: ANPOCS, 2010.
- _____.; FIGUEIREDO, A. Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 38, n. 3, p. 497–525, 1995.
- PALMA, G. DI. Institutional rules and legislative outcomes in the Italian Parliament. **Legislative Studies Quarterly**, v. 2, n. May 1976, p. 147–179, 1976.
- PEREIRA, C.; POWER, T. J.; RENNÓ, L. Under what conditions do presidents resort to decree power? Theory and evidence from the Brazilian case. **The Journal of Politics**, v. 67, n. 1, p. 178–200, 2005.
- RICCI, P. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? **Dados Revista de Ciências Sociais**, v. 46, n. 4, p. 699–734, 2003.
- _____. **De onde vem nossas leis? Origem e conteúdo da legislação em perspectiva comparada**. 2006. p. 198. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- TAYLOR-ROBINSON, M. M.; DIAZ, C. Who gets legislation passed in a marginal legislature and is the label marginal legislature still appropriate? A study of the Honduran Congress. **Comparative Political Studies**, v. 32, p. 589–625, 1999.
- ZUCCO, C. Ideology or what? Legislative behavior in multiparty presidential settings. **The Journal of Politics**, v. 71, n. 3, p. 1076, 2009.

Artigo recebido em: 08/07/2016

Artigo aceito para publicação em: 26/10/2016



**O LEGISLATIVO MUNICIPAL CATARINENSE SOB A PERSPECTIVA DE
GÊNERO: ORIGEM, TRAJETÓRIA E ADEÇÃO À DEMOCRACIA**

**THE MUNICIPAL LEGISLATURE OF SANTA CATARINA IN GENDER
PERSPECTIVE: ORIGIN, CAREER AND SUPPORT FOR DEMOCRACY**

Carla Simara Luciana da Silva Salasário Ayres

Renata Andrade de Oliveira

Éder Rodrigo Gimenes *

Resumo: A agenda de pesquisas sobre elites políticas no Brasil desperta pouca atenção à esfera municipal, bem como às diferenças que envolvem os acessos de homens e mulheres aos cargos representativos. Nosso objetivo é caracterizar os legisladores municipais catarinenses em termos sócio demográficos, associativo e de adesão à democracia, tendo em vista a importância de suas crenças ao fortalecimento do regime. Em torno disso, utilizamos os dados produzidos pelo projeto de extensão intitulado 1º Censo do Legislativo Municipal Catarinense, realizado por pesquisadores vinculados ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e à Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. A pesquisa inédita contou com vereadores de 230 municípios da legislatura de 2013-2016. Os principais achados demonstram que as desigualdades verificadas na sociedade como um todo refletem na composição dos legislativos municipais brasileiros, já que a participação política é mais custosa e exigente às mulheres, uma vez que necessitam acumular diversos recursos ou capitais em medida mais expressiva do que os homens. Além disso, apresentamos questões com vistas ao estabelecimento de uma agenda de pesquisa que relacione elites políticas locais e valores políticos, bem como reforçamos a necessidade de diálogos entre distintas categorias/temáticas de estudos, como comportamento político, elitismo e gênero.

Palavras-chave: Legislativo; Gênero; Trajetória; Adesão à democracia; Santa Catarina.

Abstract: The research agenda about political elites in Brazil devotes little attention to the municipal sphere, as well to the differences involving the accesses of men and women to representative's positions. Our aim is characterize the Local legislators of the State of Santa Catarina in sociodemographic and associative terms and support to democracy, because we have in view the importance of their beliefs to strengthen the regime. Around that, we use the data produced by the extension project entitled "1st Census of Municipal Legislature of Santa Catarina" by researchers linked to the Program of Graduate Studies in Political Sociology at the Federal University of Santa Catarina (UFSC) and the Assembly Legislative School Legislature of the State of Santa Catarina. The unprecedented research included councilors of 230 municipalities in the legislature from 2013 to 2016. The principal findings demonstrate that the inequalities observed in society, as a whole, reflect the composition of the Brazilian municipal legislatures, since political participation is more costly and exacting to women, since they need to accumulate many resources

* Carla Simara L. S. S. Ayres é doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina, mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (carlazzl@hotmail.com). Renata Andrade de Oliveira é doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina, mestre em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Maringá (rehnata_andrade@hotmail.com). Éder Rodrigo Gimenes é Doutor em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e pesquisador do Núcleo de Pesquisas em Participação Política da Universidade Estadual de Maringá (UEM). (ergimenes@uem.br).

or capital in more significant extent than men. Beyond that, we present some issues with the purpose to establishing a research agenda that links local political elites and political values, and reinforce the need for dialogue between different categories / thematic studies, as political behavior, elitism and gender.

Keywords: Legislative; Gender; Trajectory; Support for Democracy; Santa Catarina.

1 Considerações Iniciais

Desde o século XIX, autores considerados clássicos do elitismo enquanto teoria politológica afirmam que os valores, atitudes e comportamentos das minorias politicamente ativas deveriam ser um dos principais objetos de estudos da Ciência Política (MOSCA, 1992 [1896]; PARETO, 1984; MICHELS, 1982 [1911]). Ainda que os estudos sobre a temática tenham sofrido retrações por conta de críticas marxistas, institucionalistas e estruturalistas, atualmente, as pesquisas constituem expressiva agenda tanto no âmbito nacional quanto no internacional (PERISSINOTTO; CODATO, 2008).

No entanto, há que se destacar que, no caso brasileiro, tais estudos focam segmentos específicos de elites, como as elites parlamentares nacionais (NUNES LEAL, 1978; CARVALHO, 1996; LIMA; CHEIBUB, 1996; CODATO, 2008; ALMEIDA; LÜCHMANN; RIBEIRO, 2012) e regionais (PERISSINOTTO *et al*, 2007) e grupos não estatais (GIMENES, 2011), por exemplo. Nesse sentido, pouca atenção foi dispensada até o momento aos membros do poder legislativo municipal. Os estudos desta natureza, ademais, têm se concentrado em aspectos relacionados às carreiras políticas e aos recursos necessários ao ingresso e sucesso na competição eleitoral.

Uma questão que permeia os estudos sobre elites, participação e representação no Brasil diz respeito à discrepância entre os acessos de homens e mulheres aos cargos de representação e aos espaços públicos de modo geral. Por um lado, dados colhidos junto a 140 conselhos gestores das áreas de assistência social, saúde e meio ambiente nos âmbitos municipal, estadual e federal apontam que a presença feminina está relacionada às áreas de atuação dos conselhos, às esferas em que tal modalidade de participação institucional atua e aos tipos de vínculos associativos dos conselheiros (LÜCHMANN; ALMEIDA; GIMENES, 2016). Por outro lado, ainda que representem 52% da população brasileira, as mulheres são minoria entre os eleitos para cargos públicos, a despeito da existência de legislação que prevê uma cota mínima de candidaturas femininas por partido em cada pleito.

Além desses argumentos, há que se considerar também a crítica feminista de que tal situação se deve, em alguma medida, às problemáticas decorrentes da dualidade entre vida pública e vida privada e doméstica, o que significa que a baixa participação feminina não indica, necessariamente, menor interesse das mulheres pela vida pública (MIGUEL; BIROLI, 2014).

Considerado tal contexto, o presente artigo tem o objetivo de mapear o perfil dos vereadores do Estado de Santa Catarina, especialmente com relação à sua origem e trajetória e aos seus valores políticos. Tendo em vista a menor participação feminina nos legislativos

municipais, estabeleceremos tal perfil considerando os gêneros de vereadores e vereadoras. Desta maneira, pretendemos não apenas verificar aspectos de natureza sócio demográfica, mas também como se distribuem determinados aspectos da cultura política entre homens e mulheres, quais sejam: os vínculos institucionais e o apoio à democracia.

Para tanto, analisaremos dados decorrentes de um levantamento inédito entre os legislativos municipais brasileiros: o projeto de extensão 1º Censo do Legislativo Municipal Catarinense¹. Tal pesquisa, empreendida de maneira conjunta por pesquisadores vinculados ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina e a Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, mapeou dados de 292 câmaras municipais² daquela unidade da federação, bem como de 1699 servidores (de 242 municípios) e de 1054 vereadores (de 230 municípios) da legislatura 2013-2016³, conforme distribuição aleatória simples que permitiu a composição de amostras representativas para ambos os conjuntos de atores.

Diante do exposto, a próxima seção expõe breves argumentos acerca da relevância dos estudos sobre valores, atitudes e comportamentos de elites políticas às democracias contemporâneas, bem como sobre a disparidade entre os gêneros e a representação política no Brasil. Na sequência, esboçamos considerações, ainda que preliminares e de caráter exploratório, com relação à caracterização sócio demográfica e referente ao recrutamento e aos valores políticos de vereadores e vereadoras de Santa Catarina. Por fim, a última seção trata de apontamentos para o desenvolvimento de uma agenda de pesquisas relacionada ao objeto analisado.

2 Cultura Política, Elitismo, Gênero e Representação Política

Desde *The civicculture*, a abordagem de determinantes culturais dos fenômenos políticos se apresenta relevante à Ciência Política. Ainda que tenha sofrido muitas críticas⁴, a obra de Almond e Verba (1989 [1963]) é reconhecida como marco de institucionalização de pesquisas sobre o tema e se destaca, dentre outros aspectos, pela inovação em investigar a existência de congruência entre variáveis subjetivas e os sistemas políticos de cinco países (Alemanha, Estados Unidos, Grã-Bretanha, Itália e México).

¹A análise descritiva básica dos dados decorrentes dos questionários aplicados às Câmaras municipais, aos vereadores e aos servidores encontra-se no relatório intitulado “Por dentro das Câmaras: o perfil de vereadores, servidores e do Legislativo Municipal de Santa Catarina” (MICK *et al*, 2015). Ao longo do segundo semestre de 2016 encontrava-se em curso a produção de uma coletânea com discussões teóricas, empíricas e analíticas referentes aos dados do referido banco, que será tornado público após a publicação da coletânea.

²As câmaras municipais de Caibi, de Serra Alta e de Sul Brasil não responderam ao questionário institucional.

³Originalmente, a expectativa era a realização de uma pesquisa censitária entre todas as casas legislativas municipais de Santa Catarina, o que não foi possível por conta de limitações técnicas e de cognição, por parte dos respondentes. Informações acerca das técnicas de coletas de dados utilizadas, da composição amostral, das etapas e prazos das atividades, bem como os questionários aplicados, também se encontram em Mick *et al* (2015).

⁴Uma sistematização de críticas à obra encontra-se em Gimenes (2011). Os autores revisitaram sua teoria em nova obra algumas décadas após a publicação original, na qual buscaram responder às críticas e avançar na discussão sobre a relação causal entre cultura política e estrutura política (ALMOND; VERBA, 1989 [1963]).

Assim como os pioneiros, autores como Putnam (1996), Inglehart (1988) e Diamond (1994) reafirmaram a relevância da cultura política às democracias. Não raras vezes, estudos culturalistas tiveram como objetos de análise grupos ocupantes dos postos de poder. Em se tratando do elitismo, os autores mais expressivos desta corrente teórica (MOSCA, 1992 [1896]; PARETO (1984); MICHELS (1982 [1911])) trataram da inegável demonstração histórica da existência de uma vanguarda que conduziria as decisões políticas: as elites. Segundo esses autores, mesmo diante de situações em que a participação das massas constitui amplamente o ativismo político, há que se considerar a existência de elites, as quais conduzem os processos históricos e políticos⁵.

Sobre tal grupo, Dahl (2012) discutiu as crenças desses ativistas políticos ao tratar dos fatores que favorecem o estabelecimento de regimes democráticos em poliarquias. De maneira sucinta, seria possível afirmar que dificilmente um regime democrático existiria sem que uma parcela politicamente atuante da população aderisse a tal regime, a ponto de rejeitar fortemente formas de governo de caráter autoritário. Nesse sentido, a argumentação teórica do autor demonstra a relevância da discussão acerca dos valores, atitudes e comportamentos das elites políticas, como é o caso do objeto deste *paper*, uma vez que o autor defende que os ativistas políticos desempenham papel fundamental nos processos de criação e difusão dos elementos que conformam a cultura política de uma sociedade.

Diante de tais considerações, nos filiamos à inferência de Gimenes (2011) acerca do conjunto de autores destacados nesta seção e circunscrito ao estudo sobre a cultura política: as elites políticas são importantes e desconsiderar sua influência sobre os processos políticos seria ingênuo, uma vez que seus valores explicam a atuação daqueles que conduzem os processos decisórios, os quais afetam os cidadãos de modo geral.

Destacamos ainda que o próprio Dahl (2012), ao tratar de uma série de condições para o bom funcionamento democrático, ou, mais corretamente, para a democratização dos regimes, afirmou haver duas dimensões sintéticas a ser levadas em consideração: a contestação pública e a participação em eleições e cargos públicos. No decorrer de sua obra, o autor analisou uma série de países e condições para suas respectivas democratizações.

Há, dentre tais aspectos, um elemento de bastante valor para nossas discussões, que tange a igualdade e/ou desigualdade quanto a distribuição de recursos econômicos, sociais e políticos, bem como a conseqüente produção de habilidades individuais e coletivas. Para o autor, estes fatores afetariam diretamente as chances de hegemonia e competição política:

Na alocação de renda, riqueza, *status*, saber, ocupação, posição na organização, popularidade e diversos outros valores, cada sociedade **aloca também recursos com os quais um ator pode influenciar o comportamento**

⁵A revisão teórica sobre a teoria das elites encontra-se competentemente mapeada por autores como Rennó (1998) e Ribeiro (2011). Considerações acerca dos conceitos clássicos da teoria elitista, da contribuição de Dahl (1997) ao debate e do conceito de “elites do poder” (WRIGHT MILLS, 1982) encontram-se em ensaio teórico recente (GIMENES, 2014).

de outros atores, pelo menos em algumas circunstâncias. Esses recursos tornam-se então recursos políticos. **Quem vai receber quais e quantos recursos políticos não é, porém, uma mera consequência inerte das instituições socioeconômicas. Os atores que influenciam ou controlam o Estado podem usar diversos poderes do estado para reordenar a distribuição inicial** de recursos políticos resultantes dos processos das instituições socioeconômicas: através do imposto de renda, por exemplo, ou impondo limites à contribuição para campanhas políticas; ou podem efetivamente criar e alocar novos recursos políticos, como o sufrágio (DAHL, 2012, p. 92) (grifos nossos).

A partir destas considerações, é possível pensarmos outro elemento a ser considerado neste artigo, que diz respeito às diferenciações no círculo organizacional da sociedade, bem como aos processos de participação e representação política como mecanismos de maior democratização ou de intensificação da qualidade da democracia. Diante disso, existem sociedades contemporâneas que apresentam fenômenos políticos que afetam tal qualidade, principalmente relacionados à falta de participação e representação de minorias sociais, como no caso das mulheres.

A história deixou claro que a garantia do voto feminino não se reverteu em maior participação política das mulheres e nem em maior presença numérica delas em cargos públicos, por um lado por ser uma experiência relativamente recente, enquanto por outro, corroborando com a passagem de Dahl (2012) acima destacada, em alguma medida em decorrência do fato de que

[...] a participação política das mulheres é limitada por fatores materiais e simbólicos que prejudicam sua capacidade de postular candidaturas, reduzem a competitividade daquelas que se candidatam e atrapalham o avanço e a trajetória política daquelas que se elegem (MIGUEL, 2014, p. 204).

Seguindo essa tendência histórica global, o sufrágio feminino no Brasil, conquistado em 1932, também não se demonstrou suficiente para superar o processo de exclusão política das mulheres. A elaboração da Constituição de 1988 foi fundamental para que as mulheres, a partir de sua atuação, conquistassem direitos legais para suas reivindicações na esfera da política institucional, tanto que durante esse período foram criados os Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais da Condição Feminina, as delegacias da mulher, os coletivos de mulheres nos partidos e sindicatos e, anos depois da promulgação da Carta Magna, a implementação da Lei das Cotas.

No Brasil, o sistema de cotas para candidaturas de mulheres nas chapas partidárias foi instituído em 1995. O primeiro passo foi a aprovação da Lei nº 9.100, a partir da qual garantiu-se a incorporação de, no mínimo, 20% de mulheres candidatas nas eleições para as Câmaras Municipais de 1996. No entanto, já no final de 1997 foi aprovada a Lei nº 9.504, que ampliou as cotas para 30% (ficando definido um mínimo de 25% de vagas, transitoriamente, em 1998) para todas as legislaturas. Entretanto, a política de cotas brasileira apresenta algumas questões pendentes, entre elas a não obrigatoriedade de preenchimento dos percentuais estabelecidos, o

que significa que, mesmo quando o partido não preenche o número de vagas destinado às mulheres pode lançar as candidaturas normalmente. Essa lacuna reflete em falta de sanção aos partidos que não preenchem o estabelecido, o que contribui para o lançamento de candidatas fictícias (ARAÚJO, 2001).

Em se tratando de resultados eleitorais, a relação entre vitórias de homens e mulheres para os cargos de deputados federais e estaduais em 2006, 2010 e 2014 é estável, a despeito da elevação do número de candidaturas femininas no período (PEIXOTO; GOULART; SILVA, 2016, p. 134):

Em resumo, os resultados da política de cotas de gênero estabelecidas na lista partidária foram verificados apenas no quantitativo de oferta de candidatas, que aumentou 175% para a Câmara dos Deputados, e 156% para as Assembleias Estaduais entre 2006 e 2014. Entretanto, nenhuma alteração substantiva ocorreu no número de mulheres eleitas. O que sinaliza para uma estratégia partidária de simplesmente inserir mulheres nas nominatas com a finalidade de evitar punições, mas sem oferecer às candidatas reais condições de competição.

Tal contexto confere ao Brasil, segundo os dados de 2014 da União Interparlamentar (IPU) para um conjunto de 188 países, apenas a 158ª posição em termos de igualdade de gênero no parlamento (BRASIL, 2014), de modo que, a despeito de uma legislação específica, a presença das mulheres no parlamento brasileiro nunca superou os 10%, o que contrasta de forma gritante com o peso desse grupo na população do país.

Por outro lado, a instituição das cotas tem como ponto positivo a visibilidade sobre a questão da baixa representação política da mulher, uma vez que trouxe à tona discussões e questionamentos relativos à exclusão da mulher nas esferas de poder. Nesse sentido, muitos estudos têm buscado verificar as variações nas eficácias das leis de cotas em diferentes países (KROOK, 2008; ARAÚJO, 2008; RÍOS; HORMAZÁBAL; COOK, 2008). No caso do Brasil, a legislação não tem causalidade sobre a maior participação das mulheres na política (ARAÚJO, 2001; 2008), de modo que, diante de tal cenário, outros determinantes passaram a ser investigados, como o papel da estrutura do sistema partidário.

Sobre a dimensão do sistema partidário, Araújo (2001) afirma que esta possui dois aspectos impactantes na participação das mulheres: de forma mais geral, o grau de fragmentação (multipartidário ou de concentração partidária) e, no contexto interno aos partidos, nos itens relativos ao perfil ideológico e ao nível de institucionalização partidária. Os apontamentos da autora afirmam que os sistemas com poucos e grandes partidos tenderiam a ser desfavoráveis à elegibilidade das mulheres, enquanto sistemas multipartidários permitiriam maior renovação e inclusão de mulheres, pois haveria maior competição, menos partidos tradicionais e mais agremiações abertas à incorporação de diferentes grupos sociais. Em termos de contextos internos, os partidos com ideologias mais próximas à esquerda no espectro ideológico e com organizações mais estruturadas (com maior grau de concentração das decisões em instâncias

menores) tenderiam a oferecer um ambiente mais propício à participação das mulheres.

Ademais, é importante ressaltar que, por mais que haja um ambiente estrutural que incentive a participação das mulheres em espaços políticos, as relações sociais e seus efeitos sobre os indivíduos influenciam sua disposição à participação. Em outras palavras, as desigualdades nas relações de gênero, pautadas em ideias liberais e patriarcais, se estabelecem como obstáculos culturais relevantes (PATEMAN, 1996).

Todos esses elementos conformam uma herança de desequilíbrio e desigualdades entre os homens e as mulheres, o que reflete na participação política e contribui para que o cenário atual seja permeado por poucas mulheres dispostas a concorrer, não porque sejam apáticas ou não possuam interesses, mas “porque suas trajetórias sociais e a sua situação estrutural frente às relações de gênero, aliadas às condições em que a política institucional e a competição eleitoral operam no país, não lhes oferecem um cenário favorável ou sequer animado” (ARAÚJO, 2001, p. 247).

O cenário não é animador no que tange as expectativas para alterar esta realidade, ao menos no que diz respeito às normas institucionais. Em junho de 2015, a Câmara dos Deputados Federais levou à votação a Emenda Aglutinativa nº 57 da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 182/2007, que tinha por objetivo instituir a reserva mínima de vagas para mulheres em todas as esferas do Poder Legislativo no país. O texto previa a implementação de cotas de gênero de forma gradual. Seriam instituídos percentuais mínimos de 10%, 12% e 15% de assentos para mulheres a cada pleito, ou seja, tratar-se-ia de reservar cadeiras efetivas no parlamento para esse grupo, diferentemente do dispositivo em vigor, que apenas obriga os partidos a destinarem 30% das candidaturas. Mas a matéria em questão foi rejeitada em Plenário. Para que fosse aprovada, eram necessários 308 (2/3 do total de deputados) votos favoráveis. Com um quórum de 448 deputados, a matéria apreciada contou com apoio de 293 deles, 101 manifestaram-se contrários e 53 se abstiveram⁶.

Ainda que algumas organizações feministas classifiquem os percentuais previstos como inaceitáveis, pois manteriam o Brasil entre os últimos lugares do ranking latino-americano de mulheres em posições de poder, é importante ressaltar – ao que nos interessa aqui – que tal proposta poderia transformar a realidade de muitos municípios brasileiros que nunca elegeram nem uma mulher vereadora, por exemplo.

A título de ilustração, citamos os números das eleições municipais de 2012, cuja participação feminina nos resultados foi tímida. Somente 13,3% dos assentos das câmaras de vereadores em todo o país foram conquistados por mulheres, com destaque às regiões Norte e

⁶ No mesmo ano, proposta semelhante foi, entretanto, aprovada em primeiro e segundo turnos pelo Senado Federal. A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 98/2015 do Senado prevê a reserva de 10% das cadeiras para cada gênero nas próximas eleições, 12% nas eleições seguintes e 16% nas que se seguirem. A matéria aguarda tramitação na Câmara dos Deputados.

Nordeste, onde elas tiveram o melhor desempenho em termos percentuais, com 14,8% e 15,5% respectivamente, enquanto o Sudeste contou com apenas 11%, os três estados do Sul atingiram 13% e o Centro-Oeste, 12,5%. Neste cenário, o Espírito Santo foi o estado onde as mulheres tiveram o pior desempenho (7,5%) e o Rio Grande do Norte, o melhor, com 20,5% das candidaturas femininas vitoriosas.

No que tange às unidades federativas da região Sul, o estado de Santa Catarina, apresentou o maior aumento de mulheres vereadoras entre as eleições de 2008 e 2012, saltando de uma representação feminina de 10% para 13,3%, com destaque ao município de Morro Grande, onde a maioria das cadeiras é atualmente ocupada por mulheres (55,6%), ao passo que Florianópolis é a única capital em que nenhuma mulher foi eleita para a Câmara Municipal nas duas eleições (ALVES, 2012).

Diante do exposto, assumimos o recorte de gênero como importante vertente analítica para a interpretação das relações existentes entre cultura política e elites. Nesse sentido, os dados referentes ao Poder Legislativo municipal do Estado de Santa Catarina nos fornecem indícios acerca das semelhanças ou discrepâncias dos perfis, das trajetórias e dos valores políticos de homens e mulheres, bem como nos permitem problematizar, ainda que de maneira exploratória, a influência do gênero sobre o sucesso eleitoral em pleitos locais.

3 Perfil do Legislativo Municipal Catarinense

Inicialmente, destacamos que a composição dos legislativos municipais catarinenses predominantemente masculina encontra-se replicada em nossos dados, o que reforça o caráter representativo de nossa amostra. Ainda que em nossa amostra o número de mulheres respondentes tenha superado o percentual de eleitas em 2012, os 15,1% de questionários respondidos por vereadoras encontra-se dentro da margem de erro concernente à pesquisa. Enquanto obtivemos 159 respostas aos questionários por mulheres, o número de homens atingiu 895, ou seja, 84,9% do total de questionários respondidos.

No que se refere a estudos sobre elites, Perissinotto (2003) afirma que aspectos como idade, gênero e raça, entre outros dados pessoais, são relevantes à caracterização de qualquer grupo. Em se tratando do banco de dados analisado, apresentamos na Tabela 1 a distribuição dos vereadores e vereadoras em separado, com relação à faixa etária, estado civil e raça/etnia.

Tabela 1 – Características sócio demográficas por gênero

Característica	Fem (%)	Masc (%)
FAIXA ETÁRIA		
De 18 a 30 anos	8,3	5,8
De 31 a 40 anos	29,6	23,4
De 41 a 50 anos	37,1	40,7
De 51 a 64 anos	23,3	26,9
ESTADO CIVIL		
Não casada(o)	20,2	15,2
Casada(o)	79,2	84,7
RAÇA/ETNIA		
Branca(o)	88,7	86,3
Negra(o)/Preta(o)	0,6	1
Morena(o)/Parda(o)	9,4	11,7
Amarela(o)	1,3	0,6

Fonte: 1º Censo do Legislativo Municipal Catarinense (2015).

Os dados mostram, inicialmente, que a maior parte dos parlamentares se encontra em ampla faixa etária que se estende entre 31 e 64 anos. Tanto mulheres (37,6%) quanto homens (40,7%) concentram-se majoritariamente entre 41 e 50 anos. São poucos os jovens legisladores municipais de ambos os sexos em Santa Catarina.

Para a variável estado civil, consideramos as categorias “solteiro”, “separado”, “divorciado” e “viúvo” como *não casados* e aqueles em “união estável”, “morando junto como casado” e “casado” como *casados*. Os dados revelam que a parcela de mulheres no primeiro grupo é maior que a de homens, enquanto há mais vereadores casados do que vereadoras. Tal constatação corrobora com argumentos da crítica feminista sobre a dualidade público-privado quanto à construção e ocupação dos espaços de poder, que chamam atenção para o fato de que às mulheres em “casamentos convencionais” são restritas “as oportunidades de participação em atividades públicas, profissionais e políticas” devido à especialização socialmente construída das responsabilidades domésticas (BITTMAN, 2004; BIROLI, 2013, p. 172-173). Esta afirmação poderia ser mais contundente se os dados nos oferecessem informações mais detalhadas acerca das responsabilidades de homens e mulheres quanto ao cuidado, por exemplo, das atividades caseiras, com filhos, doentes, idosos, etc. Contudo, destacamos o indício de que o perfil dos legislativos municipais catarinenses não difere dos demais espaços públicos e políticos no que tange ao acesso feminino, especificamente no que se refere ao estado civil.

Por fim, com relação aos grupos étnicos autodeclarados, estes também não apresentam discrepâncias substantivas entre vereadoras e vereadores, dados os amplos percentuais de brancas e brancos nos grupos. Dentre as demais etnias, verificamos que entre os homens há mais pardos ou morenos do que entre as mulheres e que amarelos e negros ou pretos ocupam poucas cadeiras nos legislativos municipais catarinenses, independentemente do gênero.

3.1 Recrutamento de Elites Políticas Municipais Catarinenses

Segundo Perissinotto (2003), o recrutamento diz respeito à forma pela qual os indivíduos são inseridos nas elites políticas, de modo que constitui o conjunto de informações essenciais à análise de grupos desta natureza. Os principais aspectos do recrutamento a serem analisados são: [a] origem familiar, com vistas à evidenciação da origem de classe e da mobilidade ou manutenção da condição social, educacional e política da família e do indivíduo; [b] origem sócio profissional e de classe, temática que recebe ampla atenção dos estudos sobre elites políticas e diz respeito à base de seleção do grupo (se democrática/ampla ou elitista/estreita) e às relações entre ocupação profissional, profissão (formal ou “com diploma”) e comportamento político; [c] escolaridade, que permite o debate sobre a necessidade de um nível mínimo de educação formal para que se tenha acesso à elite política, bem como se há formações educacionais específicas que favoreçam a carreira política e se instituições educacionais são espaços de socialização política, capazes de produzir elites; [d] trajetória política, elemento fundamental do processo de recrutamento, que diz respeito a aspectos anteriores à carreira política e permite constatações acerca de caminhos políticos a serem trilhados para atingir determinados postos de comando, o papel dos partidos neste processo e a importância do localismo (vínculo das elites e de suas carreiras políticas ao seu local de nascimento); e [e] vínculos sociais e institucionais, que tratam das relações estabelecidas pelos indivíduos com instituições econômicas, religiosas, de classe, políticas e sociais e que revelam a conformação do capital político do indivíduo.

Dado o caráter exploratório deste artigo e a amplitude do banco de dados analisado, apresentamos informações descritivas sobre a profissão anterior dos eleitos, sua escolaridade, sua carreira política e os vínculos sociais existentes. Autores como Perissinotto (2014) e Codato, Costa e Massimo (2014) afirmam que recursos políticos como tempo livre e capitais recrutados de diferentes formas podem ser mensurados, por exemplo, pelas ocupações profissionais anteriores à entrada na cena. Dada a discrepância entre as oportunidades de postos de trabalho disponibilizadas a homens e mulheres, tal problemática pode reproduzir as clivagens quanto a divisão sexual do trabalho também no meio político. Com relação aos vereadores e vereadoras catarinenses, observamos diferenças que necessitam ser ressaltadas no que tange à ocupação profissional anterior.

Entre as 22 ocupações profissionais exercidas pelas vereadoras antes da atividade legislativa, as quatro mais recorrentes foram servidoras públicas em cargos não relacionados à educação e sem ocupar posição de chefia (17,6%), professoras primárias (13,8%), professoras de ensino secundário (9,4%) e servidoras públicas com cargos de chefias (8,2%). Já entre as 27 ocupações elencadas pelos vereadores, as mais comuns foram servidores públicos em cargos de não chefia (14,2%), fazendeiros de pequena propriedade (11,2%), trabalhadores rurais (10,2%) e pequenos comerciantes (8,7%). Atentemos em primeiro lugar para o fato de as mulheres estarem distribuídas numa gama de atividades profissionais menos diversificadas do que os homens. Em

segundo lugar, vale a ressalva de que os homens se destacam em atividades liberais, autônomas e empreendedoras, enquanto às mulheres se relacionaram ofícios do ensino (cuidado), habilidades comunicativas, organizativas e gerenciais (serviço público).

Além disso, tanto vereadoras (74,1%) quanto vereadores (76,8%) declararam exercer atividades profissionais concomitantemente às atividades legislativas. Entre aqueles que tiveram de deixar suas atividades profissionais para exercerem a vereança, a variação mais expressiva foi de mulheres que antes ocupavam cargos de chefia em serviço público (que diminuíram de 8,2% para 0,9%) e de homens trabalhadores rurais (reduzidos de 10,2% para 5,8%).

No que tange à escolarização de vereadores e vereadoras, observamos na Tabela 2 a concentração muito maior de mulheres com média ou alta escolaridade – considerados Ensino Médio completo até pós-graduação –, enquanto a escolaridade declarada pelos vereadores é mais distribuída entre os níveis básico, médio e superior. Considerando que 64,9% das vereadoras possuem ao menos o Ensino Superior completo e que tal nível de ensino foi atingido por apenas 29,5% dos vereadores, inferimos que, em alguma medida, existe um grau de exigência maior, em termos de escolarização, sobre as mulheres que se candidatam, para que estas obtenham sucesso eleitoral, quando comparadas aos homens. Essa, afirmação pode ser reforçada quando comparada com a média da escolaridade da população brasileira medida pelo PNUD em 2012. De acordo com a pesquisa, os(as) brasileiros(as) têm em média 7,2 anos de estudos e 49% tem pelo menos do Ensino Médio.

Tabela 2 – Escolaridade por gênero

Nível	Fem (%)	Masc (%)
Analfabetismo	0,6	2,5
Até Ensino Médio incompleto	8,2	30,8
Até Ensino Médio completo	13,2	22,6
Até Ensino Superior completo	18,9	17,8
Pós-Graduação	46	11,7

Fonte: 1º Censo do Legislativo Municipal Catarinense (2015).

No que se refere à trajetória política, verificamos que a baixa participação feminina nas casas legislativas catarinenses reafirma-se também pelo menor índice de reeleição entre as vereadoras (23%), quando comparadas com os vereadores (44%). Ainda que ambos os percentuais sejam minoritários, verificamos a maior expressividade da taxa de mulheres que ocupam o cargo pela primeira vez (77%) com relação aos homens (56%), dados que, tomados em conjunto, representam indícios de que há mais exigências às mulheres para a recondução ao cargo de vereadora.

Ainda sobre a trajetória política anterior à vereança, mais um indício de que o método eleitoral cria obstáculos para as mulheres é o fato de que a percentagem de vereadoras que afirmaram já terem sido eleitas a algum outro cargo público antes do que ocupam atualmente é inversa às que dizem já terem ocupado cargos públicos não eletivos, ao passo que entre os homens

tal discrepância não se manifesta. No primeiro caso observamos 21,5% de mulheres e 38% de homens anteriormente eleitos a algum cargo público, enquanto no segundo caso verificamos que 42,2% das mulheres e 36,7% dos homens já exerceram cargos públicos não eleitos.

O último aspecto analisado com relação ao recrutamento corresponde aos vínculos sociais de vereadores e vereadoras. Sobre tal aspecto, destacamos que o estudo de Almeida, Luchmann e Ribeiro (2012) sobre o perfil associativo das deputadas federais brasileiras identificou traços de representação e vínculos que se diferenciam dos apontamentos de Sacchet (2009) quanto ao perfil associativo da população brasileira. Segundo o conjunto de autores, haveria uma maior vinculação masculina com associações de cunho público e do trabalho, enquanto o envolvimento das mulheres se apresentaria mais vinculado à religiosidade e ao comunitarismo. A Tabela 3 expõe, para um conjunto de instituições ou grupos associativos, os percentuais de vereadoras e de vereadores [a] que nunca participaram, [b] que participaram antes de ser eleitos e deixaram de se envolver, [c] cuja participação é anterior à eleição e mantêm-se e [d] que passaram a se engajar após sua eleição.

Tabela 3 – Participação associativa por gênero

Grupo Associativo	Nunca participou		Participou antes e não participa mais		Participa desde antes de ser eleito		Começou a participar após eleito	
	Fem (%)	Masc (%)	Fem (%)	Masc (%)	Fem (%)	Masc (%)	Fem (%)	Masc (%)
Grupo Religioso	13,7	20,2	11,5	12,7	71,2	63,6	3,6	3,4
Assoc. Esportiva	37,1	18,8	13,8	16,6	45,7	61,4	3,4	3,2
Assoc. Artística	38,5	54,5	12	10,3	45,3	32,1	4,3	3,1
Sindicato	55,2	60,5	12,1	9,7	27,6	28	5,2	1,8
Assoc. Ambiental	72,2	71,2	8,3	8,9	16,7	17,6	2,8	2,6
Assoc. Profissional	50,9	61,6	8,6	7,5	37,1	28,5	3,4	2,3
Assoc. Humanitária	44,2	53,7	7,1	10,1	46,9	33,7	1,8	2,5
Mov. Sociais	37,2	44,9	5,3	9,2	51,3	42,4	6,2	3,5

Fonte: 1º Censo do Legislativo Municipal Catarinense (2015).

De modo geral, os dados apontam taxas relativamente elevadas de participação de vereadores e vereadoras desde antes de assumirem o cargo público eletivo que ocupam atualmente. Destaquem-se os grupos religiosos como instituições das quais tanto homens quanto mulheres mais participam. Além disso, verificamos que mulheres são mais engajadas do que homens na maior parte dos grupos associativos, uma vez que homens só participam mais que mulheres em sindicatos e em associações ambientais, porém com percentuais inferiores a um ponto.

A maior parte das mulheres declarou participação mesmo antes de ser eleita e segue participando de grupos religiosos, de associações esportivas, artísticas e humanitárias e de

movimentos sociais. Em contrapartida, percentuais majoritários de vereadoras jamais se engajaram em sindicatos e em associações ambientais e profissionais. Já entre os homens, a participação contínua destaca-se apenas em grupos religiosos e associações esportivas, enquanto a maior parte nunca se engajou nas demais modalidades associativas. O conjunto de resultados demonstra que a exigência de vínculos associativos é menor aos homens do que às mulheres para que se elejam.

