

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO DOSSIÊ PODER LEGISLATIVO: NOVOS OLHARES

ANTONIO TEIXEIRA DE BARROS
MANOEL LEONARDO SANTOS

STATUS QUO CHARACTERISTICS OR PRIVATE SECTOR AFFINITY? EXPLAINING PREFERENCES FOR SAFETY NETS IN LATIN AMERICAN LEGISLATURES

JOÃO VICTOR GUEDES-NETO
ASBEL BOHIGUES

APOIO ELEITORAL E CONFIANÇA PARLAMENTAR NOS GRUPOS EMPRESARIAIS NO BRASIL

LUCAS HENRIQUE RIBEIRO

PARLAMENTO E INOVAÇÕES PARTICIPATIVAS: POTENCIALIDADES E LIMITES PARA A INCLUSÃO POLÍTICA

THALES TORRES QUINTÃO
CLÁUDIA FERES FARIA

ESTRANHAS NO NINHO: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DA ATUAÇÃO PARLAMENTAR DE HOMENS E MULHERES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

DANUSA MARQUES
BRUNO LIMA

SI LA FIESTA ES TAN ABURRIDA, ¿POR QUÉ TODOS SE QUIEREN QUEDAR? AMBICIÓN POLÍTICA Y CARRERAS LEGISLATIVAS EN EL CONGRESO CHILENO (1989-2013)

VALENTINA CONEJEROS PINTO
PATRICIO NAVIA

AS ASSESSORIAS DE MÍDIAS DIGITAIS DOS PARLAMENTARES BRASILEIROS: ORGANIZAÇÃO E PROFISSIONALIZAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

MÁRCIO CUNHA CARLOMAGNO
SÉRGIO BRAGA

RETÓRICAS DO CONSERVADORISMO RELIGIOSO: DISCURSOS PARLAMENTARES CONTRÁRIOS AO USO DO NOME SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

CIBELE CHERON
MAURICIO MOYA

RELIGIÃO E POLÍTICA NO PARLAMENTO BRASILEIRO: O DEBATE SOBRE DIREITOS HUMANOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

ANTONIO TEIXEIRA DE BARROS
CRISTIANE BRUM BERNARDES
JÚLIO ROBERTO DE SOUZA PINTO

THE CONDITIONAL EFFECT OF PORK: THE STRATEGIC USE OF BUDGET ALLOCATION TO BUILD GOVERNMENT COALITIONS IN BRAZIL

FELIPE NUNES

26.2

Teoria & Sociedade

ISSN: 1518-4471

Poder Legislativo: novos olhares

Revista dos Departamentos de
Antropologia e Arqueologia,
Ciência Política e
Sociologia

U F M G



Centro de Estudos Legislativos
DCP - UFMG

Centro de
Formação, Treinamento
e Aperfeiçoamento



CÂMARA DOS
DEPUTADOS

Teoria & Sociedade

Teoria & Sociedade, Revista dos Departamentos de Antropologia e Arqueologia, Ciência Política e Sociologia da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, é uma publicação periódica semestral destinada a veicular trabalhos teóricos e empíricos sobre temas de interesse das áreas das ciências

sociais em suas múltiplas vertentes intelectuais. Tendo uma abrangência ampla e plural, *Teoria & Sociedade* publica artigos inéditos e ensaios bibliográficos que tenham passado pelo crivo de pareceristas anônimos designados pela Comissão Editorial, assim como resenhas e traduções inéditas no Brasil.

EDITORES

Manoel Leonardo Santos (Dep. de Ciência Política-UFMG)
Renan Springer de Freitas (Dep. de Sociologia-UFMG)

EQUIPE TÉCNICA

Cristiano Araújo (Secretário Editorial)
Thomás Mota - (Editoração Eletrônica)

EDITORES DO DOSSIÊ PODER LEGISLATIVO: NOVOS OLHARES

Manoel Leonardo Santos (Dep. Ciência Política-UFMG)
Antonio Teixeira de Barros (Centro de Formação e Treinamento da Câmara dos Deputados-CEFOP)

COMISSÃO EDITORIAL

Bruno Pinheiro Wanderley Reis
Carlos Ranulfo Félix de Melo
Daniel Schroeter Simão

Eduardo Viana Vargas
Renarde Ferreira Nobre
Vera Alice Cardoso Silva

CONSELHO EDITORIAL

Acir Almeida - IPEA
Antonio Augusto Pereira Prates- UFMG
Antonio Teixeira de Barros - CEFOR-Câmara dos Deputados
Antonio Fernando Mitre- UFMG
Archibald Haller- UW-Madison
Asbel Bohigues - Universidad de Salamanca-ES
Benício Viero Schmidt- PUC-RS
Bernardo Sorj- UFRJ
Bila Sorj-UFRJ
Bill Smith- Stanford University e Miami University
Carlos Aurélio P. de Faria- PUC MINAS
Celina Souza- UFBA
Daniel Pecaut- EHESS, Paris
Elisa Reis- UFRJ
Fábio Wanderley Reis- UFMG
Fátima Anastasia- UFMG
Felipe Lima Eduardo - IBOPE/UFMG
Flavio da Cunha Rezende - UFPE
Gustavo Lins Ribeiro- UnB
Jean-Michel Blanquer- DGESCO- Paris
João Victor Guedes-Neto - University of Pittsburgh
José Eisenberg- UFRJ
Juarez Rocha Guimarães- UFMG
Leonardo Avritzer- UFMG

Leonardo Fígoli- UFMG
Maroli Pompermayer- UFMG
Marco Cepik- UFRGS
Mariana Batista da Silva - UFPE
Maria D'Alva Gil Kinzo- USP
Maria das Mercês G. Somarriba- FJP
Maria Lígia Oliveira Barbosa- UFRJ
Marta Araújo- CES- Coimbra
Martin Bauer- LSE- Londres
Mirian Goldenberg- Museu Nacional/ UFRJ
Mônica Mata Machado de Castro- UFMG
Natalia Guimarães Sátiro - UFMG
Nelson do Valle Silva- IUPERJ
Neuma Aguiar- UFMG
Peter Fry- UFRJ
Pierre Sanchis- UFMG
Renan Springer de Freitas- UFMG
Renato Bosghi- IUPERJ
Roberto Grün- UFSCar
Rodrigo Duarte- UFMG
Sérgio Azevedo- UENF
Sílvia Maezo- CES- Coimbra
Tânia Quintaneiro- UFMG
Wagner Pralon Mancuso - USP

REDAÇÃO

Teoria & Sociedade

Departamento de Antropologia e Arqueologia

Departamento de Ciência Política

Departamento de Sociologia

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas

Universidade Federal de Minas Gerais

Av. Antônio Carlos, 6627 - Pampulha

31270-901 - Belo Horizonte, MG - Brasil

<http://www.teoriaesociedade.fafich.ufmg.br/>

Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

© 2019 , DAA-DCP-DSO/UFMG

Número publicado com recursos do Departamento de Ciência Política e da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG.

ATENDIMENTO

teoriaesociedade@gmail.com

IMPRESSÃO:

Imprensa Universitária - UFMG

TIRAGEM:

50 exemplares

TEORIA & SOCIEDADE

Revista dos Departamentos de Antropologia e Arqueologia, Ciência Política e Sociologia - UFMG

Belo Horizonte, 26.2, julho - dezembro de 2018. Circulação julho de 2019. Semestral.

ISSN: 1518-4471

1) Teoria Social - Periódicos. 2) Política - Periódicos. 3) Sociologia - Periódicos.

4) Antropologia e Arqueologia - Periódicos. 4) Universidade Federal de Minas Gerais

26.2

Teoria \mathcal{E} Sociedade

ISSN: 1518-4471

*Poder Legislativo:
novos olhares*

Revista dos Departamentos de
Antropologia e Arqueologia,
Ciência Política e
Sociologia

U F M G

SUMÁRIO SUMMARY

APRESENTAÇÃO DOSSIÊ PODER LEGISLATIVO: NOVOS OLHARES ANTONIO TEIXEIRA DE BARROS MAÇNOEL LEONARDO SANTOS	10
STATUS QUO CHARACTERISTICS OR PRIVATE SECTOR AFFINITY? EXPLAINING PREFERENCES FOR SAFETY NETS IN LATIN AMERICAN LEGISLATURES <i>CARACTERÍSTICAS DO STATUS QUO OU AFINIDADE COM O SETOR PRIVADO? EXPLICANDO PREFERÊNCIAS POR REDES DE SEGURANÇA SOCIAL NAS LEGISLATURAS LATINO-AMERICANAS</i> JOÃO VITOR GUEDES-NETO ASBEL BOHIGUES	15
APOIO ELEITORAL E CONFIANÇA PARLAMENTAR NOS GRUPOS EM- PRESARIAIS NO BRASIL <i>ELECTORAL SUPPORT AND PARLIAMENTARIAN CONFIDENCE ON BU- SINESS INTEREST GROUPS IN BRAZIL</i> LUCAS HENRIQUE RIBEIRO	33
PARLAMENTO E INOVAÇÕES PARTICIPATIVAS: POTENCIALIDADES E LIMITES PARA A INCLUSÃO POLÍTICA <i>PARLIAMENT AND PARTICIPATORY INNOVATIONS: POTENTIALI- TIES AND LIMITS FOR POLITICAL INCLUSION</i> THALES TORRES QUINTÃO CLÁUDIA FERES FARIA	60
ESTRANHAS NO NINHO: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DA ATUAÇÃO PARLAMENTAR DE HOMENS E MULHERES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS <i>STRANGERS IN A STRANGE LAND: A GENDER COMPARATIVE ANALY- SIS OF THE PARLIAMENTARY WORK IN THE BRAZILIAN CHAMBER OF DEPUTIES</i> DANUSA MARQUES BRUNO LIMA	93
SI LA FIESTA ES TAN ABURRIDA, ¿POR QUÉ TODOS SE QUIEREN QUEDAR? AMBICIÓN POLÍTICA Y CARRERAS LEGISLATIVAS EN EL CONGRESO CHILENO (1989-2013) <i>IF THE PARTY IS SO BORING, WHY DOES EVERYONE WANT TO STAY? POLITICAL AMBITION AND LEGISLATIVE CAREERS IN THE CHILEAN CONGRESS (1989 - 2013)</i> VALENTINA CONEJEROS PINTO PATRICIO NAVIA	126

AS ASSESSORIAS DE MÍDIAS DIGITAIS DOS PARLAMENTARES BRASILEIROS: ORGANIZAÇÃO E PROFISSIONALIZAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS 150

THE DIGITAL MEDIA STAFF OF PARLIAMENTARIANS: ORGANIZATION AND PROFESSIONALIZATION IN BRAZILIAN CHAMBER OF DEPUTIES

MÁRCIO CUNHA CARLOMAGNO
SÉRGIO BRAGA

RETÓRICAS DO CONSERVADORISMO RELIGIOSO: DISCURSOS PARLAMENTARES CONTRÁRIOS AO USO DO NOME SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL 179

RHETORIC OF RELIGIOUS CONSERVATISM: PARLIAMENTARY DISCOURSES AGAINST THE USE OF THE SOCIAL NAME IN THE PUBLIC FEDERAL ADMINISTRATION

CIBELE CHERON
MAURICIO MOYA

RELIGIÃO E POLÍTICA NO PARLAMENTO BRASILEIRO: O DEBATE SOBRE DIREITOS HUMANOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS 210

RELIGION AND POLITICS IN THE BRAZILIAN CHAMBER OF DEPUTIES: THE DISCUSSION ABOUT HUMAN RIGHTS IN LEGISLATIVE COMMITTEES

ANTONIO TEIXEIRA DE BARROS
CRISTIANE BRUM BERNARDES
JÚLIO ROBERTO DE SOUZA PINTO

THE CONDITIONAL EFFECT OF PORK: THE STRATEGIC USE OF BUDGET ALLOCATION TO BUILD GOVERNMENT COALITIONS IN BRAZIL 239

O EFEITO CONDICIONAL DO PORK: O USO ESTRATÉGICO DA EXECUÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES PARA A CONSTRUÇÃO DE COALIZÕES DE GOVERNO NO BRASIL

FELIPE NUNES



PODER LEGISLATIVO: NOVOS OLHARES

APRESENTAÇÃO DOSSIÊ PODER LEGISLATIVO: NOVOS OLHARES

Historicamente, os parlamentos se configuram como instituições fundadoras da cultura democrática e dos valores republicanos. Do ponto de vista do pensamento social e político, existe uma associação direta entre política, democracia e elaboração/revisão das leis que regem a vida em sociedade. Em razão dessa importância dos parlamentos para a democracia, questões afetas a essas instituições fazem parte do coração das pesquisas em Ciência Política. Tal centralidade se justifica pela relevância desse poder para a democracia representativa. Uma premissa relevante nesse contexto, é que a definição do objeto é fundamental para uma área acadêmica. No caso da Ciência Política, trata-se de uma “maneira de se definir ‘político’, o que implica “a adesão a uma determinada visão do que deve ser o objeto legítimo da Ciência Política”. Além disso, envolve a forma de abordar o objeto, isto é, “a eleição dos métodos e abordagens considerados legítimos” (LEITE, 2010, p.153).

Como objeto de pesquisa, o Poder Legislativo constitui um campo muito abrangente e multifacetado, o que o torna ao mesmo tempo um objeto rico, porém difícil de ser estudado, pois cada faceta requer procedimentos, métodos e abordagens teóricas específicos. No caso do Brasil, a variedade de estudos sobre o poder legislativo é relativamente limitada, como mostra o levantamento de Barros e Silva (2018). Para os autores, isso se explica pela ausência de políticas específicas para a pesquisa sobre o Poder Legislativo nos programas de pós-graduação em Ciência Política no Brasil. A área com maior percentual é a de Políticas Públicas, ou seja, a atuação do Poder Legislativo nessas políticas (12%). Entre outras temáticas expressivas estão os estudos sobre partidos políticos (8,8%), representação política (8,5%), carreiras política (7,5%), comportamento parlamentar (6,7%), produção legislativa (6,7%), relações entre Executivo e Legislativo (6,7%), eleições (6,6%) e elites políticas (3,5%).

Além da baixa diversidade, chama atenção a dispersão temática, indício de que ainda há carência de linhas de pesquisa institucionalizadas nos programas de pós-graduação em Ciência Política que contemplem o Poder Legislativo como objeto de estudo. Como argumenta Arretche (2003), a simples proliferação espontânea de pesquisas não é suficiente para assegurar o desenvolvimento e a consolidação de uma área disciplinar. Dessa forma, a horizontalização pode ser um fator negativo, pois, em termos epistêmicos funcionam como “uma coleção avulsa de fatos científicos”. A pesquisa eficaz “supõe um relativo consenso entre a comunidade de pesquisadores quanto às fronteiras de um campo de conhecimento (...) das questões legítimas a serem investigadas e das técnicas adequadas de investigação” (ARRETICHE, 2003, p.8).