Outro aspecto importante diz respeito às alterações dos vínculos analisados: tomando em conjunto os percentuais de respondentes que deixaram de participar e que se engajaram após a eleição, nenhuma das somas dos índices de vereadores e vereadoras supera 20%, ou seja, o acesso ao legislativo municipal catarinense não contribuiu de maneira expressiva para a alteração da condição de participação (ou não participação) de mais de 80% dos legisladores.

Com relação aos que se afastaram de grupos associativos, homens se distanciaram mais do que mulheres de grupos religiosos e de associações esportivas – únicas instituições em que há forte engajamento – e ainda de associações ambientais e humanitárias e de movimentos sociais. Já entre as mulheres, houve desengajamento superior ao dos homens com relação às associações artísticas e profissionais e aos sindicatos.

No que se refere à aproximação de grupos associativos, os percentuais de vereadoras que se engajaram em tais instituições após sua eleição foram superiores aos de vereadores entre seis dos sete grupos analisados, com exceção apenas de associações humanitárias. Ainda que todos os percentuais desta categoria sejam baixos – apenas a participação de mulheres em sindicatos após a eleição superou 5% –, destacamos pouca propensão da elite municipal feminina catarinense em se aproximar de grupos associativos.

Sobre tal resultado, cabem especulações que carecem de maior aprofundamento analítico posterior, a fim de identificar os condicionantes e motivações para esta aproximação, uma vez que esta pode decorrer, por exemplo, do maior acesso ao espaço público por parte das vereadoras ou de necessidades eleitorais decorrentes tanto da dificuldade para mulheres acessarem cargos públicos eletivos e se reelegerem quanto do maior número de vínculos necessários ao sucesso eleitoral feminino.

3.2 Adesão à Democracia entre as Elites Políticas Municipais Catarinenses

Os valores políticos da elite referem-se às crenças, que são, conforme Dahl (2012), não apenas um conjunto de ideias, mas um aparato por meio do qual os indivíduos leem e se conduzem no mundo onde vivem. Assim, o estudo de suas crenças é relevante a partir da suposição de que a conduta das elites permeia tanto os processos políticos quanto o funcionamento dos regimes democráticos (PERISSINOTTO, 2003; GIMENES, 2011).

Conforme Perissinotto (2003), questões relacionadas aos valores políticos de elites devem ser analisadas com o intuito de identificar seu grau de adesão a um amplo elenco de aspectos

políticos e sociais composto, basicamente, por três tópicos, quais sejam: [a] democracia política, caracterizada por questões sobre a valorização de instituições poliárquicas, identificação ideológica, respeito à lei, pragmatismo político, preferência por decisões democráticas, aceitação do conflito social e opiniões sobre a capacidade de escolha dos eleitores; [b] democracia social, que diz respeito a aspectos como liberdade e igualdade, bem como opiniões sobre distribuição de renda e hierarquia social; e [c] democracia econômica, permeada por aspectos relacionados ao liberalismo econômico e à defesa da propriedade privada.

Neste artigo, nos deteremos especificamente a um dos componentes do primeiro tópico destacado por Perissinotto (2003), a adesão à democracia, tema clássico e recorrente em estudos sobre cultura política desde Almond e Verba (1989 [1963]) e Easton (1975). Conforme o último autor, os indivíduos manifestariam sua adesão ao regime democrático de duas maneiras distintas, denominadas apoio difuso e apoio específico. A primeira, também conhecida como apoio normativo, diria respeito à percepção abstrata dos indivíduos com relação à democracia, enquanto a segunda trata do funcionamento do regime e da avaliação que os indivíduos realizam sobre o desempenho de autoridades e instituições⁷.

Dadas as duas dimensões do democratismo⁸, analisamos as distribuições de respostas de vereadores e vereadoras com relação à posição churchilliana de adesão normativa ao regime e ao seu entendimento acerca da afirmação de que o Brasil tem sido governado de maneira democrática atualmente, formas de apoio difuso e específico ao regime, respectivamente (EASTON, 1975).

Com relação às formas de adesão à democracia, nossa expectativa era de que não houvesse distinção expressiva entre o apoio manifestado por homens e mulheres, uma vez que, apoiados nos teóricos do elitismo (MOSCA, 1992 [1896]; PARETO (1984); MICHELS (1982 [1911]) e em Dahl (2012), assumimos a hipótese de que a posição de poder ocupada pelos legisladores promoveria sua indiferenciação em termos de democratismo, ou seja, entre aqueles que compõem elites políticas o apoio ao regime independeria do gênero.

Tabela 5 – Adesão à democracia por gênero

Afirmação	Fem (%)	Masc (%)
A democracia é sempre melhor do que qualquer outra forma de governo	93,8	92,7
Em certas situações, é melhor uma ditadura do que uma democracia	6,2	6,7
Tanto faz se o governo é uma democracia ou uma ditadura	-	0,6

Fonte: 1º Censo do Legislativo Municipal Catarinense (2015).

Em se tratando da posição churchilliana, nos filiamos ao argumento de Gimenes (2015) de que, ainda que menos complexa do que outras proposições para análises sobre a dimensão

⁷ Uma discussão detalhada dos conceitos de apoio difuso e específico encontram-se em Gimenes (2011). Sobre a adesão à democracia, destacamos que esta pode ser analisada por meio de ampla gama de variáveis e indicadores, assim como pode originar distintas classificações sobre os perfis dos indivíduos, como nos trabalhos de Moisés (2008), Gimenes (2011), Casalecchi, David e Quaresma (2013), Fuks, Casalecchi e Ribeiro (2014) e Oliveira (2015).

⁸ Termo utilizado para tratar da adesão à democracia por autores como Ribeiro (2011), Gimenes (2011; 2015) e Oliveira (2015).

normativa do democratismo, tal variável é internacionalmente utilizada como indicador de adesão ao regime (DALTON, 1999; KLINGEMANN, 1999; OLIVEIRA, 2015), nos moldes da teoria de Easton (1975). A questão demandou dos entrevistados o posicionamento com relação a qual afirmação mais se aproximava de seu pensamento e 93,8% das vereadoras e 92,7% dos vereadores demonstraram a opinião de que “a democracia é sempre melhor do que qualquer outra forma de governo”. Além desses, outros 6,2% de mulheres e 6,7% de homens afirmaram que “em certas situações, é melhor uma ditadura do que um regime democrático” e ainda 0,6% dos vereadores declararam que “tanto faz se o governo é uma democracia ou uma ditadura”.

Em se tratando da avaliação sobre o funcionamento da democracia no Brasil atualmente, a questão continha uma escala de 10 pontos, na qual 1 significa “nada democrático” e 10 corresponde a “totalmente democrático”. A média das respostas das vereadoras foi de 6,06 e a dos vereadores de 6,16, o que nos permite inferir que os homens se apresentaram um pouco mais favoráveis à condição atual do regime, ou, ao contrário, que as mulheres são levemente mais críticas com relação ao funcionamento atual do regime.

Com vistas à confirmação de nossa hipótese, realizamos testes bivariados simples (qui-quadrado), com a intenção de verificar a existência de diferenças estatisticamente significativas entre as respostas de homens e mulheres às questões sobre apoio difuso e apoio específico acima expostas. Nossos testes indicaram que tal diferenciação não se confirma, de modo que ambas as medidas de democratismo são semelhantes entre vereadores e vereadoras, o que corroborou nossa hipótese de que a posição de poder ocupada por vereadores e vereadoras influencia a intensidade de sua manifestação de apoio ao regime de modo semelhante, independentemente do gênero do respondente.

4 Considerações Finais: uma Agenda de Pesquisas

Os aspectos expostos neste artigo reafirmam que a participação política é mais custosa e exigente para as mulheres, uma vez que mesmo que disponham de valores relacionados à democracia semelhantes aos dos homens, elas necessitam acumular diversos recursos ou capitais, como alta escolaridade, ocupar cargos de alto escalão, possuir uma vida privada que oportunize melhores condições de participação na vida pública e o maior engajamento em grupos associativos. Se tais considerações não são inéditas, de modo geral, são especialmente interessantes por se referirem a elites políticas locais, pouco estudadas no Brasil, e por demonstrarem que as desigualdades verificadas na sociedade como um todo têm reflexos na composição dos legislativos municipais brasileiros.

Para além da exploração destes achados, faz-se salutar nos debruçarmos também sobre a distribuição de vereadores e vereadoras conforme as legendas partidárias. Considerados os argumentos acerca da lei de cotas e da dificuldade de que a participação feminina na política se efetive por meio da representação em cadeiras parlamentares, é preciso analisar, por exemplo,

quais partidos elegem mais mulheres, como se dá a distribuição das vereadoras conforme seu posicionamento e o de sua legenda no espectro ideológico, quais as condições para sua ascensão ao espaço público municipal e qual a relação entre os recursos e os capitais político, social e financeiro das eleitas e dos eleitos por legenda.

Nesse sentido, dados em processo de análise por estes pesquisadores apontam não haver protagonismo dos partidos de esquerda na eleição de mulheres nos legislativos municipais de Santa Catarina, o que contraria a tendência teórica de que tais legendas teriam maior número de mulheres eleitas (ARAÚJO, 2001; INGLEHART; NORRIS, 2003; MATOS, 2010). Contudo, vale ressaltar que os estudos citados levam em consideração a realidade de legislativos nacionais, diferentemente da proposta do presente artigo.

Deste modo, essa pesquisa, apesar de se ater apenas a um estado brasileiro, nos remete a possíveis pautas de investigação a serem posteriormente exploradas. Primeiro, é preciso um aprofundamento dos dados aqui apresentados, uma vez que este estudo teve caráter exploratório e não utilizamos técnicas de análises estatísticas refinadas para testar hipóteses mais complexas, como a relação entre o posicionamento ideológico e os valores democráticos e políticos de vereadoras e vereadores. Além disso, observamos a necessidade de aprimorarmos estudos como este levando em consideração a influência dos sistemas eleitorais e as circulações das elites políticas em âmbito local, considerando não apenas (mas também) o recorte de gênero.

Por fim, nos parece salutar destacar a necessidade de reforçar a discussão sobre a efetividade da Lei de Cotas no Brasil, especialmente neste momento em que o país sofre ebulições de manifestações populares que têm, desde 2013, questionado a representatividade dos políticos eleitos. Por um lado, a despeito do senso comum e da ideia de que o “efeito Tiririca” é responsável pela vitória de candidatos sem grande expressão em termos de votos, estudo recente apontou que nas últimas duas eleições para vereadores (2008 e 2012) e deputados estaduais e federais (2010 e 2014) apenas entre 8,8 e 13,3% dos eleitos não obtiveram colocação entre os mais votados e ascenderam ao Legislativo por meio da votação do quociente do partido ou coligação, o que significa que a composição de tais espaços públicos representa majoritariamente a vontade popular expressa através do voto (CARLOMAGNO, 2016). Por outro lado, com relação às minorias, o “incentivo” à participação feminina restrito ao número de candidaturas não tem refletido em mais mulheres eleitas, em geral por conta de aspectos como a estrutura desigual de investimento em campanhas (PEIXOTO; GOULART; SILVA, 2016), ponto central de discussões a que se filia este artigo, no sentido de que a qualidade da democracia depende, em alguma medida, da maior pluralidade de grupos de atores sociais representados nos espaços públicos e políticos.

Referências

- ALMEIDA, C. C. R.; LÜCHMANN, L. H. H.; RIBEIRO, E. A. Associativismo e representação política feminina no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 8, p. 237-263, mai./ago. 2012.
- ALMOND, G. A., VERBA, S. **The civic culture: political attitudes and democracy in five nations**. 3. ed. New York: Sage, 1989 [1963].
- ALVES, J. E. D. **O avanço das mulheres nas eleições de 2012 e o déficit democrático de gênero**. Publicado em 2012. Disponível em <<http://www.sst.sc.gov.br/conselhos/cedim/o-avanco-das-mulheres-eleicoes.pdf>>. Acesso em: 4 abr. 2016.
- ARAÚJO, C. ¿Por qué las cuotas no funcionan en Brasil? In: TOBAR, M. R. (Ed). **Mujer y Política**. El impacto de las cuotas de género en América Latina. Santiago, Chile: Catolima, 2008.
- _____. Potencialidade e limites da Política de Cotas no Brasil. **Revista Estudos Feministas**, v. 9, n. 1, p. 231-252, 2º sem. 2001.
- BITTMAN, M. Parenthood without penalty: time-use and public policy in Australia and Finland. In: FOLBRE, N.; BITTMAN, M. (Eds.). **Family time: the social organization care**. London: Routledge, 2004.
- BIROLI, F. **Autonomia e desigualdades de gênero: contribuições do feminismo para crítica democrática**. Vinhedo, Editora Horizonte, 2013.
- BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Mais mulheres na política**. Brasília: Congresso Nacional/Secretaria de Editoração e Publicações, 2014.
- CARLOMAGNO, M. C. Sistema proporcional, puxador de votos e um problema inexistente: os mais votados já são os que se elegem. **Newsletter: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil**, v. 3, n. 10, p. 1-14, jul. 2016.
- CARVALHO, J. M. **A construção da ordem**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1996.
- CASALECCHI, G.; DAVID, F.; QUARESMA, G. Qualificando a adesão à democracia no Brasil. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES EM COMUNICAÇÃO E POLÍTICA – COMPOLÍTICA, 5., 2013, Curitiba. **Anais...** Curitiba: Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política, 2013.
- CODATO, A. A formação do campo político profissional no Brasil: uma hipótese a partir do caso de São Paulo. **Revista de Sociologia Política**, v. 16, n.30, p. 89-105, jun. 2008.
- _____.; COSTA, L. D.; MASSIMO, L. Classificando ocupações prévias à entrada na política: uma discussão metodológica e um teste empírico. **Revista Opinião Pública**, v. 20, n. 3, p. 346-362, dez. 2014.
- DAHL, R. A. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2012.
- DALTON, R. J. Political support in advanced industrial democracies. In: NORRIS, P. (Ed.). **Critical citizens: global support for democratic government**. Oxford: Oxford University, 1999.
- DIAMOND, L. Causes and effects. In: _____. **Political culture and democracy in developing countries**. London: Lynne Rienner, 1994.
- EASTON, D. A re-assessment of the concept of political support. **British Journal of Political Science**, Cambridge, v. 5, n. 4, p. 435-457, Oct. 1975.
- FUKS, M.; CASALECCHI, G.; RIBEIRO, E. A. Os condicionantes individuais e contextuais da coesão do sistema de crenças democrático. In: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE COMPORTAMENTO POLÍTICO E OPINIÃO PÚBLICA, 1., Florianópolis, SC. **Workingpaper**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2014.
- GIMENES, É. R. **A relação dos eleitores com partidos políticos em novas democracias: partidarismo na América Latina**. 2015. 240 f. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

_____. Teoria das elites e as elites do poder: considerações sobre a relevância dos teóricos clássicos e de Wright Mills aos estudos de cultura política e democracia. **Revista Agenda Política**, v. 2, p. 119-151, 2014.

_____. **Cultura política e democracia**: apoio difuso e específico entre um segmento da elite não estatal do município de Maringá (PR). 2011. 178 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2011.

INGLEHART, R. The renaissance of political culture. **American Political Science Review**, v. 82, n. 4, p. 1203-1230, 1988.

_____.; NORRIS, P. **Rising tide**: gender, equality and cultural change around the world. New York: Cambridge University Press, 2003.

KLINGEMANN, H. Mapping political support in the 1990s: a global analysis. In: NORRIS, P. (Ed.). **Critical citizens**: global support for democratic government. Oxford: Oxford University Press, 1999.

KROOK, M. L. La adopción e impacto de las leyes de cuotas de género: una perspectiva global. In: TOBAR, M. R. (Ed). **Mujer y política**: el impacto de las cuotas de género en América Latina. Santiago: Catolina, 2008.

LIMA, M. R. S. de; CHEIBUB, Z. B. Instituições e valores: as dimensões da democracia na visão da elite brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 31, p. 83-110, 1996.

LÜCHMANN, L. H. H.; ALMEIDA, C. C. R.; GIMENES, É. R. Gênero e representação política nos Conselhos Gestores no Brasil. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, v. 59, n. 3, p. 789-822, jul./set., 2016.

MATOS, M. Opinião pública e representação política das mulheres: novos horizontes para 2010? **Em Debate**: Opinião pública e Conjuntura Política, v.2, n.3, p. 31-37, 2010.

MICHELSONS, R. **Sociologia dos partidos políticos**. CHAUDON, A. (Trad.). Brasília: Universidade de Brasília, 1982 [1911].

MICK, J.; AYRES, C. S.; CARREIRÃO, Y. de S.; GIMENES, É. R.; LUCHMANN, L. H. H.; BIELLA, J. B. **Por dentro das Câmaras**: o perfil de vereadores, servidores e do Legislativo Municipal de Santa Catarina. Florianópolis: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, 2015.

MIGUEL, L. F. **Democracia e representação**: territórios em disputa. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

_____.; BIROLI, F. **Feminismo e política**: uma introdução. São Paulo: Boitempo, 2014.

MILBRATH, L. **Political participation**: how and why do people get involved in politics? Chicago: Rand McNally, 1965.

MOISÉS, J. Á. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 66, p. 11-43, fev. 2008.

MOSCA, G. **La classe política**. México: Fondo de Cultura Económica, 1992 [1896].

NUNES LEAL, V. **Coronelismo, enxada e voto**. 4. ed. Rio de Janeiro: Alfa Omega, 1978.

OLIVEIRA, R. A. de. **Cultura política e gênero na América Latina**: estudo sobre as dimensões subjetivas da sub-representação feminina. 81 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2015.

PARETO, V. **Pareto**. São Paulo: Ática, 1984.

PATEMAN, C. Críticas feministas a la dicotomía público/privado. In: CASTELLS, C. (Org.). **Perspectivas feministas em teoría política**. Barcelona: Paidós, 1996.

PEIXOTO, V. de M.; GOULART, N. L. M.; SILVA, G. T. da. Cotas e mulheres nas eleições

legislativas de 2014. **Revista Política & Sociedade**, v. 15, n. 32, p. 126-144, jan./abr. 2016.

PERISSINOTTO, R. **Notas metodológicas sobre estudo de elites**. 2003. Disponível em <<http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2011/11/Perissinotto-Notas-metodol%C3%B3gicas.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2010.

_____. Ocupação profissional, profissionalização política e partidos nas eleições de 2010 no Brasil. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9., 2014, Brasília, DF. **Anais...** Brasília: Associação Brasileira de Ciência Política, 2014.

_____.; CODATO, A. Apresentação: por um retorno à Sociologia das elites. **Revista de Sociologia e Política**, n. 16, v. 30, p. 7-15, jun. 2008.

_____.; _____.; BRAGA, S.; FUKS, M. (Orgs.). **Quem governa?** Um estudo das elites políticas do Paraná. Curitiba: Editora UFPR, 2007.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RENNÓ, L. Teoria da cultura política: vícios e virtudes. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 45, p. 71-92, jan./jun. 1998.

RIBEIRO, E. A. **Valores pós-materialistas e cultura política no Brasil**. Maringá: Editora da Universidade Estadual de Maringá, 2011.

RÍOS, M.; HORMAZÁBAL, D.; COOK, M. El efecto de las leyes de cuotas en la representación de las mujeres en América Latina. In: TOBAR, M. R. (Ed). **Mujer y Política**: el impacto de las cuotas de género en América Latina. Santiago: Catolina, 2008.

SACCHET, T. Capital social, gênero e representação política no Brasil. **Revista Opinião Pública**, v. 15, n. 2, p. 306-332, nov. 2009.

WRIGHT MILLS, C. **A elite do poder**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

Artigo recebido em: 27/07/2016

Artigo aceito para publicação em: 22/10/2016



RECRUTAMENTO MINISTERIAL NO BRASIL: COMPARANDO AS PRESIDÊNCIAS DE FHC E LULA

MINISTERIAL RECRUITMENT IN BRAZIL: COMPARING FHC AND LULA'S ADMINISTRATIONS

Adriano Codato
Paulo Franz *

Resumo: O artigo faz uma análise das origens partidárias e da natureza das trajetórias profissionais dos ministros de Estado no Brasil durante cada um dos governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva. O objetivo é comparar as diferentes estratégias políticas das quais eles lançaram mão ao recrutarem seus colaboradores. As variáveis explicativas mobilizadas neste estudo são: tempo de carreira e número de cargos antes de assumir a pasta ministerial, setor de origem profissional e filiação partidária. Os resultados, com base nos diferentes perfis dos ocupantes de todos os ministérios nomeados entre 1995 e 2010, indicaram poucas diferenças nos padrões de recrutamento para os cargos de primeiro escalão quando comparados os dois governos. Os dados mais discrepantes dizem respeito à maior extensão das carreiras dos ministros de Cardoso e à maior partidarização das equipes formadas nos governos de Lula, principalmente com a expressiva presença do PT.

Palavras-chave: Recrutamento Ministerial; Ministros de Estado; Partidarização do Gabinete; Governo Fernando Henrique Cardoso; Governo Lula.

Abstract: The article explores the party origins and the nature of the professional careers of State ministers in Brazil during Fernando Henrique Cardoso and Luiz Inácio Lula da Silva's presidential administrations. The goal was to compare the different political strategies employed by both former presidents when recruiting their collaborators and creating their respective cabinets. The explanatory variables are: career time and number of offices before assuming the ministerial office, occupational sector of origin, and the party affiliation. The results, based on the different profiles of the occupants across all ministries appointed between 1995 and 2010, showed scarce differences in the recruitment patterns for top-tier positions when comparing both presidential administrations. The most disparate data refers to the longer careers of Cardoso's ministers and the greater cabinet partisanship during Lula's administration, with a significant presence of the Worker's Party (PT).

Keywords: Ministerial Recruitment; State Ministers; Cabinet Partisanship; Fernando Henrique Cardoso Administration; Lula Administration.

* Adriano Codato (adriano@ufpr.br) é professor de Ciência Política na Universidade Federal do Paraná e coordenador do Observatório de elites políticas e sociais do Brasil (<http://observatory-elites.org/>). Atua no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas na UFPR. Realizou em 2015-2016 estágio de pós-doutorado no Centre Européen de Sociologie et de Science Politique de la Sorbonne (CESSP-Paris). Paulo Franz (pfranzj@gmail.com) é mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná. É também pesquisador do Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira e do Observatório de elites políticas e sociais do Brasil (<http://observatory-elites.org/>).

1 Introdução

Este trabalho explora alguns achados empíricos para compreender os diferentes expedientes dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva para formar seus respectivos gabinetes ministeriais, comparando como os atores políticos foram distribuídos pelos vários ministérios. Visto que essas duas administrações foram lideradas por dois partidos rivais – PSDB e PT –, com prioridades políticas distintas, é esperável que também ocorra alguma diferença no perfil das respectivas equipes de governo.

Analisamos algumas características profissionais e partidárias relativas às carreiras de mais de duas centenas ministros nomeados entre 1995 e 2010. As variáveis explicativas mobilizadas no estudo são: *i*) sexo; *ii*) idade do titular no momento da posse; *iii*) ocupação profissional principal; *iv*) tempo de carreira prévio à entrada no cargo; *v*) número de cargos ao longo da carreira política; *vi*) tipo de ministério conforme o escopo da pasta (assuntos econômicos, políticos, sociais e militares); *vii*) setor de origem profissional do ministro; e *viii*) tipo de filiação partidária do ministro (se pertencente ao partido do presidente, à base aliada ou sem filiação partidária). As últimas seis variáveis foram categorizadas a fim de favorecer a rentabilidade dos testes estatísticos.

A suposição básica deste estudo é que há divergências nos padrões de recrutamento ministerial quando se comparam os governos FHC (1995-1998; 1999-2002) e Lula (2003-2006; 2007-2010), assim como algumas nuances políticas nas preferências desses presidentes quanto às nomeações ao longo de quatro mandatos presidenciais.

Sabe-se que diferentes estratégias de nomeação ministerial impactam não somente na eficiência e na qualidade das decisões públicas, mas também na configuração política dos governos. No presidencialismo brasileiro, ministros cumprem uma dupla função: assegurar que a formulação e a implementação de políticas públicas estejam de acordo com as diretrizes do presidente da República e do programa do seu partido; e garantir, através de transações políticas, o apoio partidário para que esses projetos tenham sustentação e chances de aprovação pelo Congresso Nacional.

A seleção de ministros e a formação de gabinetes, em especial no Brasil, têm um papel central na estratégia política e na boa condução do governo do presidente da República. Idealmente, deve-se buscar o balanceamento entre o apoio congressual – com uma distribuição adequada das pastas ministeriais para os partidos da coalizão que sustentam o governo –, e eficiência governamental, por meio da alocação de ministros conforme a sua *expertise*.

Testamos a hipótese segundo a qual diferentes tipos de ministérios, conforme o tipo de tema de política que superintendam, exigem diferentes critérios de recrutamento por parte do presidente. Assim, esperamos que tanto nos governos FHC, quanto nos governos Lula:

Hipótese 1: ministérios com funções mais políticas que gerenciais sejam ocupados, majoritariamente, por ministros com alto grau de experiência política prévia, seja em

cargos eletivos, seja em cargos de nomeação de primeiro escalão.

Hipótese 2: ministérios com funções econômicas sejam ocupados, em sua maioria, por pessoal mais técnico que partidário, com trajetória profissional prévia principalmente em cargos da burocracia pública e/ou no mercado.

Ao lado dessas suposições, imaginamos também que, pela força eleitoral do Partido dos Trabalhadores, pelo tamanho da sua bancada no Congresso Nacional durante os anos Lula e, em especial, pela alternância implicada pela vitória do PT como partido desafiante nas eleições de 2002 para a presidência da República:

Hipótese 3: os governos Lula tenham sido marcados pela maior presença de políticos e dirigentes partidários no gabinete ministerial, ao passo que nos governos de Fernando Henrique Cardoso encontramos maior número de profissionais recrutados nas burocracias do setor público e no mercado privado, sem ligação direta com o partido do presidente.

O artigo está organizado da seguinte maneira: na seção 2 apresentamos a discussão sobre tipos de carreiras prévias de ministros, entre as presentes na literatura nacional e internacional, com destaque para autores que têm explorado o peso dessa variável e sua influência sobre os perfis dos governos; na seção 3, detalhamos a metodologia do nosso estudo, assim como os critérios utilizados para a categorização das variáveis utilizadas em nossas análises; na seção, apresentamos os resultados dos testes estatísticos, sempre a partir de uma abordagem comparativa entre os dois governos, com descrição e análise dos achados empíricos; nas conclusões, fazemos um balanço dos resultados dessa pesquisa, confrontando-os com as hipóteses formuladas acima.

2 Ministros de Estado: carreira profissional e itinerário político

A nomeação de ministros de Estado com diferentes atributos políticos, profissionais e sociais expressam, em boa medida, não apenas o perfil de seus assessores, mas as prioridades e o espaço de manobra do presidente da República diante de seu próprio partido ou coalizão de apoio. É justamente em função dessas escolhas que o chefe do governo poderá ter maior ou menor previsibilidade sobre o modo de atuação de seu ministério.

No âmbito da Ciência Política, pesquisas sobre o processo de seleção e sobre as trajetórias políticas e sociais de ministros têm tido certo espaço, apesar de não possuírem uma tradição tão extensa quanto a dos estudos que focalizam elites parlamentares. O importante é que os trabalhos disponíveis trataram do tema em contextos institucionais variados, desde o parlamentarismo europeu (MERSHON 1996; ROSE 1971; TERUEL, 2005; ATKINS *et al.*, 2013), até o presidencialismo latino-americano (CARRERAS, 2013; D'ARAUJO, 2009; DÁVILA *et al.*, 2013; ESCOBAR-LEMMON; TAYLOR-ROBINSON, 2005; INÁCIO, 2013; CAMERLO, 2013), passando pelo semi presidencialismo francês e português (DOGAN, 1979; FRANÇOIS; GROSSMAN, 2012; PINTO; TAVARES DE ALMEIDA, 2014; BEHR; MICHON, 2013).

De forma resumida, a premissa dessas pesquisas é a de que a experiência adquirida nas

direções dos partidos políticos, em uma comissão parlamentar ou em altos cargos na burocracia do setor público tem impacto significativo sobre o estilo, a *expertise* e as preferências pessoais dos ministros de Estado. Assim, a nomeação para uma pasta deve levar em conta os caminhos prévios que esses agentes seguiram e a natureza dos estágios de suas carreiras. Isso significa, basicamente, que um ministro que passou a maior parte da sua vida profissional em um partido não tem, necessariamente, o mesmo perfil, as mesmas opiniões e as mesmas preferências que seus colegas vindos diretamente dos altos níveis da administração ou das comissões do Congresso (DOGAN, 1979). O mesmo pressuposto vale para aqueles que são recrutados no mercado.

Estudos procuraram traçar um perfil da elite ministerial de seus respectivos países a partir de variáveis padrão como idade, sexo, herança familiar, formação escolar, trajetória profissional, orientação ideológica do partido, experiência em cargos legislativos, ocupação de posições no alto escalão do Estado ou em firmas privadas. Seus resultados não costumam surpreender. Há um “ministro-tipo” que vigora em quase todos os gabinetes. Ainda que eles possam ser diferentes, Dogan alerta para a importância continuada de heranças políticas que gabaritam os atores a ocupar um posto ministerial. Os elementos valorizados no recrutamento político na França, por exemplo, variaram bastante ao longo do tempo (DOGAN, 1979). Ele chega a essa conclusão após realizar uma análise longitudinal das últimas três Repúblicas (1870–1940; 1946–1958; 1958–1978), totalizando mais de mil ministros de Estado avaliados em 108 anos. O que pesquisas sobre gabinetes do regime semipresidencialista francês têm observado é a ocupação de ministérios por indivíduos cada vez mais acostumados com as lógicas do campo político. Autores têm percebido a presença de novos tipos profissionais, com a diminuição no número de tecnocratas, *experts* e ministros não partidários e o conseqüente incremento de quadros políticos com treinamento e carreiras cumpridas em entidades de representação, seja em cargos eletivos, seja na burocracia dos partidos políticos e mesmo em movimentos sociais (FRANÇOIS; GROSSMAN, 2012). Behr e Michon (2013) ressaltaram como esse movimento de “politização dos gabinetes” ganhou força a partir de 2002, liderado principalmente por governos de esquerda.

Todavia, essa não é a regra válida para quaisquer países europeus. Pinto e Almeida mostraram como o padrão de recrutamento dos ministros portugueses tem se aproximado cada vez mais do setor público, chegando a relegar a um papel secundário os políticos no gabinete. Segundo os autores, esse fato não seria exclusividade de Portugal:

[...] the linkages between ministerial and parliamentary careers have been weakening in several countries during recent decades. Simultaneously, the number of expert and non-partisan ministers has increased, although in an uneven way. As someone once simply and eloquently put it, there is a tendency towards the formation of ‘party governments with fewer partisans [...]’ (PINTO; TAVARES DE ALMEIDA, 2014, p.1).

Os países referidos nessa pesquisa são, majoritariamente, sistemas semipresidencialistas. No parlamentarismo, a preponderância do Poder Legislativo sobre o Executivo faz com que a nomeação ministerial seja responsabilidade direta dos partidos com representação no Parlamento.

O resultado é a proporção muito maior de indivíduos nos gabinetes com extensa carreira política prévia. Nesse sentido, o caso inglês seria o mais expressivo, principalmente quando comparado com os demais países parlamentaristas (ROSE, 1971). No Reino Unido, quando se considera o período de Attlee (1945-1951) a Cameron (2010-2016), tanto a idade média quanto a experiência parlamentar dos ministros, apesar do surgimento de novas lideranças, não têm diminuído (ATKINS *et al.*, 2013).

Em países latino-americanos presidencialistas, mesmo com um sistema de governo oposto ao parlamentarismo, os presidentes parecem abrir cada vez mais espaço aos políticos de carreira. No Chile e na Argentina, parlamentares e dirigentes partidários têm ocupado gradualmente mais ministérios e postos na burocracia federal ou, ao menos, têm mantido forte presença no gabinete, a despeito de uma histórica presença de tecnocratas no Poder Executivo desses países (CAMERLO, 2013; DÁVILA *et al.*, 2013).

Idealmente, nós teríamos o seguinte perfil dos gabinetes segundo o sistema de governo adotado:

Quadro 1 – Tipo de composição dominante do gabinete ministerial por sistema de governo

Sistemas de governo	Gabinete ministerial
Semipresidencialismo	Experts e não partidários
Parlamentarismo	Políticos profissionais
Presidencialismo	Experts e não partidários/políticos profissionais

Fonte: Elaborado pelos autores.

No Brasil, D’Araújo fez uma radiografia do Executivo após a redemocratização e mostrou que os “ministros são pessoas experientes na vida política com forte enraizamento em atividades parlamentares e executivas em todos os níveis de governo” (D’ARAÚJO, 2009, p.25). Isso é um indicativo da existência de *expertise* política e administrativa como condição básica para nomeação ao ministério. Apesar de serem postos de nomeação e não posições eletivas, ministérios também podem ser um espaço de profissionalização política, a exemplo das casas legislativas (COSTA; CODATO, 2013).

No caso do Brasil, isso decorre da importância do critério partidário no recrutamento ministerial. No presidencialismo multipartidário, o partido do presidente da República dificilmente consegue ser o partido majoritário no Congresso Nacional, forçando o chefe do governo a fazer alianças com outras legendas para conseguir apoio político e aprovar seus projetos de lei, emendas legislativas e medidas provisórias. Para garantir essa sustentação, o presidente precisa atrair os demais partidos que não o seu para o governo, alocando-os nos ministérios ou nas burocracias a eles subordinadas. Essa barganha entre cargos políticos de alto escalão e apoio parlamentar nas duas Casas do Congresso Nacional brasileiro impacta significativamente na composição dos ministérios (ABRANCHES, 1988) e revela as estratégias perseguidas pelo

presidente da República para formar a coalizão de governo (AMORIM NETO, 2006; AMORIM NETO, 2007).

Inácio mostrou, de forma convincente, como trajetórias políticas marcadas por cargos nas burocracias partidárias, e não em quaisquer outras, aumenta as chances de um indivíduo ser escolhido para participar do ministério. Essa probabilidade aumenta, no Brasil, de acordo com o tamanho da bancada do partido. Quanto maior o espaço ocupado pela legenda na Câmara dos Deputados, maior a chance de o partido indicar um alto dirigente da agremiação para compor uma pasta no Executivo (INÁCIO, 2013).

Neste artigo, nós calculamos a proporção de políticos profissionais na composição dos diferentes ministérios de Lula e de FHC, em comparação com aqueles que vieram de outros setores (burocracias públicas, mercado privado, forças armadas). Analisamos também a proporção de ocupação, por esse tipo de agentes, de diferentes ministérios a partir das suas respectivas funções (questões sociais, matérias econômicas, articulação política etc.). Esperamos assim encontrar não apenas padrões de recrutamento, como também padrões de designação ou de “acondicionamento” – isto é, o lugar ocupado – pelos agentes políticos entre 1995 e 2010.

3 Dados, metodologia e categorizações

Levamos em conta, para coleta e análise de dados, todos os ministérios – inclusive os de caráter extraordinário – das duas administrações FHC (1995-1998; 1999-2002) e das duas administrações Lula (2003-2006; 2007-2010), além das secretarias e autarquias com *status* ministerial, como é o caso do Banco Central do Brasil¹.

Ao todo foram contabilizados 33 ministérios e secretarias de assessoramento direto. Para melhor operacionalização das informações, dividimos esses aparelhos em quatro categorias, a partir de suas atribuições de governo. A divisão leva em conta algumas categorias já utilizadas na literatura sobre o assunto, além das funções explícitas nas leis de criação e/ou transformação desses órgãos.

¹ A Lei nº. 11.036, de 22 de dezembro de 2004, alterou disposições das Leis nºs. 10.683, de 28 de maio de 2003, e 9.650, de 27 de maio de 1998. O cargo de presidente do Banco Central do Brasil foi transformado em cargo de ministro de Estado (artigo 2º). Para manter a comparação com o período de FHC, consideramos também os presidentes do Banco Central com mandatos entre 1995 e 2002 como ministros.

Quadro 2 – Pastas ministeriais categorizadas por tipos e número de casos considerados, governos FHC e Lula²

Ministério econômico	Ministério militar	Ministério político	Ministério social
1. Banco Central (7)	1. Casa Militar (1)	1. Advocacia Geral da União (8)	1. Ministério da Cultura (5)
2. Ministério da Agricultura (1)	2. Gabinete de Segurança Institucional (3)	2. Casa Civil (8)	2. Ministério da Educação (6)
3. Ministério da Ciência e Tecnologia (7)	3. Ministério da Aeronáutica (3)	3. Controladoria Geral da União (3)	3. Ministério da Previdência Social (13)
4. Ministério da Fazenda (5)	4. Ministério da Marinha (3)	4. Ministério da Administração e Reforma do Estado (2)	4. Ministério da Saúde (9)
5. Ministério da Indústria (9)	5. Ministério do Exército (3)	5. Ministério da Justiça (13)	5. Ministério das Cidades (3)
6. Ministério da Integração Nacional (9)	6. Ministério da Defesa (7)	6. Ministério das Relações Exteriores (5)	6. Ministério do Desenvolvimento Agrário (6)
7. Ministério da Pesca (2)		7. Ministério Extraordinário das Reformas Institucionais (1)	7. Ministério do Desenvolvimento Social (5)
8. Ministério das Comunicações (9)		8. Ministério Extraordinário de Assuntos Políticos (1)	8. Ministério do Esporte (7)
9. Ministério de Minas e Energia (1)		9. Secretaria de Assuntos Estratégicos (4)	9. Ministério do Trabalho (1)
10. Ministério do Meio Ambiente (7)		10. Secretaria de Comunicação Social (3)	10. Secretaria de Direitos Humanos (4)
11. Ministério do Planejamento (1)		11. Secretaria de Relações Institucionais (7)	11. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade racial (4)
12. Ministério do Turismo (3)		12. Secretaria Geral da Presidência da República (5)	12. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (3)
13. Ministério dos Transportes (12)			
14. Secretaria Nacional dos Portos (1)			

Fonte: *Observatory of social and political elites of Brazil* (<http://observatory-elites.org/>) UFPR.

Os dados coletados para este artigo dizem respeito aos 182 indivíduos que ocuparam os cargos de Ministro de Estado entre 1995 e 2010 no Brasil. Assim, a unidade de observação são os ministros dos governos FHC e Lula. Porém, nossa unidade de análise são os **mandatos ministeriais**.

Isso significa que se, por exemplo, um ministro ocupou a mesma pasta ministerial ao

² Apesar de não estarem relacionados abaixo, foram considerados os ministérios e secretarias que desapareceram com as fusões entre pastas ou com a mudança constante de nomes. O critério adotado por nós neste artigo foi padronizar a denominação das pastas ministeriais a partir de suas atribuições e leis normativas.

longo de dois mandatos presidenciais (é o caso de Pedro Malan, ministro da Fazenda dos governos FHC I e FHC II), ele estará duplicado em nosso banco de dados e será contado duas vezes. Da mesma forma, foram somados aqueles indivíduos que chefiaram mais de uma pasta ministerial, mesmo durante um mesmo mandato presidencial (é o caso do ministro Bresser-Pereira, que ocupou a pasta da Administração e Reforma do Estado e a da Ciência e Tecnologia durante o primeiro mandato de FHC). Disso resulta que a nossa unidade de análise são os mandatos, não os indivíduos, e os resultados dos testes estatísticos dizem respeito a um total de 256 casos (117 para os governos FHC e 139 para os governos Lula).

Com base na classificação das suas carreiras prévias, isto é, antes de entrar na função de ministro, ordenamos esses 256 indivíduos em cinco categorias. Elas indicam o setor predominante em que eles construíram sua trajetória profissional. Consideramos como: i) **setor público**: os diretores de empresas públicas, funcionários públicos concursados, professores universitários, chefes de gabinete, assessores legislativos; ii) **setor privado**: gerentes e diretores de empresas privadas, empresários, consultores; iii) **setor político**: ocupantes de cargos eletivos ou nomeados de primeiro escalão (federal, estadual, municipal); iv) **setor militar**: carreira nas Forças Armadas, exclusivamente; v) **setor partidário**: indivíduos com trajetória caracterizada pela ocupação em cargos da alta cúpula dos partidos políticos.

Como se pode esperar, os indivíduos estudados não se adequam completamente a apenas uma dessas categorias. A pesquisa mostrou serem os ministros de Estado indivíduos de carreira híbrida, com trânsito por diferentes áreas profissionais – algo já constatado por Loureiro e Abrucio (1999). Conforme Pinto e Tavares de Almeida,

[...] there is a larger number of ministers, a hybrid type, who combine political skills developed in parties and legislatures with expert knowledge acquired through academic training and experience in parliamentary and governmental committees (PINTO; TAVARES DE ALMEIDA, 2014, p. 2).

Entretanto, essa classificação simplificada conforme o setor predominante por onde os ministros passaram antes de assumirem o posto, permite fazer algumas comparações relativas ao tipo profissional que estaria sendo priorizado pelo presidente em exercício e estimar, *a posteriori*, suas estratégias de nomeação. A partir daí procuramos identificar os espaços sociais onde o chefe do Executivo buscou os integrantes de seu gabinete.

Os dados dos ministros foram coletados no sítio institucional do Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro (DHBB), produzido e editado pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas, no sítio da Biblioteca da Presidência da República e em verbetes portais de notícias e outros sítios da internet. A estatística descritiva foi produzida a partir do *software Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS).

4 Aspectos sociais e profissionais dos gabinetes ministeriais no Brasil

Os ministros no Brasil durante os governos FHC e Lula eram, em sua maioria, homens (99% e 88,5%, respectivamente) e quase todos brancos, com uma idade média de 54 anos (FHC) e 55 anos (Lula), alguns anos mais velhos que o padrão encontrado em França ou Inglaterra (FRANÇOIS; GROSSMAN, 2012). O membro mais jovem de nosso banco de dados tinha 30 anos ao tomar posse (Daniel Barcelos Vargas, ministro interino da Secretaria de Assuntos Estratégicos no segundo governo Lula por quase quatro meses). O mais velho, 80 anos (Waldir Pires, ministro da Defesa também no segundo governo Lula). Nada menos de 94% possuíam curso superior nos governos de Fernando Henrique contra 92% nos governos Lula. Se considerados todos os ministros, independentemente do governo, as profissões mais comuns são, pela ordem, as seguintes: advogado (18,8%), economista (14,8%), político (14,1%), professor (5,9%)³. Mais da metade deles (56,3%) nasceram no Sudeste do país, seguido pelo Nordeste (21,5%) e pelo Sul (13,7%).

Ao todo, foram 18 mandatos ministeriais femininos, contra 92,8% de mandatos chefiados por homens. Dessas mulheres, apenas duas serviram no governo do PSDB; todas as demais ocuparam o gabinete durante os governos do PT. Esses dados não surpreendem, pois, muitos estudos evidenciam o caráter masculinizado do campo político. Entretanto, cifras sobre os gabinetes na França mostram que, apesar de ainda haver alguma desigualdade entre homens e mulheres, essa diferença é muito mais expressiva no Brasil. A proporção de mulheres nos ministérios franceses chega a 25%. (BEHR; MICHON, 2013). Na América Latina, em 2003, a proporção média era de 18%, sendo que na Colômbia metade do gabinete era feminino (ESCOBAR-LEMMON; TAYLOR-ROBINSON, 2005).

Embora a ocupação declarada se restrinja majoritariamente às listadas mais acima, a trajetória profissional dos indivíduos antes de eles serem nomeados varia muito de caso a caso, nunca se resumindo a apenas uma ocupação. Na verdade, a pesquisa mostrou serem os ministros no Brasil pessoas de carreira multifacetada, que, ao longo de sua trajetória, chegam a ocupar dezenas de cargos de médio e alto escalão, podendo passar por ambientes corporativos, empresas públicas, cargos políticos de livre nomeação e postos eletivos no Executivo e no Legislativo, universidades, direções de partidos políticos, entidades sindicais e outras agências de representação.

4.1 Perfis de carreira dos ministros nos diferentes governos

Em função da heterogeneidade da carreira profissional dos ministros, contabilizamos o número de cargos prévios ocupados por eles para termos uma dimensão da importância desse

³ Há, contudo, algumas diferenças notáveis. Enquanto nos governos de FHC a proporção de militares e médicos é de 9,4% e 1,7%, nos governos de Lula esses valores são respectivamente de 1,4% e 4,3% do ministério. Economistas, por exemplo, são 24,8% no gabinete de FHC e apenas 6,5% no gabinete de Lula.

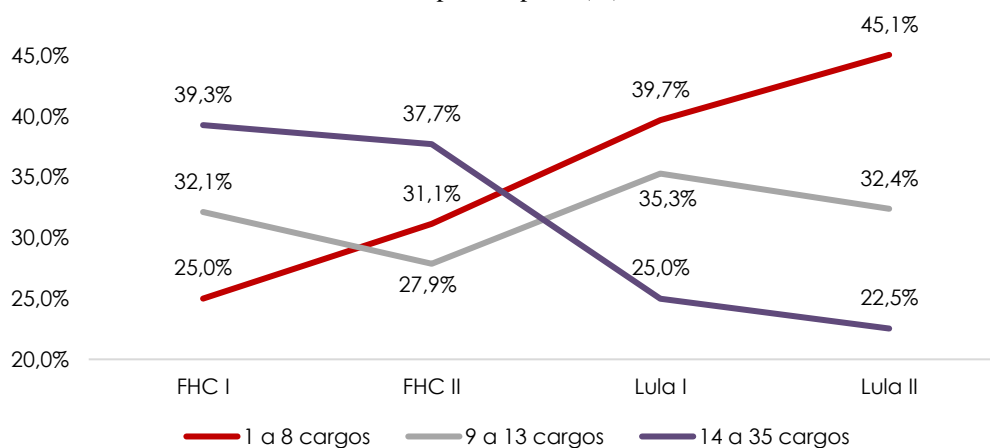
indicador de experiência. Para um tempo médio de 31 anos de carreira, os indivíduos estudados passaram, em média, por 12 cargos antes de servirem como ministros de Lula ou de FHC.

Dividimos o total dos ministros a partir do número de cargos na carreira em três categorias, com cortes que distribuíram todos os indivíduos em aproximadamente 33% para cada categoria: *i*) 1 a 8 posições antes da entrada na função ministerial (“carreira curta”); *ii*) 9 a 13 posições (“carreira média”); *iii*) acima de 14 posições (“carreira longa”).

Ao separar os dados por mandato presidencial (conforme o Gráfico 1, a seguir), percebe-se uma diminuição gradual e constante de ministros com alto número de cargos prévios ocupados ao longo desses dezesseis anos. Em contrapartida, o número de indivíduos com uma carreira mais curta quase dobrou no segundo governo Lula (passando de 25% dos ministros em FHC I para 45,1% em Lula II).

A explicação deste fenômeno poderia ser a seguinte: ao passo que nos governos FHC I, principalmente, e em FHC II não houve um rompimento com os grupos que já ocupavam cargos políticos e burocráticos no Estado brasileiro na década passada (em função da aliança com o PFL, herdeiro do PDS e da Arena), o que se viu no governo Lula foi uma tomada de assalto dos ministérios por indivíduos que, até então, por estarem sempre na oposição, nunca haviam chegado a posições nas cúpulas da burocracia do Estado, ou funções de mando em governos federais anteriores.

Gráfico 1 – Ministros de Estado no Brasil conforme o número de cargos ocupados antes de assumir a respectiva pasta (%)



N = 256; Número de casos: FHC I = 56; sem informação = 2; FHC II = 61; sem informação = 2; Lula I = 68; Lula II = 71

Fonte: *Observatory of social and political elites of Brazil* (<http://observatory-elites.org/>), UFPR.

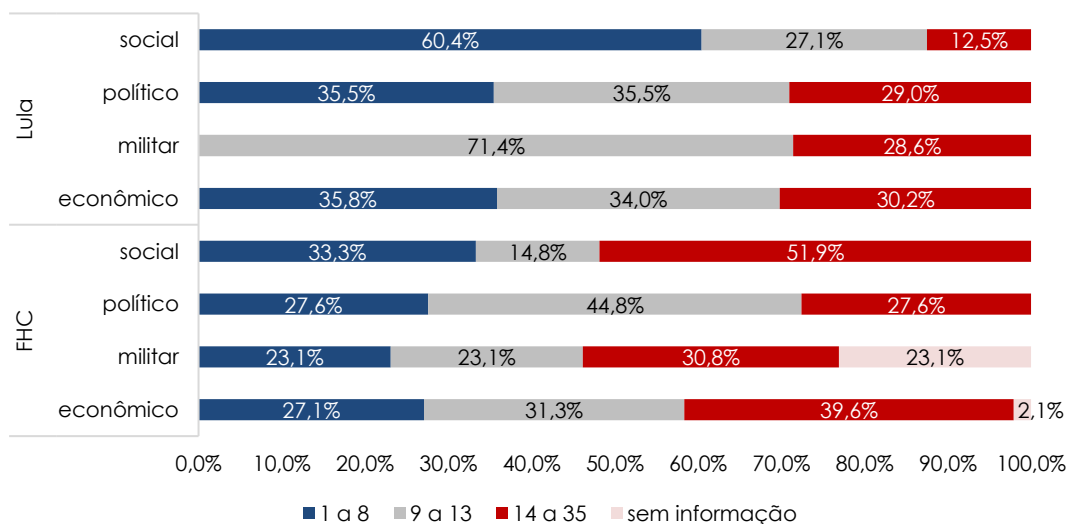
Isto posto, comparamos o grupo dos ministros mais experientes (carreira acima de 14 posições) com os dois outros grupos em função da presença deles nos diferentes tipos de pastas ministeriais.

O Gráfico 2 aponta para o predomínio de atores com larga experiência profissional em quase todos os tipos de ministérios durante os dois governos FHC, percentual bem mais expressivo nas pastas de natureza social (praticamente 52% dos ministros tinham passado por 14

ou mais posições antes de entrar na função). Já durante os dois governos Lula, os ministérios que superintendiam políticas sociais foram delegados a ministros com menor cancha profissional, quando comparado com os demais tipos de pasta (nada menos de 60% dos ministros nesse tipo de pastas tinham carreiras entre 1 e 8 cargos).

Em valores absolutos, com alto número de cargos prévios, estamos falando de apenas seis indivíduos que administraram pastas sociais nos governos Lula. Durante a sua administração, os ministros com maior experiência não foram maioria em nenhuma das pastas consideradas. Uma razão alternativa para o número de ministros com carreiras curtas durante o governo Lula seria o fato de ele priorizar o recrutamento de indivíduos no campo político, ou seja, que tiveram uma trajetória profissional predominantemente em cargos eletivos ou de nomeação de primeiro escalão, como secretários estaduais e municipais, sem grande carreira cumprida no mercado ou na burocracia do Estado. Carreiras políticas tendem a ter um número menor de posições, pois o tempo de duração em cada cargo costuma ser maior (quatro anos é o tempo padrão dos mandatos executivos e legislativos). Além disso, como já mencionamos a propósito do Gráfico 1, a geração de dirigentes que estreia no governo Lula possui uma carreira menos extensa, ainda que a idade média dos dois grupos de ministros, de FHC e de Lula, seja a mesma (54,5 anos). Já a função no setor público implica intensa rotatividade entre diversas agências, empresas, conselhos, cargos de assessoria, etc.

Gráfico 2 – Ministros de Estado no Brasil por número de cargos prévios ocupados conforme a natureza da pasta por presidente (%)



N = 256

Número de casos: FHC: ministério econômico = 48; militar = 13; político = 29; social = 27

Número de casos: Lula: ministério econômico = 53; militar = 7; político = 31; social = 48

Fonte: *Observatory of social and political elites of Brazil* (<http://observatory-elites.org/>), UFPR.

Os próximos testes comparam os setores de origem profissional de onde foram recrutados os ministros nos gabinetes de FHC e Lula seguindo os parâmetros informados na seção anterior.

4.1 Setores profissionais de origem dos ministros de Estado

A Tabela 1 sumariza os dados relativos aos setores nos quais os ministros cumpriram a maior parte das suas trajetórias profissionais. Essas frequências, organizadas por presidentes (e não por mandatos), dão uma visão mais geral das respectivas ênfases dos critérios de recrutamento.

O dado marcante é a presença muito menor de militares no gabinete de Lula do que no de seu antecessor (11 contra 2), mas isso tem motivos institucionais e políticos. O primeiro governo FHC foi marcado por uma polêmica com as Forças Armadas: no fim de seu primeiro mandato, ao instituir uma reforma administrativa, Cardoso suprimiu as pastas ministeriais militares. Os outrora poderosos ministérios do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, estruturas constituídas e reforçadas institucionalmente durante a ditadura militar, foram unificados e substituídos pelo recém-criado Ministério da Defesa, que passou a ser comandado exclusivamente por civis. Disso resultou a brusca diminuição no número de ministros com carreira militar nos governos daí em diante (ainda que os Chefes de Estado da Marinha, do Exército e da Aeronáutica tenham mantido o *status* formal de ministros de Estado mesmo após a criação do Ministério da Defesa e seu extenso poder (ZAVERRUCHA, 2005)).

Outro dado relevante é a grande diferença entre os números de ministros originários do *setor partidário* nas administrações de Cardoso e na de Lula. Enquanto no caso do PSDB o gabinete contou com apenas três, no governo do PT esse número chegou a 22 (Tabela 1).

Tabela 1 – Ministros dos governos FHC e Lula por setor de origem (N e %)

		FHC	Lula	Total
Setor militar	N	11	2	13
	%	9,4%	1,4%	5,1%
Setor partidário	N	3	22	25
	%	2,6%	15,8%	9,8%
Setor político	N	44	52	96
	%	37,6%	37,4%	37,5%
Setor privado	N	14	9	23
	%	12,0%	6,5%	9,0%
Setor público	N	45	54	99
	%	38,5%	38,8%	38,7%
Total	N	117	139	256
	%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: *Observatory of social and political elites of Brazil* (<http://observatory-elites.org/>) UFPR.

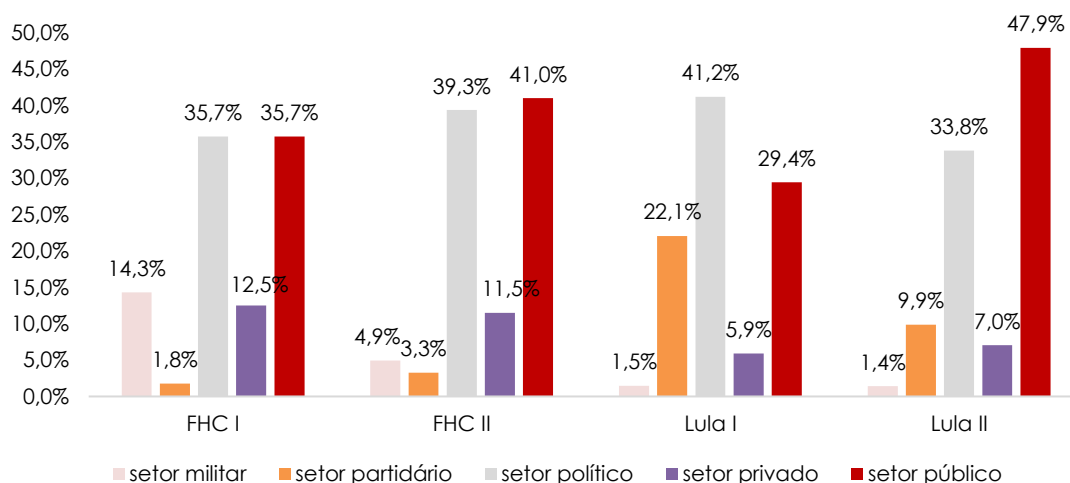
Contudo, esses 22 ministros não estavam distribuídos de forma equilibrada entre os partidos da coalizão governante. O Partido dos Trabalhadores (partido do Presidente) indicou 18 deles, enquanto o PMDB, 2, e o PDT e o PSB indicaram um cada um. Voltaremos a esse ponto mais adiante.

O Gráfico 3 ordena essas mesmas informações, mas as distribui pelos quatro mandatos

dos dois presidentes. Podemos assim ter uma visão melhor sobre a evolução dos dados e, especificamente, das discrepâncias entre Lula I e Lula II.

As maiores diferenças podem ser observadas naqueles ministros oriundos do setor público no governo Lula II (isto é, diretores de empresas públicas, concursados, professores universitários, chefes de gabinete, assessores legislativos). Se no primeiro mandato do petista a proporção de funcionários, servidores e executivos públicos diminuiu em relação à gestão tucana (ela passou de 41% para 29%), no segundo mandato de Lula estes chegaram a ter praticamente a metade dos mandatos ministeriais (48%). Disso resulta que a suposição lançada mais acima sobre o setor da burocracia pública ser menos numeroso nos governos do PT mostrou-se equivocada. A proporção entre os governos FHC e Lula é muito parecida entre indivíduos tanto do setor público quando do setor político (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Ministros de Estado no Brasil por setor de origem e por governo (%)



N = 256

Número de casos: FHC I: setor militar: 8, partidário: 1, político: 20, privado: 7, público: 20; FHC II: setor militar: 3, partidário: 2, político: 24, privado: 7, público: 25.

Número de casos: Lula I: setor militar: 1, partidário: 15, político: 28, privado: 4, público: 20; Lula II: setor militar: 1, partidário: 7, político: 24, privado: 5, público: 34.

Fonte: *Observatory of social and political elites of Brazil* (<http://observatory-elites.org/>) UFPR.

O setor privado é pouco relevante em ambos os governos, mas bem menor em Lula I (6%) e Lula II (7%) do que nos dois mandatos de FHC (12% em média). A diferença mais substancial entre Cardoso e Lula ficou por conta do crescimento de ministros com carreira prévia nas burocracias partidárias.

O Gráfico 3 mostra que a proporção do setor partidário no governo Lula I foi mais de doze vezes maior (22,1%) do que em FHC I (1,8%). O dado ilustra a prioridade do PT e de seus aliados em arregimentar caciques partidários para os postos ministeriais, enquanto o PSDB deu maior preferência a burocratas, professores universitários, funcionários e políticos em sua estratégia de recrutamento.

O próximo passo da investigação é saber em que tipo de ministério os indivíduos provenientes dos diferentes setores foram acomodados nos governos do PSDB e do PT. A Tabela

2 cruza as naturezas das pastas ministeriais (ministério econômico, militar, político e social) e os setores de origem profissional dos ministros de Estado (militar, partidário, político, privado e público).

Tabela 2 – Setor de origem profissional dos ministros por natureza da pasta ministerial por governos (N e %)

		Ministério econômico	Ministério militar	Ministério político	Ministério social	Total	
FHC	Setor militar	N	11			11	
		%		100,0%		100,0%	
	Setor partidário	N	3			3	
		%	100,0%			100,0%	
	Setor político	N	19	1	10	14	44
		%	43,2%	2,3%	22,7%	31,8%	100,0%
	Setor privado	N	9		4	1	14
		%	64,3%		28,6%	7,1%	100,0%
	Setor público	N	17	1	15	12	45
		%	37,8%	2,2%	33,3%	26,7%	100,0%
Total	N	48	13	29	27	117	
	%	41,0%	11,1%	24,8%	23,1%	100,0%	
Lula	Setor militar	N	2			2	
		%		100,0%		100,0%	
	Setor partidário	N	8		4	10	22
		%	36,4%		18,2%	45,5%	100,0%
	Setor político	N	22	3	10	17	52
		%	42,3%	5,8%	19,2%	32,7%	100,0%
	Setor privado	N	5	1	3		9
		%	55,6%	11,1%	33,3%		100,0%
	Setor público	N	18	1	14	21	54
		%	33,3%	1,9%	25,9%	38,9%	100,0%
Total	N	53	7	31	48	139	
	%	38,1%	5,0%	22,3%	34,5%	100,0%	

N = 256; Número de casos: FHC = 117; Lula = 139

Fonte: *Observatory of social and political elites of Brazil* (<http://observatory-elites.org/>) UFPR.

A maior presença de dirigentes partidários nos governos do PT em comparação aos governos do PSDB é confirmada (22 contra 3). Lula distribuiu essas lideranças em todos os tipos de pastas, mas com ênfase em ministérios sociais (10), com exceção das pastas militares. Eles estão também nos ministérios da área econômica. Em termos absolutos, há muito mais dirigentes partidários na administração Lula da Silva (8 contra 3). Porém, todos os três que serviram nos governos do PSDB estão em ministérios econômicos (Transportes e Comunicações).

Ministérios da área econômica (*latu sensu*) não são mais “politizados” nos governos do PT em relação aos do PSDB. Há praticamente o mesmo percentual de políticos em ambos (43%). No entanto, se somarmos os valores de setor político e setor partidário, a gestão de FHC ficaria na frente (22 ou 46,8% contra 30 ou 40,5% de Lula). Em ambos os governos, ministérios políticos

foram majoritariamente ocupados por indivíduos vindos do setor público e não do setor político, como seria de se esperar.

A rigor, a diferença de recrutamento quanto ao setor profissional dos ministros nas pastas políticas é semelhante entre os dois governos. A estratégia dos presidentes analisados, na escolha dos ministros para as pastas da área política, é relativamente parecida, tendo Lula optado por também nomear políticos com carreiras mais ligadas a partidos, enquanto Cardoso praticamente ignorou esse critério em quase todo o seu gabinete. Como se vê no Gráfico 3 e na Tabela 1, a proporção e o *N* de políticos nos governos FHC (44) e Lula (52) é parecida. A diferença significativa fica mesmo por conta da maior presença do setor partidário durante os governos do PT.

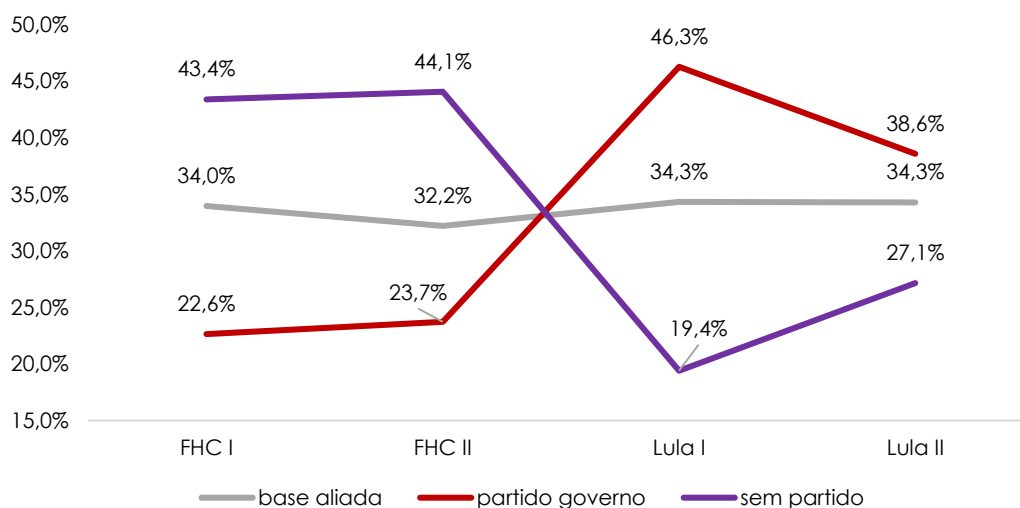
4.1 Ministros de Estado e estratégias partidárias dos presidentes brasileiros

O último teste diz respeito à origem partidária dos ministros. Procuramos mensurar a proporção de ministros filiados ao partido do governo, assim como aqueles ligados a partidos da base aliada em cada administração ao longo do tempo. Essa proporção, vista diacronicamente, pode dar uma dimensão melhor das estratégias partidárias adotadas pelos dois presidentes na nomeação de seus colaboradores.

O objetivo desse teste é comparar o grupo que foi mais acionado em cada um dos mandatos presidenciais: se o dos originários dos partidos aliados ao governo ou se o do partido do presidente. A título de comparação, também incluímos no teste os ministros sem filiação partidária.

O Gráfico 4 indica como esses grupos podem variar a cada governo e, em especial, a mudança importante que se dá entre FHC II e Lula I.

Gráfico 4 – Tipo de filiação partidária dos ministros por governos (%)



N = 256

Número de casos: FHC I = 56; FHC II = 61; Lula I = 68; Lula II = 71

Fonte: *Observatory of social and political elites of Brazil* (<http://observatory-elites.org/>) UFPR.

Pode-se ver quão distintos foram os movimentos políticos dos dois presidentes em relação ao critério partidário de recrutamento ministerial.

Ministros que não eram filiados a nenhum partido eram maioria enquanto o PSDB estava à frente do governo (43,6% em média nos dois períodos contra 23% na gestão do PT). O próprio partido que chefiava o governo, aliás, era o que possuía menos cargos quando comparado ao grupo de apartidários ou com a soma de todos os aliados, privilegiando assim a presença de partidos coligados, em especial PMDB e PFL, com 13 mandatos ministeriais cada um.

O que ocorre após a posse de Lula na presidência, em 2003, é a completa inversão desse quadro, com o PT sendo sobre representado no gabinete, chegando a ter quase a metade dos ministros durante o primeiro mandato de Lula (46%), enquanto os ministros apartidários passaram ao menor número, chegando a menos da metade da proporção atingida nos governos de FHC (19%). Isso confirma a partidarização dos gabinetes ministeriais do governo Lula, com destaque para a forte presença do próprio PT no Poder Executivo.

A despeito dessa grande inversão da representação partidária dos aliados no gabinete ministerial, pesquisas mostram que a proporcionalidade entre a presença dos partidos na Câmara dos Deputados e nos ministérios – taxa de coalescência – não difere radicalmente entre os dois governos (AMORIM NETO, 2007; INÁCIO; REZENDE, 2015). Isso ocorre em larga medida porque o governo Lula nomeou para um ou dois ministérios políticos filiados a partidos com poucas cadeiras no Congresso Nacional, o que em última instância resultou num cálculo coerente entre a proporção de ministérios e presença no Legislativo⁴. A despeito disso, estudos mostram que, comparativamente, o Brasil é o país com a menor taxa de coalescência – proporção semelhantes de cadeiras dos partidos na Câmara dos Deputados e nos ministérios – entre os países latino americanos (AMORIM NETO, 2006). Isso, de certa forma, indicaria dificuldades para acomodar, de forma coerente, a base partidária aliada no presidencialismo brasileiro, causando crises políticas constantes.

A semelhança entre os diferentes governos e mandatos ficou por conta da presença da base aliada que, a despeito das mudanças em relação ao partido do presidente e dos nomeados apartidários, manteve-se numa média de 33% dos ministérios ao longo dos 16 anos analisados. As estratégias não mudaram em relação aos aliados, mas sim em relação aos próprios partidos dos Presidentes.

4 Conclusões

Este trabalho buscou detalhar as carreiras e os perfis dos ministros nomeados entre 1995 e 2010 para identificar as estratégias por trás dos padrões de recrutamento dos Presidentes

⁴ O Partido Verde (PV), por exemplo, legenda com apenas 5 e 13 cadeiras no Congresso Nacional no primeiro e segundo mandatos de Lula, respectivamente, ocupou apenas o Ministério da Cultura – mandatos de Gilberto Gil e Juca Ferreira.

brasileiros nos governos do PT e do PSDB.

Vimos, quando tratamos dos números de cargos ocupados antes da nomeação ministerial, que a experiência prévia dos ministros é o aspecto mais saliente durante os governos FHC. O grande número de posições, aliado a uma carreira híbrida e de intensa rotatividade, parece ter sido um dos elementos essenciais para que o indivíduo passasse a ser cotado para assumir uma cadeira ministerial durante a gestão do PSDB.

O setor público, formado majoritariamente por executivos públicos e diretores de empresas estatais, teve presença significativa em absolutamente todos os mandatos e tipos de pastas estudados. Tecnocratas, especialistas, professores e funcionários públicos têm, ao que parece, lugar consolidado em governos do presidencialismo de coalizão brasileiro. Procurando formar um gabinete com legitimidade diante da opinião pública, o presidente muitas vezes nomeia indivíduos com *expertise* e experiência administrativa na área.

Outra dimensão do recrutamento ministerial diz respeito àqueles que foram arregimentados no campo político – em cargos eletivos ou de nomeação do alto escalão, em partidos políticos, em associações etc. O critério político-partidário de nomeação ministerial ficou evidente tanto nos governos Lula quanto nos governos FHC, principalmente nas pastas de cunho econômico, seguidas pelas pastas de tipo social. Em boa medida, esses achados refutam nossas hipóteses.

Comparativamente, não vimos diferenças substanciais em relação ao setor de origem profissional entre os governos Cardoso e Lula. Na verdade, a proporção de indivíduos do setor público e do setor político nos gabinetes dos dois presidentes foi muito semelhante, o que contraria a ideia de que Fernando Henrique Cardoso lançaria mão de menos políticos para chefiar os ministérios do que Lula.

Além disso, não achamos evidências de que ministérios políticos seriam ocupados majoritariamente por indivíduos já inseridos no campo político, seja em partidos, em cargos eletivos, seja em posições nomeadas de primeiro escalão. Na verdade, os ministérios de natureza política foram ocupados pelos que foram recrutados no setor público, ao passo que as pastas econômicas foram ocupadas por políticos, mais uma vez contrariando nossa hipótese.

A comparação feita aqui entre os governos do PSDB e do PT mostrou poucas estratégias divergentes na formação do gabinete pelos presidentes. A diferença mais aberta diz respeito ao tipo de filiação partidária dos ministros nomeados. Lula não só cedeu mais espaço a dirigentes partidários em seu gabinete, como também priorizou aqueles que eram matriculados em seu próprio partido, resultando assim numa sobre representação do PT. Esse cálculo, todavia, não foi de todo incoerente, pois o PT era, no início do seu governo, a sigla com a maior bancada na Câmara dos Deputados.

Referências

- ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- AMORIM NETO, O. Algumas consequências políticas de Lula: novos padrões de formação e recrutamento ministerial, controle de agenda e produção legislativa. In: NICOLAU, J.; POWER, T. J. (Eds.) **Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.
- AMORIM NETO, O. The presidential calculus: executive policy making and cabinet formation in the Americas. **Comparative Political Studies**, v. 39, n. 4, p. 415-440, 2006.
- ATKINS, J.; HEPPELL, T.; THEAKSTON, K. The rise of the novice Cabinet Minister? The career trajectories of Cabinet Ministers in British Government from Attlee to Cameron. **The Political Quarterly**, v. 84, n. 4, p.362-370, 2013.
- BEHR, V.; MICHON, S. The representativeness of French Cabinet Members in the Fifth Republic: a smokescreen? **French Politics**, v. 11, n. 4, p.332-355, 2013.
- CAMERLO, M. Gabinetes de partido único y democracias presidenciales: indagaciones a partir del caso argentino. **América Latina Hoy**, v. 64, p.119-142, 2013.
- CARRERAS, M. Presidentes outsiders y ministros neófitos: un análisis a través del ejemplo de Fujimori. **América Latina Hoy**, v. 64, p.95-118, 2013.
- COSTA, L. D.; CODATO, A. Profissionalização ou popularização da classe política brasileira? Um perfil dos senadores da República. In: MARENCO, A. (Ed.) **Os eleitos: representação e carreiras políticas em democracias**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2013.
- D'ARAÚJO, M.C. Os ministros da Nova República. Notas para entender a democratização do Poder Executivo. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2., 2009, Brasília. **Anais eletrônicos...** Brasília: Consad, 2009. Disponível em:<http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_II_congresso_consad/painel_60/os_ministros_da_nova_republica.pdf> Acesso em: 21 jan. 2016.
- DÁVILA, M.; LAVADOS, A. O.; AVENDAÑO, O., 2013. Los gabinetes de la concertación en Chile (1990-2010). **América Latina Hoy**, v. 64, p. 67-94, 2013.
- DOGAN, M. How to become a Cabinet Minister in France: career pathways, 1870-1978. **Comparative Politics**, v. 12, n. 1, p.1-25, 1979.
- ESCOBAR-LEMMON, M.; TAYLOR-ROBINSON, M. M. Women ministers in Latin American Government: when, where, and why? **American Journal of Political Science**, v. 49, p. 4, p. 829-844, 2005.
- FRANÇOIS, A.; GROSSMAN, E. Qui sont les ministres de la V^e République? **La Vie des idées**, 31 Jan. 2012. Disponível em: <http://www.laviedesidees.fr/IMG/pdf/20120131_ministres.pdf> Acesso em: 2 abr. 2016.
- INÁCIO, M. Escogiendo ministros y formando políticos: los partidos en gabinetes multipartidistas. **América Latina Hoy**, v. 64, p. 41-66, 2013.
- _____.; REZENDE, D.. Partidos legislativos e governos de coalizão: controle horizontal de políticas públicas. **Opinião Pública**, v. 21, n. 2, p. 296-335, 2015.
- LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 41, p.69-89, 1999.
- MERSHON, C. The costs of coalition: coalition theories and Italian governments. **American Political Science Review**, v. 90, n. 3, p. 534-554, 1996.
- PINTO, A. C.; TAVARES DE ALMEIDA, P. Facing the crisis: expert and non-partisan Ministers

in Portuguese democracy. In: INTERNATIONAL CONFERENCE OF EUROPEANISTS, 21., 2014, Washington. **Conference Proceedings**. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/263803667_Facing_the_Crisis_Expert_and_Non-partisan_Ministers_in_Southern_European_Democracies> Acesso em: 30 mar. 2016.