Em termos de abrangência, predominam estudos sobre o Poder Legislativo federal, em especial temas atinentes ao Congresso Nacional (77,15%). Os estudos sobre o Congresso Nacional tendem a contemplar análises comparativas de como determinado tema foi tratado pelas duas casas, a organização institucional ou as diferenças de procedimentos. Comparando as duas casas do Congresso, observa-se que há uma preferência dos pesquisadores pela Câmara dos Deputados como objeto de análise (27%). Os temas mais recorrentes relativamente à Câmara dos Deputados são a dinâmica partidária, as comissões e as eleições para deputado federal. Os legislativos subnacionais ainda são pouco estudados, com 11,5% para os estaduais e menos ainda no caso dos municipais (3%).

O legislativo municipal permanece, portanto, um terreno a ser cartografado pela Ciência Política brasileira, exigindo um esforço de novos olhares. Afinal, como questionam Anastasia e Inácio (2006, p.33):

Por que quando se fala em Poder Legislativo, no Brasil, a associação imediata e, em geral, exclusiva, é com o Congresso Nacional? Haveria um esquecimento generalizado de que o Poder Legislativo abarca, também, as 26 assembleias legislativas, a Câmara Legislativa do Distrito Federal e as 5.565 câmaras municipais?

Diante desse diagnóstico, torna-se oportuna a publicação do dossiê Poder Legislativo: novos olhares, cujo objetivo central é incentivar a publicação de trabalhos focados em novas agendas de pesquisa sobre o Poder Legislativo, valorizando enfoques em diferentes níveis de análise e/ou em perspectiva comparada.

O dossiê é composto por nove artigos. O primeiro “Status quo characteristics or private sector affinity? explaining preferences for safety nets in latin american legislatures”, de João Vitor Guedes-Neto e Asbel Bohigues, tem como objetivo avaliar o que molda as atitudes dos legisladores em relação às políticas de seguridade e assistência social na América Latina. O estudo é baseado em entrevistas com parlamentares de 17 países da América Latina.

O segundo texto, assinado por Lucas Henrique Ribeiro, tem como título “Apoio eleitoral e confiança parlamentar nos grupos empresariais no Brasil”. A principal questão investigada é: O que explica a confiança parlamentar nos grupos de interesse empresariais? A hipótese testada assume que a confiança dos deputados nos grupos de interesse está positivamente associada ao suporte dado por eles em suas campanhas. Os resultados confirmam a hipótese de que o apoio eleitoral realizado pelos grupos de interesse empresariais aos deputados tem um efeito positivo na confiança deles nos grupos de interesse empresariais. Além disso, as variáveis acerca do perfil parlamentar, tais como profissão anterior e percepção do grau ideal de regulação econômica, também exerceram considerável capacidade explicativa.

A terceira contribuição é de autoria de Thales Torres Quintão e Cláudia Feres Faria, cujo título é “Parlamento e inovações participativas: potencialidades e limites para a inclusão política”. O foco do estudo são as inovações participativas existentes no Legislativo brasileiro, particularmente nas assembleias legislativas estaduais, no que diz respeito às suas potencia-

lidades e aos seus limites para a inclusão política. São considerados os cinco arranjos mais comuns: audiências públicas, ouvidoria, comissão de legislação participativa, banco de leis e fórum digital de discussão. A principal conclusão é que tais arranjos participativos propiciam uma aproximação entre representantes e representados, aumentando os recursos informacionais dos primeiros e possibilitando alcançar decisões mais legítimas.

O quarto artigo da sequência tem como título “Estranhas no ninho: uma análise comparativa da atuação parlamentar de homens e mulheres na Câmara dos Deputados”, assinado por Danusa Marques e Bruno Lima. Trata-se de uma análise comparativa da participação de homens e mulheres nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados e na produção legislativa brasileira em relação a dois temas: infância e tributação. O objetivo é testar a hipótese da guetificação das parlamentares mulheres, o que indicaria uma divisão sexual do trabalho legislativo. Os achados apontam uma intensa divisão sexual do trabalho legislativo na Câmara dos Deputados, tanto em relação à participação em comissões quanto na atuação generificada dos parlamentares nas temáticas selecionadas.

A quinta contribuição é de Valentina Conejeros Pinto e Patricio Navia, intitulada “Si la fiesta es tan aburrida, ¿por qué todos se quieren quedar? ambición política y carreras legislativas en el congreso chileno (1989-2013)”. Os autores analisam o comportamento de 369 deputados e 104 senadores que foram eleitos entre 1989 e 2013 quanto ao tipo de carreira desses parlamentares: estática, progressiva e discreta. A principal conclusão é que apesar do sistema fortemente presidencialista em que os legisladores exercem o cargo, a chegada ao Congresso - seja Câmara ou Senado - é o ponto mais alto de suas carreiras e não um passo temporário em sua ambição política.

O sexto artigo tem como título “As assessorias de mídias digitais dos parlamentares brasileiros: organização e profissionalização na Câmara dos Deputados”, de Márcio Cunha Carlomagno e Sérgio Braga. Os dados mostram que: a) existem diferentes padrões de organização das assessorias de mídia digital nos gabinetes partidários os quais podem ser agrupados em distintos tipos; b) esses padrões são diferentes de acordo com as correntes político-partidárias representadas na Câmara dos Deputados; c) há evidências de uma crescente profissionalização na utilização das mídias digitais pelos parlamentares brasileiros, profissionalização esta que é simultânea à ampla difusão do uso das mídias digitais pelos deputados brasileiros ao longo das diferentes legislaturas. Como principais resultados obtidos, além de uma análise geral dos padrões de organização das assessorias de mídia digital dos deputados, os autores demonstram que existem diferentes modelos de organização e funcionamento de tais assessorias, bem como evidências de uma crescente profissionalização dos gabinetes no gerenciamento de tais mídias.

A sétima contribuição, assinada por Cibele Cheron e Mauricio Moya, Retóricas do conservadorismo religioso: discursos parlamentares contrários ao uso do nome social na Administração Pública Federal. Baseados na análise de discurso crítica, os autores avaliam como aspectos relativos a valores que influenciam o comportamento dos legisladores e transpassam divisões partidárias. A análise tem como suporte empírico as manifestações dos parla-

mentares proponentes do Projeto de Decreto Legislativo (PDC) 395/2016, que visa cancelar a permissão presidencial para o uso do nome social de indivíduos LGBTIs na Administração Pública Federal. Assim, mostra como esses discursos representam disputas de poder e exercícios de dominação, sem compromisso com a agenda governamental, podendo limitar ou retirar direitos e conquistas de grupos vulneráveis. Retóricas do conservadorismo religioso: discursos parlamentares contrários ao uso do nome social na Administração Pública Federal

O oitavo texto do dossiê também apresenta um estudo referenciado na análise de discurso. Antonio Teixeira de Barros, Cristiane Brum Bernardes e Júlio Roberto de Souza Pinto assinam “Religião e política no parlamento brasileiro: o debate sobre direitos humanos na Câmara dos Deputados”. O objetivo é entender como a articulação entre o campo político e o campo religioso ocorre nos discursos dos líderes parlamentares religiosos. Como exemplos empíricos, os autores examinam os debates sobre os seguintes temas: família, aborto, mulher e homossexualidade. Em todos os temas analisados, o principal argumento mobilizado pelos parlamentares religiosos diz respeito à “defesa” de atores sociais ameaçados, essencialmente, por visões morais de mundo diferentes daquelas professadas pelo grupo. Por meio dessa estratégia discursiva, esses parlamentares transformam controle em “cuidado”, coação em “proteção”. Famílias, crianças e mulheres precisam ser “protegidas” de homossexuais, de governos de esquerda que com eles pactuam e de mulheres que não professam os valores identificados com o patriarcalismo.

Fechando o dossiê temos o artigo de Felipe Nunes, intitulado “The conditional effect of pork: the strategic use of budget allocation to build government coalitions in Brazil”. O autor demonstra como sistemas de representação proporcional de lista aberta com distritos de alta magnitude, como no Brasil, tendem a produzir legisladores com diferentes configurações de bases eleitorais. A pesquisa se baseia na medição original das bases eleitorais geográficas dos legisladores e na coleta de um conjunto de dados do Brasil durante o mandato de Lula (2003-2010).

Como se pode ver, este volume pode ser resumido a um termo: pluralidade. O dossiê é plural nas temáticas, nas teorias mobilizadas, nas estratégias metodológicas e na seleção dos objetos de estudo. Sob o signo de “Novos Olhares”, o resultado não poderia ser diferente. Prevaleceu a diversidade, consentânea com os objetivos do projeto.

Desenvolvido a partir de uma parceria entre o Centro de Estudos Legislativos da UFMG e o Centro de Formação e Treinamento da Câmara dos Deputados, o resultado final muito enobrece a Teoria & Sociedade. Como editores, esperamos que este volume seja mais uma centelha a animar o debate.

Boa Leitura.

ANTONIO TEIXEIRA DE BARROS
MANOEL LEONARDO SANTOS

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANASTASIA, Fátima; INÁCIO, Magna. Democracia, Poder Legislativo, interesses e capacidades. Cadernos Aslegis, v. 40, 2006.
- ARRETCHE, Marta. Apresentação. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 18 nº. 51, p. 7-10, 2003.
- BARROS, Antonio T.; SILVA, Lucas Emanuel. O Poder Legislativo como objeto de estudo da Ciência Política no Brasil: análise da produção acadêmica em periódicos qualificados. Relatório de Pesquisa. Programa de Mestrado Profissional em Poder Legislativo do Centro de Formação da Câmara dos Deputados. Brasília, 2018.
- LEITE, Fernando Baptista. Posições e divisões na Ciência Política brasileira contemporânea: explicando sua produção acadêmica. Revista de Sociologia e Política 18, no. 37 (2010): 149-182.

STATUS QUO CHARACTERISTICS OR PRIVATE SECTOR AFFINITY? EXPLAINING PREFERENCES FOR SAFETY NETS IN LATIN AMERICAN LEGISLATURES¹

JOÃO VICTOR GUEDES-NETO
ASBEL BOHIGUES

ABSTRACT

The literature on legislative behavior has evidenced a decay of partisanship around the world. In Latin America, where party systems are generally weak, this is a long-standing trend. However, it does not mean that legislators do not group themselves or assume identities to ease their cognitive formation of policy preferences. What shapes legislators' attitudes toward safety net policies in Latin America? We test two hypotheses to predict these cues. First, descriptive representation. We assume that legislators who share a status-quo profile, i.e. older, wealthy, and highly-educated males, tend to share policy preferences. Second, business interests. We test whether having high-level jobs in the private sector and trusting employers' organizations shape policy preferences. We conduct this investigation based on a dataset with interviews carried out with a large number of legislators from 17 Latin American countries. Our policies of interest are the ones that produce a stark cleavage in the region: The State's role in the provision of a safety net to the poorer strata of the population. We confirm the first hypothesis and show that descriptive representation has a stronger predictive power of policy preferences than strong ties with the business sector at least when it comes to the selected policies.

KEYWORDS

Political Elites; Latin American Politics; Comparative Legislative Studies; Descriptive Representation; Business Interests.

¹ We thank the anonymous referees for their helpful comments, and the editors for their professionalism organizing this special edition.

CARACTERÍSTICAS DO STATUS QUO OU AFINIDADE COM O SETOR PRIVADO? EXPLICANDO PREFERÊNCIAS POR REDES DE SEGURANÇA SOCIAL NAS LEGISLATURAS LATINO-AMERICANAS

RESUMO

A literatura sobre comportamento no legislativo tem evidenciado a queda do partidarismo ao redor do mundo. Na América Latina, onde sistemas partidários geralmente são fracos, essa é uma tendência antiga. Ainda assim, isso não significa que legisladores não se agrupam ou assumem identidades que facilitam seus processos cognitivos de formação de preferências sobre políticas públicas. O que forma as atitudes de legisladores em relação às políticas de seguridade social? Nós testamos duas hipóteses para prever estes atalhos. Primeiro, a representação descritiva. Nós assumimos que legisladores que compartilham um perfil de status quo, em essência homens mais velhos, ricos, e altamente educados, tendem a compartilhar as mesmas preferências sobre políticas públicas. Segundo, os interesses empresariais. Nós testamos se ter empregos de alto-escalão no setor privado e confiar em organizações patronais afetam as preferências por políticas públicas. Nós realizamos esta investigação com base em um banco de dados com entrevistas realizadas com um grande número de legisladores de 17 países latino-americanos. Nossas políticas de interesse são aquelas que produzem uma das maiores divisões na região: o papel do Estado na provisão de uma rede de seguridade social para as porções mais pobres da população. Nós confirmamos a primeira hipótese e mostramos que a representação descritiva tem um poder preditivo mais forte sobre preferências sobre políticas públicas que a forte relação com o setor empresarial pelo menos no tocante as políticas selecionadas.

PALAVRAS-CHAVE

Elites Políticas; Política Latino-Americana; Comportamento Legislativo Comparado; Representação Descritiva; Interesses Empresariais.

SOBRE OS AUTORES

JOÃO VICTOR GUEDES-NETO

Doutorando da Pittsburgh University – USA. Contato: jog118@pitt.edu

ASBEL BOHIGUES

Doutorando da Universidade de Salamanca-ES. Contato: asbogar@usal.es

SUBMETIDO EM

31/05/2018

APROVADO EM

31/07/2018

1. INTRODUCTION

What shapes legislative elites' attitudes toward safety-net policies in Latin America? The current literature on political parties has been clear at evidencing a decay on partisanship (e.g., HOOOGHE and STOLLE, 2005; KOVACHEVA, 2005; DALTON, 2008). However, political behaviorists constantly point out at the role of identity in predicting attitudes toward a series of events (e.g., ATKENSON and CARRILLO, 2007). In this sense, it becomes natural to infer that whereas people are detaching from parties, they are forming new groups that ease their cognitive process of opinion formation and decision-making. We argue that Latin American politics is an ideal source for the study of such non-partisan associations. Whereas party systems are generally weak (LUPU, 2016), the region has been divided by a series of cleavages (ROSAS, 2010). Thus, we choose a topic that goes beyond the traditional State *vs.* market approach and marks one of the starkest conflict of preferences in the region: The State's role in creating a safety net for the poorer strata of the population. Furthermore, we analyze this issue from an understudied perspective: legislators' self-declared attitudes in cross-national comparative perspective.

We test two alternative hypotheses: descriptive representation and association to business interests. The first considers the importance of self-association with the status quo by sharing socio-demographic characteristics of traditionally dominant groups in the region's societies – namely, the older, wealthy, well-educated, and male. We propose that belonging to such identities reduces the perception that safety nets for the poorer strata are necessary. Second, we test the relevance of self-association with business interests. The literature suggests a strong influence of bourgeois organized interests in legislatures through, for instance, campaign financing (e.g., SANTOS et al., 2017). In this sense, legislators closer to these actors should focus more on the defense of alternative issues, such as private property, low taxation, and protectionism. These two tests allow verifying the assertiveness of each hypothesis, further than comparing the weight of each of them in the formation of attitudes in national parliaments.

Our empirical strategy confirms the salience of topics related to the State's role in the creation of safety nets while evidencing interesting differences within Latin America. It also verifies that both hypotheses influence legislators' attitudes at least partially. Interestingly, the identity as male does not affect this cleavage, unless when interacting with other status-quo components. Furthermore, descriptive representation plays a stronger role in the behavior of Latin American representatives than association with business interests. In brief, the wealthier and more educated are less prone to support the public ownership of firms, the State's role in the creation of jobs, and public-managed retirement benefits.

This paper is divided as follows. After this introduction, we present a brief discussion of the literature that shows the decay of partisanship and the emergence of descriptive representation and affinity with business interests as relevant cues in Latin American politics. Then, we present our research design, framing our hypotheses, detailing our data source, and statistical procedures. We present and discuss our results and, finally, conclude with some relevant implications of this work and suggested future steps in the study of legislative behavior.

2. THEORY

Partisanship has long been portrayed in the literature as an important cue for legislators' behavior. However, parties have become increasingly more unresponsive around the world. It led to lower loyalism (HOOGHE and STOLLE, 2005) even in countries with increasing engagement in non-partisan organizations (KOVACHEVA, 2005; DALTON, 2008). Indeed, it is possible that legislators and party elites purposefully engage in the weakening of their parties' membership basis. It is explained by the formation of alienated party oligarchies (MICHELS, 1915; COUTO, 2012; PANEBIANCO, 1994; MORENO and ALMEIDA, 2017; GUEDES-NETO, 2018a) and the high costs of sustaining leading roles in parties with strong democratic structures (SCARROW, 1994).

Nevertheless, this argument does not lead uniquely to the proposition that parties do not act as cohesive institutions anymore. Even though many of them may have become unresponsive to their loyalists, several of these organizations have realigned themselves to reach new constituencies (SAMUELS AND SHUGART, 2010), specific interest groups (GUEDES-NETO, 2015), or the median voter (DOWNS, 1957; EZROW et al., 2010; WARD et al., 2011). In this sense, aggregate models of partisan behavior in legislatures still achieve relevant significance.

On the other side, an emerging literature has been evidencing the role of legislators as individual actors with their own interests and networks. The recent growth of populist leaders as Donald Trump and Geert Wilders functions as relevant examples (INGLEHART and NORRIS, 2017; GUEDES-NETO, 2018b). Trump became president of the United States running as an outsider in the traditional Republican Party (MACWILLIAMS, 2016). Wilders was a speech-writer of a well-established Dutch party, the *Volkspartij voor Vrijheid en Democratie*, but gained prominence after founding his own far-right party (*Partij voor de Vrijheid*) (GUEDES-NETO, 2018b). In these two cases, individual figures managed to mobilize their constituencies and use them to gain representative power in their countries².

In Latin America, the study of individual legislators' behavior is even more relevant. Party systems in the region are generally weak, especially in countries with low economic development (LUNA and ZECHMEISTER, 2005). From the mid-1990s to the mid-2010s, a quarter of the established parties in Latin America ceased to exist or became irrelevant (LUPU, 2016). Several others were created. Most of the remaining parties are not internally cohesive. They tend to self-place themselves similarly in the left-right spectrum but highly disagree when it comes to specific policies or values (HAWKINS and MORGENSTERN, 2010; ROSAS, 2010). Deegan-Krause (2007) argues that it is due to the institutional setting, as voters choose their representatives through open list systems. Thus, the candidate's individual image and linkage to his or her constituency become stronger cues than partisanship. In this scenario, legislators may prefer to answer directly to their support bases rather than to their parties

² Here, we do not argue that Trump's constituency was not the same that has traditionally voted for the Republican Party. However, as MacWilliams (2016) proposes, Trump has managed to activate a portion of the electorate that was not attracted by insiders of the party.

(KEEFER and KHEMANI, 2009)³.

If some legislators do not necessarily respond to their own parties, which interests do they represent? The literature has pointed out in different directions. We focus on two: business interests and descriptive representation. Furthermore, we pick policies related to the economy as our benchmark. We do so because of the relevance of economic voting in Latin America (WEYLAND, 2003), as well as due to the stark income inequality in the region (GASPARINI et al., 2011), and the recent pink tide, which has primed social protection policies especially during the 2000s (CARNES and MARES, 2015). Furthermore, as our descriptive data shows, economic policies as the public ownership of firms, the role of the State in creating jobs, and the government control over pensions are the ones that produce the strongest cleavages in Latin American legislatures.

Dahm et al. (2014) argue that legislators can favor business preferences even when dealing with a policy that may harm their own interests. This behavior is common worldwide and frequently investigated by the students of lobbying and business interests. For instance, Wood (1987) interviewed 70 conservative members of the British parliament to find out that 36 of them were ‘constituency lobbyists,’ or, in other words, legislators whose efforts were majorly related to representing the interests of local industries. In the Brazilian case, Santos et al. (2015) identified that legislators who were financed by the private sector tend to be more aligned with the political agenda of the *Confederação Nacional da Indústria*, the major association of industrial interests in the country. Indeed, Brazilian lobbyists see the legislative as their main target and perceive this strategy to be productive in 98.2% of the cases (SANTOS et al., 2017).

Alternatively, many students of the legislative have aimed at varieties of descriptive representation. It involves many aspects. First, the literature has demonstrated that the average age of legislators is generally high and, in many parliaments, has been increasing (STOCKEMER and SUNDSTRÖM, 2018). Whereas in some cases the lack of a generational turnover favors the status quo, i.e. the ruling parties and elites (GOLOSOF, 2014), there is also evidence that older and younger legislators hold similar policy preferences (KISSAU et al., 2012). Similarly, findings related to the descriptive representation of women in parliaments are mixed. Atkeson and Carrillo (2007) demonstrated that the increase in the number of congresswomen in the American Congress has led to a greater external efficacy to female citizens. However, Franceschet and Piscopo (2008) argue that, at least in the Argentine case, descriptive and substantive representation are not the same. They propose that the quota laws may have reinforced negative stereotypes about women politicians, thus reducing their efficacy.

Most of these studies focus on issue ownership. They generally regard the representation exercised in areas that are directly related to the descriptive attributes of the legislator. Indeed, certain groups tend to be focused on their policy domains also because they are margi-

³ The reader should have in mind that whereas this generalization is adequate to comparative regional studies, it also overlooks important specificities of each country’s party system. These should be addressed in future works.

nalized by the status quo, which leads them to work only on the areas stereotypically linked to their identities (SCHWINDT-BAYER, 2006). However, it does not mean that they do not hold their own policy preferences in other domains. Indeed, such marginalization may lead them to polarize against the status quo in areas other than the ones they are typically involved with.

3. RESEARCH DESIGN

To analyze legislative elites' support for different public policies, we use the Latin American Elites Database from the University of Salamanca (PELA-USAL). This database⁴ gathers the results of close-ended interviews carried out by members of the research team with Latin American legislators (ALCÁNTARA, 2012; GARCÍA et al., 2013). The interviews are conducted every legislative term, right after the legislative election, with elected officers randomly chosen from political parties with legislative representation. The sample is proportional to political parties' sizes. In the questionnaires, a wide range of issues is included, such as democracy, foreign policy, political parties, ideology, political career, social issues, and Statism and public policies. This has led to works about a considerable variety of issues, from polarization (RIVAS, 2008) to political careers (MARTÍNEZ ROSÓN, 2009) or support for democracy (BOHIGUES, 2018).

In this paper, we analyze legislators' attitudes towards public policies. We selected the most recent studies for 17 countries, which are those where the relevant questions are available: Argentina (09-13; 11-15), Peru (11-16), Paraguay (13-18), Honduras, (14-18), Costa Rica (14-18), Colombia (14-18), Chile (14-18), Panama (14-19), Mexico (15-18), El Salvador (15-18), Uruguay (15-20), Bolivia (15-20), Guatemala (16-20), Dominican Republic (16-20), Venezuela (16-21), Ecuador (17-21), and Nicaragua (17-22).

Our questions of interest to measure and analyze legislators' attitudes towards public policies⁵ are the following: (1) *The State, instead of the private sector, should be the owner of the most important companies and industries in the country;* (2) *The State, rather than individuals, should be the main responsible for ensuring the welfare of the people;* (3) *The State, rather than the private company, should be the main responsible for creating jobs;* (4) *The State must implement firm policies to reduce income inequality between rich and poor;* (5) *The State, rather than the private sector, should be the main responsible for providing retirement pensions;* (6) *The State, rather than the private sector, should be the main responsible for providing health services;* (7) *The State, rather than the private sector, should be the main responsible for providing university education;* (8) *The State must implement public policies to reduce inequalities between men and women;* (9) *The State must implement public policies to reduce inequalities between different cultural and ethnic groups.* For each

4 This free public-access database belongs to the University of Salamanca. Find more information at <http://americano.usal.es/oir/elites/eliteca.htm> or by contacting the authors.

5 Here, we adopt a broad concept of public policy, that is, the role of the State in intervening in certain policy areas. This strategy is adequate given the different institutional and political contexts of each of the 17 countries in the sample.

of the nine items, legislators are given a scale that ranges from 1 to 7, where 1 means strongly disagrees and 7 strongly agrees.

Thus, this paper aims to identify, in the first place, the levels of support that these public policies have among legislators in Latin America. To do so, we begin with the HJ-Biplot technique. It assesses the levels of dis/agreement with the aforementioned items, which Parliaments are comparatively more receptive to a more active role of the State in the economy and society, and identify regional clusters. Second, we identify which policies are the most controversial, that is, that do not generate consensus among the political elites. As we will see later, some policies are, at least rhetorically, accepted, with high levels of agreement and low levels of disparity in the answers – as measured by the standard deviation. Third, we analyze what drives support to these far-from-consensus items, building on the theoretical framework presented in the previous section. Namely, we propose models that have as their independent variables the socio-demographic characteristics (i.e., dummy variables for status-quo identities) and private sector affinity, while attitudes toward the selected policies are used as our dependent variables.

Consequently, our first hypothesis, H_1 , is that *non-status quo legislators are more prone to support an active role of the State in the creation of safety nets for the poorer strata of the population*. We consider two assumptions to propose this hypothesis. First, our expectation derives from the Rawlsian notion of the veil of ignorance. Once non-status quo legislators may feel attached to citizens who are worse-off in the society, they should support distributive policies that will assure minimum life standards to everyone. Second, we assume that status-quo politicians are male, older, well-educated, and wealthier – thus reproducing the typical stereotype of the Latin American economic elite.

As we also suggest that business interests shape legislators' policy preferences, our second hypothesis, H_2 , regards that *representatives who either hold high-level jobs in the private sector (e.g., business owner, business administrators, etc.) or have an affinity with business associations are more prone to go against the economic policies that increase the size of the State or favor the working class*. It should be noticed that it is not the same as to argue that these legislators are classical liberal or, in other words, favorable toward a minimum State. It simply means that they do not want tax money and State capacity to be directed toward activities that will not be, at least primarily, profitable to the private sector. They could, although it is not our objective to test, favor protectionist policies to secure local markets and facilitate exports. In our case, we consider the before-mentioned policies related to the public ownership of firms, the creation of jobs, and the assurance of a pension system.

It is noteworthy mentioning that, in these analyses, we include three factors undoubtedly important in Latin American politics, but have a secondary role in this paper: country effects, ideology, and political parties. The first is intended to avoid that the results are influenced by single countries, thus we have dummies to all but one (the baseline) cases. As we mainly focus on sociodemographic characteristics of the legislators, we have decided to include these other two variables as controls and as proxy mechanisms for partisanship: the

traditional left-right scale, where 'left' is 1 and 10 is 'right'; and whether the legislator declares to belong to the opposition or to the government or presidential coalition. We expect that left-leaning respondents are more willing to support a more active State and that legislators of the opposition are not, given that, when in opposition, legislators should prefer a rather passive role of the State.

We highlight that the latter two variables are present simply to control for possible ideological and/or party effects. We are aware of the complexities of ideological positions and government-opposition self-placement in day-to-day politics. However, these general proxies shall reduce any noise remaining from party bonds in the selected parliaments. As we have argued before, we aim to analyze the impact of descriptive representation, namely sociodemographic factors, and business coalitions.

4. REGIONAL CLUSTERS AND (NON) CONTROVERSIAL POLICIES

The descriptive analysis will make use of the factor statistical method HJ-Biplot, which is a graphic representation of multivariate data (ALCÁNTARA and RIVAS, 2007). If a scatter plot shows the distribution of two variables, a Biplot allows the representation of cases and three or more variables simultaneously. In the HJ-Biplot, variables are represented by vectors and cases by points (countries in the case of our work). For the representation of these cases and variables, the HJ-Biplot runs a factor analysis, which serves to frame this variables-cases graphical representation.

In the resulting graph, we can see the variability of each variable by observing the length of the vectors and the angle they form with the factorial axes. Thus, the longer the vector (variable) and the smaller the angle it forms with the factor axis that represents it (axis/factor 1 or axis/factor 2), the higher the variance explained by this variable. It is also possible to know the correlation between variables by observing the angle they form: if the angle is less than 90° , there is a positive correlation; if it is greater than 90° , there is a negative correlation; and if it approaches 90° , there is no correlation. The relationship between cases and variables (vectors) is obtained by the perpendicular projection of the cases on the vectors. Proximity between cases is interpreted as a similarity between the cases and eventually leads to the creation of clusters. In short, HJ-Biplot allows simultaneous visualization, in a single graph, both variables (nine public policies) and the relationship (correlations) between themselves, and the position of each case (17 countries⁶) with respect to those variables.

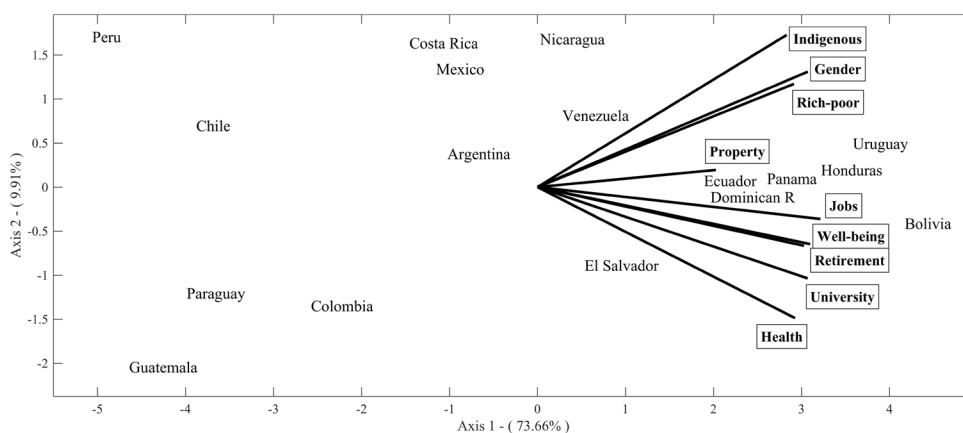
The HJ-Biplot has been used in recent works, such as Alcántara and Rivas (2007), Rivas et al. (2010), Alcántara (2013), and Bohigues (2018). It is due to these advantages and simplicity that we decided to opt for this technique. In essence, it synthesizes in a single graph the information coming from our nine questions and 17 countries of interest (Figure 1).