ROSE, R. The making of Cabinet ministers. **British Journal of Political Science**, v. 1, n. 4, p. 393-414, 1971.

TERUEL, J. R. **Los ministros de la España democrática**: perfil, trayectorias y carrera ministerial de los miembros de gobierno de Suárez a Zapatero (1976-2005). Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona, 2005.

ZAVERUCHA, J. A fragilidade do Ministério da Defesa brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, p. 107-121, 2005.

Artigo recebido em: 14/06/2016

Artigo aceito para publicação em: 26/10/2016



POSIÇÕES DE POLÍTICA EXTERNA NOS MANIFESTOS DE CAMPANHA DE DEMOCRATAS E REPUBLICANOS NO PÓS-GUERRA FRIA¹

DEMOCRATS AND REPUBLICANS FOREIGN POLICY POSITIONS IN CAMPAIGN MANIFESTOS IN THE POST-COLD WAR

Flávio Contrera*

Resumo: No início dos anos 1990, democratas e republicanos lutavam para definir uma nova visão de mundo e diferenciá-la da visão do outro partido. Baseado na percepção de que a política externa é um espaço de competição entre os partidos, este artigo tem por objetivo mensurar os posicionamentos ideológicos dos partidos estadunidenses em assuntos de política externa nas eleições presidenciais disputadas no Pós-Guerra Fria. Os resultados demonstram que o Partido Democrata apresentou posições mais liberais em política externa do que o Partido Republicano em todas as seis eleições. Ademais, verificou-se que os partidos empregaram estratégias de posicionamento centrípetas e centrífugas, cada qual em três eleições. Tendo em vista superar as limitações da aplicação do método padrão do Manifesto Project para posicionar os partidos ideologicamente na política externa, apresentamos meios de aprimorá-lo, a partir da criação e reinterpretação de categorias já existentes em seu quadro analítico.

Palavras-Chave: Estados Unidos; Democratas; Republicanos; Política Externa; Pós-Guerra Fria.

Abstract: In the beginning of the 1990's, democrats and republicans were struggling to define their new worldview and to differentiate its view from that of the other party. Having as the starting point the assumption that foreign policy is designed as a space for parties' competition, this article has as its main goal to measure the ideological positions of the American parties on foreign policy issues in the presidential elections contested in the post-Cold War. The results show that the Democratic Party had more liberal positions on foreign policy than the Republican Party in all the six elections. Furthermore, it was found that the parties employed centripetal and centrifugal positioning strategies, each in three elections. In order to overcome the limitations of the standard method of the Manifesto Project to position parties ideologically on foreign policy, we present ways to improve it through the creation and reinterpretation of existing categories in its analytical framework.

Keywords: United States; Democrats; Republicans; Foreign Policy; Post-Cold War.

1. Introdução

Pensar a agenda de política externa dos Estados Unidos através de seus partidos políticos pressupõe reconhecer que esses atores não são recipientes vazios preocupados unicamente com a busca e a manutenção do poder². Nesse sentido, assim como Aldrich (2011), entendemos que os

* Mestre e Doutorando em Ciência Política pela UFSCar. Bacharel em Ciências Sociais pela Unesp/Araraquara. Atua na área de Ciência Política, com ênfase em Análise de Política Externa, nos seguintes temas: Política Externa dos Estados Unidos, Relações Estados Unidos-América Latina, Partidos Políticos e Eleições (flavio.contrera@gmail.com).

¹ Este artigo é parte da pesquisa "Política Externa Americana no Pós-Guerra Fria: o que pensam democratas e republicanos?", financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

² Downs (1999) entende que o político nunca busca o poder como um meio de executar políticas públicas específicas, já que seu único objetivo é colher as recompensas de ocupar um cargo público. Em sua visão, as ideologias seriam apenas um meio de os políticos chegarem ao poder. Epstein (2000), por sua vez, avalia que os partidos Democrata e Republicano quase nunca são considerados como formuladores de políticas e, na verdade, têm sido muitas vezes criticados por não terem políticas, exceto *ad hoc*. Essa crítica, para o autor, tem sido parte integrante de um amplo

políticos dispõem de preferências e valores e lutam por questões políticas, sendo a obtenção de cargos apenas um de seus muitos objetivos. Isto é, quando eleitos, os políticos propõem alternativas, moldam a agenda, aprovam ou rejeitam legislações e implementam o que eles sancionam, tornando fortemente partidário o processo de formulação e execução de políticas. Além disso, pensar a agenda de política externa americana nesses termos pressupõe a superação da percepção de que as disputas políticas se circunscrevem à política interna. De fato, por muito tempo houve consenso em relação à política externa, a qual era caracterizada pelo suporte político das maiorias de republicanos e de democratas que conduziam o Congresso à unidade em assuntos externos (CRABB, 1957). Do ponto de vista das relações entre Executivo e Legislativo, dava também sustentação à explicação do consenso bipartidário em política externa a tese dos dois presidentes (WILDAVSKY, 1969), que postulava a existência de um presidente imperante na condução da política exterior em oposição a outro fortemente constrangido por um Congresso poderoso na política doméstica. Somado a essas explicações, argumentava-se que o baixo interesse do eleitorado pelos temas externos também colaborava para a predominância do consenso bipartidário (HOLSTI, 1992), na medida em que o conseqüente desinteresse dos legisladores por essas temáticas facilitava o consenso.

Todavia, o consenso bipartidário em questões de política externa começou a ruir a partir da Guerra do Vietnã, cuja repercussão negativa gerou um ponto de inflexão nos posicionamentos dos partidos. Esse momento também é apontado pela literatura como um marco para o fortalecimento dos canais de participação direta do Congresso na condução de sua política exterior (MEERNIK, 1993; LINDSAY, 1994). O colapso da União Soviética no final da década de oitenta culminou no término da Guerra Fria e na ascensão dos Estados Unidos ao status de única superpotência, colocando novos desafios para a sua política exterior. Na ausência de uma ameaça considerada vital, os Estados Unidos encontraram grandes dificuldades para formular sua agenda de política externa e promover seus interesses nacionais (HUNTINGTON, 1997; NYE, 1999; RICE, 2000). Isso porque, no período Pós-Guerra Fria, novas questões como conflitos étnicos, degradação ambiental, terrorismo e criminalidade transnacional ganharam importância em sua agenda de assuntos internacionais.

Com efeito, o contexto pós-bipolaridade é marcado por um longo período de transição no sistema, caracterizado tanto pela mudança quanto pela continuidade na condução da política externa norte-americana. Em termos de continuidade, Pecequillo (2003) destaca a manutenção das estruturas básicas da ordem política, econômica e de segurança criadas pelos EUA no pós-1945, que teriam fornecido um arcabouço relativamente estável para a administração do sistema e o relacionamento entre as nações. Por outro lado, no campo da mudança, a autora aponta o desencadeamento, aprofundamento e aceleração de algumas tendências, como a interdependência

ataque contra os partidos americanos, entendidos como não programáticos e desorganizados.

e a globalização e, mais especificamente, o reordenamento das posições relativas dos Estados. Entretanto, a despeito de sua posição como única superpotência restante, os EUA questionavam-se, no início dos anos noventa, sobre os novos rumos de sua política externa, revelando inúmeras indagações a respeito de sua real vontade e capacidade de continuar liderando o sistema. Para a autora, parecia evidente que o aspecto mais marcante deste período de transição era a falta de clareza dos estadunidenses em relação aos seus objetivos internacionais. Conforme aponta Ornstein (1992) esta indefinição na política externa atingiu também os partidos políticos, os quais nas primeiras eleições presidenciais após o fim da Guerra Fria estavam lutando para definir uma nova visão de mundo e diferenciar sua posição da posição do outro partido.

Quando disputam eleições, os partidos se deparam com forças centrípetas e centrífugas. As primeiras dizem respeito à maioria da opinião pública, que é moderada em suas posições e cuja adesão massiva é necessária para um partido conseguir vencer a eleição. De acordo com Downs (1999), em um sistema bipartidário, os partidos se moveriam em direção a esses eleitores, tornando suas posições ambíguas e moderadas. Já as segundas dizem respeito aos militantes do partido, os quais sustentam posições ideológicas. Segundo Aldrich (2011), o papel destes é o de tentar constranger os líderes do partido e seus candidatos ambiciosos, além de tentar transformar o partido no governo ao apelar para o eleitorado. Por serem movidos por políticas, os militantes no partido fornecem um peso de compensação em relação ao eleitorado centrista. Na medida em que os incumbentes devem continuamente buscar a reeleição, também devem revelar posições políticas no governo que reflitam aquelas ao longo das linhas de clivagem de seu partido. O resultado é que políticos buscando eleger-se encaram duas pressões concorrentes: a centrípeta, que é proveniente da busca de votos entre os eleitores mais moderados e a centrífuga, que emana dos militantes dos partidos e constrange os candidatos a defenderem posições políticas.

Diante das mudanças no contexto externo ocasionadas pelo fim da Guerra Fria, as quais permitiram aos partidos redefinirem suas visões de política externa e tornarem esse um espaço de competição partidária, de que modo Democratas e Republicanos vêm se posicionando em relação aos assuntos de política externa no Pós-Guerra Fria? Para responder a essa questão, definimos como o objetivo principal deste estudo mensurar os posicionamentos ideológicos dos partidos estadunidenses em assuntos de política externa em cada uma das seis eleições presidenciais disputadas no Pós-Guerra Fria. Os resultados demonstram que o Partido Democrata apresentou posições mais liberais em política externa do que o Partido Republicano em todas as eleições realizadas no período. Ademais, verificou-se que os partidos empregaram estratégias de posicionamento centrípetas e centrífugas, cada um em três eleições. Tendo em vista superar as limitações da aplicação do método padrão do Manifesto Project para posicionar os partidos ideologicamente em uma escala esquerda-direita exclusiva da política externa, apresentamos meios de aprimorá-lo a partir da criação e reinterpretção no, contexto da política externa, de categorias já existentes em seu quadro analítico.

Este artigo está estruturado em cinco seções. Após a introdução, apresentamos, na segunda seção, o método padrão do Manifesto Project, o qual é utilizado para mensurar o posicionamento dos partidos políticos na escala esquerda-direita. Na terceira seção, aplicamos o referido método para mensurar a posição dos partidos estadunidenses especificamente na política externa nas eleições realizadas entre 1992 e 2012. Na quarta seção, discutimos as limitações dessa abordagem metodológica e sugerimos meios de elas serem superadas. Por fim, na quinta seção, sintetizamos as conclusões do estudo e sinalizamos as possibilidades de agendas de pesquisa futuras.

2. O método padrão do Manifesto Project

A interpretação downsiana da competição partidária despertou reações diversas na comunidade acadêmica e até hoje continua a influenciar o desenvolvimento de muitos estudos. Essa influência encontra-se presente também nas motivações iniciais que culminaram com a criação do *Manifesto Research Group* (MRG), em 1979, hoje mais conhecido como *Manifesto Project*. Interessados em descobrir, principalmente: i) quais questões políticas dividiam os partidos do Pós-Guerra e ii) se elas eram divergentes ou convergentes em termos políticos e ideológicos, os cientistas políticos agrupados em torno do *Manifesto Project* puderam testar empiricamente a hipótese de Downs de que, em sistemas bipartidários, os partidos convergiam suas propostas na posição do eleitor mediano. É sobre a formação desse grupo de pesquisa e seu método analítico que nos debruçamos agora.

Andrea Volkens e Hans-Dieter Klingemann são dois dos principais pesquisadores do *Manifesto Project*. Em conjunto com Judith Bara, Ian Budge e Michael McDonald sistematizaram o arcabouço teórico e metodológico do esquema analítico de seu grupo de pesquisa no livro *Mapping Policy Preferences* (2006). O método do Manifesto Project permite que os pesquisadores realizem três tipos de estudos: a) comparação de mudanças em posições políticas ou ênfases ao longo do tempo dentro de partidos específicos; b) comparação das diferenças de posições políticas ou ênfases em todos os partidos; e c) comparação de diferenças entre os países estudados. Os dados básicos que apoiam tais comparações são as proporções de programas eleitorais dedicados a cada categoria disposta no quadro analítico do Manifesto Project.

Uma vez escolhido(s) o(s) país(es) que compõe(m) suas análises, os pesquisadores interessados em utilizar o método padrão do *Manifesto Project* devem realizar um recorte temporal e identificar os manifestos dos partidos que desejam pesquisar. Em seguida, os manifestos selecionados passam por um processo de codificação, que consiste em identificar quase-sentenças e as classificar em apenas uma das 56 que integram o método de análise do *Manifesto Project*. Essas 56 categorias estão divididas em sete grandes domínios, os quais podem ser entendidos como grandes áreas temáticas de políticas. O Quadro 1 sintetiza cada um destes domínios e suas categorias correspondentes.

Quadro 1 – Domínios e categorias do método padrão do *Manifesto Project*

Domínio	Categoria
1 - Relações exteriores	101 - Relações externas especiais: Positivo 102 - Relações externas especiais: Negativo 103 - Anti-imperialismo: Anticolonialíssimo 104 - Fortalecimento militar: Positivo 105 - Fortalecimento militar: Negativo 106 - Paz: Positivo 107 - Internacionalismo: Positivo 108 - Integração europeia: Positivo 109 - Internacionalismo: Negativo 110 - Integração europeia: Negativo
2 - Liberdade e democracia	201 - Liberdade e direitos humanos: Positivo 202 - Democracia: Positivo 203 - Constitucionalismo: Positivo 204 - Constitucionalismo: Negativo
3 - Sistema político	301 - Descentralização: Positivo 302 - Centralização: Positivo 303 - Eficácia administrativa e governamental: Positiva 304 - Corrupção política: Negativa 305 - Autoridade política: Positiva
4 – Economia	401 - Livre iniciativa: Positivo 402 - Incentivos: Positivo 403 - Regulação de mercado: Positivo 404 - Planejamento Econômico: Positivo 405 - Corporativismo: Positivo 406 - Protecionismo: Positivo 407 - Protecionismo: Negativo 408 - Objetivos Econômicos 409 - Gerenciamento Keynesiano da demanda: Positivo 410 - Produtividade: Positivo 411 - Tecnologia e infraestrutura: Positivo 412 - Economia controlada: Positivo 413 - Nacionalização: Positivo 414 - Ortodoxia econômica: Positivo 415 - Análises marxistas: Positivo 416 - Controle do crescimento: Positivo
5 - Bem-estar e qualidade de vida	501 - Proteção ambiental: Positivo 502 - Cultura: Positivo 503 - Justiça social: Positivo 504 - Expansão do estado de bem-estar: Positivo 505 - Limitação do estado de bem-estar: Positivo 506 - Expansão da educação: Positivo 507 - Limitação da educação: Positivo
6 - Princípios da sociedade	601 - Modo de vida nacional: Positivo 602 - Modo de vida nacional: Negativo 603 - Moralidade tradicional: Positivo 604 - Moralidade tradicional: Negativo 605 - Lei e ordem: Positivo 606 - Harmonia social: Positivo 607 - Multiculturalismo: Positivo 608 - Multiculturalismo: Negativo
7 - Grupos sociais	701 - Classes trabalhadoras: Positivo 702 - Classes trabalhadoras: Negativo 703 - Agricultura, agricultores: Positivo 704 - Grupos Profissionais e classe média: Positivo 705 - Grupos minoritários desprivilegiados: Positivo 706 - Grupos demográficos não-econômicos: Positivo

Fonte: KLINGEMANN *et al.* (2006).

A codificação, entretanto, não é um processo tão simples e, por vezes, envolve a superação de alguns obstáculos. Por exemplo, quando nenhuma das categorias do quadro se aplicar a uma dada quase-sentença esta deve ser tratada como não codificável (000). Em casos em que as quase-sentenças não codificáveis apresentem um viés específico do país estudado podem ser criadas subcategorias, as quais tem de ser incluídas dentro das 56 categorias do modelo padrão. Outro problema que pode surgir é a quase-sentença conter argumentos que a permita ser classificada em mais de uma categoria. Neste caso, o codificador deve decidir qual é a preocupação mais importante do argumento e classificar a quase-sentença em apenas uma categoria. Quando ainda assim algumas sentenças parecerem obscuras, o pesquisador deve levar em conta o contexto em que elas se inserem e também as frases seguintes, pois nelas o argumento anterior pode estar mais bem explicitado.

Após a classificação de cada uma das quase-sentenças em alguma das cinquenta e seis categorias, verifica-se quais foram as mais frequentes. Uma vez que a métrica dos programas partidários varia consideravelmente, são calculadas as porcentagens que cada categoria representa em relação ao número total de sentenças em um programa. As porcentagens de cada categoria, como "proteção ambiental" ou "eficácia governamental" podem ser interpretadas como a importância desta questão para o respectivo partido. Neste ponto da análise já é possível ao pesquisador interessado na competição eleitoral visualizar quais questões são priorizadas por cada um dos partidos em disputa. Contudo, o método padrão do Manifesto Project vai além deste aspecto, possibilitando ao pesquisador posicionar o partido em uma escala esquerda-direita.

A construção desta escala envolve apenas vinte e seis das cinquenta e seis categorias do Manifesto Project. Treze categorias são consideradas de esquerda (103, 105, 106, 107, 202, 403, 404, 406, 412, 413, 504, 506, 701) e outras treze categorias são consideradas de direita (104, 201, 203, 305, 401, 402, 407, 414, 505, 601, 603, 605, 606). A escala varia de -100 a +100, sendo esses pontos considerados como os extremos de esquerda e direita, respectivamente. Para calcular o posicionamento dos partidos na escala, é necessário subtrair a soma das porcentagens de esquerda da soma das porcentagens de direita.

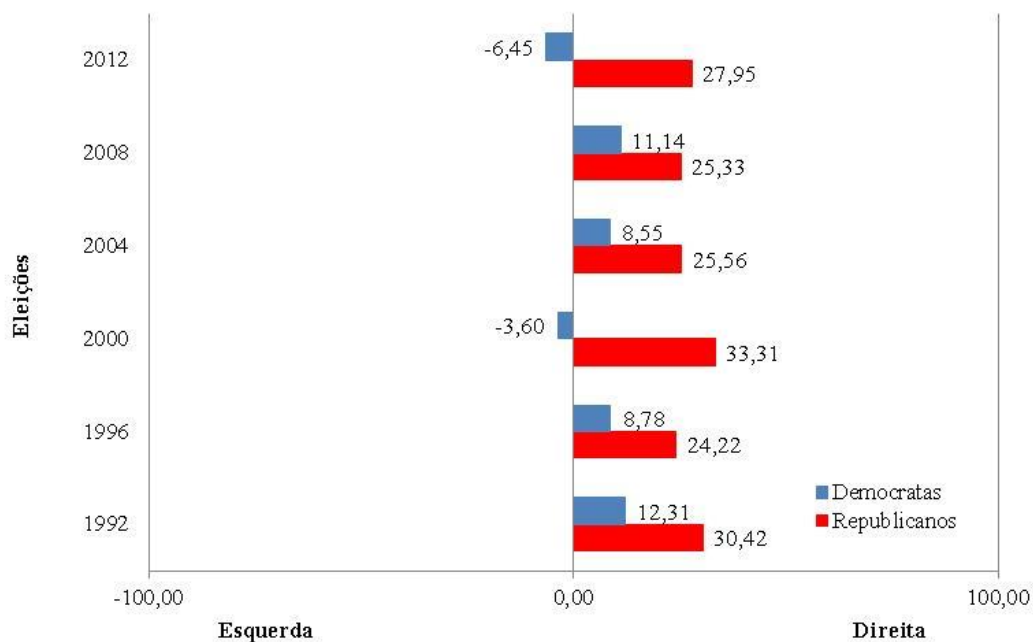
Não são dadas explicações detalhadas do porquê de as vinte e seis categorias citadas acima terem sido escolhidas entre as cinquenta e seis totais. Sobre o fato de elas pertencerem ao domínio da esquerda ou da direita uma justificativa é ensaiada: os autores argumentam que as categorias de esquerda encontram fundamento teórico nos escritos marxistas, que enfatizam a intervenção estatal na economia e o bem-estar social, juntamente com a ideia leninista de que a internacionalização do capitalismo por meio da expansão colonial das potências imperialistas levaria ao conflito e à guerra – por isso a paz é entendida como uma categoria de esquerda.

Em relação à construção das categorias tidas como de direita, os autores admitem ter dificuldade de definir uma fonte teórica específica. Apesar disso, afirmam que o encadeamento entre segurança, livre-comércio e moralidade tradicional passou a ser discutido a partir dos

escritos e discursos teóricos de Burke (1790). Salientam também que investigações anteriores ao Manifesto Project em documentos dos partidos atestaram a associação destes temas como pertencentes a seus respectivos espectros de esquerda ou de direita (KLINGEMANN *et al.*, 2006).

O Gráfico 1 apresenta o posicionamento dos partidos nessa escala nas eleições realizadas entre 1992 e 2012. Como podemos observar, as posições dos partidos não são muito extremadas, tendo sido mais polarizadas em 2000 e 2012. Estas duas eleições foram as únicas, aliás, em que um dos partidos, o Democrata, ficou à esquerda. Em todas as demais eleições ambos os partidos se posicionaram à direita. Sendo assim, considerados todos os domínios políticos na escala esquerda-direita podemos afirmar que a estratégia de posicionamento mais utilizadas pelos partidos foi a centrípeta nas eleições conduzidas após o fim da Guerra Fria.

Gráfico 1 – Posição dos partidos estadunidenses na escala esquerda-direita do Manifesto Project nas eleições presidenciais realizadas entre 1992 e 2012.



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados do *Manifesto Project*.

Na próxima seção verificamos a ênfase dada às relações exteriores em comparação com os outros domínios do *Manifesto Project*, bem como a ênfase que cada um dos partidos deu às categorias pertencentes ao domínio relações exteriores nas eleições presidenciais realizadas no Pós-Guerra Fria.

3. A política externa nas eleições presidenciais no pós-Guerra Fria

Nas eleições, os partidos podem se posicionar sobre o cenário internacional através de suas plataformas de campanha e das opiniões emitidas pelos candidatos durante os debates presidenciais. Longe de ser decisivo para a escolha do eleitor, o tema da política externa, por outro lado, não pode ser considerado irrelevante. Segundo Ornstein (1992), apesar de as questões de

política externa raramente serem o foco de eleições presidenciais, dificilmente elas estariam ausentes. Em tempos de conflitos com atores externos, a política internacional costuma ganhar um grande espaço nos debates e manifestos presidenciais estadunidenses.

Entre 1992 e 2012 ocorreram seis eleições presidenciais. Ano da primeira eleição após o fim da Guerra Fria, 1992 marca também a primeira vitória do Partido Democrata desde 1976. Até 2012 foram quatro vitórias de candidatos Democratas (Clinton em 1992 e 1996 e Obama em 2008 e 2012) e duas de candidatos Republicanos (Bush em 2002 e 2006). Nas duas eleições vencidas por Clinton, o candidato independente Ross Perot obteve votações populares expressivas, embora não tenha conquistado cadeiras para o colégio eleitoral. Em 2000, o democrata Al Gore venceu no voto popular, mas perdeu no colégio eleitoral.

Ainda que possamos afirmar que o tema da política externa esteve na pauta de todas as eleições disputadas entre 1992 e 2012 e que em algumas delas foi mais debatido do que outros temas, existe uma dificuldade de se mensurar empiricamente o tamanho a importância dessa temática para os partidos em cada certame. Há uma infinidade de possibilidades para obtenção de dados nesse sentido, que vão desde coberturas da imprensa à agenda de política externa dos candidatos, passando pelos debates entre eles, entrevistas concedidas, além, é claro, do programa de governo de cada partido. Tendo em vista que este último é publicado periodicamente em cada eleição por ambos os partidos e que se trata de uma visão dos mesmos sobre os vários temas que compõem a agenda de políticas dos EUA, optamos por mensurar a importância da referida temática através dessa base de dados. Os manifestos de campanha representam um retrato mais fiel dos posicionamentos partidários porque na arena eleitoral não há constrangimentos institucionais capazes de modificá-los em sua essência, como ocorre no Executivo e no Legislativo, onde a composição de forças que determina se o partido terá ou não controle do governo influencia decisivamente suas posições. Acrescente-se a isso o fato de existir uma metodologia específica desenvolvida pelo Manifesto Project para a análise do conteúdo de programas partidários.

De acordo com os dados disponíveis no portal do Manifesto Project, “relações exteriores” foi, entre os sete domínios temáticos do seu esquema de classificação de sentenças nas plataformas, o que recebeu maior ênfase entre os Republicanos nas eleições de 2000 e 2004 e entre os Democratas nas eleições 2008 e 2012. O mesmo não pode ser afirmado em relação às eleições de 1992 e 1996, quando o tema despertou atenção mediana entre as propostas de campanha dos partidos. Os dados completos do período estudado seguem na tabela 1.

Esses dados, em conjunto, demonstram que a política externa está presente na agenda de campanha presidencial e que recebeu mais atenção em um período marcado pela existência de uma ameaça importante à segurança dos Estados Unidos e de seus aliados, isto é, após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001.

Tabela 1 – Classificação de sentenças em domínios temáticos nas plataformas de campanha presidenciais estadunidenses no período 1992-2012

Domínios	Eleições		1992		1996		2000		2004		2008		2012	
	D	R	D	R	D	R	D	R	D	R	D	R	D	R
Relações Exteriores	14,9	14	7,7	15,4	14,1	24,3	21,7	25,1	22,4	17,3	21,9	13,7		
Liberdade e Democracia	7,2	2,85	2,7	3,5	4,5	6,6	7,6	3,7	6,2	2,8	7,5	11,4		
Sistema Político	12,3	24,9	16,5	18,9	13,8	18,7	12	6,7	13,8	12,7	8,5	14		
Economia	19,8	24,4	11,1	18,5	11,9	15	11,3	21,8	15,4	18,9	21,9	22,8		
Bem-estar e qualidade de vida	17,2	8	25,6	14,9	31,3	12	21,9	14,9	14,5	8,9	17,4	13,7		
Princípios da Sociedade	20,3	18,1	25,9	19,7	13,9	17,5	16,8	21,8	16,1	21	11,8	15,9		
Grupos Sociais	7,9	7,4	10,2	8,7	10,1	5,5	8,4	5,8	11,3	17,9	10,7	8,2		

Fonte: Manifesto Project Database. Disponível em: <https://manifesto-project.wzb.eu/>

Para avaliar precisamente quais temáticas de política externa receberam maior atenção dos partidos no período estudado, consultamos na base de dados do Manifesto Project a frequência de aparição de cada uma das categorias que compõe o domínio “relações exteriores”. Estas são: relações Exteriores especiais (positivo), relações Exteriores especiais (negativo), anti-imperialismo, Forças Armadas (positivo), Forças Armadas (negativo), paz, internacionalismo (positivo), União/Comunidade Europeia (positivo), internacionalismo (negativo), União/Comunidade Europeia (negativo). A descrição de cada uma delas segue no Quadro 2:

Quadro 2 – Categorias do domínio Relações Exteriores do método padrão do Manifesto Project

Código	Categoria	Descrição
101	Relações exteriores especiais (positivo)	Menções favoráveis a países com os quais o país mantém relações diplomáticas especiais; necessidade de cooperação e/ou ajuda a este país.
102	Relações exteriores especiais (negativo)	Menções negativas a países com os quais o país mantém relações diplomáticas especiais.
103	Anti-imperialismo	Referências negativas ao exercício de forte influência (política, militar ou comercial) sobre outros estados; referências negativas ao controle sobre outros países como se eles fossem parte de um império; menções favoráveis à descolonização; referências favoráveis a maior autogoverno e independência para colônias; referências negativas a comportamento imperial do próprio país ou de outros. Autodeterminação, não intervenção, equilíbrio no poder mundial, não alinhamento.
104	Forças Armadas (positivo)	Necessidade de manter ou aumentar gastos militares; modernização das Forças Armadas e melhoria da força militar; rearmamento e autodefesa; necessidade de honrar obrigações de tratados militares; necessidade de assegurar recursos humanos adequados nas Forças Armadas. Defesa do território e integridade. Favorecimento de militares.
105	Forças Armadas (negativo)	Menções favoráveis à redução de gastos militares; desarmamento; males da guerra; promessas de reduzir o recrutamento ou poderes internos.
106	Paz	Paz como uma meta geral; declarações de crença na paz e em meios pacíficos de resolver crises; interesse em que o país entre em negociação com países hostis.

Continua

Código	Categoria	Descrição
107	Internacionalismo (positivo)	Necessidade de cooperação internacional, de ajuda a países em desenvolvimento, de planejamento mundial de recursos e de cortes internacionais; apoio a qualquer objetivo internacional ou estado mundial; apoio à ONU; uso de fóruns multilaterais para negociação com estados hostis.
108	União/Comunidade Europeia (positivo)	Menções favoráveis a União/Comunidade Europeia em geral. Pode incluir: desejabilidade do país tornar-se ou permanecer como membro, oportunidade de expandir a União/Comunidade Europeia, oportunidade de aumentar as competências da União/Comunidade Europeia, oportunidade de ampliar as competências do parlamento europeu.
109	Internacionalismo (negativo)	Menções favoráveis à independência nacional e soberania como oposta ao internacionalismo. Inclui referências à defesa dos interesses nacionais frente a outros países e organizações; inclui uso do unilateralismo e da intervenção militar.
110	União/Comunidade Europeia (negativo)	Referências negativas a União/Comunidade Europeia. Pode incluir: oposição a políticas europeias específicas que são preferidas pelas autoridades europeias; oposição à contribuição líquida do país para o orçamento da UE.

Fonte: Manifesto Project Database. Disponível em: <https://manifesto-project.wzb.eu/>

A análise dos manifestos de campanha presidenciais dos partidos Democrata e Republicano publicados nas seis eleições disputadas após o fim da Guerra Fria revelam prioridades similares. Na maior parte do período estudado, ambos os partidos emitiram mais posições relacionadas à defesa do internacionalismo. A este respeito, os democratas em cinco das seis oportunidades enfatizaram mais esse assunto do que os republicanos. Posicionamentos positivos em relação às Forças Armadas foram priorizados uma vez por cada partido: republicanos em 2000 e democratas em 2004. Em quatro oportunidades os republicanos defenderam mais posições dessa natureza do que os democratas. Já em relação a posições negativas sobre Forças Armadas a relação é inversa, isto é, por quatro vezes os democratas deram mais ênfase a esta questão do que os republicanos. Em cinco oportunidades os republicanos enfatizaram mais do que os democratas a temática “Relações exteriores especiais: negativa”. A mesma tendência é verificada na versão positiva desta categoria, desta vez com os republicanos abordando mais o tema que os democratas em quatro oportunidades, sendo que em uma delas o tema foi o mais abordado entre todos no manifesto do partido. No que diz respeito ao tema “paz”, cada partido enfatizou mais o assunto do que o adversário em três oportunidades. Por fim, as categorias “anti-imperialismo” e “União/Comunidade Europeia”, tanto positivas quanto negativas, tiveram baixas frequências de aparição nos manifestos de ambos os partidos e não despertam conclusões relevantes. As tabelas 2 e 3 trazem a frequência de todas as categorias do domínio “relações exteriores”.

Tabela 2 – Frequência das categorias do domínio “relações exteriores” nos manifestos do Partido Republicano nas eleições realizadas entre 1992 e 2012

Categoria	1992	1996	2000	2004	2008	2012
Relações exteriores especiais (positivo)	22,4	0	22,17	36,61	8,62	3,23
Relações exteriores especiais (negativo)	1,56	0	17,35	10,07	1,15	1,38
Anti-imperialismo	0	0	0	0	0,57	0
Forças Armadas (positivo)	16,67	35,32	30,36	22,65	29,89	62,21
Forças Armadas (negativo)	9,9	0	4,58	1,37	1,15	3,23
Paz	8,85	0,5	4,58	11,44	5,17	5,07
Internacionalismo (positivo)	38,02	56,22	14,94	16,25	35,06	15,21
União/Comunidade Europeia (positivo)	0	0	0,72	0	1,15	0
Internacionalismo (negativo)	2,08	7,96	5,06	1,6	16,67	9,22
União/Comunidade Europeia (negativo)	0,52	0	0,24	0	0,57	0,46

Fonte: Manifesto Project Database. Disponível em: <https://manifesto-project.wzb.eu/>

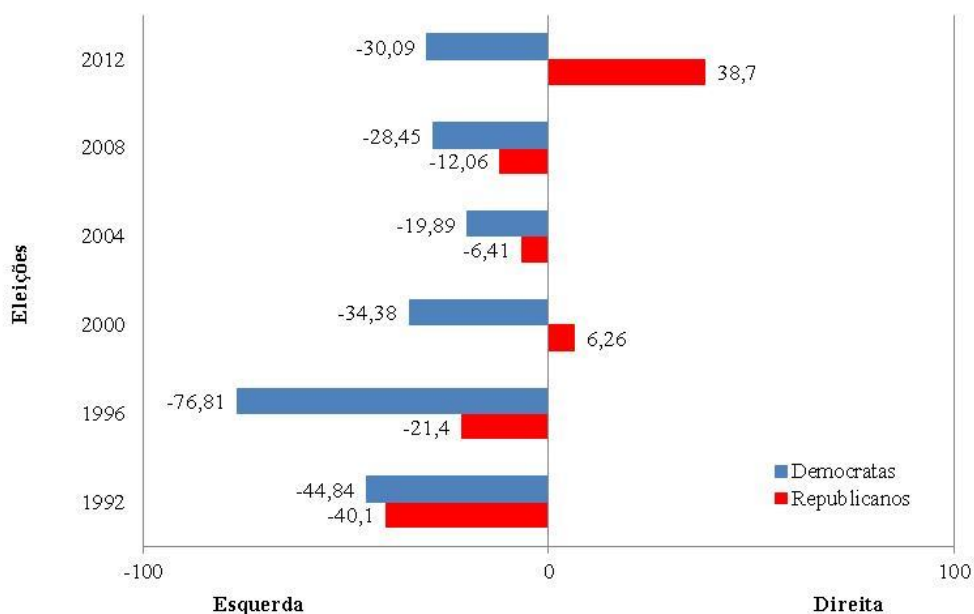
Tabela 3 – Frequência das categorias do domínio “relações exteriores” nos manifestos do Partido Democrata nas eleições realizadas entre 1992 e 2012

Categoria	1992	1996	2000	2004	2008	2012
Relações exteriores especiais (positivo)	10,34	7,25	16,87	19,37	10,57	2,77
Relações exteriores especiais (negativo)	0	0	6,25	2,09	0	0,69
Anti-imperialismo	0	2,9	0	0	0	1,73
Forças Armadas (positivo)	22,41	7,25	21,25	28,8	28,46	33,22
Forças Armadas (negativo)	3,45	21,74	11,88	16,23	0	11,76
Paz	6,9	7,25	15	8,9	7,32	3,11
Internacionalismo (positivo)	56,9	52,17	28,75	23,56	49,59	46,71
União/Comunidade Europeia (positivo)	0	0	0	0,52	2,03	0
Internacionalismo (negativo)	0	1,45	0	0,52	2,03	0
União/Comunidade Europeia (negativo)	0	0	0	0	0	0

Fonte: Manifesto Project Database. Disponível em: <https://manifesto-project.wzb.eu/>

Além de verificar as ênfases dadas pelos partidos em cada categoria do domínio “relações exteriores”, aplicamos o critério de posicionamento dos partidos na escala esquerda-direita para verificar como os partidos se posicionaram ideologicamente na política externa. Recordamos nesse ponto que apenas cinco categorias do domínio “relações exteriores” fazem parte da escala esquerda-direita. Nesse caso, da frequência da categoria “Forças Armadas (positivo)” foi subtraída a soma da frequência das categorias “anti-imperialismo”, “Forças Armadas (negativo)”, “paz” e “internacionalismo (positivo)”. O resultado desta análise pode ser visualizado no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Posição dos partidos estadunidenses na escala esquerda-direita da política exterior nas eleições presidenciais realizadas entre 1992 e 2012



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Manifesto Project.