At first sight, all nine variables correlated positively, since all nine form angles lower

⁶ In this part of the paper we use countries means, since here the case are countries and not individual legislators.

than 90°. For example, the relationship between health services and cultural and ethnic groups inequality is the lowest, since the angle they form is nearer to 90°, but there is still a positive relationship. More interestingly, and the actual aim of this work, are the differences between country legislators' profiles: Peru, Chile, Paraguay, Colombia, and Guatemala are the parliaments most reluctant to an active role of the State; on the contrary, Bolivia and Uruguay are the most willing to support active public policies in areas such as inequality, health, and creation of jobs. The rest of the countries fall between these two apparent groups.

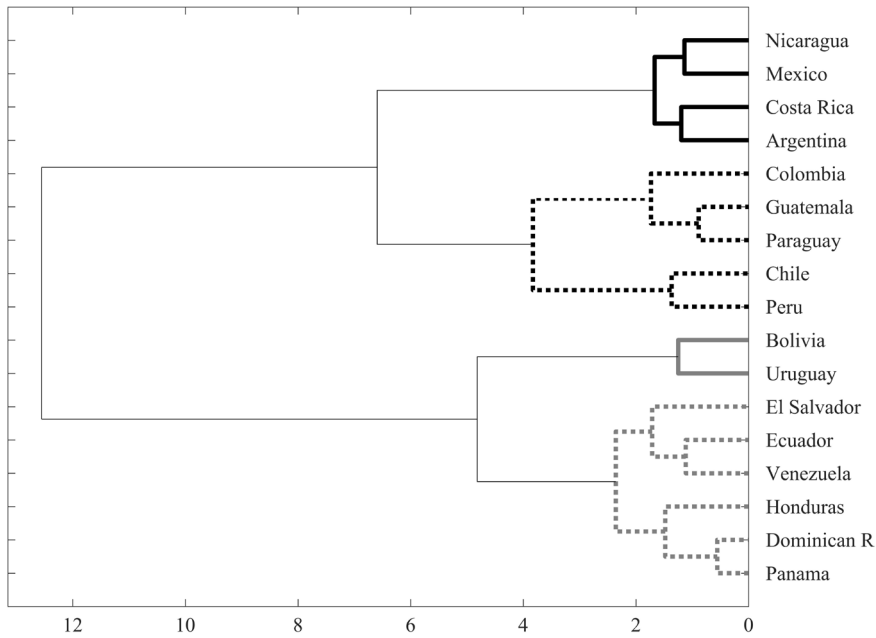
Figure 1. Graphic representation of the countries and support for public policies of Latin American legislator based on HJ-Biplot analysis



Source: own elaboration based on PELA-USAL and HJ-Biplot.

As it has been said, another advantage of HJ-Biplot is the possibility of creating clusters from their biplot coordinates (Figure 2). The advantage of cluster analysis is that it allows homogeneous groups to be established in such a way that individuals belonging to the same group are similar, that is, their values in each of the variables used in the analysis are similar.

Figure 2. Dendrogram of clusters of countries according to public policies support



- Cophenetic correlation coefficient: 0,69. Hierarchical cluster with the Euclidean distance using the biplot scores.

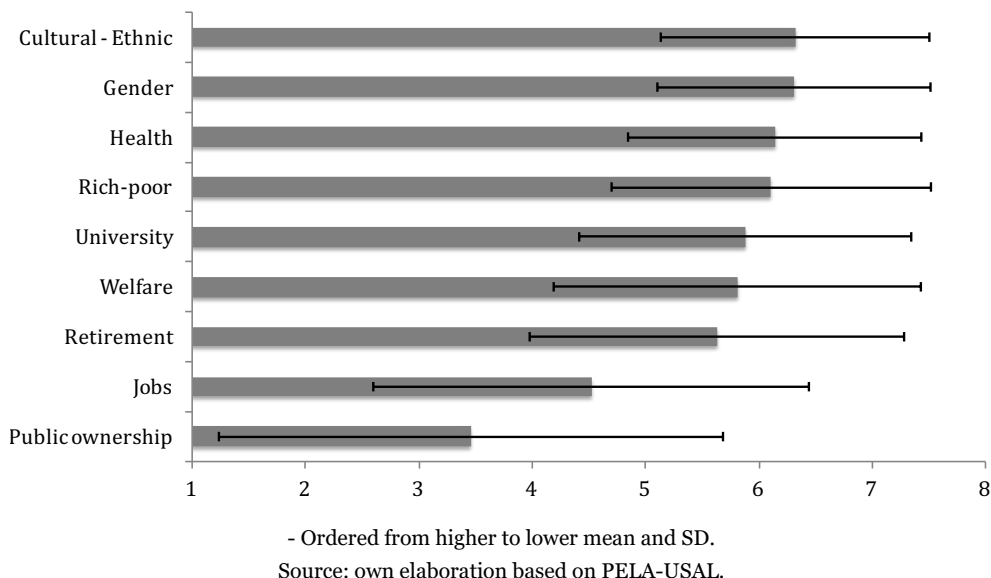
Source: own elaboration based on PELA-USAL and HJ-Biplot coordinates (Linkage: Ward).

Bolivia and Uruguay form, indeed, a cluster – one that is rather favorable toward safety nets. Additionally, Colombia, Guatemala, Paraguay, Chile, and Peru compose another cluster, this time much less statist. Finally, we find two other clusters that fall between those two extremes: Nicaragua, Mexico, Costa Rica and Argentina, with medium-low values for gender, socioeconomic and indigenous inequalities, and rather low for the rest; and El Salvador, Ecuador, Venezuela, Honduras, Dominican Republic and Panama, with medium-high values for all nine policies. It is worth bearing in mind that Bolivia and Uruguay have left-leaning legislative majorities in the legislatures included in this paper: the governing Movement towards Socialism (*Movimiento al Socialismo*) and Broad Front (*Frente Amplio*)⁷, respectively. Overall, these data show salient regional differences within Latin America.

Once we have identified regional clusters, the next step is to differentiate public policies according to their degree of agreement, that is, their degree of consensus. Figure 3 gathers the aggregate means (in the whole database with the PELA-USAL studies here included) of each item and their respective standard deviations (SD).

⁷ In Uruguay we also find two non-governing center-left or left parties: Independent Party (*Partido Independiente*) and Popular Unity (*Unidad Popular*).

Figure 3. Support for public policies in Latin American Parliaments (merged database)



Undoubtedly, the public ownership of the most important industries and companies, the creation of jobs and the management of retirement pensions are not only the most controversial (higher SDs), they also have the lowest levels of support. Additionally, and maybe not by chance, these three policies are directly related with the guarantee of safety nets for the poorer strata of the population, thus confirming our previous argument that it regards a relevant cleavage in Latin America.

5. RESULTS

In order to quantify the specific contribution of each group of independent variables, we run three models for each dependent variable. Model 1 tests status-quo variables: age, male (dichotomous, 1 for male), salary, and education, plus an interaction of these four variables, which we refer to as 'Statu quo.' Salary ranges from 'earns less than 1,000 US\$ per month' (0) to 'earn more than 10,000 US\$ per month' (4); education ranges from 'uneducated' (1) to 'postgraduate' (6). Model 2 tests private sector affinity variables: businessman (as a self-declared profession) and perceived trustworthiness of employers' organizations, plus an interaction of these two, which we label as 'PrivSec affinity.' To build the category businessman we grouped five legislators' professions in this single binary variable: 'entrepreneur/industrial,' 'farm administrator,' 'merchant,' 'executive position in a company' and 'farmer.' When asked whether they trust employers' organizations, trustworthiness ranges from 'very trustworthy' (4) to 'very untrustworthy' (1). Model 3 tests all these variables, plus our two control variables, ideology (1-10 scale, being 1 left) and opposition (dichotomous, 1 for opposition). Table 1 presents the three models for each item.

Table 1. Multivariate linear OLS regressions explaining legislators' preferences toward public ownership of firms, the role of the State in the creation of jobs and assurance of retirement benefits

	Public ownership			Creation of Jobs			Retirement		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
Age	.009		.01+	.006		.005	.01**		.01***
Male	-.22		-.01	-.16		-.1	.06		.14
Salary	-.44***		-.16	-.29***		-.24**	-.20**		-.14
Education	-.26***		.19***	-.32***		-.30***	-.09+		-.06
Status quo	0		-.001**	0		-.30***	0		-.001+
Businessman		-1.03+	-.74		.524	.58		-.465	-.45
Employers' Org		-.55***	-.34***		-.004	.03		-.079	-.05
PrivSec affinity		.21	.18		-.177	-.20		.171	.19
Ideology			-.27***			-.04			-.05**
Opposition			-.67***			-.57***			-.27**
(Constant)	4.91***	4.23***	6.53***	6.62***	4.24***	6.85***	5.71***	5.25***	5.73***
Adjusted R ²	.209	.177	.341	.208	.138	.231	.158	.133	.167

*** $p \leq 0.01$; ** $p \leq 0.05$; + $p \leq 0.1$.

- All models include country dummies as fixed effects but are not shown in this table.

Source: own elaboration based on PELA-USAL.

Interestingly, age only appears to have a constant significant effect in retirement pensions. Older legislators are favorable toward the State's role in assuring this policy. Similarly, age becomes significant at the generous 0.01 level in the full model (3) of public ownership. In this case, a higher age increases the propensity of favoring State control over important firms. Even more interestingly, there is no gender effect when assessing political elites' attitudes towards the role of the State. Men and women in parliaments do not significantly differ in their support for these policies.

The other two variables that compose the status quo category do have stronger and significant effects. First, salary appears as a strong predictor in all models 1, but once the private sector affinity, ideology, and opposition are included, it completely loses its power (public ownership and retirement) or become slightly lower (creation of jobs). It suggests that legislators with higher salaries tend to have a greater affinity with the private sector, thus shading away part of the effect. If the full models are considered, wealthier legislators do not want the State to be active in the creation of jobs but hold dispersed opinions when it comes to retirement pensions and public ownership of firms.

Second, education is a parallel predictor, since it works the same way: the higher the level of studies, the lower the support for the safety net. This is in sharp contrast with evidence from Latin American citizens themselves (DURAKIEWICZ, 2018). Although at the mass level

education means more acceptance of redistributive policies, the opposite becomes true when the preferences of legislative elites are assessed. However, education, just as salary, has no significant effects on retirement pensions when it comes to the full model (3). It may be the case, again, that highly educated legislators have closer ties to the business sector.

The interaction of all these four variables is significant, but with a rather low coefficient. In two cases, the null hypothesis that $\beta_1=0$ is rejected with the generous 0.1 level, while with the 0.05 level in the case of public ownership. It confirms our hypothesis that status quo matter for the rejection of social safety nets. However, as earlier said, when considered separately, not all status-quo variables perform in the same way: education and salary have negative effects, age positive (the younger, the less supportive), and gender is not a suitable predictor.

When it comes to private sector affinity, the results are also insightful. The very presence of businessmen in Latin American parliaments does not strongly affect attitudes toward public policies related to the public ownership of firms, creation of jobs, and retirement pensions, contrary to what the literature has usually stated. As Table 1 puts it, except for public ownership's model 2, businessmen are neither more nor less supportive of public policies, meaning they do not compose a different attitudinal group among elites.

On the contrary, trusting employer's organizations serves as a strong predictor for the rejection of public ownership of important firms. In other words, the greater the affinity of a legislator with employers' organizations, the less she or he favors the State's control over companies. When it comes to other policies related to safety nets, affinity with the private sector generates no significant results even at the 0.1 level. It suggests that these items are not part of the agenda of business interests⁸.

Regarding our two control variables, results are as expected. Left-leaning positions are associated with being more supportive toward public ownership of firms and State-managed retirement pensions. However, ideology does not make any difference when considering the State's role in the creation of jobs: both leftists and rightist support/reject in similar levels of dispersion this public policy, meaning it is beyond the left-right divide.

When it comes to the government *vs.* opposition divide, not only it is significant in all items, but it also has the highest significance levels and coefficients. It suggests that when political elites do not belong to the coalition that controls the budget and holds executive offices, they prefer a rather passive State in the economy due to this possible instrumental motivation. It is important to bear in mind that the category Opposition includes left, center and right legislators; and even so, beyond ideological differences, we find this opposition effect.

Finally, the use of three different models allows comparing the explanatory power of each group of variables by themselves. In all the cases, variables related to the status quo had a greater predictive capacity than the ones related to private sector affinity – as measured by the

8 We also ran additional models in which we only included either 'businessman', 'trustworthiness of employers' organizations,' or the interactive term. None of them significantly changed the results.

R². It results from the different levels of significance per variable and strongly suggests that descriptive representation is more relevant than the relationship of legislators with business interests at least when it comes to ideological policy preferences. Put differently, it confirms our H₁ – even though age and gender are not predicted as expected – and allows confirming H₂ only in the case of the preference for/against the public ownership of firms. It also evidences that H₃, the status quo descriptive representation hypothesis, is a better explanation for the rejection of safety nets to the poorer strata of the population.

If we compare our three policies of interest, we can identify the following findings: first, the more controversial issue is, indeed, the public ownership of firms. It has the highest number of significant predictors and regards the only one where the trustworthiness of employers' organizations has relevant effects. The creation of jobs is above left-right politics and the only one in which salary remains a strong predictor in the full model (3). Retirement pensions are, of the three, the least controversial. In this case, ideology has a significant but weak effect, and only age (and, with a small effect, the status quo interaction) is a sociodemographic variable that can explain levels of support.

6. DISCUSSION AND CONCLUSION

This paper reviewed the literature of partisanship to suggest, in agreement with previous works, that other elements may function as better predictors of legislators' identity when it comes to the cognitive process of preferences' formation. Following this assumption, we tested two alternative hypotheses. The first proposed that descriptive representation matters. Further than considering gender and age as commonly seen in the literature, we added sociodemographic variables for the level of education and salary. We suggested that these variables compose a status-quo identity. The second hypothesis was based on the influence that the business sector exercises over policymaking. We verified whether having a prior high-level job at the private sector and declaring to trust employers' organization significantly shapes policy preferences in the legislative. These two hypotheses were tested based on one of the strongest ideological cleavages in Latin America: the role of the State in guaranteeing a safety net to the poorer strata of the population – an argument derived from the Rawlsian view of social security.

Before running the relevant regressions, we used the data to make a general assessment of the distribution of these policy preferences in Latin America. We showed that there are strong country differences. Bolivia and Uruguay are the ones where legislators tend to be more favorable toward a safety net. The opposite is true for Colombia, Guatemala, Paraguay, Chile, and Peru. Indeed, it evidences something already expected once Bolivia and Uruguay have left-leaning parliaments. It would be interesting to see further efforts in the direction of understanding what leads to such different ideological compositions within the region. Furthermore, we measured the level of disagreement in regard to different policies. Preferences related to the safety net were the ones with higher standard deviations, thus confirming this regional cleavage and reassuring their relevance to our study.

When it comes to the regressions of interest to our test of hypotheses, the proposition that descriptive representation matters was confirmed. Indeed, gender has no influence at all. It goes against previous findings suggesting that oppressed groups may leave their issues of ownership to fight against the status quo in different policy topics. We highly recommend further studies to confirm (or reject) this argument. Furthermore, the older the legislator, the higher is his propensity to favor safety nets. In the case of pension benefits, it may be related to their proximity with the age of retirement, thus corroborating to an adjusted descriptive representation hypothesis. However, when it comes to the interactive term, our results support the hypothesis that older, male, wealthy, and highly educated legislators tend to hold policy preferences against the provision of safety nets to the poorer strata of the population – even though our coefficient was rather low.

We also highlight that higher levels of education are usually portrayed in the literature as generating higher favorability toward redistributive policies at least when it comes to voters. Our results show that it influences representatives differently. In other words, comparing our results to the existing literature suggests that highly educated voters may be better represented by lowly educated legislators (and *vice versa*) at least when it comes to policy preferences toward safety nets. This topic should be further studied in the future.

The first hypothesis generated stronger results than the proposition that close ties with the private sector lead to the rejection of the State's role in assuring social security mechanisms. This second hypothesis was only confirmed in the topic of public ownership of relevant firms. Legislators related to business interests tend to reject it. Our results suggest that the other two topics – the creation of jobs and retirement benefits – are not part of the agenda of business interests in Latin America at least in regard to the formation of cognitive cues for policy preferences. We highlight that these results do not provide an argument against the role of the private sector's lobbying in parliaments. There is an obvious difference between policy preferences and the behavior of legislators in the policy-making process. In this sense, we suggest further studies that investigate when the ideology of legislative elites matters.

Finally, our control variables evidenced two issues that could be addressed by other students of policy preferences in the future. First, left- and right-leaning legislators converge in their preferences toward the State's role in the creation of jobs. We assume that it results from the different perceptions of how the government can pursue this goal. For instance, while some legislators may be thinking about lower taxes, others may have considered protectionist policies. Second, opposition representatives tend to go against the provision of safety nets even when ideology is controlled. As we suggested, it may be explained by their motivation to see a passive government, as to allow future electoral gains. However, we prefer not to theorize on this issue once it escapes the scope of this paper. It would be interesting to see studies addressing this issue.

7. BIBLIOGRAPHY

- ALCÁNTARA, M. 2012. *El oficio de político*. Madrid: Tecnos.
- ALCÁNTARA, M. (2013). “Los retos actuales de la política en América Latina”. *Revista Mexicana De Análisis Político y Administración Pública*, v. 2 n. 2, p. 9-30. ALCÁNTARA, M. and RIVAS, C. 2007. “Las dimensiones de la polarización partidista en América Latina”. *Política y Gobierno*, v. 14, n. 2, p. 349-390.
- ATKENSON, L, CARRILLO, N. 2007. “More is better: The influence of collective female descriptive representation on external efficacy”. *Politics and Gender*, v. 3, n. 1, p. 79-101.
- BOHIGUES, A. “El apoyo a la democracia en los parlamentos latinoamericanos. Análisis del demócrata ambivalente”. *Revista de Ciencia Política*, v. 38, n. 1, p. 51-82.
- CARNES, M., MARES, I. 2015. “Explaining the ‘return of the state’ in middle-income countries: employment vulnerability, income, and preferences for social protection in Latin America”. *Politics and Society*, v. 43, n. 4, p. 525-550.
- COUTO, C. 2012. “Oligarquia e Processos de Oligarquização: o Aporte de Michels à Análise Política Contemporânea”. *Revista de Sociologia e Política*, v. 20, n. 44, p. 47-62.
- DALTON, R., 2008. “Citizenship norms and the expansion of political participation”. *Political Studies*, vol. 56, p. 76-98.
- DAHM, M., DUR, R., GLAZER, A. 2014. “How a firm can induce legislators to adopt a bad policy”. *Public Choice*, v. 159, p. 63-82.
- DEEGAN-KRAUSE, K. 2007. “New dimensions of political cleavage”. In: DALTON, R., KLINGEMANN, H-D. (Org.), *Oxford Handbook of Political Behavior*. Oxford: Oxford University Press, p. 538-556.
- DOWNS, A. 1957. “An Economic Theory of Political Action in a Democracy”. *Journal of Political Economy*, v. 65, p. 135-150.
- DURAKIEWICZ, P. 2018. “Reducing Inequality in the Americas: What Factors Predict Public Support for Redistribution?”. *AmericasBarometer Insights Series*, 132.
- EZROW, L., DE VRIES, C., STEENBERGEN, M., EDWARDS, E. 2010. “Mean voter representation and partisan constituency representation: Do parties respond to the mean voter position or to their supporters?”. *Party Politics*, v. 17, n. 3, p. 275-301.
- FRANCESCHET, S., PISCOPO, J. 2008. “Gender quotas and women’s substantive representation: Lessons from Argentina”. *Politics and Gender*, v. 4, n. 3, p. 393-425.
- GARCÍA, F.; MATEOS, A. and RIVAS, C. 2013. “Veinte años de élites parlamentarias en américa latina (1994-2014)”. *Revista De Las Cortes Generales*, v. 89, p. 135-174.
- GASPARINI, L., CRUCES, G., TORNAROLLI, L. 2011. “Recent trends in income inequality in Latin America”. *Economía*, v. 11, n. 2, p. 147-190.
- GOLOSOV, G. 2014. “Growing Old without Grace: Electoral Authoritarianism and the Age Composition of Russia’s Regional Legislative Assemblies”. *Representation*, v. 50, n. 4, p. 509-

- GUEDES-NETO, J. 2015. "A Reversed Double Movement in Brazil: the (Controversial) Evolution of the Partido dos Trabalhadores' Education Policy since 1980". *Journal of International Studies*, v. 8, n. 2, p. 139-154.
- GUEDES-NETO, J. 2018a. "Transformação Intrapartidária? Um estudo sobre as percepções de poder e gestão entre jovens filiados". *Revista de Sociologia e Política*, v. 26, n. 68.
- GUEDES-NETO, J. 2018b. "On Social Capital, Creative Class, Emancipative Values, and the Rising Far-Right Populism". *Conjuntura Internacional*, v. 15, n. 1, p. 1-12.
- HAWKINS, K., MORGENSTERN, S. 2010. "Ideological cohesion of political parties in Latin America". In: KITSCHELT, H., HAWKINS, K., LUNA, J., ROSAS, G., ZECHMEISTER, E. (Org.), *Latin American Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 145-168.
- HOOGHE, M; STOLLE, D. 2005. "Youth organisations within political parties: political recruitment and the transformation of party systems". In: FORBRIG, J. (Org.) *Revisiting youth political participation: challenges for research and democratic practice in Europe*. Estrasburgo: Council of Europe.
- INGLEHART, R., NORRIS, P. 2017. "Trump and the populist authoritarian parties: the silent revolution in reverse". *Perspectives on Politics*, v. 15, n. 2, p. 443-454.
- KEEFER, P., KHEMANI, S. 2009. "When do legislators pass on pork? The role of political parties in determining legislator effort". *American Political Science Review*, v. 103, n. 1, 2009, p. 99-112.
- KISSAU, K., LUTZ, G., ROSSET, J. 2012. "Unequal representation of age groups in Switzerland". *Representation*, v. 48, n. 1, p. 63-81.
- KOVACHEVA, S. 2005. "Will youth rejuvenate the patterns of political participation?". In: FORBRIG, J. (Org.) *Revisiting youth political participation: challenges for research and democratic practice in Europe*. Estrasburgo: Council of Europe.
- LUNA, J., ZECHMEISTER, E. 2005. "Political representation in Latin America: a study of elite-mass congruence in nine countries". *Comparative Political Studies*, v. 38, n. 4, p. 388-416.
- LUPU, N., 2016. *Party brands in crisis: partisanship, brand dilution, and the breakdown of political parties in Latin America*. Cambridge University Press.
- MACWILLIAMS, M. 2016. "Who Decides When The Party Doesn't? Authoritarian Voters and the Rise of Donald Trump". *PS: Political Science & Politics*, v. 49, n. 4, p. 716-721.
- MARTÍNEZ ROSÓN, M. 2009. "La ambición política en situaciones adversas: contextos institucionales y personales". *Revista de Estudios Políticos*, v. 146, p. 113-148.
- MICHELS, R., 1915. *Political Parties: a Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. Traduzido por Eden & Cedar Paul. Nova Iorque: Hearst's International Library.
- MORENO, R.; ALMEIDA, A. 2017. "Quando jovens ativistas do hip hop encontram a política par-

- tidária”. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 25, n. 61, p. 5-29
- OLSON, M., 2002. *The logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- PANEBIANCO, A. 1994. “Poder y Organización en los Partidos Políticos I”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, v. 39, n. 156, p. 13-29.
- RIVAS, C. 2008. “The dimensions of Polarization in Parliaments”. In: Manuel Alcántara Sáez (ed.). *Politicians and Politics in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, p. 139-160.
- RIVAS, C.; VICENTE, P. and SÁNCHEZ, F. 2010. “La educación como elemento de calidad de los políticos latinoamericanos”. *Política y Gobierno*, v. 17, n. 2, p. 279-319.
- ROSAS, G., 2010. “Issues, ideologies, and partisan divides: imprints of programmatic structure on Latin American Legislatures”. In: KITSCHOLT, H., HAWKINS, K., LUNA, J., ROSAS, G., ZECHMEISTER, E. (Org.), *Latin American Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 70-95.
- SAMUELS, D.; SHUGART, M. 2010. *Presidents, Parties, and Prime Ministers: How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SANTOS, M., SILVA, M., FIGUEIREDO FILHO, D., ROCHA, E. 2015. “Financiamento de campanha e apoio parlamentar à Agenda Legislativa da Indústria na Câmara dos Deputados”. *Opinião Pública*, v. 21, n. 1, 2015, p. 33-59.
- SANTOS, M., MANCUSO, W., BAIRD, M., RESENDE, C. 2017. “Lobbying no Brasil: Profissionalização, Estratégias e Influência”. *Textos para Discussão (IPEA)*, n. 2,334, p. 1-66.
- SCARROW, S. 1994. “The ‘Paradox of Enrollment’: Assessing the Costs and Benefits of Party Memberships”. *European Journal of Political Research*, v. 25, p. 41-60.
- SCHWINDT-BAYER, L. 2006. “Still Supermadres? Gender and the Policy Priorities of Latin American Legislators”. *American Journal of Political Science*, v. 50, n. 3, p. 570-585.
- STOCKEMER, D., SUNDSTRÖM, A. 2018. “Age representation in parliaments: Can institutions pave the way for the young?” *European Political Science Review*, v. 10, n. 3, p. 467-490.
- WARD, H., EZROW, L., DORUSSEN, H. 2011. “Globalization, party positions, and the median voter”. *World Politics*, v. 63, n. 3, p. 509-547.
- WEYLAND, K. 2003. “Economic voting reconsidered: Crisis and charisma in the election of Hugo Chávez”. *Comparative Political Studies*, v. 36, n. 7, p. 822-848.
- WOOD, D. 1987. “The Conservative Member of Parliament as Lobbyist for Constituency Economic Interests”. *Political Studies*, v. 35, p. 393-409.

APOIO ELEITORAL E CONFIANÇA PARLAMENTAR NOS GRUPOS EMPRESARIAIS NO BRASIL¹

LUCAS HENRIQUE RIBEIRO

RESUMO

O que explica a confiança parlamentar nos grupos de interesse empresariais? Este artigo busca explorar os fatores explicativos da confiança parlamentar nos grupos de interesse empresariais. Para isso, emprega dados oriundos das pesquisas Elites Parlamentares (CEL/UFMG) realizada com deputados federais da 54ª Legislatura em 2014 e Dinheiro e Política (IPEA) sobre financiamento eleitoral nas eleições de 2010. Tradicionalmente, as pesquisas sobre confiança política focalizam as instituições, entretanto, este artigo se assenta na perspectiva racionalista que a trata como uma forma de lidar com a imprevisibilidade do comportamento de indivíduos em interação. Dessa forma, a confiança seria fator fundamental para explicar o efeito da interação de parlamentares com os grupos de interesse. Fora do contexto brasileiro, diversos estudos se atentaram para as relações entre grupos de interesse e parlamentares e suas consequências para a democracia. No entanto, a literatura nacional possui grande insuficiência sobre este tema. A hipótese empregada assume que a confiança dos deputados nos grupos de interesse está positivamente associada ao suporte dado por eles em suas campanhas. Para esta análise, empregou-se estatística descritiva e regressão logística binária. Os resultados encontrados corroboram a hipótese, ou seja, o apoio eleitoral realizado pelos grupos de interesse empresariais aos deputados tem um efeito positivo na confiança deles nos grupos de interesse empresariais. Além disso, as variáveis acerca do perfil parlamentar, tais como profissão anterior e percepção do grau ideal de regulação econômica, também exerceram considerável capacidade explicativa. Por fim, os resultados encontrados reforçam as relações já identificadas na literatura sobre este tema.

PALAVRAS-CHAVE

Confiança parlamentar; Grupos de interesse empresariais; Apoio eleitoral.

1 A bolsa de estudos concedida pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) viabilizou o desenvolvimento da pesquisa no qual resultou o presente artigo. Agradeço aos membros do grupo Dinheiro, Política e Democracia, do Centro de Estudos Legislativos da Universidade Federal de Minas Gerais (CEL/UFMG), Prof. Manoel Santos, Ciro Resende, Paula Boarin, Bárbara Salatiel e Bruno Pinheiro, pelas diversas críticas e sugestões, e ao Prof. Jorge Neves, do Departamento de Sociologia da mesma instituição, pelas orientações na área de estatística e econometria. Por fim, agradeço aos pareceristas anônimos da Revista Teoria e Sociedade pelas valiosas críticas e sugestões que permitiram melhorar a qualidade do artigo.