Diferentemente da escala esquerda-direita completa do método padrão que envolve categorias de todos os domínios, a escala esquerda-direita exclusiva do domínio “relações exteriores” apresenta os partidos posicionados à esquerda em quase todas as eleições. Exceções mais uma vez aos pleitos de 2000 e 2012, que tiveram o Partido Republicano posicionado à direita. Em todas as eleições os Democratas estiveram posicionados à esquerda do Partido Republicano. Os partidos se posicionaram de forma menos polarizada (distância de 4,74 pontos percentuais) justamente em 1992, na primeira eleição após a dissolução da União Soviética e, de forma mais polarizada (distância de 68,79 pontos percentuais) na eleição de 2012. Podemos considerar que os partidos empregaram uma estratégia centrípeta em suas posições de política externa nos pleitos de 1992, 2004 e 2008 e uma estratégia centrífuga nas eleições de 1996, 2000 e 2012.

Essa distorção em relação à escala esquerda-direita completa ocorre porque a maioria das categorias do domínio de “política externa” é considerada de esquerda. Evidentemente, este não é o melhor critério para verificar a posição dos partidos na política externa. Sendo assim, na próxima seção discutimos como aprimorar o método do *Manifesto Project* para analisar as ênfases e as posições ideológicas dos partidos na política exterior.

4. Sugestões para posicionar os partidos estadunidenses na política externa através do Manifesto Project

O estudo de Dinas e Gemenis (2010) demonstrou que o método padrão do *Manifesto Project* posiciona os partidos gregos de maneira equivocada na escala esquerda-direita. No caso

dos partidos brasileiros, Tarouco e Madeira (2013), verificaram que as posições atribuídas a eles através desse método, divergem bastante das usualmente definidas pelos especialistas. Na opinião dos autores, esta divergência certamente se deve à inadequação e às especificidades brasileiras de algumas das categorias escolhidas para compor a escala.

Desse modo, é inegável que a aplicação do método do *Manifesto Project* deve ser ponderada e avaliada em torno do contexto político do país a que se aplica. Na medida em que a análise se concentra em partidos específicos ou apenas em um determinado país, acreditamos que a aplicação do método com adaptações não sofre prejuízos metodológicos. Todavia, entendemos que este critério não deve ser aplicado quando o pesquisador estiver comparando partidos de países diferentes, tendo em vista que comparações requerem uniformidade.

A primeira imprecisão da aplicação do *Manifesto Project* para o estudo dos partidos estadunidenses é conceitual. Diferentemente dos países europeus, a clivagem da política norte-americana é geralmente discutida em termos da disputa entre liberais e conservadores e não entre esquerda e direita. Configurações do tipo esquerda-direita e liberal-conservador são, nos termos de Sartori (1991), imagens espaciais, cuja propriedade é ordenar os objetos horizontalmente num espaço unidimensional. A origem da tradução espacial das percepções políticas em um plano esquerda-direita remonta à Revolução Francesa, especificamente à disposição das cadeiras na Assembleia. Conotações de valor, louvor e culpa relacionadas a essas palavras sofreram variações consideráveis desde então e, no todo, contrabalançaram-se. De acordo com o autor, a direita capitalizou a associação positiva com o significado jurídico da palavra (a expressão inglesa “ter um direito” [*having a right*] ou mesmo “estar certo” [*being right*]), mas sofreu com a associação inicial ao rei e à subsequente Restauração. De outro lado, a esquerda capitalizou a localização do coração à esquerda e a associação inicial da palavra com políticos republicanos, constitucionais, mas continuou sendo prejudicada pela inferioridade do uso da mão esquerda em relação ao uso da mão direita.

Todavia, Bobbio (1995) observa que a atribuição de juízo de valor positivo ou negativo, os quais conforme as circunstâncias se dá à direita ou à esquerda, é parte integrante da própria luta política, em que a metáfora espacial perdeu completamente o significado originário e representa apenas dois lugares não axiologicamente conotados. Assim, direita e esquerda representam uma determinada topologia, que nada tem a ver com a ontologia política, podendo designar diversos conteúdos conforme os tempos e as situações. Apesar disso, há uma distinção fundamental entre uma e outra, que para o autor, refere-se ao diverso juízo positivo ou negativo sobre o ideal da igualdade. Os igualitários, embora não ignorem que os homens são tão iguais quanto desiguais, apreciam de modo especial e consideram mais importante para a boa convivência aquilo que os une, enquanto que os inigualitários, partindo do mesmo juízo de fato, apreciam e consideram mais importante para a boa convivência a diversidade. Os primeiros entendem que as desigualdades são sociais e, os segundos, que elas são naturais.

Soma-se à análise de Bobbio (1995), o conceito de liberdade, que pode ser considerado um bem individual. O ideal da liberdade encontra sua realização nos princípios e nas regras que estão nas bases dos governos democráticos. Já a radicalidade de projetos de transformação, sejam revolucionários ou contrarrevolucionários, tem em comum a convicção de que sua realização depende da instauração de regimes autoritários. Desse modo, a díade liberdade-autoridade, serve, por sua vez, para distinguir a ala moderada da ala extremista tanto na esquerda quanto na direita. Contudo, o papel do conceito de liberdade na distinção entre esquerda e direita vai um pouco além daquilo que foi formulado por Bobbio. Que a ideia de liberdade está presente nos dois lados do espectro parece incontroverso até mesmo para o autor, mas o que queremos efetivamente enfatizar é que esquerda e direita podem ser pensadas como formas distintas de se limitar liberdades também dentro do regime democrático. Enquanto a esquerda limita as liberdades econômicas, através da intervenção estatal na economia, ao constatar que ela está relacionada com a desigualdade, a direita sustenta um discurso restritivo às liberdades morais dos indivíduos, por entender que elas podem colocar em risco a tradição. Ao limitar certas liberdades, cada ideologia reforça seu ponto de vista em torno da ideia de igualdade.

A respeito da comparação da dimensão liberal-conservador³ com esquerda-direita, Sartori (1991) afirma que elas diferem fundamentalmente porque a segunda não pode ser totalmente depurada de conteúdo cognitivo-informativo, ao passo que a primeira consiste de comportamentos vazios que podem ser ocupados e reocupados, em princípio, à vontade. Um exemplo disso é que embora haja um impedimento semântico à associação de liberal com políticas stalinistas, tal impedimento não existe para esquerda. De fato, não cabe na dimensão liberal-conservador os extremismos de esquerda e de direita. Assim, liberais e conservadores podem ser vistos como alas moderadas de esquerda e de direita, respectivamente, cujos posicionamentos estão circunscritos aos princípios democráticos. Efetivamente, trata-se de uma dimensão menor (liberal-conservador) dentro de uma dimensão maior (esquerda-direita) no mesmo espaço de competição.

Radicais	Liberais	Moderados	Conservadores	Reacionários
Esquerda		Centro	Direita	

Figura 1 – Caracterização do espaço ideológico unidimensional

Fonte: Elaborada pelo autor a partir da literatura discutida.

Do ponto de vista do estudo das personalidades dos defensores de cada ideologia, há uma aproximação analítica em relação às duas clivagens. Para Confrancesco (1975), “o homem de direita é aquele que se preocupa, acima de tudo, em salvaguardar a tradição, o homem de esquerda,

³ Na escala liberal-conservador, o liberalismo econômico é considerado um tema conservador, enquanto que intervenção estatal na economia é considerado um tema liberal. Logo, defender o liberalismo econômico significa o contrário de defender políticas consideradas “liberais” nesta escala.

ao contrário, é aquele que pretende, acima de qualquer coisa, libertar seus semelhantes das cadeias a eles impostas pelos privilégios de raça, casta, classe, etc”. Por sua vez, conservadores preferem coisas que são familiares, estáveis e previsíveis, ao passo que os liberais são mais abertos a experiências e mais inclinados a buscar mudanças, tanto pessoalmente quanto politicamente (GRAHAM; HAIDT; NOSEK, 2009).

A partir desta discussão, podemos compreender que a distinção entre esquerda e direita ou liberal e conservador pode ser feita através de diferentes concepções de igualdade, liberdade e conduta diante da mudança, que ordenam posicionamentos em questões envolvendo o tamanho e papel do governo, bem-estar social, direitos das minorias, valores tradicionais, entre outras, que nos ajudam a pensar como os partidos se posicionam. A escala esquerda-direita do Manifesto Project foi construída de modo a englobar tanto questões econômicas (diferentes concepções de igualdade) quanto não econômicas (diferentes concepções de liberdade). Entretanto, quando focalizamos apenas o domínio “relações exteriores” percebemos que as categorias lá dispostas pertencem majoritariamente à segunda clivagem. Talvez as únicas categorias que tenham alguma relação com a temática econômica sejam as relacionadas com a Integração Europeia.

Nesse sentido, o posicionamento dos partidos estadunidenses em política externa pode ser mais bem aferido se acrescentarmos categorias que focalizam questões econômicas, uma vez que esta temática é de extrema importância para qualquer país e, em particular, para os Estados Unidos. Prova disto é que assuntos como crescimento econômico e aumento das exportações norte-americanas, bem como crescimento de economias livre-mercado e abertura econômica internacional são temas frequentes nas estratégias de segurança nacional, planos estratégicos e nos próprios manifestos de campanha estadunidenses.

Tal como sabemos, já existem categorias pertencentes ao domínio Economia no método padrão do Manifesto Project. Sendo assim, ao invés de criarmos simplesmente novas categorias econômicas dentro do domínio “relações exteriores”, seria produtivo realizarmos um esforço para interpretar as categorias econômicas existentes à luz da política externa. Criadas para avaliar o posicionamento dos partidos europeus, as categorias negativa e positiva da Integração Europeia não fazem muito sentido quando aplicadas a outros cenários. Assim, sugerimos que, para o estudo do caso estadunidense, as categorias positiva e negativa da integração europeia sejam substituídas pelas categorias “integração econômica bilateral ou regional (positivo)” e “integração econômica bilateral ou regional (negativo)”. É importante recordarmos que durante a década de noventa do século passado, o NAFTA (Tratado Norte-Americano de Livre-Comércio) entrou em vigor e muito se discutiu nos EUA sobre a criação de uma Área de Livre Comércio das Américas. Logo, a inclusão destas categorias é justificável.

As categorias referentes às visões positiva e negativa do protecionismo, existentes no domínio “economia”, certamente podem ser pensadas também sob o prisma da política externa, pois vão ao encontro das demandas estadunidenses pelo aumento das economias de livre mercado

e pela abertura econômica internacional. Contudo, devemos salientar que, embora na política doméstica os partidos sustentem diferentes visões a respeito do protecionismo, suspeitamos fortemente que, na política externa, esta seja uma questão consensual entre eles. Evidentemente, apenas a visão negativa de protecionismo seria sustentada pelos partidos na política externa, uma vez que políticas protecionistas prejudicam a concorrência dos produtos americanos no exterior. Sendo o crescimento econômico e o aumento das exportações objetivos constantemente propalados nos documentos estratégicos americanos, visões positivas de políticas protecionistas no exterior seriam contraditórias com essas metas.

Mesmo os assuntos não econômicos presentes nas categorias do Manifesto Project são passíveis de serem reinterpretados. Um exemplo disso é o par de categorias a respeito das relações especiais do país com outros países. Essas categorias não captam o emprego de estratégias de cooperação e conflito com outros países. Essa dimensão, caso acrescentada, seria de grande utilidade, pois também permite inferências a respeito do posicionamento dos partidos em uma escala liberal-conservador da política externa. De acordo com Baum e Nau (2012), a literatura oferece cada vez mais fortes evidências de que a ideologia da política interna influencia as atitudes das pessoas em relação a questões específicas de política externa. A partir de concepções de um internacionalismo combativo (uso da força, derrotar adversários) e de um internacionalismo cooperativo (desarmamento, apoio à ONU, ajuda externa), que se vinculam às ideologias conservadoras e liberais, respectivamente, os autores trabalham com quatro visões de mundo relacionadas à política externa: nacionalista, realista, conservadora internacionalista e liberal internacionalista.

Os nacionalistas apoiam independência, unilateralismo, forte aparato de defesa (incluindo mísseis), não intervenção no exterior e manutenção do poder. Já os realistas defendem alianças ativas, paz através do emprego da força, ordem mundial, estabilidade, prudência (coexistência com a tirania), relativismo moral e preservação do equilíbrio. Os conservadores internacionalistas, por sua vez, têm como preferências reduzir a tirania (e não apenas coexistir ou cooperar com ela), semear a liberdade (mudança de regime), usar a força de forma assertiva e antecipar ameaças militarmente. Por fim, os liberais internacionalistas apoiam reforçar a legitimidade das instituições (multilateralismo), os direitos humanos, o desarmamento, a luta contra a pobreza e a doença para prevenir o aparecimento de ameaças. Os nacionalistas, conservadores internacionalistas e parte dos realistas tendem a pensar sobre o papel dos Estados Unidos no mundo mais em termos de segurança e poder, enquanto liberais internacionalistas e alguns realistas privilegiam o multilateralismo e a diplomacia. Enquanto o primeiro grupo poderia motivar a criação da categoria “Relações com outros países (conflito)”, o segundo grupo poderia motivar a criação da categoria “Relações com outros países (cooperação)”, vinculadas a ideários conservadores e liberais, respectivamente.

Outro assunto que divide os americanos e poderia ser incluído como parte da análise da

posição dos partidos na política externa é a questão da imigração. Ela envolve clivagens econômicas e não econômicas. Do ponto de vista econômico opõem-se os argumentos daqueles que consideram que os imigrantes estariam sobrecarregando as fronteiras estadunidenses e seu mercado de trabalho (HUNTINGTON, 2005) e daqueles que defendem que a imigração é benéfica à econômica americana, pois ela complementa a mão de obra nativa, o que incide sobre o custo de bens e serviços (TELLES, 2006). Essa disputa de ideias poderia ser verificada por meio da criação de duas categorias excludentes “Imigração (positivo)” e “Imigração (negativo)”, as quais seriam dispostas, no espectro liberal e conservador, respectivamente.

A clivagem não econômica vinculada à imigração está ligada à assimilação cultural dos imigrantes. Em artigo que discute a erosão dos interesses nacionais americanos no Pós-Guerra Fria, o cientista político Samuel Huntington (1997), critica o governo Clinton por supostamente incentivar o multiculturalismo. Para o autor, no início dos anos noventa, os imigrantes estariam constituindo-se enquanto grupos que, apesar de radicados nos Estados Unidos, apoiavam os interesses de sua pátria de origem. Esse processo estaria sendo acompanhado de um aumento do culto ao multiculturalismo e à diversidade no governo Clinton, que na visão do autor, contribuiriam para a fragmentação da identidade nacional americana, na medida em que elas substituem os direitos individuais pelos direitos de grupos, definidos amplamente em termos de raça, origem étnica, gênero e preferência sexual. Conservadora, a argumentação de Huntington se aproxima mais das posições defendidas pelo partido Republicano. Na medida em que critica Clinton por promover um culto ao multiculturalismo, Huntington estabelece uma clivagem, que coloca conservadores (republicanos) de um lado e liberais (democratas) de outro. O método do Manifesto Project apresenta o multiculturalismo entre suas categorias. As categorias “multiculturalismo (positivo)” e “multiculturalismo (negativo)”, poderiam assim, também ser interpretadas no contexto da política externa.

Cobrando posições a respeito das Forças Armadas, internacionalismo, integração econômica, protecionismo, natureza das relações externas com outros países, imigração e multiculturalismo o método do Manifesto Project poderia ser aprimorado para posicionar de modo mais preciso os partidos em uma escala ideológica exclusiva da política externa. De todo modo, cabe ressaltarmos que a aplicação do método padrão para posicionamento dos partidos na política externa não é equivocada, uma vez que em todas as eleições a posição do Partido Democrata foi considerada mais liberal do que a posição do Partido Republicano, assim como os especialistas e a opinião pública os posicionam.

5. Conclusões

A análise dos posicionamentos de Democratas e Republicanos em assuntos de política externa a partir de seus manifestos de campanha editados para as eleições realizadas no Pós-Guerra Fria demonstra que os partidos empregaram estratégias de posicionamento centrípeta nas

eleições de 1992, 2004 e 2008 e estratégias centrífugas nas eleições de 1996, 2000 e 2012. Também revela que o partido Democrata foi mais liberal do que o partido Republicano em todas as eleições. Essa posição foi construída a partir de diferenças de ênfases a respeito de manifestações positivas e negativas sobre as Forças Armadas e na medida em que os republicanos enfatizaram mais do que os Democratas uma visão negativa de internacionalismo. Ademais, os republicanos dispõem de uma menor ênfase na defesa do internacionalismo positivo e deram mais ênfase do que seus adversários a respeito de relações exteriores especiais negativas com outros países.

Por outro lado, devemos ponderar que as categorias de análise do Manifesto Project demonstram-se insuficientes para captar todas as clivagens ideológicas existentes na política externa americana. Como vimos, as categorias “paz”, “anti-imperialismo” e “União/Comunidade Europeia” positiva e negativa, tiveram baixa frequência de aparição e se mostraram imprecisas para explicar diferenças entre os partidos em termos de posições ideológicas. Por ser um método construído para ser capaz de comparar posições de partidos de diferentes países, o Manifesto Project deixa escapar especificidades contextuais de cada país em suas categorias de análise. Tendo isso em vista, sugerimos que estudos dos posicionamentos dos partidos estadunidenses na política externa que utilizam o método do Manifesto Project devem corrigir algumas imprecisões. A primeira delas é reconhecer o espaço de competição partidária como liberal-conservador e não como esquerda-direita. A segunda é incorporar categorias econômicas no domínio de política externa, o que pode ser feito a partir da reinterpretação de categorias existentes. Nesse sentido, seriam criadas as categorias “integração econômica bilateral ou regional (positivo)”, “integração econômica bilateral ou regional (negativo)”, “protecionismo (positivo)” e “protecionismo (negativo)”. Também sugerimos a reinterpretação do par de categorias não-econômicas referentes às relações dos Estados Unidos com outros países. Assim, entraria para o quadro as categorias “relações com outros países (conflito)” e “relações com outros países (cooperação)”. Por fim, seriam adicionadas categorias que têm interface econômica e não econômica como “imigração (positivo)”, “imigração (negativo)”, “multiculturalismo (positivo)” e “multiculturalismo (negativo)”.

Entendemos que esse quadro de categorias, somado às categorias referentes às Forças Armadas e ao Internacionalismo dariam uma visão mais precisa da posição dos partidos na escala liberal-conservador. Pesquisas futuras poderão avaliar a viabilidade da aplicação do método aprimorado do Manifesto Project para mensurar a posição dos partidos com maior precisão na política externa. Em suma, as análises aqui apresentadas contribuem com o debate de que as concepções que estruturam as distinções ideológicas na política interna também nos ajudam a distinguir diferentes perspectivas de política externa. Isto é, diferentes concepções sobre igualdade, políticas distributivas e conduta diante da mudança colocam liberais e conservadores em lados opostos em questões como livre-comércio, imigração e defesa. Além disso, esse estudo

lança novas contribuições para o debate em torno do aprimoramento do método do *Manifesto Project* e sua adaptação à contextos locais.

Referências

- ALDRICH, J. H. **Why parties?** A second look. Chicago; London: University of Chicago Press, 2011.
- BAUM, M. A.; NAU, H. R. Foreign policy worldviews and US standing in the World. ANNUAL CONVENTION OF THE AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, New Orleans, 2012. **Annual Meeting Paper...** New Orleans: APSA, 2012.
- BOBBIO, N. **Direita e esquerda:** razões e significados de uma distinção política. São Paulo: Editora Unesp, 1995.
- BURKE, E. **Reflections on the revolution in France.** Londres: James Dodsley; Pall Mall, 1790.
- CONFRANCESCO, D. Per un uso critico dei termini "destra" e "sinistra". **La Cultura**, n.3/4, p. 399, 1975.
- CRABB, C. V. Jr. **Bipartisan foreign policy:** myth or reality. Evanston: Row, Peterson and Company, 1957.
- DINAS, E.; GEMENIS, K. Measuring parties' ideological positions with manifesto data: a critical evaluation of the competing methods. **Party Politics**, v.16, n.4, p. 427-450, 2010.
- DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia.** São Paulo: Edusp, 1999.
- EPSTEIN, L.D. **Political parties in western democracies.** New Brunswick & London, Transaction Books, 2 ed., 2000.
- GRAHAM, J.; HAIDT, J.; NOSEK, B. A. Liberals and conservatives rely on different sets of moral foundations. **Journal of Personality and Social Psychology**, v. 96, n.5, p.1029–1046, 2009.
- GRIES, P. H. **The politics of American foreign policy:** how ideology divides liberals and conservatives over foreign affairs. Palo Alto: Stanford University Press, 2014.
- HOLSTI, O. R. Public opinion and foreign policy: challenges to the Almond-Lippmann consensus Merghon series: research programs and debates. **International Studies Quarterly**, v. 36, n. 4, p. 439-466, 1992.
- HUNTINGTON, S. P. The erosion of American national interests. **Foreign affairs**, v. 76, n. 5, p. 28-49, 1997.
- HUNTINGTON, S. P. **American national identity:** changes and challenges in the 21st Century. College Station: Texas A&M University, 10 out, 2005. (University Distinguished Lecture Series)
- KLINGEMANN, H.D.; VOLKENS, A.; BARA, J.; BUDGE, I.; MCDONALD, M. **Mapping policy preferences II:** estimates for parties, electors, and governments in Eastern Europe, the European Union and the OECD, 1990-2003. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- LINDSAY, J. M. **Congress and the politics of US foreign policy.** Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994.
- MANIFESTO PROJECT. **Manifesto Project Database.** Disponível em: <<https://manifesto-project.wzb.eu>>. Acesso em: 23 set. 2015.
- MEERNIK, J. Presidential support in Congress: conflict and consensus on foreign and defense policy. **The Journal of Politics**, v. 55, n. 3, p. 569-587, 1993.
- NYE, J. S. Jr. Redefining the national interest. **Foreign Affairs**, v. 78, n.4, p. 22-35, 1999.
- ORNSTEIN, N. J. Foreign policy and the 1992 election. **Foreign Affairs**, v. 71, n.3, p. 1-16,

1992.

PECEQUILO, C. S. **A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

RICE, C. Campaign 2000: Promoting the National Interest. **Foreign Affairs**. v. 79, n. 1, p. 45-62, 2000.

SARTORI, G. **Partidos e sistemas partidários**. Brasília: Editora UnB, 1991.

TAROUGO, G. S.; MADEIRA, R. M. Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 45, p. 149-165, 2013.

TELLES, E. Os mexicanos-americanos e a nação americana: resposta ao professor Huntington. **Tempo Social**, v. 18, n. 2, p. 167-184, 2006.

WILDAVSKY, A. The two presidents. In: WILDAVSKY, A. **The presidency**. Boston: Little Brown, 1969.

Artigo recebido em: 25/3/2016

Artigo aceito para publicação em: 14/9/2016



JORNALISMO EM VÍDEO PARA WEB: O MODELO DA AGÊNCIA SENADO

VIDEO JOURNALISM FOR WEB: THE MODEL OF THE BRAZILIAN FEDERAL SENATE NEWS AGENCY

Tadeu Sposito do Amaral

Paulo Ricardo dos Santos Meira*

Resumo: Com o objetivo de identificar as características próprias da linguagem e do formato de vídeos para divulgação na internet, foram aplicadas nesta pesquisa as metodologias de revisão bibliográfica e análise de conteúdo dos 50 vídeos mais assistidos no canal do Senado Federal no *website* YouTube, no ano de 2014. O canal é mantido pela agência de notícias da Casa e abriga primordialmente conteúdo feito exclusivamente para a *web*. O conteúdo dos vídeos consiste na cobertura factual das atividades das senadoras e dos senadores, além de material especial. No caso investigado, verificou-se que o material criado para a internet tem especificidades e não se confunde com o feito para TV – a estrutura, o formato e a narrativa não obedecem ao padrão do telejornalismo. Identificou-se, ainda, que os aspectos temáticos que mais despertaram o interesse do público, devido à presença significativa nessa seleção de vídeos mais assistidos, foram conflitos pessoais exaltados entre parlamentares e temas polêmicos, como a regulamentação do uso da maconha.

Palavras-chave: Senado Federal; Agência Senado; Internet; Linguagem; Vídeo.

Abstract: In order to identify the characteristics of language and format in videos for dissemination on the Internet, the methodologies employed in this study were literature review and content analysis of the 50 most watched videos on the Brazilian Federal Senate channel on the YouTube website, in the year 2014. The channel is maintained by the news agency of the institution and primarily hosts content made exclusively for the web. The content of the videos consists of factual coverage of the activities of senators, as well as special material. In the case investigated, it was found that the material created for the internet has specificities and it is not the same as those done for TV - the structure, the format and the narrative do not obey the standard of television. It was also identified that the thematic aspects that most aroused public interest, due to the significant presence in this selection of more watched videos, were exalted personal conflicts between parliamentarians and controversial issues, such as the regulation of marijuana use.

Keywords: Brazilian Federal Senate; Agência Senado; Internet; Language; Video.

* Tadeu Sposito do Amaral é Analista de Comunicação do Senado Federal. Bacharel em Jornalismo pela Universidade Federal de Santa Catarina e pós-graduado em Comunicação Legislativa pelo Instituto Legislativo Brasileiro (tadeuspm@senado.leg.br). Paulo Ricardo dos Santos Meira é Analista de Comunicação do Senado Federal. Doutor em Marketing pelo PPGA/UFRGS e professor do Instituto Legislativo Brasileiro e da EDAN/UCSA (paulorsm@senado.leg.br).

1. Introdução

Os diferentes meios de comunicação têm especificidades e características próprias que moldam e definem o conteúdo por eles veiculado. Produtos feitos para meios distintos apresentam, então, formato e linguagem distintos. "Afirmar-se que 'a rádio diz', 'a televisão mostra' e 'o jornal explica' não é mais que constatar que cada meio tem as suas próprias narrativa e linguagem" (CANAVILHAS, 2003, p. 64). O meio de que se ocupa este trabalho é a internet. Mais especificamente, pretendeu-se analisar vídeos feitos para serem publicados na rede, levando em consideração seus atributos e peculiaridades e tomando como referência o meio audiovisual que a antecedeu temporalmente: a televisão.

A publicação e o consumo de material em vídeo na internet crescem anualmente. Apenas o YouTube, *site* no qual é possível enviar e assistir vídeos, tem 1 bilhão de internautas cadastrados. A cada minuto, a empresa do grupo Google recebe de seus usuários 300 horas de conteúdo audiovisual - e a quantidade de horas mensais usadas por internautas para assistir esse material cresce até 50% por ano (YOUTUBE, 2015a).

A Agência Senado, que tradicionalmente faz a cobertura jornalística das atividades da Casa em formato de textos noticiosos, passou a produzir, desde o começo de 2013, também material em vídeo. Diferentemente da TV Senado que, apesar de publicar seu material na internet, tem foco no meio televisivo, os audiovisuais da Agência são feitos exclusivamente para a *web*. Se o Senado investe na produção de vídeos voltada para publicação *on-line*, acaba por reconhecer que cabe, nesse meio, um tratamento diferenciado para o audiovisual jornalístico - do contrário, o simples aproveitamento do material feito pela TV Senado seria suficiente. Diante desse contexto, pergunta-se: esses produtos têm linguagem e formato diferenciados, adequados ao meio a que se destinam ou reproduzem o que se costuma fazer em televisão?

O objetivo geral do estudo foi identificar as características de linguagem e formato dos vídeos produzidos pela Agência Senado para veiculação na internet, de modo que se possa aferir se os produtos se adequam ao meio a que se destinam. Entre os objetivos específicos, tivemos: a) identificar as características gerais de linguagem e formato de produtos audiovisuais, bem como os meios em que podem ser veiculados; b) elencar os tipos de material entendidos como telejornalísticos, com base na literatura, e descrever seus principais atributos; c) apresentar as características específicas de vídeos feitos para veiculação na internet; d) analisar as características da produção jornalística em vídeo da Agência Senado, classificando o material por tipo e; e) identificar eixos temáticos ou características de conteúdo que despertem o interesse do internauta.

2 Referencial Teórico

Como mostra a literatura, os meios de comunicação têm influência uns sob os outros. Isso se evidencia, por exemplo, quando Squirra (1995, p. 19), ao tratar da televisão, coloca que “a

forma de expressão, a linguagem e os recursos não apareceram com a sua descoberta. Mas, sim, a partir das conquistas e aperfeiçoamentos de outros meios, como por exemplo: a literatura, o teatro, a música e, sobretudo, o cinema e a fotografia”. Na medida em que interessa aqui analisar os vídeos jornalísticos produzidos pela Agência Senado, para que se investigue se seguem padrões televisivos ou se têm atributos diferentes, uma vez que pensados para a *web*, entende-se que é fundamental, ainda, tratar das características desses dois meios, com ênfase para o conteúdo de jornalismo.

Difícil tratar da relação entre meio e mensagem sem recordar a Marshall McLuhan (2013), para quem o meio *é* a mensagem. O pesquisador discorda da premissa comumente reproduzida de que não é a tecnologia que importa, e sim o uso que se faz dela; para ele a tecnologia é sim fundamental. São os meios que operam mudanças sociais significativas, conformam relações humanas. Conformam, também, o conteúdo que veiculam. Conforme Castro (2010, p. 184), “mais do que simplesmente utilizar o mesmo conteúdo em diferentes mídias, é preciso adaptar esses conteúdos de áudio, vídeo, texto e dados às características de cada plataforma tecnológica”.

2.1. A televisão

A televisão (TV) é um meio criado nas décadas de 1930 e 1940 e difundido da década de 50 (PARRY, 2011) que, ao longo do tempo, passou por várias modificações:

A história da televisão é uma história de transformações: do disco mecânico de Nipkow aos tubos catódicos e então aos impulsos eletrônicos; da difusão por ondas à difusão para um público alvo e à oferta sob demanda; dos receptores catódicos às telas planas e em seguida à projeção; de um programa pré-concebido à livre escolha do espectador ao cruzamento autônomo de protocolos de metadados e de ‘agentes de informática inteligentes’. (URICCHIO, 2009, p. 161) (tradução nossa)

Ainda que o modo de se fazer e de se consumir televisão - e conseqüentemente dos produtos televisivos - tenha mudado muito, que hoje se fale em questões como “a interatividade, a multiprogramação, a quantidade de canais, a alta definição das imagens, padrão do sinal e a possibilidade de realizar cópias de programas veiculados da TV Digital” (MACHADO FILHO, 2010, p. 302), é possível reunir características gerais desse meio.

Uma delas seria o destaque à mensagem visual, pelo privilégio à “força expressiva das imagens” (REZENDE, 2000, p. 40). Para Rezende, o fluxo sucessivo de imagens serve para prender a atenção do espectador; essas, em movimento - como no cinema - conferem um aspecto real ao conteúdo. Além disso, o visual independe de conhecimentos prévios específicos do público, que reconhece na tela aquilo que vê no mundo, um recurso ao sensorial, o que desperta afetividade. Há, portanto, uma relação direta entre signo e significado, sem a necessidade da mediação do intelecto.

Reconhecido o poder das imagens, não se pode ignorar a importância do áudio. Para Chion (1993, *apud* REZENDE, 2000, p. 41), “se o som faz ver a imagem de modo diferente do que esta imagem mostra sem ele, a imagem, por sua parte, faz ouvir o som de modo distinto ao que este soaria na obscuridade”. O que o autor diz, então, é que há uma complementariedade entre imagem e som, na medida em que um pode alterar o significado do outro quando estão juntos.

Para Jost (2010), outra característica marcante da TV é a possibilidade de difusão direta e “ao vivo”, o que permite colocar o público em contato com acontecimentos de vários lugares do mundo, de maneira rápida e sem sair de casa. Cria-se uma relação de intimidade com o telespectador; a TV se faz presente no cotidiano das pessoas. Outrossim, é um meio de comunicação que veicula conteúdo de tipos variados. Para Souza (2004), por exemplo, há programas informativos, educativos e aqueles que visam o entretenimento; e há, ainda, outros que não se encaixam nesses grandes grupos - como programas de venda de produtos ou programas religiosos.

Há grande diversidade no material exibido no meio televisivo. Ainda que o foco deste trabalho se encontre nos produtos jornalísticos, convém que sejam apresentadas as características gerais desse meio de comunicação.

2.2. A internet e o vídeo

Antes de tratar do vídeo na internet, convém abordar as generalidades desse meio, que comporta conteúdo de diversos formatos e em diversos suportes. Para isso, um bom ponto de partida é a análise de Parry (2011) que apresenta o que considera as principais características da *web*: ela é multiformato (permite o uso simultâneo de áudio, vídeo e texto), é armazenável (tudo o que é publicado pode ser arquivado indefinidamente), é buscável, colaborativa e sob demanda.

Essa publicação de conteúdo em diversos formatos, observada por Parry em 2011, era de algum modo prenunciada por Castells em 1996, quando o pesquisador estudava a Comunicação Mediada por Computador (CMC). À época, ele já enxergava a vocação que o meio tem para o uso de conteúdo multimídia:

A característica mais importante da multimídia seja que ela capta em seu domínio a maioria das expressões culturais em toda a sua diversidade. Seu advento é equivalente ao fim da separação e até da distinção entre mídia audiovisual e mídia impressa, cultura popular e cultura erudita, entretenimento e informação, educação e persuasão. (CASTELLS, 2008, p. 458)

De fato, parece bastante adequado falar em “fim da separação” quando se trata da internet. Isso ocorre justamente porque ela é produto de uma tecnologia de integração, na concepção de Cebrián (1999, p. 37). Para ele, tecnologias de integração são “fruto da convergência de várias delas [tecnologias] e, longe de produzir um passo a mais na evolução do sistema, modificam substancialmente o conjunto deles”. São diferentes, portanto, das tecnologias de substituição, que

se enquadram em uma lógica de sucessão linear – o fax, por exemplo, que sucede o telex e o correio.

Convergência é palavra-chave quando se fala em internet. E não se trata apenas de convergência tecnológica, do uso integrado de diferentes meios. O que se tem é algo maior: convergência entre produtores e consumidores de conteúdo, novas e velhas práticas em comunicação. Não é, então, descabida a provocação de Jenkins: “Bem-vindos à cultura da convergência, onde a velha e a nova mídia colidem, onde mídia corporativa e popular se encontram, onde o poder dos produtores de mídia e dos consumidores interagem de maneiras imprevisíveis” (JENKINS, 2006, localização Kindle 172/8270) (tradução nossa).

Fala-se aqui de uma característica marcante da internet: enquanto os tradicionais meios de comunicação de massa - como a própria televisão - de modo geral funcionam em sentido único (mensagem vai do emissor ao receptor), "a *web* é uma via de duas mãos em que usuários tem uma grande quantidade de poder sobre o que consomem. Toda mídia anteriormente era controlada por editores, agendadores e programadores; a *web* é diferente” (PARRY, 2011, localização Kindle 6539/8800) (tradução nossa). Esse é um atributo que Jenkins *et al.* (2012, localização Kindle 187/7929) (tradução nossa) enfatizam: “audiências estão fazendo sentir sua presença moldando ativamente o fluxo de mídia, e produtores, gerentes de marca, profissionais de serviço ao consumidor e comunicadores corporativos estão acordando para a necessidade comercial de ativamente ouvi-los e responder a eles”.