ELECTORAL SUPPORT AND PARLIAMENTARIAN CONFIDENCE ON BUSINESS INTEREST GROUPS IN BRAZIL

ABSTRACT

What explains the parliamentary confidence on business interest groups? This article search to explore explanatory factors of the parliamentary confidence on business interest groups. Therefore, it uses data from the Parliamentary Elites Research (CEL/UFGM) done with Federal Deputies of the 54th Legislature in 2014 and from the Money and Politics Research (IPEA) about electoral financing in 2010 elections. Traditionally, researches on political confidence focus on institutions, however, this article is based on the rationalist perspective that treats it as a form to deal with the unpredictability of individual behavior in interaction. In this perspective, confidence would be a fundamental factor to explain the effect of interaction between parliamentarians and interest groups. Out of the Brazilian context, many studies paid attention to the relations between interest groups and parliamentarians and its consequences for democracy. However, the national literature has high insufficiency about this topic. The hypothesis employed assumes that the deputies' confidence on interest groups are positively associated to the electoral support given by them to their campaigns. For this analysis, it was used descriptive statistics and binary logistic regression. The finding results corroborates the hypothesis, in other words, the electoral support given by business interest groups to deputies' campaigns has a positive effect on their confidence on the business interest groups. Furthermore, the variables about parliamentarian profile, such as previous occupation and the perception of ideal degree of economic regulation, also had a considerably explanatory capacity. Lastly, the findings reinforce the relations already identified in the literature about this topic.

KEYWORDS

Parliamentarian confidence; Business interest groups; Electoral support.

SOBRE OS AUTORES

LUCAS HENRIQUE RIBEIRO

Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Bacharel em Gestão Pública pela UFMG. Pesquisador do Centro de Estudos Legislativos da UFMG (CEL-UFGM). Contato: lucashenriquegeo@hotmail.com.

SUBMETIDO EM

31/05/2018

APROVADO EM

31/07/2018

1. INTRODUÇÃO

Os estudos sobre grupos de interesse floresceram na ciência política norte-americana no início do século XX. Uma literatura rica foi produzida, focalizando os efeitos benéficos e maléficos da ação dos grupos para a democracia. No entanto, devido ao reconhecimento de empecilhos de ordem metodológica, tal como a dificuldade em mensurar a influência dos grupos nas decisões políticas, o dissenso acerca de conceitos centrais, a ausência de teorias robustas e a multiplicidade de abordagens fragmentadas, as pesquisas focalizadas nos grupos de interesse foram gradativamente reduzindo sua importância para explicar fenômenos políticos relevantes (Bentley 1908; Schattschneider 1935; Truman 1951). Apesar disso, os grupos de interesse ainda são objeto de um número restrito de pesquisadores e sua relevância dentro da ciência política voltou a crescer a partir da década de 1990 (Baumgartner e Leech 1998).

A literatura norte-americana sobre o tema se orienta tendo por referência o efeito da atuação dos grupos via contribuições eleitorais e lobby sobre o comportamento parlamentar. Em geral, a preocupação que justifica esse enfoque são as consequências do uso de diferentes recursos por grupos de interesse, especialmente o dinheiro, sobre a ação política, o que permitiria, em alguns casos, subverter os pressupostos da democracia (Olson 1965; Stigler 1971). Dessa forma, as pesquisas da área têm como preocupação principal a identificação de efeitos deletérios e benéficos dos grupos de interesse para a democracia e suas respectivas formas de tratamento e maximização.

Fora do contexto norte-americano, muito pouco se pesquisou acerca dos grupos de interesse. No Brasil, os estudos sobre o tema se restringem a um número ainda menor, sendo um campo apenas recentemente explorado e por pouquíssimos pesquisadores (Diniz e Boschi 2004; Mancuso 2007; Santos 2011; Santos *et al.* 2017). No que diz respeito às relações entre ação dos grupos de interesse e comportamento parlamentar, a literatura aponta para a correlação positiva entre lobby, financiamento e cooperação dos deputados com os grupos empresariais, ainda que tal efeito seja atenuado por algumas condições, tais como a tramitação em Plenário, os interesses do Poder Executivo, dentre outros (Santos 2011; Santos *et al.* 2015).

Este artigo explora um estágio anterior ao efeito da ação política dos grupos e se orienta pela seguinte pergunta: Quais fatores afetam a confiança dos deputados federais nos grupos empresariais? Em processos interativos dinâmicos, a confiança é um aspecto que denota redução da imprevisibilidade do comportamento dos atores envolvidos (Hardin 1999). Portanto, é um fator fundamental para explicar as relações entre os atores políticos, no caso, entre grupos empresariais e deputados federais. Essa preocupação integra uma agenda de pesquisa mais ampla acerca dos efeitos da atuação dos grupos de interesse sobre o comportamento parlamentar e já foi direta ou indiretamente tratada no contexto norte-americano (Baumgartner *et al.* 2009) e pioneiramente no Brasil para o caso do empresariado industrial (Santos *et al.* 2015).

Devido a limitação da literatura nacional, o que implica na ausência de teorias aderentes ao contexto político e institucional doméstico e desafios na coleta e tratamento dos dados, este estudo apresenta caráter exploratório. A hipótese a ser testada assume que quanto maior

a importância do apoio dos grupos empresariais para a eleição de um candidato, maior a confiança do político nos respectivos grupos de interesse (Stigler 1971; Baumgartner *et al.* 2009; Santos *et al.* 2015; Figueiredo Filho 2009). Para isso, são mobilizados dados da Pesquisa Elites Parlamentares da 54ª Legislatura da Câmara dos Deputados (2011-2015), desenvolvida pelo Centro de Estudos Legislativos da Universidade Federal de Minas Gerais (CEL-UFMG), e da Pesquisa Dinheiro e Política, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), sendo coletados, respectivamente, através de *survey* com deputados federais e dados oficiais de prestação de contas disponíveis no Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Além desta introdução, este artigo está organizado da seguinte forma: a) a primeira seção discorre sobre o enfoque teórico das relações entre parlamentares, partidos políticos e grupos de interesse; b) a segunda seção apresenta o desenho da pesquisa e as estratégias metodológicas adotadas; c) a terceira seção expõe os resultados acerca dos fatores explicativos da confiança parlamentar nos grupos de interesse; ao fim, seguem as considerações finais.

2. PARTIDOS, PARLAMENTARES E GRUPOS DE INTERESSE

2.1 RELAÇÕES ENTRE PARLAMENTARES E GRUPOS DE INTERESSE

Durante a primeira metade do século XX, o pluralismo dominou o debate sobre os grupos de interesse nos Estados Unidos. No entanto, as pesquisas legaram pouco ao campo, uma vez que enfrentavam problemas graves: a) ausência de uma agenda de pesquisa focalizada; b) dissenso conceitual; c) ausência de teorias; d) problemas de validade externa devido ao uso acrítico de estudos de caso; e) intensa disputa normativa acerca do sentido da democracia e do papel dos grupos de interesse (Baumgartner e Leech 1998). Na forma dada por Truman (1951), o pluralismo se tornou uma “teoria dos grupos de interesse”, respondendo a questões sobre a origem, manutenção, atuação e efeitos dos grupos para a política. Contudo, seu teste empírico foi restrito a uma coleção de estudos de caso.

Foi a abordagem econômica que, em contraponto ao pluralismo, ofereceu modelos mais robustos. Primeiro, Olson (1965), empregando a Teoria da Escolha Racional, demonstrou que havia custos de ação coletiva diferentes a depender do tipo de interesse. Consequentemente, nem todos seriam capazes de se mobilizar e operar politicamente de forma ótima. Interesses restritos a um pequeno número de atores, bem financiados, homogêneos, que buscam benefícios específicos, seriam aqueles capazes de formarem, com menor custo, um grupo de interesse. Por outro lado, o “interesse público”, caracterizado por grandes números, heterogeneidade de interesses e por perseguir bens públicos, raramente seria capaz de se tornar um grupo de interesse.

Segundo, Stigler (1971), preocupado com o fenômeno da expansão da regulação estatal da economia, formulou a Teoria da Regulação. O modelo proposto por ele é focalizado estritamente na ação econômica do Estado, mas também foi aplicado na ciência política (Santos *et al.* 2015; Baird 2016). De acordo com a teoria, o Estado é um ator economicamente central dentro de uma sociedade, na medida em que pode, legitimamente, taxar, subsidiar, proibir, permitir,

e, por consequência, favorecer ou prejudicar uma indústria. Baseando-se no pressuposto de que indivíduos são racionais e perseguem maximização da sua utilidade, ele afirma ser natural que os empresários e os grupos empresariais busquem regulação favorável dos governos, alterando o funcionamento do mercado e maximizando lucro. Adicionalmente, pressupõe-se que os representantes políticos desfrutem de grande discricionariedade resultante da assimetria informacional em relação aos representados, pois o processo político democrático consiste em decisões simultâneas universais, isto é, todos, interessados ou não, têm que decidir na mesma ocasião. Obter informações de tudo e estar presente a todo tempo é demasiado custoso e, por consequência, surge a figura do representante político, função especializada na produção de decisões públicas.

No âmbito das instituições políticas, os representantes são organizados em partidos políticos, os quais não são agentes econômicos, isto é, não participam do mercado e, por isso, dependem de fontes alternativas de receitas. Naturalmente, partidos são estruturas burocráticas custosas que operam em contexto de recursos escassos. Portanto, o objetivo de um partido é garantir sua manutenção e, para isso, precisa perseguir fontes de financiamento (Stigler 1971).

Enfim, políticos e partidos dependem de recursos financeiros os quais não podem auto prover de forma suficiente, mas são responsáveis por elaborar regulações econômicas. Por outro lado, as empresas e grupos empresariais são capazes de extrair recursos financeiros através da participação na economia, mas não regulações. Consequentemente, é possível modelar a relação entre políticos e empresas. Os primeiros ofertam regulação e demandam financiamento eleitoral e partidário², os últimos ofertam recursos financeiros e demandam regulação. Portanto, a regulação feita pelo Estado será dirigida não por interesse público, mas por benefício privado (Stigler 1971).

De forma breve, ao menos quatro críticas podem ser realizadas à Teoria da Regulação: a) está atrelada ao funcionamento do sistema político norte-americano (sistema bipartidário, sistema eleitoral distrital, poucos atores institucionais com poder de veto, forte dependência do financiamento eleitoral e partidário privado) e, dessa forma, tende a se tornar pouco operacional em outros cenários diferentes, a exemplo de um contexto multipartidário e com financiamento eleitoral e partidário majoritariamente público; b) o tratamento monolítico de ação do Estado, o que implica desconsiderar as disputas intrapartidárias e extrapartidárias, com a burocracia e entre instituições, isto é, as decisões são tratadas como se dependessem unicamente da vontade de um único ator (Peltzman 1989); c) ao contrário do esperado por Olson (1965), grupos de interesse difuso são capazes de mobilização, o que implica a consideração de atores concorrentes no processo regulatório (Salisbury 1969; Moe 1981; Walker 1991); d) embora o eleitor possa ser concebido como racionalmente ignorante (Downs 1999), a redução do

² A literatura costuma tratar especialmente dos recursos financeiros através do financiamento eleitoral e partidário, pois são fundamentais para as campanhas eleitorais e para a manutenção da estrutura partidária, no entanto, outros recursos também são relevantes, tais como propinas, emprego nas empresas para membros do partido, eleitores ou para o próprio político, levantamento de fundos coordenados por empresários, votos dos trabalhadores dependentes das firmas que pleiteiam regulação favorável, dentre outros (Stigler 1971; Peltzman 1989).

bem estar agregado causado por regulações ineficientes incide diretamente sobre os eleitores, permitindo que usem seu voto como forma de punição aos políticos (Becker 1983).

A preocupação com a possibilidade de captura do Estado por interesses privados desencadeou dezenas de pesquisas na economia e na ciência política. Na economia, os testes empíricos da Teoria da Regulação foram escassos e fracassaram em produzir resultados robustos (Posner 1974; Peltzman 1989). Na ciência política, os resultados encontrados acerca do efeito do financiamento eleitoral são bastante variados, sendo, em geral, assistemáticos e ambíguos (Baumgartner e Leech 1998; Baumgartner *et al.* 2009).

Dinheiro se traduz em dois instrumentos empregados pelos grupos de interesse anteriormente elencados: contribuição eleitoral e lobby. No que diz respeito a primeira, as pesquisas não produziram inferências robustas (Brunell 2005; Baumgartner *et al.* 2009; Santos *et al.* 2015). Tais estudos enfrentam problemas críticos de endogeneidade, isto é, a contribuição eleitoral pode ser simultaneamente causa e efeito da colaboração do político. Além disso, geralmente são estudos de caso ou de poucos casos, o que os torna intrinsecamente vulneráveis ao viés de seleção (Baumgartner *et al.* 2009). Os resultados de tais pesquisas têm indicado que, quando os doadores são empresas e grupos de interesse, a motivação do ato de contribuir financeiramente para eleições não é alterar e alinhar as preferências do parlamentar às suas, mas reforçar as preferências de parlamentares com perspectivas similares as do doador. Por outro lado, as doações também podem ser instrumentais, de forma a garantir uma relação amistosa entre parlamentares e grupos³, tudo isso, é claro, ponderado pela centralidade que as instituições reservam para algumas funções políticas estratégicas, tais quais, no caso brasileiro, o relator no processo legislativo, os presidentes de comissões, os líderes partidários, membros da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados e Senado Federal, dentre outras (Santos *et al.* 2017).

Baumgartner *et al.* (2009) desenvolveram uma intensa pesquisa com grupos de interesse a partir da amostragem de *issues* reportadas nos relatórios de prestação de contas de atividades de lobby para o Congresso dos Estados Unidos. Apoiados neste estudo, os autores conseguiram testar o efeito do financiamento eleitoral e lobby sobre o comportamento parlamentar. Ao fim, não encontraram coeficiente estatisticamente significativo. As coalizões com o maior volume de contribuições eleitorais e/ou maior gasto com lobby conseguiram o resultado perseguido em apenas metade dos casos.

Para o caso brasileiro, há um estudo pioneiro realizado por Santos *et al.* (2015), que buscou averiguar se as doações empresariais e corporativas impactaram sobre a chance de cooperação dos deputados com o empresariado nas votações nominais. Os resultados indicaram que a cooperação com o empresariado é relativamente pequena. Além disso, os coeficientes do financiamento empresarial não apresentaram significância estatística, embora em dois de três modelos, o efeito das doações tenha sido positivo.

3 Brunell (2005) trata isso de maneira bastante criativa chamando de doações sinceras aquelas motivadas por compartilhamento de preferências e doações estratégicas aquelas destinadas a gerar relações amistosas e mitigar perdas eleitorais com parlamentares de ideologia dissonante do doador.