Essas especificidades da internet têm influência sobre o jornalismo feito para aquele meio. Compilando o que constataram outros teóricos, Bardoel e Deuze apresentam as principais características do jornalismo *on-line*:

A literatura sugere que as características essenciais do jornalismo *on-line* são interatividade, customização de conteúdo, hipertextualidade e convergência ou ainda: multimídia – todas características contribuem para a natureza potencialmente assíncrona e de tempo-espço distanciado das notícias e informações *online*. (BARDOEL; DEUZE, 2001, p. 4-5) (tradução nossa)

Artigos publicados em 2001, como se vê, já falavam em produção multimídia e interativa no jornalismo para internet. Trata-se atualmente também de produção para dispositivos móveis, conteúdo sob demanda, produção participativa e social e em empreendedorismo, por exemplo (HILL; LASHMAR, 2014).

De fato, os autores identificam uma série de tendências no uso da internet que afetam significativamente o jornalismo, sobretudo aquele feito para a *web*, tais como o crescente uso de celulares e *smartphones* que faz com que esses dispositivos sejam cada vez mais usados tanto para acessar conteúdo *on-line* quanto para produzi-lo; a criação de *sites* de notícias customizáveis pelo usuário, bem como agregadores de materiais jornalísticos que centralizam conteúdo de interesse do internauta e, claro, a popularização das mídias sociais (HILL; LASHMAR, 2014).

Emboras as redes sociais sejam várias, este trabalho está focado na rede YouTube, com delimitação no canal próprio do Senado Federal. Segundo Anderson (2006, p. 195), a rede se presta a abrigar conteúdo audiovisual próprio, “outro tipo de vídeo, produzido desde o início para Internet, resultante da difusão das câmaras digitais e da animação em computadores de mesa”. O autor argumenta que esses vídeos que nascem para serem veiculados na *web* têm especificidades, características que os distinguem da produção televisiva, tais como ser “a fonte de programação mais rica e mais empreendedora da era pós-broadcasting”, “conteúdos curtos, para ser visto nos breves intervalos entre os compromissos – no ônibus, enquanto se espera um amigo, em alguns instantes de folga no trabalho”, e a diferença de que a demanda se deslocará para conteúdo mais curto por conveniência e para entretenimento, enquanto o conteúdo mais longo será destinado mais a quem busca substância e satisfação (ANDERSON, 2006, p. 195-197).

A estrutura dessa produção audiovisual, que os autores chamam de *videojornalismo*, é mais enxuta do que a da televisão - em geral um repórter que faz tudo sozinho, da captação à edição. E ainda assim, é algo que tem sido introduzido aos poucos nas redações de jornal – até porque essa atividade requer um treinamento que muitos jornalistas não têm, principalmente os que trabalham em veículos locais ou regionais (HILL; LASHMAR, 2014).

Na sequência, apresentamos a metodologia utilizada no trabalho.

3. Metodologia

Esta investigação escora-se principalmente em duas abordagens metodológicas: a revisão bibliográfica e a análise de conteúdo. A primeira delas, segundo Gil, é etapa obrigatória para qualquer pesquisa acadêmica, porque traz o necessário embasamento teórico. “Tradicionalmente, essa modalidade de pesquisa inclui material impresso, como livros, revistas, jornais, teses, dissertações e anais de eventos científicos” (GIL, 2010, p. 29).

O autor admite, entretanto, que cada vez mais são utilizados materiais em outros formatos, como conteúdo obtido na internet (GIL, 2010). De fato, neste trabalho a produção acadêmica acessada pela rede teve grande importância. Dada a atualidade do objeto de estudo, foi necessária consulta à literatura recente, por vezes sequer editada no Brasil, recorrendo-se a alguns *ebooks* e artigos publicados eletronicamente. Procurou-se reunir material que abordasse aspectos históricos e tecnológicos dos meios de comunicação audiovisuais, bem como conteúdos específicos sobre televisão, telejornalismo, internet, jornalismo *on-line*, vídeos *on-line* e jornalismo em vídeo na *web*.

Outro método que sustenta a pesquisa é a análise de conteúdo, conduzida com base no trabalho de Lawrence Bardin (2011). Essa abordagem permitiu que fossem examinados vídeos publicados no YouTube pela Agência Senado. Uma análise de conteúdo começa na fase de pré-análise, em que se faz uma “leitura flutuante” do material, a seleção dos documentos a serem

usados, define-se hipótese e relacionam-se os objetivos, bem como os índices e indicadores (BARDIN, 2011, p. 125-132).

A seleção dos documentos - no caso, dos audiovisuais - a serem usados na pesquisa também foi feita. O critério objetivo definido foi que seriam trabalhados os produtos com maior número de visualizações pelos internautas por meio do YouTube no ano de 2014, fator que os destacaria entre os demais. Decidiu-se que 50 vídeos seriam analisados.

Neste trabalho, foram usados índices temáticos - ou seja, buscou-se nos vídeos a menção a temas específicos que levassem como "Plenário", "CCJ (Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania)", "audiência pública", "direitos trabalhistas", "críticas ao governo", "maconha" entre outros. Além disso, observou-se a ocorrência, nos audiovisuais, de elementos próprios ao telejornalismo: "off", "passagem", "sonora", "reportagem completa" etc.

O levantamento permitiu que o material fosse classificado sob três aspectos principais: 1) a natureza da atividade jornalística, separada entre "produção factual" e "produção especial"; 2) o formato e; 3) duração. Essa categorização tem como base o problema de pesquisa, bem como os objetivos. Se a ideia é analisar vídeos jornalísticos feitos para internet, buscando suas peculiaridades e fatores que os diferenciem ou os aproximem do jornalismo televisivo, observar a forma, o modo como se estruturam, que elementos apresentam parece uma estratégia adequada. Como o assunto de um vídeo ou seu teor podem ser decisivos para que se destaquem em número de visualizações, esses aspectos também foram considerados.

Definidas as regras que norteiam a pesquisa, passa-se ao exame do material - basicamente, a etapa em que se aplica aquilo que foi planejado - para então tratar dos resultados obtidos e interpretá-los (BARDIN, 2011). A unidade de codificação desta pesquisa, ou seja, a parte mínima que foi analisada, é o próprio vídeo. Além disso, em consequência dos índices e indicadores usados para classificar o material, optou-se por trabalhar com algumas unidades de registro: "unidade de significação codificada e corresponde ao segmento de conteúdo considerado unidade de base" (BARDIN, 2011, p. 134). Foram feitos, então, registros temáticos e de formato.

Realizado o tratamento dos dados coletados, passou-se à análise do material, o que ocorreu em três estágios: a descrição, a inferência e a interpretação.

4. A Agência Senado em Vídeo

A Agência Senado compõe a estrutura da Secretaria de Comunicação Social da Casa. Faz parte de um sistema que começou a ser pensado no final dos anos 1980 e nasceu de uma proposta de profissionais concursados que aguardavam nomeação. A ideia, à época, era melhorar a participação do Senado no programa de rádio A Voz do Brasil, criar um sistema interno de rádio, um banco de notícias radiofônicas e uma central de vídeo, e aprimorar a produção de boletins para imprensa (SANT'ANNA, 2009).

Em 1995, um grupo de trabalho com propósito de avaliar a estrutura administrativa do Senado, reconheceu a necessidade de modernizar o sistema de comunicação da Casa, setor que teria papel importante para melhorar a imagem da instituição (ALMEIDA, 2007).

Nesse ano foi criada a Agência Senado de Notícias, “responsável pela produção das notícias relacionadas aos trabalhos do Poder Legislativo” (SANT’ANNA, 2009, p. 340), com maior foco no Senado Federal. Em 1996, entra no ar a TV Senado. Ainda que não possa comprovar uma relação de causalidade, Freitas (2004) identifica, por exemplo, aumento significativo na quantidade de discurso de parlamentares oito anos após a criação da emissora, que transmite ao vivo as sessões plenárias. É um indício de que a existência da mídia legislativa tem influência na atividade parlamentar.

Atualmente, tanto TV quanto Agência publicam conteúdo audiovisual na internet. Essa última – objeto deste estudo – desde 2013 posta vídeos diretamente no YouTube, no canal Senado Federal, criado em 2010 mas desde então sem uso. Com essa prática a Agência ampliaria sua presença no campo das mídias sociais, facilitaria o acesso e o compartilhamento do material por parte dos internautas, sem a necessidade de aumentar a capacidade própria de armazenamento. Esses vídeos que estão no YouTube, são incorporados à página do Senado, de modo que podem ser vistos tanto por quem acessa diretamente a plataforma quanto por aqueles que navegam no portal de notícias; nos dois casos, as visualizações são computadas pela empresa do grupo Google.¹

No final de maio de 2015, o canal Senado Federal no YouTube tinha 2.086 vídeos publicados, que juntos somavam 593.643 visualizações. Cabe esclarecer que a TV Senado tem um canal próprio em que publica suas produções, mas este artigo trata do canal que é de responsabilidade da Agência Senado.

No ano de 2014, período aqui analisado, o conteúdo postado gerou 350.929 acessos. Calcula-se que 981.543 minutos tenham sido assistidos no canal, o que resulta em uma média de 2min47 de duração de cada visualização, quase todas (97%) originadas no Brasil. Os Estados Unidos foram responsáveis por 0,8% dos acessos, seguidos de Portugal, com 0,3%.

O público do canal, no período, foi predominantemente masculino: 79,5% dos internautas que acompanharam a produção audiovisual da Agência Senado são homens, enquanto 20,5% são mulheres. Trata-se, também, uma audiência jovem: 35,1% tinham entre 25 e 34 anos; 23,3%, de 18 a 24 anos; 17,5%, de 35 a 44 anos; 11,3% de 45 a 54 anos; 4,5% tinham mais de 65 anos, enquanto 1,4% tinham menos de 17 anos.

¹ Cabe esclarecer que alguns dos vídeos são também publicados no Facebook pela equipe de mídias sociais, mas não se tratava de prática frequente no período analisado. Além disso, não se publica exclusivamente no Facebook: todos os audiovisuais estão no YouTube. Os acessos feitos no Facebook não são considerados nesta pesquisa, que se limita a analisar o canal institucional Senado Federal do YouTube. Sobre ele, aliás, convém que se fale um pouco mais.

A maior parte dos acessos é feita a partir de computadores, equipamento usado por 79% do público. Celulares foram usados em 15% das visualizações, enquanto *tablets* correspondem a 4,3% do total.

Os dados aqui apresentados foram computados pelo próprio YouTube, por meio de sua ferramenta *Analytics*.

4.1 Os 50 mais vistos

Quando são levados em consideração os 50 vídeos mais assistidos no canal Senado Federal do YouTube, constata-se que no universo da amostragem há predomínio de conteúdo de natureza factual, que corresponde a 45 audiovisuais, sendo cinco, portanto, os especiais.

O especial mais bem colocado, que trata dos 60 anos do suicídio de Getúlio Vargas, está na décima-sexta posição do *ranking*. Trata-se de um vídeo feito em conjunto com a equipe do Jornal do Senado, que mantém uma sessão mensal chamada Arquivo S, na qual são abordados temas históricos. Na décima-sétima posição está outro especial inspirado no Arquivo S, dessa vez sobre a participação brasileira na Primeira Guerra Mundial. Também sobre uma guerra, a do Paraguai, fala o trabalho que ocupa a trigésima posição, mais uma produção vinculada ao Arquivo S. A parceria entre Jornal do Senado e a equipe de multimídia da Agência resultou ainda no especial que foi o vigésimo oitavo vídeo mais visto: uma animação sobre as eleições, que traz informações de serviço e orienta os eleitores a respeito de como votar, o que levar, o que é proibido fazer do dia do pleito.

Por fim, o quinto especial que figura entre os 50 audiovisuais mais assistidos é um documentário da TV Senado sobre Abdias do Nascimento, ex-senador e nome importante do movimento negro. Por ter sido transposto da televisão para a internet sem edição ou alterações, foi desprezado na análise dos aspectos formais.

Entre os vídeos classificados como factuais estão quatro feitos pela TV Senado e um feito pela TV Câmara, publicados no canal do YouTube da Agência Senado sem alterações, de modo que não se tratará aqui em detalhes sobre seus formatos, que naturalmente seguem a lógica televisiva.

Dos outros 40 vídeos factuais, 29 deles são sonoras. Esses trechos de entrevista são por vezes apresentados isoladamente, a fala de um entrevistado, ou em conjunto, quando duas ou mais sonoras são apresentadas em sequência em um mesmo vídeo. Além do nome daquele que tem a palavra, que aparece na tela em todas as ocasiões, em alguns dos audiovisuais recorre-se ao uso de caracteres, principalmente como cartelas temáticas que contextualizam as falas. E em poucos deles, alguns trechos das sonoras são cobertos com imagens de fatos relacionados ao conteúdo (uma fala sobre uma audiência pública, por exemplo, pode ter imagens da própria audiência).

Assim, ainda que haja peculiaridades, nesses 29 vídeos as sonoras são o elemento principal da narrativa, e mesmo que por vezes se recorra a texto escrito em tela ou ao uso de

imagens de cobertura – tudo isso de maneira bastante residual – nenhum desses vídeos tem estrutura que possa fazê-los passar por reportagens televisivas.

Nove dos vídeos factuais são trechos de atividades ocorridas no Senado ou Congresso Nacional, como sessões plenárias, reuniões de comissões temáticas ou de audiências públicas. Esses eventos são gravados na íntegra e os vídeos em questão mostram partes delas, sem entrevistas, *offs*, passagem, mas apenas a seleção do trecho da atividade. Dois vídeos fogem à regra de mostrarem partes da atividade legislativa, mas continuam nessa categoria, afinal são edições de eventos que aconteceram no Senado Federal: um que traz falas de Ariano Suassuna em uma aula, editado por ocasião de sua morte (e aí reside a factualidade do trabalho); outro que mostra uma manifestação de jovens contra a redução da maioria penal, ocorrida no “Túnel do Tempo”.²

Os outros três vídeos que completam os 45 factuais são reedições de matérias da TV Senado. Isto é, trata-se de material que a Agência aproveitou, mas não publicou simplesmente em seu canal no YouTube, criou uma versão para divulgação na internet.

Dois audiovisuais consistiam em reportagens televisivas reduzidas. A estrutura básica foi mantida, ou seja, em um deles há passagem e sonora; no outro, *off*, sonoras, trecho de atividade legislativa, mas houve reedição, supressão de trechos.

São muitos os vídeos factuais e neles há considerável diversidade temática. Ainda que haja essa variedade, alguns aspectos se destacam; por exemplo, quatro vídeos que trazem conflitos pessoais exaltados estão entre os 10 mais vistos.

Entre os 45 audiovisuais factuais mais assistidos, observa-se ainda uma forte presença de material relacionado à maconha, que é tema de 11 deles. Conforme mencionado em seção anterior, o assunto foi debatido em uma série de audiências públicas e teve, conseqüentemente, cobertura duradoura, além de ser tema que polariza opiniões, como se percebe nesses mesmos 11 vídeos.

Apresentadas as características analisadas na amostra escolhida, bem como a distribuição do material nas categorias propostas, busca-se então extrair deles significado, o que se fará a seguir.

4.2 Análise de conteúdo: interpretações

As considerações a respeito do que se constatou com a análise realizada são aqui apresentadas sob três aspectos: o formato, a temática e a duração dos vídeos. As informações sobre a forma dos audiovisuais têm relação direta com o problema desta pesquisa, bem como com seu objetivo geral e parte dos específicos. Portanto, parece um bom ponto de partida.

² Passagem subterrânea localizada embaixo do Eixo Monumental, via N1, que liga o prédio principal do Senado ao Anexo II da Casa.

Os levantamentos relacionados a tema e duração dos vídeos também levam a constatações que contemplam objetivos específicos deste trabalho. É importante que fique claro, no entanto, que aqui não se pretende tratar, por exemplo, de valores noticiados em vídeos jornalísticos para internet – o que um olhar para os assuntos dos audiovisuais mais vistos em 2014 provavelmente permitiria. Nem se pretende um aprofundamento da análise temática. Isso não acontece por falta de relevância ou de interesse dos pesquisadores, mas pela necessidade de um recorte preciso para que se dê conta da investigação.

4.2.1. O formato

Os vídeos jornalísticos feitos pela Agência Senado para publicação na internet têm, sim, formato específico que não reproduz os padrões do telejornalismo. Isto fica claro quando se observa que nove entre os 10 vídeos mais vistos, e 38 entre os 50 são trechos de atividades ocorridas no parlamento ou sonoras/seqüências de sonoras. Em televisão, em geral, produz-se narrativas conduzidas por um repórter ou mesmo por um apresentador que, em estúdio, lê uma nota acompanhada ou não de imagens, como se viu no tópico de referencial teórico.

Essa condução, essa mediação mais evidente, parece não ser essencial na *web*, pelo que indicam os dados. Sonoras são falas dos entrevistados – ainda que com cortes, e claro, com mediação – mas sem a voz e a intervenção explícita do jornalista. Trechos de sessões plenárias, comissões, ou de acontecimentos que se dão no legislativo também passam por edição, que muitas vezes limita-se à seleção de pontos de corte inicial e final; uma intervenção mais discreta, menos marcada.

Tais considerações relacionam-se com os vídeos factuais que compõem a grande maioria da relação dos mais vistos em 2014. Apenas quatro especiais produzidos pela Agência Senado figuram na relação, e eles também se diferenciam do que se faz em telejornalismo. Apenas a animação que trata das eleições faz uso de narração em *off* e justamente por ser uma animação, distingue-se do jornalismo televisivo. Os outros três vídeos usam sonoras como fio condutor e não têm uma voz que narra, algo que dificilmente se vê na televisão.

Entende-se, portanto, que a Agência Senado, em sua produção em vídeo, não reproduz o que se faz na TV, busca um formato para internet, e esse conteúdo é de fato distinto. Não se trata de telejornalismo.

4.2.2 O tema

A amostra de 50 vídeos apresenta, como se pode observar, uma grande diversidade temática. Muitos desses temas, como a Lei Menino Bernardo ou o a lei que trata do Ato Médico, aparecem em um único vídeo. Mas são os temas recorrentes, abordados em mais publicações, que dão pistas a respeito das preferências do público.

Há, por exemplo, quatro vídeos que trazem embates pessoais entre parlamentares. Ânimos exaltados e confrontos pessoais parecem interessar os internautas. Não apenas porque predominam em quatro vídeos, mas porque esses quatro vídeos estão justamente entre os 10 mais assistidos. Não estão distribuídos esparsamente na lista dos 50, todos se concentram no topo. Isso sugere que esse tipo de conteúdo tem grande potencial de atrair público e receber muitos acessos. Um único vídeo nesse estilo obteve quase um quinto de todos os acessos do canal em um ano, o que parece bastante significativo.

Essa temática, contudo, não foi a mais recorrente entre os 50 vídeos. Predomina, entre eles, conteúdo referente aos debates, promovidos em audiências públicas da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, a respeito da regulamentação do uso da maconha para fins medicinais e recreativos. Trata-se de um tema que divide a sociedade e gera discussões calorosas e posicionamentos extremos, o que se evidencia na própria cobertura em vídeo aqui analisada, e que figurou na pauta legislativa por um longo período, já que foi discutido em uma série de reuniões, de modo que essa combinação de fatores pode servir de explicação para o destaque obtido.

A respeito dos temas de que tratam os vídeos, é possível inferir – lançar uma hipótese para futuras pesquisas – que conflitos pessoais e comportamentos exaltados atraem o público, bem como assuntos polêmicos e que dividem opiniões.

4.2.3. A duração

Considerando-se a duração, a análise dos vídeos confirma, de modo geral, a tese de Anderson (2006): a *web* é um meio apropriado para audiovisuais curtos, como se evidencia no levantamento realizado. Se considerarmos não apenas o tempo que os vídeos têm, mas também o tempo médio que o internauta gasta assistindo cada publicação, isso é ainda mais claro.

Dentre os 50 vídeos mais vistos, apenas cinco têm mais de 10 minutos de duração. Um desses vídeos, de 59min de duração, teve tempo médio de visualização de 11min29. Ou seja, o tempo médio em que esse produto – um documentário televisivo - foi assistido no canal da Agência Senado no YouTube é bastante reduzido, em relação à sua duração total.

Outro aspecto relacionado ao tempo dos vídeos e que merece atenção diz respeito, também, à diferenciação do material de internet em relação ao televisivo. Enquanto em telejornalismo uma sonora dificilmente ultrapassa 15 segundos (BARBEIRO; LIMA, 2002), na amostra foram encontradas 25 sonoras com mais de 30 segundos, das quais 16 com mais de 1 minuto, e uma delas chega a ter 2min28.

Assim, feitas as considerações a respeito do formato dos vídeos, das temáticas envolvidas e da duração dos produtos, foi possível responder ao problema de pesquisa e atender os objetivos geral e específicos do trabalho.

5. Conclusão

Este trabalho nasceu com o propósito de investigar a produção jornalística em vídeo voltada para a internet, com foco nos audiovisuais feitos pela Agência Senado justamente para fins de publicação na *web*. Buscava-se, principalmente, descobrir se essa produção tinha características próprias de formato e linguagem ou se simplesmente reproduzia o fazer televisivo. Ainda, queria-se entender que tipo de conteúdo atrairia mais a atenção do internauta, medido através da quantidade de visualizações no canal do órgão no YouTube.

Como se demonstrou, o material é diferenciado. Não se trata de telejornalismo, mas de objeto pensado especificamente para a internet. Portanto, entende-se que a questão-problema foi devidamente respondida.

Além da distinção no formato, percebe-se predomínio absoluto de conteúdo factual entre os vídeos mais vistos, e ainda, que temas polêmicos de fato atraem a atenção do internauta, como se evidencia com a presença constante do tema da regulamentação do uso da maconha nos audiovisuais. Importante acrescentar que a pesquisa indica que, além de assuntos que polarizam a sociedade, o conflito pessoal entre senadores também atrai a atenção do público: ânimos exaltados, acusações, tons de voz elevados. Todos os vídeos com essas características estão entre os 10 mais vistos.

Além disso, considera-se alcançados os objetivos gerais e específicos do trabalho. Foi possível encontrar características específicas de linguagem e formato dos vídeos produzidos pela Agência Senado para veiculação da internet; e, conforme se pretendia, essas características foram analisadas e interpretadas. Categorizado o material os eixos temáticos mais relevantes foram identificados, conseguindo-se ainda tecer considerações a respeito da duração dos vídeos.

Ainda que o aspecto temático dos vídeos tenha sido observado - consistindo em um dos critérios considerados na investigação - acredita-se que seria de grande valia um estudo mais aprofundado sobre os valores-notícia de audiovisuais para internet; se possível, uma análise sobre valores-notícia especificamente nos casos de vídeos que tenham como temática o poder legislativo ou a política, em geral. Deixa-se, então, essa sugestão para pesquisas vindouras.

De todo modo, o levantamento aqui realizado trouxe informações que, entende-se, são relevantes para os campos da comunicação legislativa, do vídeo e do jornalismo na internet. Espera-se que as constatações advindas deste trabalho, bem como os dados apresentados e a pesquisa teórica realizada, tragam contribuições para os estudos nas áreas relacionadas. Espera-se também que sirvam ao Senado Federal como subsídio para o planejamento de futuras ações na área.

Referências

- AGÊNCIA SENADO. **Renan deve indicar na terça-feira integrantes da CPI da Petrobras**. Notícia publicada em 16/05/2014. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2014/05/16/renan-deve-indicar-na-segunda-feira-integrantes-da-cpmi-da-petrobras>>. Acesso em: 4 maio 2015 (2014a).
- _____. **Senado examina temas polêmicos a partir de sugestões da sociedade**. Notícia publicada em 21/08/2014. Disponível em <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/08/21/senado-examina-temas-polemicos-a-partir-de-sugestoes-da-sociedade>>. Acesso em: 4 jun. 2015 (2014b).
- _____. **TV Senado estreia multiprogramação ao vivo no YouTube**. Notícia publicada em 24/11/2014. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2014/11/24/tv-senado-estreia-multiprogramacao-ao-vivo-no-youtube>>. Acesso em: 27 abr. 2015 (2014c).
- ALEXA. **The top 500 sites on the web**. Disponível em: <<http://www.alexa.com/topsites>>. Acesso em: 23 maio 2015.
- ALMEIDA, V. R. **A tecnologia na comunicação do Senado: do papiro à internet**. 2007. 249 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília.
- ANDERSON, C. **A cauda longa: do mercado de massa para o mercado de nicho**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- BARBEIRO, H.; LIMA, P. R. **Manual de telejornalismo**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BARDOEL, J.; DEUZE, M. Network journalism: converging competences of media professionals and professionalism. **Australian Journalism Review**, v. 23, n. 2, p.91-103, 2001. Disponível em: <<http://jclass.umd.edu/classes/jour698m/BardoelDeuze+NetworkJournalism+2001.pdf>> Acesso em: 21 maio 2015.
- BISTANE, L.; BACELAR, L. **Jornalismo de TV**. São Paulo: Contexto, 2005.
- BRASIL. Senado Federal. **Anexo I ao Ato da Comissão Diretora n. 5/2015**. Brasília, 2015. Disponível em <http://www.senado.gov.br/transparencia/SECRH/BASF/Anexo/A_01_2015_1196849.pdf>. Acesso em 25 maio 2015.
- _____. **Sistema de Comunicação do Senado: aqui o eleitor sabe o que acontece**. Brasília, 2010. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/noticias/agencia/pdfs/secs.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2015.
- BRIGGS, A.; BURKE, P. **Uma história social da mídia: de Gutenberg à internet**. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.
- BURGESS, J.; GREEN, J. **YouTube: online video and participatory culture**. Cambridge: Polity Press, 2009.
- BUSCOMBE, E. Sound and color. **Jump Cut: a Review of Contemporary Media**, n. 17, p. 23-25, Apr. 1978. Disponível em <<http://www.ejumpcut.org/archive/onlinessays/JC17folder/SoundAndColor.html>>. Acesso em: 28 abr. 2015.
- CANAVILHAS, J. Webjornalismo: considerações gerais sobre jornalismo na *web*. In: FIDALGO, A.; SERRA, P. (Eds). **Jornalismo online**. Covilhã: Edit. UBI, 2003.
- CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. 11. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

_____. **A galáxia da internet**: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?hl=fr&lr=&id=nCKFFmWOnNYC>>. Acesso em: 22 maio 2015.

CASTRO, C. A produção de conteúdos audiovisuais na era tecnológica. In: GOBBI, M. C.; KERBAUY, M. T. (Orgs.). **Televisão digital**: informação e conhecimento. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.

CARVALHO, A. *et al.* **Reportagem na TV**: como fazer, como produzir, como editar. São Paulo: Contexto, 2010.

CEBRIÁN, J. L. **A rede**: como nossas vidas serão transformadas pelos novos meios de comunicação. São Paulo: Summus, 1999.

DEUZE, M. Online journalism: modeling the first generation of news media on the World Wide Web. **First Monday**, v. 6, n. 10, Oct. 2001. Disponível em: <<http://firstmonday.org/ojs/index.php/fm/article/view/893/802>> Acesso em: 10 abr. 2014.

FREITAS, L. C. **A midiaticização do parlamento**: a TV Senado e as transformações na atividade político-parlamentar no Senado Brasileiro. 2004. 75 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) – Faculdade de Comunicação Social, Universidade de Brasília, Brasília.

FULGONI, Gian. Five things we've learned about online video. In: FESTIVAL OF MEDIA LATIN AMERICA, 2014. Disponível em: <<http://www.comscore.com/por/Insights/Presentations-and-Whitepapers/2014/5-Things-Weve-Learned-About-Online-Video>>. Acesso em: 5 dez. 2014.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2010.

GOEL, V.; SOMAIYA, R. Facebook begins testing instant articles from news publishers. New York Times, 13 de maio de 2015. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2015/05/13/technology/facebook-media-venture-to-include-nbc-buzzfeed-and-new-york-times.html?_r=0>. Acesso em: 13 jun. 2015.

HILL, S.; LASHMAR, P. **Online journalism**: the essential guide. London: SAGE Publications, 2014. Edição Kindle.

JENKINS, H. **Convergence culture**: where old and new media collide. New York: New York University Press, 2006. Edição Kindle.

JENKINS, H. et al. "Spreadable Media: Creating Value and Meaning in a Networked Culture". New York: New York University Press, 2012. Edição Kindle.

JOST, F. **Compreender a televisão**. Porto Alegre: Sulina, 2010.

LÉVY, P. **A conexão planetária**: o mercado, o ciberespaço, a consciência. São Paulo: Ed. 34, 2001.

MACHADO FILHO, F. As tecnologias digitais e o desafio ao modelo de negócios da TV Digital Aberta no Brasil. In: GOBBI, Maria C.; KERBAUY, Maria T. (Orgs.). **Televisão digital**: informação e conhecimento. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.

MCLUHAN, M. **Understanding media**: the extensions of man. Berkley: Ginko Press, 2013.

PARRY, R. **The ascent of media**: from Gilgamesh to Google via Gutenberg. London: Nicolas Brealey Publishing, 2011. Edição Kindle.

REZENDE, G. J. **Telejornalismo no Brasil**: um perfil editorial. São Paulo: Summus, 2000.

SANT'ANNA, F. **Mídia das fontes**: um novo ator no cenário jornalístico brasileiro: um olhar sobre a ação midiática no Senado Federal. Brasília: Senado Federal; Subsecretaria de Edições Técnicas, 2009.

SOUZA, J. C. **Gêneros e formatos na televisão brasileira**. São Paulo: Summus, 2004. Disponível em <<https://books.google.com.br/books?id=R11XD47mUCQC>>. Acesso em 17/05/2015.

SQUIRRA, S. **Aprender telejornalismo: produção e técnica**. São Paulo: Brasiliense, 1995.

URICCHIO, W. Télévision: l'institutionnalisation de l'intermédialité. In: WEBER, A-K.; BERTON, M. (Orgs.). **La télévision du téléphoscope à YouTube**. Lausanne: Antipodes, 2009. Disponível em: <http://web.mit.edu/uricchio/Public/pdfs/pdfs/Television_L'institutionnalisation.pdf>. Acesso em: 8 maio 2015.

YOUTUBE. **Estatísticas de acesso**. Disponível em <<https://www.youtube.com/yt/press/pt-BR/statistics.html>> Acesso em: 17 abr. 2015a.

_____. **Canal Senado Federal**. Disponível em <<https://www.YouTube.com/user/agenciasenadoBR>>. Acesso em: 23 maio 2015b.

YOUTUBE BLOG. "**#YouTubeRewind 2014**: celebrando o que você criou, assistiu e compartilhou". Dezembro de 2014. Disponível em: <<https://youtube-br.googleblog.com/2014/12/youtuberewind-2014-celebrando-o-que.html>>. Acesso em: 23 maio 2015.

Artigo recebido em: 01/12/2015

Artigo aceito para publicação em: 09/03/2016



PLENARINHO: NOVOS PARADIGMAS PARA NOVAS GERAÇÕES PLENARINHO: NEW PARADIGMS FOR NEW GENERATIONS

Ana Marusia Pinheiro Lima Meneguim*

Resumo: Este estudo faz um resgate histórico do programa infantojuvenil Plenarinho, da Câmara dos Deputados, e documenta o processo de reflexão sobre seu propósito. Analisa-se o que é oferecido pelo Portal Plenarinho na internet, nas dimensões tecnológica, comunicacional, educacional e política. Em seguida, avaliam-se os projetos inscritos no Câmara Mirim, observando-se o letramento político das crianças, segundo requisitos de Crick (1998). A metodologia consiste em pesquisa documental e análise de conteúdo. Os resultados mostram a evolução do programa, referência no Brasil e no mundo, e os desafios que ainda se impõem para sua continuidade, pertinentes tanto para a literatura quanto para a realização de iniciativas semelhantes.

Palavras-chave: Plenarinho; Câmara dos Deputados; Letramento político; Internet; Criança

Abstract: *Plenarinho* is the program of Brazilian Chamber of Deputies for children. This paper documents its history and the reflection process about its purpose. It analyzes what *Plenarinho* offers in its portal on the internet, through the dimensions of technology, communication, education, and politics. After this, it evaluates the bill propositions sent to the contest “Câmara Mirim,” observing the political literacy of children, according to Crick’s requirements (1998). The methodology consists of documentary research and content analysis. The results show the evolution of a program that is a reference in Brasil and the world, as well as the challenges it still needs to face to keep going, which are relevant for both literature and similar initiatives.

Keywords: *Plenarinho*; Brazilian Chamber of Deputies; Political literacy; Internet; Children

1. Introdução

O objeto desta pesquisa é o Plenarinho, programa de relacionamento da Câmara dos Deputados com o público infantojuvenil. O programa ancora-se no portal na internet (www.plenarinho.leg.br) e inclui ações presenciais, bem como a produção e a distribuição de material impresso.

O trabalho divide-se em três fases. A primeira faz o exame do Portal Plenarinho na internet, observando o que é oferecido em quatro dimensões: tecnológica, comunicacional, educacional e política. Entende-se que as três primeiras dimensões são requisitos necessários para que se alcance a quarta – que traduz o propósito do programa.

Desde 2013, o Plenarinho está em processo de reformulação dessas quatro dimensões, iniciando com a reflexão sobre a arquitetura da informação, as rotinas de produção, até abarcar

* Doutoranda em Ciência Política e Mestre em Comunicação (2003), Bacharel em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de Brasília (1995) e em Comunicação Social pelo Centro Universitário de Brasília (1993). Analista Legislativa da Câmara dos Deputados e pesquisadora do Programa de Pós-graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (anamarusia@hotmail.com).

os próprios paradigmas em que o Plenarinho estava fundamentado. Os novos preceitos rumam em direção ao maior engajamento do público infantil na participação política.

A segunda etapa avalia os projetos inscritos no Câmara Mirim, especificamente a edição 2013, como retorno das crianças quanto à participação proposta. Trata-se de uma ação em que crianças elaboram, discutem e votam projetos de lei de sua autoria, em uma simulação da atividade legislativa. Na análise, procura-se extrair elementos que demonstrem se os objetivos do Plenarinho estão sendo abarcados e se o letramento político dos participantes é alcançado, de acordo com os requisitos propostos por Crick (1998).

Em cada uma das quatro dimensões, será feita a comparação entre as características iniciais e atuais do programa, com seus pontos positivos e negativos. Além disso, apresentam-se sugestões para o aperfeiçoamento do Plenarinho, diante de mudanças de contexto e dos seus próprios paradigmas.

Por último, o artigo expõe os desafios que o programa enfrenta, com os quais precisa lidar para continuar evoluindo, ou mesmo existindo.

A metodologia consiste em pesquisa bibliográfica, documental e análise de conteúdo. Os dados são compilados do Google *Analytics* e de relatórios do Plenarinho. Critérios propostos por diversos autores (STOCKDALE; BOROVIČKA, 2006; SILVA, 2009; O'REILLY, 2005; PINHO, 1990; SANTOS, 2012; ACKERMANN *et al.*, 2003) caracterizam uma abordagem metodológica interdisciplinar e especificamente empírica para as primeiras três dimensões. A dimensão política, a mais importante, por ser a distintiva do Plenarinho, conta com o respaldo da literatura sobre letramento político.

O Plenarinho é um rico objeto de pesquisa. Lançado em 2004, continua ativo e em contínuo processo de transformação. Combina uma interface digital robusta com ações presenciais junto ao público infantil, sendo referência no Brasil e no mundo (A HANDBOOK... 2011). A reprodução desse percurso e o detalhamento da análise, discriminando recursos atuais e propostas para a nova plataforma, são interessantes para trabalhos futuros, tanto na implantação de iniciativas com objetivos semelhantes aos do Plenarinho, quanto para estudos desse tipo de ação.

Ressalte-se que não faz parte do escopo deste artigo aprofundar a análise em cada uma das quatro dimensões. Primeiro, pela limitação do espaço. Segundo, porque a intenção é oferecer um panorama histórico e conceitual do Plenarinho, que possa servir de ponto de partida para gestores em casas legislativas, educadores e pesquisadores.

A maneira com que este trabalho foi estruturado, aliás, é o seu primeiro achado. O Plenarinho já foi objeto de outras pesquisas nos âmbitos tecnológico (SILVA, 2009), comunicacional (COSTA; MELO, 2010), educacional (MONTEIRO, 2015) e político (MELO, 2008; MARTINS, 2012). Nenhuma delas, no entanto, estabeleceu pontes para o letramento político, sendo essa uma das contribuições deste artigo.

2. Letramento Político

Segundo Crick (1998), letramento político é a aprendizagem sobre como as pessoas podem se fazer atuantes na vida pública, por meio de conhecimento, habilidades e valores. Para ele, a vida pública aborda conhecimento realista, preparação para a resolução de conflitos e tomada de decisões, relativos aos problemas sociais e econômicos atuais, incluindo as expectativas individuais de cada um, a preparação para o mercado de trabalho, a discussão sobre a alocação de recursos públicos e a racionalidade dos impostos, entre outros.