O debate acerca dos efeitos da ação dos grupos de interesse sobre o comportamento parlamentar, portanto, ainda é uma questão em aberto, tanto no que diz respeito às contribições eleitorais, quanto ao lobby, ainda que os recursos financeiros sejam sempre suspeitos, como afirmam Baumgartner *et al.* (2009 194):

“enquanto ninguém duvida de que dinheiro é importante e, embora não existam dúvidas de que os grupos ricos conseguem maior acesso aos *policy makers* e líderes políticos que outros grupos na sociedade, se isso significa que eles necessariamente se garantem em Washington, conseguindo as políticas públicas que querem, quando querem, é outra questão”⁴.

Os recursos financeiros se tornam ainda mais relevantes para o caso do financiamento eleitoral brasileiro, visto que até a recente proibição do financiamento eleitoral por parte de pessoas jurídicas, observou-se um progressivo e substancial aumento no volume das doações por empresas, assim como sua concentração em poucos doadores, o que aumenta o risco da possível captura. Especial relevância assume tal debate na medida em que vasta parte dos estudos indicam uma associação positiva e estatisticamente significativa entre dinheiro e voto (Mancuso 2015).

2.2 RELAÇÕES ENTRE PARTIDOS POLÍTICOS E GRUPOS DE INTERESSE

Partidos e grupos de interesse partilham de muitas características em comum: a) são organizações coletivas; b) atuam no âmbito político; c) possuem função de representação. No entanto, apenas os primeiros exercem a representação política institucional, isto é, estão aptos a concorrer nas eleições e, conseqüentemente, gerir diretamente o poder público (Mancuso 2004). Ambos os conceitos são objeto de intensa disputa há muito tempo, a única diferença é de base comportamental: grupos de interesse não assumem os custos da exposição política nas eleições (Pasquino 1982). Entretanto, o ambiente político se tornou cada vez mais complexo nas últimas décadas e a identidade partidária reduziu significativamente nas democracias consolidadas (Dalton, McAllister e Wattenberg 2003). Paralelo a isso observou-se, no Brasil, o aumento progressivo da presença dos grupos de interesse na Câmara dos Deputados (Santos 2014).

Poucos estudos se atentaram para as relações entre grupos de interesse e partidos políticos. O que o considerável aumento da literatura sobre grupos de interesse da década de 1960 e 70 legou foi um enquadramento de macro relações entre esses dois atores. Segundo Panebianco (1990) e Pasquino (1982), essas relações podem ser de três tipos: a) domínio, isto é, os partidos controlam os grupos de interesse, uma vez que estes são dependentes dos seus recursos. Assim, a capacidade dos grupos de representar interesses específicos fica prejudica-

4 No original: “While no one doubts that money matters, and while there is no question that the wealthy enjoy greater access to policy makers and political leaders than other groups in society, whether this means that they can necessarily write their ticket in Washington, getting the policies they want when they want them, is another question”.

da devido à ausência de autonomia e assume conteúdo ideológico, o que impacta diretamente na capacidade dos grupos de alcançarem seus objetivos, pois se integram a disputa política plena (entre partidos); b) subordinação, que ocorre quando os partidos são emanações de grupos de interesse, isto é, existe uma dependência inversa ao domínio. Nesse caso, partidos dependem estruturalmente do apoio de grupos de interesse, o que implica em ingerências dos grupos nas atividades partidárias, tais como o recrutamento, a seleção de candidatos, a ação restrita à determinadas áreas políticas, dentre outras, que reverberam numa dificuldade da construção de programas partidários amplos; c) intercâmbio equilibrado, ou seja, relações mutuamente benéficas. Este tende a ser o tipo de relação mais difundida em sistemas democráticos, onde existe algum grau de afinidade entre grupos e partidos, mas não a colonização de um pelo outro.

Existem alguns poucos exemplos na literatura acerca das macrorrelações anteriormente elencadas. LaPalombara (1964), ao tratar do caso dos grupos de interesse na Itália, aponta para a existência de relações de *parentela*. Segundo ele, os grupos possuem forte teor ideológico, o que resulta numa intensa associação com os partidos políticos. O sucesso do grupo está estritamente associado ao do seu partido político. Nesse sentido, não haveria uma ação autônoma dos grupos, o que caracterizaria a dominação. Rivera (2002) observa o caso do México e retrata um período em que ocorreu uma forte ingerência no Partido Republicano Institucional (PRI) pela cúpula do setor empresarial através do Conselho Mexicano de Empresários⁵, o que implicou, ainda que com diversos desentendimentos, na seleção dos candidatos à presidência pelo partido, caracterizando subordinação.

Apesar das intensas relações entre partidos políticos e grupos de interesse, ambos foram estudados separadamente (Thomas 2001; Allern e Bale 2012). Além disso, uma vasta literatura se produziu acerca dos partidos políticos, ao contrário do que ocorreu com os grupos de interesse, área que entrou em decadência na ciência política ainda na década de 1960 (Baumgartner e Leech 1998). O que se sabe remete à literatura sobre a relação entre sindicatos e partidos socialistas/comunistas na Europa da segunda metade do séc. XX (Duverger 1972). No entanto, o tema é abordado a partir da sociologia ou estritamente na ótica dos partidos e não se atém às relações organizacionais. Apenas recentemente, a preocupação acerca dos vínculos entre partidos políticos e grupos de interesse passou a despertar mais interesse dos pesquisadores da segunda área (Thomas 2001).

A literatura sobre partidos aponta para a transição de partidos de massa para os *catch-all*, isto é, de partidos com sólidos vínculos sociais para aqueles que mantêm relações *ad hoc* instrumentais para fins eleitorais (Kirchheimer 1966; Allern e Bale 2012). Portanto, da perspectiva dos pesquisadores de partidos políticos, o que se observa é um distanciamento cada vez maior entre partidos e grupos, isto é, estão se tornando organizações progressivamente mais independentes. Entretanto, há quem alegue que as relações entre partidos e grupos não declinaram, mas que alguns tipos de relações foram substituídos por outros (Poguntke 2006). Em geral, observa-se o declínio, embora sem um padrão (Thomas 2001). Portanto, há diferen-

5 No original: “Consejo Mexicano de Hombres de Negocios”.

tes formas de abordar o tema e nenhum consenso. Tal qual afirmam Allern e Bale (2012: 12): “a relação entre partidos políticos e grupos de interesse é, pois, um fenômeno multidimensional e como estudá-lo está aberto ao debate”⁶.

Schattschneider (1942) sugeriu que, em considerável parte das vezes, há uma forte competição pela representação entre partidos políticos e grupos de interesse. Dessa forma, seria natural esperar que sistemas partidários pouco institucionalizados sejam colonizados por grupos de interesse, pois estes últimos são organizações mais próximas dos representados que os partidos políticos devido ao tamanho da agenda. Os partidos buscam oferecer uma representação ampla, de forma a agregar o maior número possível de eleitores, enquanto os grupos de interesse são fortemente associados às demandas específicas. Logo, quando os partidos são fortes, eles conseguem inserir dentro do seu programa parte das demandas dos grupos de interesse, realizando a função de agregação de interesses (Almond e Powell 1980). A capacidade de representação dos grupos de interesse também é objeto de intensa disputa (Salisbury 1969; Moe 1981) e não desperta nenhuma atenção por parte dos teóricos da representação (Saurugger 2008).

Observando o financiamento eleitoral para as campanhas da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos, Brunnell (2005) verifica a existência de relações baseadas em ideologia entre tipos de doadores e partidos, resultado este que contraria a argumentação comum dos pesquisadores de grupos de interesse de que as doações, especialmente no caso norte-americano, são instrumentos para garantir o acesso aos parlamentares (Lowery e Brasher 2004). Para ele, a literatura superestima o argumento de troca de doações por acesso, negando a filiação ideológica dos grupos. Garantir acesso a um parlamentar é uma meta secundária quando é possível garantir a cooperação dele por partilhar de posições ideológicas semelhantes. A crítica, no entanto, aponta que os grupos de interesse financiam ambos os partidos. Para o autor, tal fato não invalida a filiação ideológica de grupos aos partidos, especialmente no caso norte-americano, pois a organização do sistema partidário torna demasiado custoso e arriscado apostar em apenas um lado.

Por fim, os resultados encontrados demonstram que sindicatos são mais ideológicos que grupos empresariais. Os primeiros doam uma maior quantidade e, mais frequentemente, ao Partido Democrata, enquanto que os últimos o fazem com o Partido Republicano, só que com menor intensidade, revelando uma forte filiação ideológica dos sindicatos aos democratas e uma filiação não tão forte, mas ainda assim considerável, dos grupos empresariais aos republicanos. Entretanto, alguns aspectos da dinâmica política são capazes de relativizar tais relações, tais como o *status* dos candidatos (*incumbent*, *challenger* ou *open seat*) e a condição de partido majoritário imediatamente antes das eleições.

Ao final, há muitas perguntas sem respostas. Brunell (2005), por exemplo, une, em alguma medida, o debate sobre as relações entre parlamentares, grupos de interesse e partidos políticos. Seria a influência via partido o determinante final do comportamento parlamentar?

6 No original: “*The relation between political parties and interest groups, then, is a multidimensional phenomenon, and how to study it is open to debate*”.

Seriam as múltiplas relações nessa tríade o fator explicativo predominante? Qual é, afinal, o impacto das relações entre partidos e grupos de interesse sobre o comportamento parlamentar? Todas essas questões ainda aguardam respostas.

Em um dos poucos estudos sobre o tema no Brasil, Kinzo (1997) alega que os partidos políticos são pouco importantes para os grupos de interesse, porque os parlamentares gozam de considerável grau de liberdade em relação aos seus partidos e, diante de um alto grau de fragmentação partidária, é menos custoso para os grupos negociarem diretamente com os parlamentares. O cenário resulta na formação de grandes blocos suprapartidários representantes de interesses específicos, tais como a “Bancada Ruralista”, responsável pela representação dos produtores rurais no Congresso.

3. DESENHO DA PESQUISA

O objetivo desse artigo é identificar fatores capazes de impactar a confiança dos deputados nos grupos de interesse empresariais. Para isso, foi elaborado um desenho exploratório de teor quantitativo explicado a seguir.

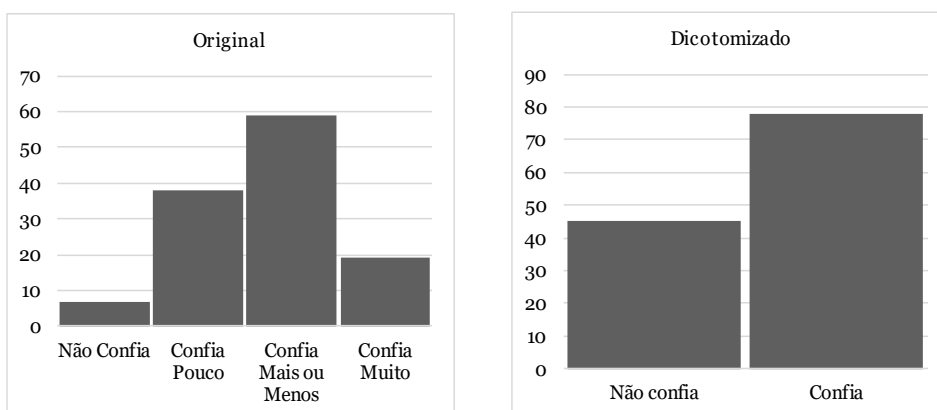
Os dados empregados nessa pesquisa são oriundos principalmente da pesquisa *Elites Parlamentares*, edição 54^oLegislatura (2011-2015), desenvolvida pelo Centro de Estudos Legislativos da Universidade Federal de Minas Gerais. A pesquisa consiste num *survey* aplicado a uma amostra de deputados federais ponderada pelo tamanho das bancadas dos partidos na Câmara dos Deputados. Os questionários foram aplicados ao longo do ano de 2014 para 123 deputados federais.

A variável dependente, confiança do parlamentar em grupos empresariais, deriva da seguinte pergunta: “Em relação às pessoas, aos grupos e às instituições listados a seguir, gostaria de saber quanta confiança o(a) Sr.(a) deposita em suas atuações na vida pública: confia muito, confia mais ou menos, confia pouco ou não confia?”. Em seguida, são listados, dentre outras instituições e grupos, os partidos políticos, os grupos empresariais e os sindicatos. A pergunta oferece ao entrevistado a oportunidade de escolher uma entre quatro opções. No entanto, a distribuição das respostas, como apresentado no Gráfico 01, impede o tratamento desses dados numa regressão logística ordenada, pois o número reduzido de observações é distribuído de forma assimétrica, o que impactaria negativamente na significância estatística dos coeficientes. Portanto, resta, por exclusão, o emprego de regressão logística binária, o que permite contornar o problema do número reduzido de observações nas categorias. Todavia, induz a outro, qual seja, o de como transformar quatro categorias em duas. A recategorização ideal isolaria a ausência de confiança de alguma confiança. Entretanto, essa opção tornaria inviável a aplicação da regressão logística da mesma forma que os dados brutos: a variação na dependente ficaria extremamente reduzida. Destarte, o ponto de corte empregado foi agrupar as categorias “não confia” e “confia pouco”, que assumiu o valor “0”, e “confia mais ou menos” e “confia muito”, que assumiu o valor “1”, contrapondo uma categoria daqueles que confiam pouco ou nada com aqueles que confiam mais ou menos ou muito. Em virtude da natureza no-

cional e dos dois níveis de codificação da variável dependente, o método estatístico da regressão binária logística se torna apropriado.

As perguntas sobre confiança presentes em *surveys* tratam tipicamente de instituições e revelam a percepção sobre efetividade e legitimidade. Contudo, em raros momentos são orientadas para grupos de interesse, o que implica certo grau de dificuldade em seu tratamento, especialmente quando os entrevistados são políticos em exercício de mandato eletivo, pois os significados possíveis são ampliados. Ademais, a variável confiança é empregada em diferentes áreas das ciências humanas, o que implica diferentes concepções. Apesar disso, o conceito básico de confiança radica a sua natureza relacional e a presença do risco ou vulnerabilidade na interação, o que, em última instância, afeta a coesão social, fator indispensável ao funcionamento das sociedades modernas (Moisés 2005).

Gráfico 01: Frequência Absoluta da Confiança Parlamentar nos Grupos Empresariais.



Fonte: Elites Parlamentares (2014).