Cosson (2008) completa, enfatizando a urgência de se pensar sobre as transformações sociais das últimas décadas, que levaram ao questionamento dos poderes e limites do Estado e da própria noção de cidadania, anteriormente vinculada à identificação nacional e à obediência a regras coletivas. Dentre as transformações, ele cita o impacto da globalização de economias e culturas, o processo de exclusão de parte da população dos benefícios sociais, a fragmentação e a ascendência de novas identidades. Essa ascendência é notadamente importante quando se trata das novas gerações.

Nessa linha, Crick (1998) apresenta os elementos essenciais que devem ser alcançados no letramento político. O autor salienta a importância de se abranger todos os elementos, mas não necessariamente todos de uma só vez.

Quadro 1 – Elementos do letramento político¹

Conceitos-chave	Valores e disposições	Habilidades e atitudes	Conhecimento e entendimento
Democracia e autocracia	Interesse no bem comum	Capacidade de considerar e apreciar a experiência e a perspectiva dos outros	Natureza das comunidades democráticas
	Abertura à mudança de opiniões e atitudes diante do debate e da evidência		Parlamentos nos níveis local, estadual, nacional, continental e internacional
	Comprometimento com a cidadania ativa		Questões e acontecimentos tópicos e contemporâneos, em níveis local, estadual, nacional, continental e internacional
Cooperação e conflito	Disposição para trabalhar com e para outros, com entendimento compreensivo	Capacidade para cooperar e trabalhar efetivamente com outros	Natureza dos desafios sociais, morais e políticos enfrentados pelos indivíduos e pelas comunidades
	Interesse em resolver conflitos		

Continua

¹ Ressalte-se que essa disposição dos elementos não se encontra na tabela original de Crick. Eles foram reorganizados e alinhados pelos conceitos-chave no Quadro 1. Alguns itens da coluna da direita (conhecimento e entendimento) podem abarcar mais de um conceito, ou relacionar-se a mais de um valor ou habilidade.

Conceitos-chave	Valores e disposições	Habilidades e atitudes	Conhecimento e entendimento
Igualdade e diversidade	Crença na dignidade humana e na igualdade	Capacidade para tolerar outros pontos de vista	Natureza da diversidade, do dissenso e do conflito sociais
	Prática da tolerância		
	Comprometimento com a igualdade de oportunidades e de gênero		
Justiça, Estado de Direito, leis, legislação e direitos humanos	Civilidade e respeito pelo Estado de Direito	Capacidade para desenvolver uma abordagem de resolução de problemas	Contratos e questões relativas aos direitos humanos
	Julgamento e ação com base em um código moral		Direitos morais e legais e responsabilidades dos indivíduos e das comunidades
	Determinação para agir com justiça		
Liberdade e Ordem	Esforço e iniciativa individual	Reflexão crítica sobre a evidência e capacidade para buscar novas evidências	Direitos e responsabilidades dos cidadãos como consumidores, empregados, empregadores, membros da comunidade e em família
Indivíduo e comunidade	Comprometimento com o serviço voluntário	Capacidade para utilizar, de forma crítica, a mídia e a tecnologia atual para obter informações	Interdependência entre indivíduos e comunidades locais e voluntárias
			Natureza das ações políticas e voluntárias nas comunidades
Poder e Autoridade	Coragem para defender um ponto de vista	Capacidade de argumentação verbal e escrita	O sistema econômico e suas relações com os indivíduos e as comunidades
		Capacidade para reconhecer formas de manipulação e persuasão	
Direitos e responsabilidades	Propensão para agir com responsabilidade: cuidado com si mesmo e os outros; previsão dos efeitos prováveis das ações sobre os outros; aceitação de responsabilidade por imprevistos ou consequências infelizes.	Capacidade para identificar desafios e situações sociais, morais e políticas, responder a elas e influenciá-las	Desenvolvimento sustentável e Questões relativas ao meio ambiente
	Comprometimento com o meio-ambiente		

Fonte: Crick (1998, p.44), com adaptações.

Crick (1988) aponta para a necessidade do estímulo ao desenvolvimento e à aplicação prática dos conceitos, valores e habilidades. Assim, é possível trabalhar a prática antes do conhecimento formal, invertendo o mecanismo usual de alguns processos educativos com crianças. A avaliação do letramento político também pode partir do que se obtém na prática para

inferir o conhecimento implícito.

Para Fox (2012, p. 15), interpretar o mundo não é suficiente; o estudante deve entender que pode mudá-lo. Sem a transição entre o conhecimento e a prática, ou seja, a correspondência entre o que se transmite e as condições que a criança encontra em sua vida, corre-se o risco de que “o fervor político” seja “esquecido no fundo da mochila, da mesma forma que o último dever de casa”.

Lockyer (2008) chama a atenção para a combinação de elementos do republicanismo (equilíbrio entre direitos e deveres) e do liberalismo (incentivo à autonomia e foco nos direitos individuais) no Relatório Crick. Audigier (2000, *apud* COSSON, 2008) também identifica um caráter mais individualista na concepção recente de cidadania. Arhtur e Davison (2000) têm um entendimento diferente, e recomendam que se incremente a dimensão social no letramento político proposto por Crick, para que se alcance de fato a educação para a cidadania.

Observa-se, na literatura, o interesse na efetivação e na efetividade do letramento político, ou seja, na aplicação da teoria, e com êxito. Por isso, o estudo de uma experiência prática, com duração suficiente para permitir a análise longitudinal dos acertos e das dificuldades encontradas no percurso, acrescenta valiosos *insights* tanto para os pesquisadores quanto para executores. É o que se pretende neste trabalho, que tem por objeto o Plenarinho.

3. O Programa Plenarinho

O Plenarinho é um programa de relacionamento da Câmara dos Deputados com a comunidade, de caráter educativo², voltado para o universo infantil: crianças de 7 a 14 anos, pais e professores. O programa ancora-se no portal na internet (www.plenarinho.leg.br) e inclui as ações Câmara Mirim, Eleitor Mirim e Escola na Câmara, bem como a produção e distribuição de material impresso. Seu *slogan* é: “O jeito criança de ser cidadão”.

De acordo com informações da página “Quem somos”³, o portal Plenarinho “informa sobre o Poder Legislativo – elaboração de leis e atuação parlamentar –, política, democracia e organização do Estado.” Temas sociais e educativos relacionados ao cotidiano infantil também são abordados, como saúde, ecologia, educação, lazer e outros.

O Câmara Mirim é realizado anualmente. Crianças apresentam e votam projetos de lei de sua autoria, em uma simulação da atividade legislativa. No caso do Eleitor Mirim, a cada dois anos, professores e estudantes participam da eleição de candidatos fictícios, desde a campanha até a votação em uma urna eletrônica virtual. O Escola na Câmara é uma parceria com a Secretaria de Educação do Distrito Federal. A equipe do Plenarinho visita escolas e também recebe a visita de estudantes e professores, no Palácio do Congresso Nacional.

² Outros programas e ações de cunho educativo da Câmara dos Deputados: Parlamento Jovem, Estágio Cidadão, Estágio Visita, Estágio Participação, Escola na Câmara, Pró-Adolescente, EcoCâmara, Laboratório *Hacker* (oficinas), Missão Pedagógica, Oficina de Atuação no Parlamento, Educação a distância, Programa de Pós-Graduação.

³ <http://www.plenarinho.gov.br/plenarinho/quem-somos>

O Plenarinho produz e distribui a Revista do Plenarinho, com histórias em quadrinhos e passatempos; cartilhas; livretos especiais para exposições de arte na Câmara; o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em tirinhas; e materiais impressos específicos para participação em feiras ou efemérides.

3.1. Breve histórico do Plenarinho

2002 – O projeto “www.plenarinho.gov.br: não apenas um *site*, um instrumento a serviço da cidadania”, elaborado por servidores da Câmara dos Deputados⁴, vence o Prêmio Câmara em Ideias 2002⁵.

2003 – A Diretoria Geral da Câmara dos Deputados publica a Portaria nº 7, de 30/01/2003, para constituição do Grupo de Trabalho destinado a desenvolver o Projeto Plenarinho⁶.

2004 – O *site* é lançado. No dia do lançamento, selecionou-se uma escola pública de cada unidade da federação. Em cada escola, um deputado fez a apresentação do *site* e participou de um *chat* sobre o futuro da criança brasileira.

2005 – O programa recebe o Selo Nota 10, como reconhecimento internacional pela DHNet (Rede Direitos Humanos e Cultura) que premia os melhores *sites* em língua portuguesa de todo o mundo.

2005 – Lançamento do curso a distância "Plenarinho para Professores", em parceria com o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor) da Câmara dos Deputados.

2005 – Publicação da primeira edição da Revista Plenarinho.

2006 – O *site* é alçado à categoria de portal.

2006 – Primeira edição do Câmara Mirim.

2006 – Primeira edição do Eleitor Mirim.

2008 – Assinatura de acordo de cooperação técnica com a Escola de Educação Fazendária (ESAF) e com a Organização internacional do Comércio (OIT).

2011 – Primeira edição do Escola na Câmara – Ensino Fundamental.

2013 – Reformulação da arquitetura da informação do Portal. Redefinição conceitual do programa.

⁴ Grupo de servidores que apresentou a proposta: Elizabeth Bocchino, Sabá de Oliveira e Maria do Amparo da Silva.

⁵ De acordo com o Regulamento da última edição, o “Prêmio Câmara em Ideias, instituído pela Portaria-DG nº 103-A, de 2002, integra a Política de Pessoal da Câmara dos Deputados e visa estimular a participação dos servidores no aprimoramento das atividades administrativas e legislativas pela apresentação de propostas que resultem em melhoria dos serviços ou em economia de ordem processual, financeira ou material; ou, ainda, que incorporem valores do desenvolvimento sustentável na Câmara dos Deputados. [...] A Direção da Casa compromete-se a implementar o projeto vencedor, desde que haja disponibilidade orçamentária e financeira da Câmara dos Deputados e interesse da Administração Superior”

⁶ Membros do grupo interdisciplinar: Elizabeth Bocchino (Presidência); Maria da Silva (Secretaria Geral da Mesa); Yara Depieri (Centro de Formação), Sabá de Oliveira (Dep. de Taquigrafia), Idenise Carvalho (Dep. Médico), Maria Albuquerque e Renata Sabbat (Secretaria de Comunicação), Fernando Torres e Marcos de Souza (Centro de Informática) e Renata Pereira (Centro de Documentação e Informação).

3.2. Objetivos do Plenarinho

O Plenarinho é fruto de uma proposta de servidores da Câmara dos Deputados, apresentada em 2002. Segundo a proposta original, o programa integraria a “estratégia de melhoria da imagem da Câmara dos Deputados”, oferecendo alternativas à cobertura da mídia, de ênfase notoriamente negativa. Entre os objetivos, constavam a aproximação das crianças com os deputados, a simulação do processo legislativo e o desenvolvimento do senso de cidadania.

De acordo com um documento de 2004, ano de lançamento do Plenarinho, sua meta seria “dar uma grande contribuição para a formação da cidadania no Brasil”, de forma a “evitar que as novas gerações recebam ideias equivocadas sobre o Parlamento”.

Nos primeiros documentos, a Câmara dos Deputados é o foco do Plenarinho. Mais recentemente, em 2010, no desenvolvimento do Mapa Estratégico (Quadro 2) e na definição da missão e dos valores do programa, nota-se a crescente abrangência do objetivo principal, deslocando-se o eixo para o empoderamento do público-alvo:

Missão: Contribuir para a formação cidadã do público infante-juvenil brasileiro por meio de instrumentos de educação e comunicação político-legislativa, proporcionando canais para o exercício da participação popular desse segmento da sociedade.

Visão: Ser referência no cenário nacional, contribuindo para que a Câmara dos Deputados seja reconhecida pela sociedade como instituição promotora da cidadania e fornecedora de educação político-legislativa com excelência.

Quadro 2 – Mapa estratégico do Plenarinho

Papel Institucional		
Contribuir para a construção de atitudes cidadãs e da consciência política nas novas gerações	Contribuir para a compreensão sobre o papel e a importância do Poder Legislativo	Contribuir para o conhecimento do papel institucional da Câmara dos Deputados
Público-alvo		
Ampliar o alcance dos produtos Plenarinho junto ao público infante-juvenil	Aperfeiçoar a interação com instituições de educação	Estimular a participação e colaboração dos educadores
Processos internos		
Desenvolver novos instrumentos de participação virtual	Aprimorar os meios e garantir recursos para a promoção de ações de aproximação com o público-alvo	Adaptar e inserir os conteúdos do Plenarinho nos veículos de comunicação e instrumentos de educação existentes na Casa
Desenvolver parcerias e fortalecer o vínculo com instituições públicas que promovem a educação para a cidadania	Desenvolver ações de divulgação virtuais e presenciais	Desenvolver conteúdos e materiais pedagógicos de excelência
Pessoas e tecnologias		
Garantir equipe adequada com competências requeridas para o trabalho	Garantir infraestrutura tecnológica adequada ao pleno funcionamento e desenvolvimento de produtos	Garantir instalações físicas adequadas

Fonte: Plenarinho.

Assim, segundo a Missão e o Mapa Estratégico, o Plenarinho posiciona-se rumo à “construção de atitudes cidadãs e da consciência política nas novas gerações” no Brasil, “proporcionando canais para o exercício da participação popular desse segmento da sociedade”,

ainda que mantenha a Câmara dos Deputados como núcleo institucional de referência.

A análise do Plenarinho, neste trabalho, vai considerar as abordagens advindas das discussões mais atuais sobre o papel do programa. A elas, somar-se-ão outros critérios apontados por diversos autores como condições necessárias para o sucesso desse tipo de iniciativa. A avaliação será dividida em duas etapas:

- a) Análise do Portal na internet - O que é oferecido ao público-alvo, observando-se as dimensões: (1) Tecnológica, (2) Comunicacional, (3) Educacional e (4) Política. As três primeiras dimensões precisam estar bem resolvidas para que se tenha êxito na quarta. Ressalte-se ainda que essa ordem reproduz o percurso do Plenarinho: de uma ferramenta digital (1) de Relações Públicas (2) para um programa de letramento (3) político (4).
- b) Análise do Letramento Político infantil - O que o público-alvo retorna ao programa. Concentrada no Câmara Mirim, pela complexidade da ação e riqueza de informações. O recorte é a edição 2013, observando-se o teor dos projetos apresentados e sua aderência aos objetivos do Plenarinho.

4. Análise do Portal Plenarinho

O *site* do Plenarinho, lançado em 2004, foi alçado à categoria de portal em 2006, com mais recursos e uma plataforma distinta de alimentação e manutenção de dados. Desde então, houve alterações de *layout* e configuração da página inicial, mas a arquitetura da informação se manteve.

Em 2013, a Câmara dos Deputados iniciou processo para programação do Portal Plenarinho em uma nova plataforma. O que era um procedimento para incremento e atualização dos *softwares* e servidores *web* tornou-se uma oportunidade de reflexão sobre o portal, as rotinas de produção, até abarcar os próprios paradigmas em que o Plenarinho estava fundamentado. Essa reflexão estará incluída na análise a seguir, como propostas para a nova plataforma, que poderão ser comparadas com a situação existente.

4.1. Dimensão Tecnológica

A primeira dimensão refere-se ao aparato tecnológico de que dispõe o portal. A Câmara dos Deputados é uma instituição de representação nacional, com sede em Brasília-DF. A dimensão Tecnológica, concretizada no portal da internet, permite que a Casa possa ter contato com o público-alvo de modo permanente.

Configuração atual e estatísticas

O tráfego no Portal Plenarinho⁷ varia de acordo com o ano letivo no Brasil, diminuindo nos meses de férias (janeiro, julho e dezembro), o que indica uma associação do acesso à vida

⁷ Fonte: MELO, 2008 e *Google Analytics*.

escolar das crianças. O pico é em setembro, coincidindo com o término das inscrições para o Câmara Mirim. O número total de visualizações de página, a partir de 2009⁸, se mantém entre 300 mil e 400 mil por ano.

Hoje, o menu principal do Plenarinho se divide por assuntos (Câmara, Deputado, Cidadania, Brasil, Educação, Ecologia, Saúde), outras categorias (Notícias, Sala de Leitura, Diversão, Seu Espaço) e ainda programas (Câmara Mirim) (Figuras 1 e 2).



Figura 1 – Homepage
Fonte: Plenarinho.



Figura 2 – Página interna: Câmara
Fonte: Plenarinho.

Os produtos podem ser divididos em:

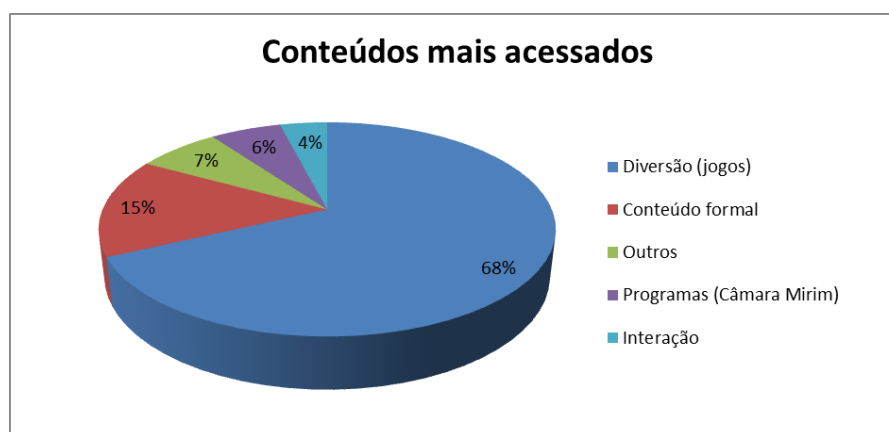
- Conteúdo formal – em grande parte, material textual informativo sobre os assuntos, que podem estar associados a outros produtos, como animações e infográficos;
- Diversão – concentração de material lúdico;
- Interação – cadastro no Clubinho, bate-papo virtual, Fale Conosco;

⁸ O pico de acessos (180 mil mensais) foi em fevereiro de 2008. A queda registrada a partir dessa data se deve à retirada, do código do portal, das informações que facilitavam o rastreamento dos mecanismos de busca. Isso foi necessário porque, em 2007, o elevado número de acessos do Plenarinho sobrecarregou os servidores *web* da RedeCâmara, comprometendo todos os portais a ela associados (COSTA; MELO, 2010). A partir de 2009, o número de acessos anuais se manteve.

- Programas – Câmara Mirim, Eleitor Mirim;
- Educacional – voltado para o público adulto, de professores.

O gráfico 1 traz a consolidação do conteúdo mais acessado⁹, considerando os 100 primeiros itens. Os jogos somam, de longe, o produto mais procurado do Plenarinho. A fatia “outros” inclui revistas, passatempos, animações e a área para professores.

Gráfico 1 – Conteúdos mais acessados (8/4/2013 a 1º/9/2013)



Fonte: *Google Analytics*.

4.1.1. Análise da qualidade do Portal Plenarinho

Dois critérios serão utilizados nesta análise: os de qualidade, utilizando-se o modelo de Stockdale e Borovicka (2006), baseado principalmente no trabalho de DeLone e McLean (2003); e os de comunicação digital pública, propostos por Silva (2009) para avaliar interfaces entre Estado e cidadão.

4.1.1.a. Qualidade do sistema

Stockdale e Borovicka (2006) enumeram os seguintes requisitos para a qualidade do sistema: Acessibilidade, Usabilidade, Funcionalidade, Responsividade, Confiabilidade, Flexibilidade, Segurança e Comunicação.

Recursos atuais

O Portal Plenarinho, ainda que esteja operando em uma plataforma obsoleta (Plone, versão 2, de 2004), atende de modo satisfatório aos requisitos de qualidade do sistema. Os **pontos positivos** de destaque são:

- A URL é simples e de fácil memorização, ainda que não tenha ligação clara com a Câmara dos Deputados: www.plenarinho.leg.br.¹⁰ Isso é fundamental para o

⁹ Para a medição das estatísticas de origem de tráfego e conteúdo mais acessado no *Google Analytics*, optou-se por um recorte temporal: entre 8 de abril e 1º de setembro de 2013, período de inscrições do Câmara Mirim, a fim de coincidir com análise do letramento político infantil (segunda parte deste estudo).

¹⁰ A URL simples facilita a digitação no navegador, para acesso direto. Observa-se a diferença, por exemplo, da URL

Plenarinho, porque a maior parte dos acessos (44%) é direto, sendo o Google o segundo lugar, com 32%;

- O conteúdo multimídia (texto, áudio, vídeo, foto, imagem) oferece diferentes experiências para diferentes usuários. Legendas e descrições aumentam a acessibilidade;
- O portal é seguro, condição imprescindível para a navegação de crianças (de forma a evitar a exposição excessiva e até a ação de pedófilos).

Há **pontos negativos**, que vão balizar as propostas para o novo portal:

- A capacidade limitada de armazenagem de dados e de tráfego do servidor *web* da Câmara dos Deputados;
- A quantidade e riqueza de elementos gráficos das páginas prejudica a celeridade da navegação. Além disso, há excesso no número de “cliques” até chegar à informação que se deseja;
- A disposição de *banners* na *homepage* é confusa;
- Não há busca avançada.

Além disso, o agrupamento de conteúdos de classificações distintas no menu confunde o usuário: assuntos (Câmara, Deputado, Cidadania, Brasil, Educação, Ecologia, Saúde), outras categorias (Notícias, Sala de Leitura, Diversão, Seu Espaço) e ações (Câmara Mirim). Mesmo entre os assuntos, a compartimentalização acaba por dissociar, por exemplo, Câmara e Deputado, bem como Educação e Sala de Leitura.

A área “Seu Espaço” tem o maior número de recursos para interação, como o Mural de Recados, o Seja Xereta (para envio de redações e reportagens) e o cadastro no Clubinho. Mas há outros canais dispersos pelo portal, como o “Se eu fosse deputado” (em “Deputado”), “Continue a história” (em Sala de Leitura) e o Pinga-foguinho (*chat*, que está no menu superior). Além disso, há reportagens fora da área de Notícias, vídeos fora da TV Plenarinho e assim por diante.

Propostas para uma nova plataforma para o Plenarinho

O foco deixará de ser o acesso pelos computadores (*desktops*), voltando-se para os dispositivos móveis (celulares e *tablets*), que é por onde a geração atual de crianças utiliza a internet. Dessa forma, a configuração, o *design* e o conteúdo privilegiarão as novas mídias, com o desenvolvimento de um aplicativo. A mensuração também operará de forma distinta (não tanto por acessos, medida típica da Web 1.0, mas por número de interações e *downloads* de recursos).

O portal continuará existindo, tanto para manter o legado quanto para atender às demandas de professores nos laboratórios de informática das escolas. O conteúdo será tratado para *Search Engine Optimization* (SEO), para facilitar a indexação pelos mecanismos de busca e

a localização pelo usuário.

A arquitetura da informação será completamente reformulada. O menu principal vai se dividir por tipo de mídia (vídeo, áudio, história em quadrinho, jogo), facilitando o acesso aos conteúdos mais buscados. Todo o legado textual construído ao longo de uma década estará reunido à parte. O conteúdo formal será diferenciado das matérias factuais (notícias) com mais evidência.

A área de maior destaque será “Meu Espaço” (anteriormente “Seu Espaço”), que reunirá todas as ferramentas de interação. Receberá conteúdo produzido pelas próprias crianças, numa construção colaborativa afeita aos princípios da Web 2.0 (O'REILLY, 2005). Essa inovação não diz respeito somente ao Plenarinho. Contraditoriamente, os *sites* de participação política infanto-juvenil têm o público-alvo como “receptor” de conteúdo, não destinando espaços para que também seja “produtor” (BANAJI; BUCKINGHAM, 2010).

4.1.1.b. Qualidade dos serviços

Stockdale e Borovicka (2006) citam os seguintes requisitos para a qualidade dos serviços: Percepção de qualidade do serviço, Evidência da construção de confiança, Criação de empatia, Acompanhamento de solicitações e Customização.

Recursos atuais

O destaque do Portal Plenarinho é a empatia com o público-alvo.

Propostas para a nova plataforma

Toda a identidade de marca do Plenarinho está sendo recriada, incluindo logotipos, tipografia e *design* dos produtos, para que fique mais contemporânea (Figura 3).



Figura 3 – Plenarinho: marcas anterior e nova

Fonte: Plenarinho.

No que tange à segurança, o que hoje está ausente será incluído: publicação da Política de Privacidade e alertas de segurança. Para facilitar o atendimento aos usuários e também diminuir o número de solicitações referentes a ações simples, será disposto um FAQ.

4.1.2. Portal Plenarinho como interface digital entre Estado e cidadão

Silva (2009) propõe pré-requisitos que a interface digital precisa cumprir para contribuir no fortalecimento da democracia moderna. São três princípios democráticos: (1) Publicidade – como tornar o Estado mais visível ao cidadão. O vetor da informação é predominantemente oriundo do Estado; (2) Responsividade – como tornar o Estado mais responsivo ao cidadão e caracteriza-se pelo diálogo; (3) Porosidade – como tornar o Estado mais aberto à opinião pública.

A direção principal do fluxo comunicacional parte do cidadão.

O Plenarinho foi objeto de análise pelo próprio Silva (2009). A medição dos itens adotada mostra a predominância numérica de material de publicidade, nos níveis informativo e instrutivo. Nesse particular, o presente estudo coincide com Silva – mas as conclusões são distintas.

Em primeiro lugar, Silva (2009) não considerou as ações Eleitor Mirim e Câmara Mirim, os grandes representantes dos requisitos Responsividade e Porosidade (em parte, isso pode ser devido a falhas na arquitetura da informação do portal atual).

Em segundo lugar, ainda que tivesse computado essas ações, cada uma delas apareceria como um único item, nivelado numericamente, por exemplo, a um texto publicado sobre a Câmara dos Deputados. Entretanto, o grau de complexidade de uma ação como o Câmara Mirim é muito superior à de produção de um conteúdo de Publicidade, com envolvimento maior do público-alvo e também dos recursos humanos que lhe dão suporte.

Mesmo na plataforma atual, de 2008, a interface digital do Plenarinho já atende aos pré-requisitos propostos pelo autor, ainda que de forma embrionária em alguns pontos. O legado de mais de uma década permite que agora o programa possa se dedicar mais à interação com o público-alvo, com incorporação de conteúdo colaborativo e a avaliação paulatina das ações.

É importante reiterar que o princípio de Porosidade traz aspectos menos tecnológicos e muito mais humanos. Dependem de equipe treinada e alocada para esse fim. O caso mais emblemático é o já citado Câmara Mirim. Os projetos de lei enviados pelas crianças são examinados por uma comissão de servidores da Casa. Em 2011 foram mais de 1200 inscrições, para a seleção dos três vencedores.

Tanto os critérios de Stockdale e Borovicka (2006) quanto os de Silva (2009) mensuram a qualidade de um *site* pelo que este oferece ao usuário final. Verifica-se, com base no que foi exposto acima, que a operacionalização de *softwares* e servidores *web* também deve propiciar facilidades de operacionalização para quem os administra. No caso do Plenarinho, a nova plataforma deve oferecer mecanismos que permitam o resgate e o cruzamento de informações recebidas em forma de relatórios sistematizados, que possam ser entregues tanto ao público-alvo (crianças e professores) quanto aos parlamentares, e mesmo à imprensa.

4.2. Dimensão comunicacional

No Brasil, o Plenarinho foi pioneiro na construção de conteúdo explicitamente político, voltado para crianças¹¹, na internet. Primeiro na internet, é considerado referência para outros *sites* institucionais que têm a mesma finalidade.

Seis personagens foram criados para serem os porta-vozes do Plenarinho, formando uma

¹¹ Anteriormente, o assunto foi tratado em livros didáticos nas extintas disciplinas Educação Moral e Cívica e Organização Sócio-Político Brasileira (OSPB), do antigo 1º grau da educação básica, sem usar linguagem infantil. Outros materiais fizeram ponte entre contos maravilhosos e o universo da política, como o musical “Os Saltimbancos” (de Luis Enríquez Bacalov, adaptado por Chico Buarque em 1977).

turma. Cada personagem tem uma característica própria, com o objetivo de representar diferentes segmentos e funções na sociedade, além de personificar cada área do Portal atual (Quadro 3):

Quadro 3 – Personagens

Personagens	Quem são	Área do Portal atual
Zé Plenarinho e Ana Légis	Deputados	Câmara, Deputado, Cidadania
Xereta	Repórter	Notícias
Edu Coruja (o único personagem da turma que não é humano e é adulto)	Educador	Educação, Sala de Leitura
Cida e Adão (cuja união de nomes forma “cidadão”)	Irmãos que representam os cidadãos que não detêm cargos políticos	Seu Espaço, Diversão

Fonte: Elaborado pela autora com dados do Plenarinho.

Em 2005, um concurso com a participação de cerca de 500 crianças definiu as características do sétimo personagem, o cadeirante Vital, representante da acessibilidade. Outros aparecem em situações específicas, como a professora Josefa. Os personagens ilustram e apresentam textos, figuram em histórias e quadrinhos, animações, jogos e infográficos.



Figura 4 – Personagens originais

Fonte: Plenarinho.

Sempre é válido frisar que o Plenarinho não é um projeto independente nem comercial. O lugar de fala é bem preciso, de dentro da Câmara dos Deputados, no Congresso Nacional, que é a instituição maior do Poder Legislativo federal. A responsabilidade é multiplicada, porque o público-alvo encara o conteúdo como fonte primária de conhecimento, produzido por quem tem credenciais para tal.

O desafio diário do Plenarinho é tratar um assunto, geralmente árido, de forma criativa e compreensível para as crianças, sem nunca perder de vista seu caráter institucional. Para analisar a Dimensão Comunicacional do portal, serão usados como guia os 8 Cês da boa comunicação enumerados por Cutlip e Center (*apud* PINHO, 1990): Credibilidade; Contexto; Conteúdo; Clareza; Continuidade; Consistência; Canais de Comunicação; e Capacidade de entendimento do público.

Da mesma forma que foi feito na Dimensão Tecnológica, estarão em paralelo a situação anterior e as perspectivas da nova plataforma.

Recursos anteriores

Entre os **pontos positivos**, destacam-se os canais de comunicação do Portal. Há textos

explicativos, matérias jornalísticas, histórias em quadrinhos, animações, jogos, passatempos, fotos, imagens, infográficos, histórias em áudio e músicas. Esses formatos também estão disponíveis para envio de material pelas crianças. O Plenarinho ainda tem publicações impressas, como revistas, folderes, jogos de cartas etc.

Em nome da clareza, informações sobre Estado e legislação ganham “tradução”. A grande dificuldade é abordar esses assuntos de forma simples, sem distorcê-los nem usar de “tatibitate”.

A consistência é buscada sempre, com a verificação das fontes de informação.

Os **pontos negativos** na dimensão comunicacional incluem o fato de os sete personagens originais serem crianças com alma de adultos. Na sua descrição, por exemplo, Xereta tem a Gramática do Celso Cunha como livro de cabeceira. Dois dos personagens são deputados, e Zé Plenarinho usa terno. Nas aventuras, todos têm atitudes exemplares. Ou seja, os personagens se dividem entre o traço infantilizado e o comportamento formal, dificultando a identificação por parte das crianças e comprometendo sua credibilidade. Ainda que cada personagem tenha qualidades próprias, elas são diluídas, sem que seja possível apontar o real papel de cada um na turma.

A definição de público-alvo e sua respectiva capacidade de entendimento foram, durante muito tempo, uma preocupação do Plenarinho. A faixa etária do destinatário principal é muito extensa: 7 a 14 anos. O nível de compreensão e os interesses de uma criança que acabou de ser alfabetizada são muito diferentes dos de um adolescente. Além disso, em diversos momentos os conteúdos mostravam indecisão: se haviam sido escritos para crianças, ou para seus pais ou professores, ou para escolas e organismos internacionais. Ou para todo mundo ao mesmo tempo, o que é inviável para que a comunicação se efetive. Possivelmente como consequência dessa indefinição, a Agência de Notícias e o *Clipping Criança* seguem uma agenda que não pode não coincidir com os interesses reais do público-alvo.

Por fim, a continuidade da comunicação é obtida pelo recurso “Saiba mais” e *links* para o Glossário, quando conteúdos são relacionados manualmente. O material enviado pelos usuários não recebe tratamento. Não há metadados de correlação de conteúdo.

Propostas

O conceito de cada personagem foi recriado. Cada um tem um “superpoder” associado a um valor da cidadania, mas também um pequeno “defeito”, conferindo-lhe um ar de criança sapeca, mas sem prejudicar seu reconhecimento como “mocinho” da história. Os personagens são redesenhados, com traço mais contemporâneo. A união dos poderes de cada personagem é o que vai determinar a vitória.



Figura 5 – Novos personagens
Fonte: Plenarinho.

Muito conteúdo já foi produzido, principalmente o de cunho informacional. A ideia agora é moderar contribuições enviadas pelo público-alvo e focar nas pautas relacionadas ao empoderamento infantil.

A Agência de Notícias e o *Clipping* Criança perderão a urgência e a obrigatoriedade de reproduzir todos os trâmites das matérias legislativas, enfatizando os aspectos que possam interferir de imediato a vida das crianças.

Os princípios da clareza e da consistência serão mantidos.

Para aumentar a continuidade da comunicação, poderá haver indexação por tema e *tag* para correlação automática de conteúdo, inclusive em diferentes tipos de mídia e material do usuário. O Glossário será mantido.

Os canais de comunicação serão mantidos, mas organizados de forma mais clara.

O conteúdo poderá ser dividido em duas faixas etárias: 7 a 10 anos e 11 a 14 anos. O material para adultos será reunido em áreas próprias.

4.3. Dimensão Educacional

Pelos dados de origem de tráfego do Plenarinho¹², entre os 50 itens mais acessados, 21 são *sites* e *blogs* educativos. Como visto anteriormente, os acessos ao portal acompanham o ano letivo, diminuindo nas férias.

O Portal Plenarinho, portanto, mantém uma relação muito próxima com os professores e o ambiente escolar. Outros dados podem potencializar essa relação: segundo a Pesquisa TIC *Kids Online* Brasil 2012, a maior parte das crianças e adolescentes entre 9 e 16 anos acessa a internet na escola (42%) e utiliza a rede para fazer trabalhos escolares (82%). Essa mesma pesquisa traz diversos artigos sobre a importância das interfaces digitais no processo educativo.

Nesses termos, a adoção do Plenarinho na escola é algo aparentemente lógico, mas se defronta com duas dificuldades relativas ao público docente, no que tange a dois letramentos: o digital e o político.

Santos (2012) mostra que a geração atual de professores tem dificuldades para trabalhar os dispositivos digitais, principalmente a internet, em sala de aula. Utiliza recursos educacionais do século 19, para uma turma que já nasce “plugada” e assume a tecnologia como algo natural.

¹² Fonte: *Google Analytics*.

Sobre o letramento político, o professor se vê diante da missão de oferecê-lo aos estudantes, sem que ele mesmo o tenha internalizado. Hart (2002, *apud* ACKERMANN *et al.*, 2003) cita, por exemplo, casos de adultos que são orientados a incentivar que as crianças expressem seus pontos de vista e participem das decisões, quando eles mesmos nunca tiveram essa oportunidade.

A tensão e as disparidades de letramentos são exacerbadas no caso de uma interface como o Plenarinho, que é política e digital ao mesmo tempo. O que se recomenda como compartilhamento de poder pode ser interpretado pelo professor como perda desse poder: “[...] todo o ímpeto dos alunos é categoricamente controlado pelos professores, que confundem liberdade com desordem, criatividade com desconexão, iniciativa com rebeldia” (SANTOS, 2012, p. 83). Ao mesmo tempo, Santos (2012) assevera que a intervenção do professor é imprescindível para que a criança não fique à deriva. O estreitamento da parceria do Plenarinho com as escolas tem, então, dupla ação educativa: para estudantes e para professores. Santos (2012) também propõe maneiras de trabalhar a educação infantil nas plataformas digitais. Ele defende que não haja informação sem componente lúdico, nem conteúdo lúdico sem informação. Isso é especialmente importante para o Plenarinho.

Recursos atuais

O material informativo do Plenarinho é um **aspecto positivo**. Visa também a fornecer subsídios para pesquisas escolares. Vários outros produtos são publicados para atrair a atenção das crianças, na expectativa de que elas continuem navegando e se deparem com mais informações sobre política.

Como **aspectos negativos**, destaca-se que, apesar de existirem materiais que conjuguem diversão e informação, em relação ao que sugere Santos (2012), há textos sem ludicidade e entretenimento sem conteúdo informativo.

O Plenarinho para Professores traz alguns projetos pedagógicos. Entre 2005 e 2014, havia um curso a distância, feito em parceria com o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor), descontinuado pela obsolescência tecnológica e paradigmática.

Uma das preocupações – e críticas – dos professores nas escolas é a extensa grade curricular obrigatória. Existe o falso entendimento de que “cidadania” seria “mais uma disciplina”. Para fazer face a essa objeção, faltam ao Plenarinho mais propostas pedagógicas que permitissem permear o letramento político no conteúdo das diversas matérias (matemática, ciências, etc.).

Propostas

Com a possibilidade de correlação automática de conteúdos, jogos, quadrinhos e outros

estarão listados na mesma página, de acordo com o tema da matéria, propiciando a ludicidade proposta por Santos (2012). Os produtos de entretenimento serão criados sempre a partir dos elementos de Crick (Quadro 1).

As informações de caráter legislativo permanecerão (Conhecimento e Entendimento, segundo Crick, 1998), mas o destaque será o desenvolvimento de vivências democráticas no ambiente escolar. A ideia para a nova área tecnológica é ampliar a oferta de projetos pedagógicos e estabelecer uma rede virtual de troca de conteúdo e boas práticas entre escolas e educadores.

4.4. Dimensão Política

As três primeiras dimensões – tecnológica, comunicacional e educacional – podem estar atendidas em todas as premissas, mas, para o alcance dos objetivos do Plenarinho, não se sustentam sem a quarta – o letramento político. Contudo, esta última se potencializa com a precedência das três primeiras.

O Plenarinho, em sua plataforma, produtos e ações, deve proporcionar uma experiência democrática ao público-alvo. O programa contém todos os elementos de Crick (1998). A ênfase é nos conhecimentos e entendimentos, em especial nos que se referem à Câmara dos Deputados e ao Poder Legislativo. Mesmo assim, o portal atual satisfaz os demais critérios, principalmente em produtos como revistinhas e animações. As ações, especialmente as presenciais, fortalecem a dimensão social ao letramento político.

Cabe agora analisar o retorno das crianças em relação ao que o Plenarinho oferece. O método de investigação escolhido foi o da Análise de Conteúdo, conforme detalhada por Babbie (2000). Consiste na seleção da unidade de análise, na codificação dos conteúdos (manifestos e não manifestos), na conceituação e criação das categorias de codificação e na avaliação dos conteúdos.

Optou-se pela ação Câmara Mirim, tendo por unidades de análise os projetos de lei enviados pelas crianças.

5. Análise do Letramento Político infantil - Câmara Mirim

O Câmara Mirim é um concurso de projetos de lei aberto a todos os estudantes do 5º ao 9º ano de escolas públicas e particulares do País. Três projetos são selecionados por uma comissão de consultores legislativos da Câmara dos Deputados. Os autores vêm a Brasília-DF com as despesas pagas pela Casa, para defenderem suas propostas na Sessão Mirim, composta por outras crianças.

Entre 2006 e 2013, foram mais de 4500 projetos enviados, com destaque para 2011, quando o Plenarinho recebeu 1237 inscrições.

5.1. Vencedores do Câmara Mirim

A primeira codificação nesta análise de conteúdo é o desdobramento dos projetos de lei vencedores do Câmara Mirim¹³. O Quadro 4 traz a seleção dos que apresentaram algum aspecto sucedâneo concreto.

Dos 24 projetos, sete foram “apadrinhados” por deputados federais e tramitam na Câmara, trazendo referências explícitas ao Câmara Mirim (no quadro são identificados com o verbo “embasar”).

Há projetos dos deputados mirins que estão alinhados com outras proposições ou políticas públicas, apresentadas após as edições do Câmara Mirim. Não há como afirmar se foram a inspiração para tais propostas. De qualquer forma, isso denota que as ideias das crianças encontram sintonia com o que vem sendo tratado no cenário político nacional.

Outros projetos têm o mesmo teor de outras propostas que já tramitavam.

Quadro 4 – Seleção de projetos vencedores do Câmara Mirim e seus desdobramentos

A n o	Nome¹⁴	Cidade / UF	Ementa	Desdobramentos	Outros
2006	Mariana Vieira	SC	Inclusão de Cidadania no Currículo.	PLS 2/2012 e PL 4744/2012 têm o mesmo teor.	Recebeu 84% de votos a favor no Vote na <i>Web</i> ¹⁵
2006	Pedro Carvalho	RN	Toda criança órfã residente em abrigo coletivo sem fins lucrativos terá acesso prioritário a vaga na rede pública de ensino.	Embassou o PL 1685/2007, apensado ao PL 1579/2007.	
2007	Karinne Mendonça	Taguatinga (DF)	Dispõe sobre o fim do trabalho infantil.	Embassou o PL 2398/2007, apensado ao PL 7650/2006. Decreto 3.597/2000 (regulamentado pelo Decreto 6.481/2008) e Decreto 4.134/2002, já tratavam do assunto.	
2007	Mallena Lira	Iracema (CE)	Proíbe o transporte de alunos em veículos abertos (“paus de arara”).	Embassou o PL 2561/2007, apensado ao PL 2397/2007.	
2007	Larissa Gonçalves	Belo Horizonte (MG)	Todo cidadão brasileiro está sujeito às mesmas leis e penalidades nela previstas (fim do foro privilegiado).	PEC 470/2005 já trata do assunto.	Recebeu 74% de votos a favor no Vote na <i>Web</i> ¹⁶

Continua

¹³ Para mais detalhes e acompanhamento das proposições, acessar <http://www.camara.leg.br/sileg/default.asp>. Para conhecer a íntegra das leis, acessar <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>.

¹⁴ Os nomes das crianças estão presentes no Portal Plenarinho e são amplamente divulgados pela mídia interna e externa. Os responsáveis dos vencedores assinam um termo de autorização do uso de informações pela Câmara dos Deputados, que inclui sua divulgação em qualquer meio existente ou que venha a existir.

¹⁵ <http://www.votenaweb.com.br/projetos/pls-2-2012>

¹⁶ <http://www.votenaweb.com.br/projetos/pec-470-2005>

A n o	Nome¹⁷	Cidade / UF	Ementa	Desdobramentos	Outros
2008	Stephanie Ferreira	São José dos Campos (SP)	As cédulas de dinheiro devem trazer o valor em Braille.	PL 475/2011 tem igual teor. Apensado ao PL 7699/2006, que institui o Estatuto do Portador de Deficiência. Em 2012, o Banco Central lançou notas em tamanhos diferenciados para facilitar a identificação pelas pessoas com deficiência visual.	
2009	Richard Oliveira	São José dos Campos (SP)	Todos os prédios públicos a serem construídos deverão ter um sistema de armazenamento e reaproveitamento de água das chuvas.	Embasou o PL 7231/2010, apensado ao PL 5733/2009.	Recebeu 95% de votos a favor no Vote na Web ¹⁸
2009	Carlos Marcus da Silva	Iracema (CE)	Estabelece requisitos para ser conselheiro tutelar.	PL 2602/2007 e PLS 479/2009 têm igual teor.	Vídeo com sua história recebeu o 1º lugar no 7º Concurso Causos do ECA - Pró-menino, em 2011 ¹⁹ .
2010	Lorena Resende	Sobradinho (DF)	Todos os ônibus deverão ter cadeirinhas com cinto de segurança para crianças até cinco anos.	Embasou o PL 7910/2010, apensado ao PL 6932/2010.	Recebeu 75% de votos a favor no Vote na Web ²⁰
2010	Milena Silva e Maria Carolina Rodrigues	Campos dos Goytacazes (RJ)	Todo deficiente visual tem direito a um cão guia, sendo obrigação do governo federal disponibilizar cães treinados. É obrigatória a construção de canis de adestramentos em todas as capitais, com mais de 100.000 habitantes.	Em nov. 2011, o Governo Federal lançou a ação Viver Sem Limite, que prevê a implantação de Centros de Treinamentos de Cães-Guia. O Brasil é o único País da América Latina que trabalha com este tipo de formação. ²¹	
2010	Patrícia Rocha	João Ramalho (SP)	Obriga a instalação de dispositivo para fixação de bicicletas nos prédios e logradouros públicos, em todos os municípios.	Embasou o PL 7909/2010.	Recebeu 94% de votos a favor no Vote na Web ²²
2011	Túlio Machado	São Paulo (SP)	Todo e qualquer cidadão brasileiro tomará ciência do quanto, em percentuais, estará pagando de impostos sobre qualquer produto.	A Lei 12.741/2012 obriga detalhamento de impostos na nota fiscal.	

Continua

¹⁷ Os nomes das crianças estão presentes no Portal Plenarinho e são amplamente divulgados pela mídia interna e externa. Os responsáveis dos vencedores assinam um termo de autorização do uso de informações pela Câmara dos Deputados, que inclui sua divulgação em qualquer meio existente ou que venha a existir.

¹⁸ <http://www.votenaweb.com.br/projetos/plc-7231-2010>

¹⁹ Ver <http://www.youtube.com/watch?v=kp2tkeE8JLw>

²⁰ <http://www.votenaweb.com.br/projetos/plc-7910-2010>

²¹ Ver <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2013/04/brasil-e-o-unico-pais-da-america-latina-que-trabalha-com-formacao-de-caes-guia>

²² <http://www.votenaweb.com.br/projetos/plc-7909-2010>

A n o	Nome²³	Cidade / UF	Ementa	Desdobramentos	Outros
2011	André Silva	Brasília (DF)	Todo <i>site</i> de órgão público deve ter uma página destinada às crianças, com explicações sobre o que o órgão faz e a sua importância para o país e para o povo.	A ideia não é objeto de proposição. No entanto, diversos órgãos públicos já têm <i>sites</i> infantis, como o Ministério Público (http://www.turminha.mpf.mp.br/), IBGE (http://7a12.ibge.gov.br/), EBC (http://www.ebc.com.br/infantil), STJ (http://www.stjunior.stj.jus.br).	
2012	Mayara Bezerra	Iracema (CE)	Toda criança tem o direito de ter identificação com foto e demais dados dela e dos pais, desde seu nascimento.	PL 278/2011 tem igual teor.	
2012	Ana Carolinne da Silva	Guaraí (TO)	Garante aos pais o direito de se ausentar do serviço para irem à escola dos filhos mediante convocação da unidade escolar.	PLS 620/2011 tem igual teor.	
2013	Maila Santos	Primavera do Leste (MT)	Arborização do Programa Minha Casa, Minha Vida.	Embasou o requerimento do Dep. Wellington Fagundes ao Executivo ²⁴ . A proposta é um dos itens do Selo Azul da Caixa, banco responsável pelo Minha Casa, Minha Vida ²⁵ .	
2013	Ana Clara Silva	Belo Horizonte (MG)	É obrigatório informar a quantidade de açúcar contida nos alimentos, por meio da tabela nutricional, em uma nova categoria denominada “AÇÚCAR”.	PL 7141/2014, apensado ao PL 2356/2003, tem o mesmo teor. PL 6451/2009, apensado ao PL 1350/2007, tem o mesmo teor.	Recebeu 88% de votos a favor no Vote na Web ²⁶

Fonte: Elaborado pela autora com dados do Plenarinho.

5.2. Câmara Mirim 2013

A segunda codificação nesta análise de conteúdo é a aderência ou não dos projetos de lei infantis aos objetivos do Plenarinho. Para esta fase, optou-se pela edição de 2013 do Câmara Mirim. Ao todo, 411 projetos foram inscritos, via portal, e-mail e correios. Farão parte da análise somente os que foram enviados pelo Portal (352 inscrições), pelo fato de o formulário estar

²³ Os nomes das crianças estão presentes no Portal Plenarinho e são amplamente divulgados pela mídia interna e externa. Os responsáveis dos vencedores assinam um termo de autorização do uso de informações pela Câmara dos Deputados, que inclui sua divulgação em qualquer meio existente ou que venha a existir.

²⁴ Ver

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=12398216AF54E21AA03745455D808391.node1?codteor=1207380&filename=INC+5554/2013>

²⁵ Conforme <http://mcmv.caixa.gov.br/estudante-quer-tornar-obrigatoria-arborizacao-do-minha-casa-minha-vida/>

²⁶ <http://www.votenaWeb.com.br/projetos/plc-6451-2009>

contextualizado no ambiente do Plenarinho.

As categorias foram levantadas com base nos problemas que as crianças pretendiam resolver com seus projetos de lei. Ao mesmo tempo, esse conteúdo foi avaliado por meio da comparação com o que o Plenarinho dispõe no portal.

Estão aderentes ao conteúdo do Plenarinho:

- Educação – Há diversas sugestões de inclusão curricular de disciplinas (meio ambiente, direito constitucional, direito do consumidor, direitos humanos, primeiros socorros, etc.) e de valorização do professor, bem como indicações da escola como local de assistência (médica, odontológica, nutricional e psicológica).

- Meio ambiente – Reflorestamento da Mata Atlântica, plantio de uma árvore a cada nascimento, proteção a animais desabrigados são algumas das ideias, que encontram guarida nos materiais do Plenarinho.

- Saúde – Há projetos de melhoria do SUS, mas também preocupações com o tabagismo e com o peso das mochilas, que estão na pauta do Plenarinho.

- Uso da internet para fins políticos e de defesa de direitos – Há desde a proposta de uma rede social virtual onde todos seriam “políticos” à criação de um *site* para receber denúncias de violência sexual contra crianças e adolescentes. O próprio Portal Plenarinho é uma iniciativa que utiliza a internet para fomentar participação política.

- Fóruns de deliberação – Estabelecimento de espaços democráticos para discussão e resolução de problemas nas escolas, ruas e bairros. Há animações e histórias em quadrinhos do Plenarinho, por exemplo, que trabalham essa questão no ambiente escolar.

- Comportamentos no ambiente em que se vive – Criação de hortas comunitárias, coleta seletiva do lixo, aproveitamento da água, crianças como fiscais do meio ambiente estão entre essas propostas. Elas traduzem possibilidades de atuar politicamente no nível micro, ou seja, descrevem ações exequíveis pelas próprias crianças em suas comunidades, principalmente nas escolas. Trata-se de uma apropriação do fazer político e da consciência da cidadania individual. Este será o princípio norteador para o novo Plenarinho.

- Consciência orçamentária – Alguns projetos demonstram conhecimento sobre aspectos financeiros, tributários e orçamentários da legislação, apontando fontes de recursos e justificativas para isenções fiscais. O jogo mais acessado do Plenarinho é o Jogo do Orçamento, que tem por objetivo introduzir as crianças no assunto.

- Defesa de direitos da infância – Nessa formação discursiva estão projetos que tratam do combate ao *bullying* e ao abuso sexual. Esses são temas tratados pela Turma do Plenarinho em matérias e revistinhas. Um dos projetos infantis cita o ECA para proteger as crianças indígenas contra a violência sexual, tida como “cultural” em algumas tribos.

- Proteção aos mais vulneráveis – Esse tópico traz propostas bem criativas, como a adequação da merenda escolar para diabéticos, Escola para idosos, obrigatoriedade do Teste do Pezinho na Alta Hospitalar e a liberação da mulher do trabalho para realização do Papanicolau. Também há projetos para melhorias na acessibilidade e para a assistência aos moradores de rua. A preocupação com os mais vulneráveis mostra que as crianças não precisam guardar identidade com esses públicos, para reconhecer seus direitos e zelar por eles.

Não são pautas do Plenarinho:

Alguns projetos trazem conteúdos que não são encontrados no Plenarinho, mas são temas de repercussão na discussão política, presentes na propaganda partidária, no jornalismo da grande mídia e nas conversas interpessoais:

- Preocupação com assistencialismo – As propostas das crianças acrescentam mais condições e contrapartidas para o recebimento de benefícios de programas de transferências de renda e seguros. Há, por exemplo, a fixação de tempo máximo para recebimento de bolsas, a obrigatoriedade de trabalho voluntário na vigência do seguro desemprego e ainda o trabalho de presos.

- Redução da maioria penal – Do total de 352 projetos inscritos pelo Portal, nove pediram a redução da maioria penal. Esse é um dado curioso, porque mostra crianças punindo outras crianças. Essa posição contradiz a Constituição Federal e o ECA. A insistência da mídia na cobertura de homicídios praticados por menores de idade pode estar na raiz dessa postura de alguns candidatos a deputado mirim.

A terceira codificação nesta análise de conteúdo diz respeito ao letramento político. Procedeu-se à avaliação de uma amostra dos projetos de lei enviados pelas crianças²⁷, tendo por categorias os requisitos de Crick (1998). Foram criadas três matrizes, com 16 valores, nove práticas e 12 conhecimentos (Quadro 1), identificando-se os aspectos de cada projeto atendidos em cada categoria. Trata-se de uma análise mais profunda, que observa conteúdos não manifestos.

A maior parte dos projetos (74%) atendeu a metade dos valores ou mais. Como nos valores, a maioria (66%) cumpriu com mais da metade dos requisitos para as práticas enumeradas por Crick.

Diferentemente dos registros de valores e práticas, os números de requisitos de conhecimento atendidos se aproximaram mais nas amostras, entre os que atenderam a 50% ou mais e os que atenderam a menos de 50% – na faixa de 57%. Esse é um dado interessante, que reduz o peso dos conhecimentos na aquisição de valores e na adoção de práticas democráticas.

²⁷ Amostra de 10% do total de projetos enviados pelas crianças. Manteve-se a proporção de sexo e de local de origem, para em seguida pinçar os projetos aleatoriamente. Para garantir a representatividade da amostra, e também a aplicabilidade dos requisitos, os dados foram comparados a uma segunda amostra, montada de forma idêntica. Os resultados ficaram bem próximos, o que permite afirmar que o extrato analisado corresponde estatisticamente à “colher de sopa do caldeirão”.

O requisito menos observado (abordado em somente um projeto de cada amostra, e de forma sumária), refere-se ao conhecimento sobre “Parlamentos nos níveis local, estadual, nacional, continental e internacional, incluindo como eles funcionam e se transformam”. Esse dado revela que, embora o Portal Plenarinho ofereça uma ampla gama de informações sobre a Câmara dos Deputados e o Poder Legislativo, elas não são mencionadas nos projetos das crianças.

Ao observar os resultados, chega-se a algumas compreensões do letramento político infantil no Câmara Mirim 2013:

- O contexto sócio histórico e político do ano, em especial as jornadas de junho, teve impacto limitado nas propostas enviadas e na escolha dos vencedores.
- Os projetos que não se alinhavam à pauta do Plenarinho também não estavam entre os que atenderam ao maior número dos requisitos de Crick. Suscita-se que as exigências ouvidas nas redes virtuais, nas ruas e na mídia tenham o Estado como destinatário – e responsável para a resolução dos problemas.
- Os projetos que mais atenderam aos requisitos de Crick propõem estatutos novos e trazem a responsabilidade individual no processo político. A criatividade, para além do discurso da mídia, salienta a sensibilidade das crianças para sua realidade.

6. Desafios do Plenarinho

Tecnológicos

Todas as propostas de refinamento e criação objetivam enriquecer ainda mais a experiência de navegação no Plenarinho. Surge, no entanto, um paradoxo: a atratividade do portal pode estimular as crianças a passarem ainda mais tempo na internet, ultrapassando o limiar do que é considerado saudável pelos especialistas.

O segundo paradoxo refere-se à maior porosidade (SILVA, 2009), com a produção de conteúdo pelas crianças (O'REILLY, 2005). O sucesso das ações pode comprometer sua sustentabilidade e mesmo inviabilizá-las, devido à sobrecarga das pessoas que realizam o trabalho de moderação e tratamento desse conteúdo²⁸.

O Plenarinho também precisa lidar com a crescente concorrência com outros *sites* (especialmente os de entretenimento), os jogos *on-line* e páginas em redes sociais que não se alinham com a educação para a cidadania.

Comunicacionais

O Plenarinho é mantido por uma instituição formal, o que lhe traz exigências nas abordagens dos assuntos. Várias questões estão em discussão na Casa, e cabe ao programa não

²⁸ A exemplo do Portal E-Democracia da Câmara dos Deputados, analisado por Faria (2012), o suporte do corpo técnico de recursos humanos é fundamental para o Plenarinho.

tomar partido até que sejam transformadas em lei.

Outro cuidado que o Plenarinho precisa tomar está na configuração dos personagens vilões das histórias. Na grande maioria das vezes, eles não são humanos, para que não possam ser associados a nenhum político real, ou ainda a pessoas que façam parte do círculo de convivência das crianças.

No empenho pela proteção da infância, muitas vezes o Plenarinho precisa tratar de temas “que ninguém quer tratar”, como o abuso sexual de crianças e adolescentes – não os tendo como referentes da mensagem (quando se fala sobre eles), mas como destinatários (quando se fala para eles). Assim, há conteúdos que são exclusivos do portal.

O Plenarinho realiza um trabalho extremamente delicado, porque lida com o público infantil. Se, por um lado, o programa é fonte de informações positivas sobre a Câmara dos Deputados para a mídia, por outro lado, bastaria um único problema para que o esforço de uma década desmoronasse.

Paira, ainda, uma desconfiança por parte de acadêmicos, políticos e famílias acerca do letramento político infantil, que guarda um limite muito tênue com a doutrinação partidária ou “ideológica”. Ceaser (2013), por exemplo, argumenta em favor da educação cívica, e não política, porque esta poderia desestabilizar “o regime” e causar sérios danos aos valores republicanos e mesmo à democracia.

Como a neutralidade é impossível de se alcançar, o Plenarinho está, potencialmente, na berlinda tanto dos conservadores quanto dos progressistas.

Educação

O próprio sistema educacional é antidemocrático. Professores ressentem-se de não poderem participar das decisões curriculares, tomadas por “burocratas em seus escritórios no Ministério da Educação, que nunca pisaram numa sala de aula”²⁹. Por sua vez, os professores relatam que é muito mais fácil dar ordens e exigir obediência das crianças – “criança democrática dá trabalho demais”³⁰ –, reproduzindo a mesma espiral autoritária a que eles foram submetidos quando crianças e a que ainda estão submetidos, como profissionais do sistema de educação.

A barreira autoritária ou mesmo a resistência ao letramento político não devem impedir que as escolas sejam as principais parceiras do Plenarinho, pelo contrário. Para Lockyer (2008), não é necessário que as escolas (ou as famílias) sejam instituições completamente democráticas para que se admita o engajamento político. Se elas reconhecerem os estudantes como cidadãos, considerando o alcance de seus direitos e responsabilidades, já é o primeiro passo para que a

²⁹ Relato informal de uma professora, durante uma apresentação do Plenarinho em uma escola pública de Sobradinho-DF.

³⁰ Relato informal de uma professora, durante uma apresentação do Plenarinho em uma escola pública de Sobradinho-DF.

transformação ocorra – partindo das próprias crianças.

Políticos

É necessário compreender o Plenarinho dentro do contexto da Câmara dos Deputados. De modo geral, os deputados não percebem, no Plenarinho, uma forma de aperfeiçoar o seu trabalho parlamentar. Os poucos que se dispõem a conhecê-lo e têm oportunidade de fazê-lo nutrem simpatia pelo programa, ajudando a divulgá-lo em seu estado, como complemento ao corpo-a-corpo com suas bases, e participam das ações quando são convidados. É fato que as crianças não votam e assim não estariam entre os eleitores dos deputados, a quem geralmente sua atividade é endereçada.

A direção da Casa também encara o Plenarinho com boa vontade e não se nega a contribuir com as ações, seja com recursos financeiros, seja com a logística (que, no Câmara Mirim, envolve muitos setores da administração e da área legislativa, como a Secretaria Geral da Mesa).

No entanto, pelo volume de atividades, o Plenarinho conta com uma equipe pequena³¹. Deve-se lembrar que foi uma iniciativa de servidores, e não de parlamentares, nem da sociedade. Seu desenvolvimento deve ser creditado ao esforço pessoal da equipe em se especializar. Ao mesmo tempo, o programa goza de considerável autonomia.

Kies (2010) reconhece que, para muitos parlamentares, o processo político já é complicado o suficiente para que seja ainda integrado a outras formas de participação popular. Quando essa participação provém de um público que nem sequer é eleitor, é natural que o Plenarinho acabe sendo encarado pela Casa (e pela própria Secretaria de Comunicação Social, à qual está vinculado) como um programa acessório, ainda que angarie simpatia.

Em síntese, as dificuldades mostradas acima são exemplos do que qualquer iniciativa de letramento político infantojuvenil terá que enfrentar, dependendo das atividades que se disponha a executar. Para *sites*, os desafios da dimensão tecnológica do Plenarinho serão semelhantes. E assim respectivamente, para produtos de comunicação (mídia impressa ou eletrônica, apresentações, etc.) na dimensão comunicacional; e para escolas, na dimensão educacional. A última dimensão é particularmente afeita às instituições estatais, como escolas do Legislativo e programas de parlamentos mirins em estados e municípios.

7. Conclusões

Desde sua criação, o Plenarinho, programa de relacionamento da Câmara dos Deputados com o público infantojuvenil, tem evoluído continuamente. Nesse trajeto, observa-se a busca por excelência em quatro dimensões:

³¹ A equipe do Plenarinho é formada por coordenador, editor-chefe, redator, dois ilustradores, um programador de jogos e dois estagiários de jornalismo

1. Tecnológica – plataforma robusta, segura, versátil, acessível e com usabilidade tanto para os usuários quanto para os gestores, que permita a estruturação dos dados;
2. Comunicacional – conteúdos bem estruturados, em linguagem criteriosa, que faça conexão com a realidade imediata e seja adequada tanto para o público-alvo quanto para os objetivos da instituição;
3. Educacional – elementos simultaneamente lúdicos e educativos, que atendam às crianças e apoiem o professor;
4. Política – cenário amplo, que englobe conceitos, valores, práticas e conhecimentos, conforme proposto por Crick (1998).

Nota-se a crescente abrangência do objetivo principal do programa, deslocando-se o eixo inicial, de informações sobre a Câmara dos Deputados, para o empoderamento do público infantil por meio do letramento político. O legado de mais de dez anos permite que agora o Plenarinho possa se dedicar mais à interação com o público-alvo, com a incorporação de conteúdo colaborativo e a avaliação paulatina das ações.

A internet é preponderante para o Plenarinho, um programa de uma instituição de representação nacional, mas com apenas uma sede, na capital. O foco, no entanto, deixará de ser o acesso pelos computadores, voltando-se para os dispositivos móveis (celulares e *tablets*), que é por onde a geração atual de crianças utiliza a internet.

Mesmo com a internet, o Plenarinho não abre mão de ações presenciais. São elas que podem acrescentar o aspecto social ao letramento político, conforme recomendado por Arthur e Davison (2000). O Câmara Mirim traz resultados animadores sobre o letramento político das crianças participantes e tende a continuar como carro-chefe do programa. A maioria dos projetos inscritos na edição de 2013 atendeu a mais de 50% dos requisitos de Crick (1998). O primeiro benefício da participação está na própria oportunidade de participação, reiterando que a orientação prévia para inscrição acrescenta valores, práticas e conhecimentos já de início.

Conhecimentos específicos sobre a Câmara dos Deputados e o Poder Legislativo, tão caros para o Portal Plenarinho desde sua origem, não foram decisivos para a formulação das propostas das crianças. Contudo, conceitos abordados em revistinhas, animações e matérias dos principais temas do programa (Educação, Meio Ambiente e Saúde) estiveram presentes na maior parte dos projetos. Esses temas deram a tônica do Câmara Mirim 2013, enquanto que mesmo as bandeiras das jornadas de junho no Brasil só foram mencionadas no que tangia a eles.

Vários projetos de lei dos candidatos a deputado mirim surpreenderam pela criatividade e pela sensibilidade às questões socioeconômicas, tanto locais como nacionais, em especial a preocupação com setores mais vulneráveis da sociedade.

Mesmo com o êxito em diversos produtos e ações, o Plenarinho precisa enfrentar vários desafios para continuar progredindo, e até existindo. Esses desafios não lhe são exclusivos e se impõem a qualquer programa de letramento político infantojuvenil, o que torna esta análise

particularmente útil para iniciativas semelhantes.

Dois paradoxos se impõem na dimensão tecnológica, de ordem externa e interna, respectivamente: o sucesso do Plenarinho pode implicar a permanência excessiva das crianças na internet e, ao mesmo tempo, a sobrecarga da equipe no tratamento daquilo que recebe do público. A *web* também é um ambiente de disputa discursiva, em que apelos de toda ordem representam forte concorrência para a educação cidadã.

Na dimensão educacional, o estreitamento contínuo e crescente com os professores é imperativo, até para que o Plenarinho não tome decisões insulares e distantes da realidade da sala-de-aula, “com seus burocratas nos seus escritórios com ar condicionado” na capital federal.

Os temas delicados representam risco constante na dimensão comunicacional. Além disso, como o Plenarinho não pode tomar partido de questões em trâmite no Congresso Nacional, fica suscetível a perder a chance de promover o debate com seu público-alvo ou mesmo tornar-se um programa “chapa branca”³².

Com sua equipe restrita, o Plenarinho tem alcance pequeno até dentro da Câmara. Vários parlamentares e setores na Casa não conhecem o que o programa faz. De forma geral, os deputados ainda veem o Plenarinho como uma ferramenta de Relações Públicas, tal qual era em sua origem.

Somado ao alcance reduzido na divulgação de suas ações perante o vasto universo infantojuvenil no País, está o fato de que nem sempre as crianças encontram condições para aplicar o que aprendem no letramento político.

Depreende-se, assim, que o Plenarinho permanece no nível latente. Seu potencial é gigantesco, mas seu estágio ainda consiste em plantar sementes. Promissor. Necessário. Para gerações novas e atuais.

Referências

A HANDBOOK on child participation in Parliament: handbook for parliamentarians N. 18. 2011. Inter-Parliamentary Union e Unesco. Disponível em:
<<http://www.ipu.org/PDF/publications/child-parl-e.pdf>> Acesso em: 12 maio 2014.

ACKERMANN L., FEENY, T, HART, J. & NEWMAN, J. **Understanding & evaluating children's participation**: a review of contemporary literature. Plan UK / Plan International. Out. 2003. Disponível em:
<https://www.plan.org.au/~media/Documents/Research%20and%20Reports/Child_Participation_Literature_Review.ashx> Acesso em: 2 abr. 2014.

ARTHUR, J.; DAVISON, J. Social literacy and citizenship education in the school curriculum. **The Curriculum Journal**, v. 11, n. 1, p. 9-23, Spring 2000.

BABBIE, E. **Fundamentos de la investigación social**. Mexico: Thompson Editores, 2000.

BANAJI, S.; BUCKINGHAM, D. Young people, the internet, and civic participation: an

³² Diz-se do veículo de comunicação que perde a capacidade crítica, por estar atrelado econômica ou institucionalmente a determinados interesses.

overview of key findings from the CivicWeb Project. **International Journal of Learning and Media**, v. 2, n. 1, p. 15-24, 2010. Disponível em: <<http://eprints.lse.ac.uk/29543/>> Acesso em: 12 maio 2014.

BOCCHINO, E. V., SABÁ, C. M. F. O.; SILVA, M. A. B. **www.plenarinho.gov.br**: não apenas um *site*, um instrumento a serviço da cidadania. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. Projeto apresentado ao Prêmio Câmara em Ideias – edição 2002 (Programa Mentes em Obra).

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de criação do portal infantil da Câmara dos Deputados**. Resultado do grupo de trabalho instituído pela Portaria nº 7 de 2003. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Qual é o objetivo do Plenarinho?** (documento interno do Plenarinho). Brasília: Câmara dos Deputados, 2004.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Seção 1, p. 13563.

CAUSOS do ECA: histórias que tecem a rede: o Estatuto da Criança e do Adolescente. São Paulo: Fundação Telefônica, 2011. Disponível em: <<http://www.promenino.org.br/Portals/0/CausosdoECA/Causos7/Causos%20do%20ECA%207.pdf>> Acesso em: 9 jun. 2014.

CEASER, J. W. **The role of political science and political scientists in civic education**. Washington: American Enterprise Institute; Program on American Citizenship, 2013.

COSSON, R. **Escolas do legislativo, escolas de democracia**. Brasília: Câmara Edições Câmara, 2008. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/2662>> Acesso em: 15 abr. 2014.

COSTA, A.C.; MELO, A. M. Plenarinho: o jeito criança de ser cidadão. **Prisma.com**: Revista de Ciências e Tecnologia de Informação e Comunicação, n. 11, p. 1-16, 2010. Disponível em: <<http://revistas.ua.pt/index.php/prismacom/article/view/725>> Acesso em: 28 maio 2014.

CRICK, B (Org). **Education for citizenship and the teaching of democracy in schools**. Final report of the Advisory Group on Citizenship. London: Qualifications and Curriculum Authority, 1998. Disponível em: <<http://dera.ioe.ac.uk/4385/1/crickreport1998.pdf>> Acesso em: 28 maio 2014.

FARIA, C. F. S. **O parlamento aberto na era da internet**: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis? Brasília: Edições Câmara, 2012.

FOX, N. H. Teaching (is not) activism. **Radical Teacher**, n. 94, p. 14-23, Fall 2012.

LOCKYER, A. Education for citizenship: children as citizen and political literacy. In INVERNIZZI, A.; WILLIAMS, J. (Ed). **Children and citizenship**. London: Sage Publications, 2008.

KIES, Raphaël. **Promises and limits of web-deliberation**. New York: Palgrave Macmillan, 2010.

O'REILLY, T. **What Is Web 2.0**: design patterns and business models for the next generation of software. 2005. Disponível em: <<http://oreilly.com/web2/archive/what-is-web-20.html>> Acesso em: 30 maio 2014.

MARTINS, L. M. **Educomunicação para a democracia**: o programa Plenarinho e o nível de letramento político infanto-juvenil. 118 f. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) –Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/10032?show=full>> Acesso em: 16 mar. 2014

MELO, M. R. M. **Educação política para a cidadania**: a contribuição da Câmara dos

Deputados. 143 f. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, 2008. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/383>> Acesso em: 16 mar. 2014.

MONTEIRO, T. Oralidade e cidadania: alunos da Escola Estadual Maroja Neto, de Belém (PA), ganham voz e voto no Projeto Câmara Mirim. **E-legis**: Revista do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, v. 8, n. 16, p. 96-107, jan./abr., 2015. Disponível em <<http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/202>>. Acesso em: 25 nov. 2015.

PINHO, J. B. **Propaganda institucional**. São Paulo: Summus, 1990.

PLENARINHO. Câmara dos Deputados. Disponível em: < www.plenarinho.leg.br > Acesso em: 3 mar. 2014.

SANTOS, G. L. **Tablets, laptops, computadores e crianças pequenas**: novas linguagens, velhas situações na educação infantil. Brasília: Liber Livros, 2012.

SILVA, S. P. **Estado, democracia e internet**: requisitos democráticos e dimensões analíticas para a interface digital do Estado. 424 f. Tese (Doutorado em Comunicação e Culturas Contemporâneas) – Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, 2009. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/5211>> Acesso em: 20 maio 2014.

STOCKDALE, R.; BOROVICKA, M. **Using Quality Dimensions in the Evaluation of Websites. Information and Communication Technologies in Tourism**. Innsbruck: Innsbruck University School of Management, 2006. Disponível em: <<http://www.researchgate.net/>> Acesso em: 17 maio 2014.

TIC DOMICÍLIOS 2012. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2013. Disponível em: <<http://www.cetic.br/usuarios/tic/2012/apresentacao-tic-domicilios-2012.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2014.

TIC EDUCAÇÃO 2012. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2013. Disponível em: <<http://www.cetic.br/educacao/2012/apresentacao-tic-educacao-2012.pdf>> Acesso em: 21 maio 2014.

TIC KIDS ONLINE BRASIL 2012: pesquisa sobre o uso da internet por crianças e adolescentes no Brasil. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2013. Disponível em: <<http://www.cetic.br/publicacoes/2012/tic-kids-online-2012.pdf>> Acesso em: 21 maio 2014.

Artigo recebido em: 26/10/2015

Artigo aceito para publicação em: 04/01/2016