No âmbito da ciência política, a confiança nas instituições é uma avaliação de adesão aos seus princípios normativos, isto é, um indicador acerca da legitimidade (Pettit 1998; Offe 1999; Warren 1999). No entanto, após extensa controvérsia acerca da sua validade, a confiança política passou a ser tratada como uma forma multidimensional de relação dos cidadãos com as instituições. Isso implica diferentes sentidos a depender da forma da pergunta: o vínculo à comunidade política, a adesão aos valores que norteiam o regime, o desempenho específico do regime, a compatibilidade normativa entre instituições e regime e o desempenho das instituições mediado pelos atores políticos (Moisés 2005). A corrente racionalista trata o fenômeno da confiança como uma expectativa racional de cooperação na interação entre atores para a consecução de fins individuais e coletivos (relação de *principal-agent*), rechaçando a ideia de confiança na interação ator-instituição. Nesse contexto, a imprevisibilidade do comportamento humano resultaria quase sempre em danos ou risco de danos para a(s) parte(s). Entretanto, a relação de confiança, embora necessária, é insuficiente para determi-

nar os resultados da interação (Hardin 1999).

Este artigo se embasa na perspectiva racionalista para analisar a confiança dos deputados nos grupos de interesse empresariais. Ressalta-se que a pergunta utilizada para mensuração da variável não foi refinada e, por isso, sofre de problemas de imprecisão quanto ao seu significado, tendo em vista a multidimensionalidade do conceito. Dessa forma, a confiança de um parlamentar pode assumir múltiplos sentidos associados à legitimidade ou efetividade da ação dos grupos empresariais tendo em vista o regime democrático. Todavia, partindo da perspectiva racionalista, os deputados também interagem com os grupos de interesse como atores políticos, o que possibilita tratar a relação em sua concepção econômica, isto é, como uma expectativa racional de cooperação (baseada em indicadores como interesses semelhantes, alinhamento ideológico, experiência de negociações anteriores, reputação, etc.) na interação entre atores para benefícios mútuos – apoio eleitoral e decisões políticas favoráveis (Stigler 1971). Sendo assim, confiança torna-se uma variável central para explicar a cooperação de deputados para com os grupos de interesse.

Assumindo a perspectiva racional da confiança, torna-se necessário definir o produto da interação. De acordo com a Teoria da Regulação, os políticos demandam voto e financiamento de quem está disposto a “comprar” seus serviços, enquanto os grupos de interesse empresariais buscam por regulações favoráveis, isto é, que possibilitem a aferição de lucro artificial (limitação do acesso de novos concorrentes ao mercado, subsídios públicos, redução dos custos produtivos). Nesse contexto, a confiança dos políticos significa a expectativa de apoio eleitoral por parte dos grupos empresariais após sua cooperação, isto é, o seu apoio político às demandas dos grupos. No caso dos grupos, a confiança tem sentido de uma expectativa de receber o apoio político do candidato após sua cooperação, ou seja, apoio eleitoral. Se os grupos cumprem a expectativa do político, ele mantém sua confiança. Caso contrário, deixa de cooperar, pois não tem previsibilidade acerca da ação dos grupos. Portanto, a confiança do político nos grupos de interesse é função da experiência de sucesso anterior, isto é, do apoio eleitoral fornecido pelos grupos após a cooperação do político, da reputação e outros fatores que possibilitam reduzir a imprevisibilidade da ação cooperativa dos grupos de interesse e os que possibilitam mitigar danos da quebra de confiança, tais como ideologia, efeito da cooperação com os grupos para com o eleitorado, etc.

Não faz sentido falar de confiança quando um político recebe apoio eleitoral antes de cooperar, pois o fenômeno requer imprevisibilidade acerca da ação futura: qual o papel da confiança de um parlamentar em um grupo quando este último assume os custos da aposta em relação ao seu comportamento futuro e apoia sua campanha? Nessas circunstâncias, o problema recai sobre a confiança do grupo no parlamentar. Portanto, supõe-se que o apoio eleitoral recebido pelos políticos dos grupos de interesse na eleição anterior seja uma recompensa por sua cooperação ocorrida antes desta, o que acarreta a manutenção da confiança. Essa relação é confirmada pela literatura para o caso brasileiro. Santos *et al.* (2017) realizaram uma pesquisa de *survey* com os grupos de interesse registrados na Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados e os resultados encontrados apontam que os grupos empresariais

preferem maciçamente financiar candidatos com posições conhecidas e que estejam alinhados com suas preferências (86,6%), em seguida, preferem financiar candidatos do próprio grupo (6,7%) e candidatos com posições desconhecidas (6,7%). Dessa forma, os grupos empresariais raramente assumem os riscos de apostar e financiar um candidato com as posições desconhecidas. Apesar dos grupos optarem pela estratégia de financiar candidatos alinhados e com posições conhecidas, as possibilidades restantes não podem ser eliminadas, porque os mesmos entrevistados apontaram quase unanimemente que financiar campanhas aumenta as chances de conquistar apoio do deputado às demandas do grupo durante o mandato.

De maneira simplificada, a confiança (C), do político i em relação ao grupo j no tempo t , pode ser explicada pela experiência anterior de interação (Exp) de i com j no tempo $t-1$, a reputação (Rep) de j no meio político no tempo t , o alinhamento ideológico ($AlinIdeo$) entre i e j no tempo t e outros fatores (e).

$$C_t^{ij} = \beta Exp_{t-1}^{ij} + \beta Rep_t^j + AlinIdeo_t^{ij} + e$$

Partindo dessa formulação, o apoio eleitoral advindo dos grupos empresariais recebido pelo deputado e o número de mandatos se enquadram na experiência anterior de interação. A experiência política do deputado também afeta o seu conhecimento da reputação dos grupos empresariais, o que vale, ainda, para o exercício anterior da profissão de empresário (como público potencial para integrar grupos empresariais, ter sido empresário aumentaria o grau de conhecimento acerca deles). Por fim, a percepção do grau de regulamentação econômica ideal se enquadra no alinhamento ideológico.

Um problema fundamental emerge no modelo explicativo oriundo do efeito simultâneo da experiência anterior de interação de i com j para a confiança de j em i e o inverso. Portanto, é provável que a confiança de j em i esteja correlacionada com a confiança de i em j . Logo, há uma relação teleológica entre a confiança dos políticos nos grupos de interesse e a destes nos primeiros, ou seja, no modelo proposto é impossível distinguir se os políticos confiam nos grupos porque são apoiados eleitoralmente ou se são apoiados porque confiam nos grupos. Estando a confiança correlacionada, ambos os eventos são plausíveis de ocorrência.

A principal variável independente deriva da percepção do parlamentar em relação a importância do apoio dos grupos de interesse empresariais para sua campanha e foi desenvolvida a partir da seguinte pergunta: “Além dos recursos financeiros utilizados nas campanhas eleitorais, o apoio de pessoas, grupos ou organizações são fatores que também influenciam o resultado das urnas. No seu caso, qual teria sido a importância dos fatores listados a seguir (muita, alguma, pouca, nenhuma)”. Em sequência, foram listados fatores como o apoio de prefeitos, de vereadores, do partido, de líderes empresariais, de líderes comunitários ou sindicais, etc. Foram selecionadas a relevância eleitoral de líderes empresariais para explicar a confiança nos grupos empresariais e a relevância eleitoral do partido para variável controle, uma vez que se trata de uma via alternativa para a mobilização de recursos humanos e materiais para campanhas eleitorais.

Baseando-se na literatura do campo, a hipótese geral a ser testada neste estudo assume a seguinte forma: quanto maior a importância do apoio dos grupos empresariais para a eleição de um candidato, maior a confiança do político nos respectivos grupos de interesse. Como apontado anteriormente, apesar da literatura perseguir esta hipótese, os resultados não a corroboraram com robustez até o momento. Além disso, a colaboração do parlamentar é relacionada exclusivamente com o financiamento por parte dos grupos, ignorando os possíveis efeitos do lobby (Baumgartner *et al.* 2009; Santos *et al.* 2015; Figueiredo Filho 2009). Devido ao tratamento separado das variáveis apoio eleitoral financeiro e não financeiro dos grupos de interesse empresariais, a hipótese se divide em duas:

Hipótese 01: Quanto mais importante a colaboração não financeira dos grupos empresariais para a eleição do candidato, maiores são as chances de que este confie nos respectivos grupos;

Hipótese 02: Quanto maior o volume de financiamento empresarial destinado a um candidato, maiores as chances de que este confie nos grupos empresariais.

A variável financiamento eleitoral empresarial complementa a importância dos grupos de interesse empresariais na performance eleitoral dos deputados. Até as eleições de 2014 foi possível a doação de empresas e associações. Logo, a contribuição dos grupos de interesse empresariais fluía através das empresas, associações empresariais ou como doação de pessoa física. Esta última modalidade implicava em teto de valores significativamente mais baixos calculados a partir de limites percentuais, respectivamente, 2% do faturamento bruto e 10% dos rendimentos brutos⁷. Os dados de financiamento de campanha aqui empregado originam da pesquisa Dinheiro e Política⁸ (IPEA 2017) e são referentes às eleições para deputado federal de 2010.

Devido à alta concentração do financiamento eleitoral, em suas diferentes modalidades, em poucos candidatos, optou-se por empregá-la em logaritmo natural, de forma a se aproximar de uma distribuição normal e melhorar a qualidade do ajuste da variável. As fontes de financiamento foram divididas em quatro categorias: a) empresas, oriundas do somatório de todas as receitas de pessoas jurídicas, exceto as vinculadas aos partidos e comitês eleitorais; b) partido, resultante do somatório das receitas oriundas de partidos políticos e comitês eleitorais; c) autofinanciamento, equivalente ao somatório das receitas oriundas do próprio candidato; d) pessoa física, decorrente do somatório de todas as doações vinculadas à pessoa física, exceto as do próprio candidato.

7 Lei nº 9.504/1997.

8 Os dados acerca de financiamento eleitoral, cedidos pela equipe da pesquisa Dinheiro e Política (IPEA 2016-17), foram de fundamental importância para o desenvolvimento deste trabalho, por isso, sou muito grato pela cooperação dos professores Acir Almeida (IPEA), Manoel Santos (UFMG) e Wagner Mancuso (USP), coordenadores do projeto. Tal pesquisa buscou analisar a influência dos grupos de interesse através de contribuições eleitorais e lobby sobre os resultados políticos produzidos no âmbito da Câmara dos Deputados e analisar modelos alternativos da regulamentação de ambas atividades. Dessa forma, foram coletados dados acerca do financiamento eleitoral dos deputados federais nas eleições de 2010 e categorizados entre as quatro modalidades de financiamento já citadas a partir do Código Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e o Código Nacional de Pessoa Física (CPF).

As variáveis de autofinanciamento, financiamento partidário e por pessoa física são empregadas como controles, uma vez que são fontes de financiamento alternativos. A expectativa é que a não dependência financeira dos grupos de interesse, ou seja, o emprego de formas alternativas de financiamento, implique na redução das chances do parlamentar confiar nos grupos de interesse. O mesmo é esperado da variável importância do apoio do partido na campanha do deputado, oriunda da mesma pergunta sobre a relevância do apoio dos grupos de interesse no processo eleitoral.

Seguindo as sugestões de Mancuso (2015: 174), foram inseridas variáveis controle associadas ao perfil do parlamentar, uma vez que são capazes de reduzir a endogeneidade. Nesse sentido, foram avaliados três fatores: a percepção em relação à regulação da economia, a profissão anterior e o tempo de exercício de mandatos como deputado federal.

A inclusão da variável acerca da percepção do grau de regulação econômica ideal busca controlar a predisposição do deputado confiar nos grupos empresariais por conceber o comportamento natural das empresas no mercado como forma ótima de alocação dos recursos econômicos em uma sociedade. A dimensão econômica é parte essencial, mas não exclusiva, daquilo que comumente se designa ideologia (Power e Zucco 2009; Lucas e Samuels 2010; Tarouco e Madeira 2013). Como se avalia a confiança nos grupos empresariais, cujos interesses são essencialmente econômicos, optou-se por empregar uma variável mais focalizada que ideologia, mitigando o problema da “direita envergonhada”⁹. No entanto, o problema do referencial subjetivo permanece, uma vez que foi empregada a seguinte pergunta: “No debate econômico sobre modelos de regulação, o(a) Sr(a) poderia me dizer se é mais favorável a uma economia regulada pelo Estado ou pelo mercado?”. Em seguida, foi solicitado ao parlamentar que indicasse sua posição numa escala de 1 a 10, onde 1 indica “máxima presença do Estado na economia” e 10, “máxima liberdade para o mercado”. Embora possa ocorrer um enquadramento coletivo semelhante, os extremos da escala não são referenciais objetivos, sendo, portanto, vulneráveis a diferentes interpretações pelos entrevistados. Porém, o uso de escalas semelhantes é bastante comum e aceito no âmbito das pesquisas que buscam mensurar ideologia (Power e Zucco 2009). Enfim, optou-se por empregá-la em sua forma original.

As variáveis relacionadas ao número de mandatos e à profissão anterior foram operacionalizadas através de dados retirados da biografia oficial dos parlamentares disponíveis no sítio da Câmara dos Deputados. A literatura aponta que os parlamentares tendem a confiar mais nos grupos de interesse que a população em geral, especialmente na América Latina, pois na região as práticas de representação são pouco aceitas pela opinião pública, até mesmo as realizadas pelos partidos políticos. Em sentido contrário, os parlamentares, por estarem mais expostos à pressão dos grupos em suas atividades cotidianas, compreendem a importância da participação deles subsidiando o processo legislativo (Gozetto e Thomas 2014). Em ambos os casos, a expertise é um fator importante para explicar a confiança dos parlamentares

9 Tendência dos deputados filiados aos partidos centristas ou de direita se autoidentificarem à esquerda, gerando o enviesamento dos dados e a ideia da inexistência ou baixa adesão à direita no Brasil (Rodrigues 1987; Power 2000).

nos grupos de interesse. Embora o número de mandatos de um parlamentar seja uma *proxy* bastante limitada da expertise de um parlamentar, optou-se por utilizá-la de forma contínua, uma vez que indicadores mais robustos demandariam dados momentaneamente não disponíveis¹⁰.

Por fim, a variável referente à profissão busca controlar a predisposição de um deputado que anteriormente tenha sido empresário confiar nos grupos empresariais por sensibilidade às demandas. Nesse sentido, sua inserção no modelo não deve ser confundida como controle do efeito de propensão à carreira política baseado em fatores relacionados à profissão. Ressalta-se haver suspeitas de que o número de empresários seja maior que o apontado na amostra, uma vez que as informações presentes nas biografias oficiais são limitadas. A variável empresário assume o valor de “1” se o deputado já foi empresário e “0” para aqueles que não foram empresários. Ademais, não foi feita discriminação quanto sua matriz, isto é, se urbano ou rural.

Ressalta-se, ainda, que inicialmente também se buscou explicar a confiança dos parlamentares nos sindicatos “de trabalhadores”, não tendo sido possível, todavia, isolar a contribuição dos membros de sindicatos ocorrida através das doações de pessoas físicas, o que inseria um problema grave de validade de mensuração da variável. Além disso, a pergunta sobre sindicatos era relativamente vaga no *survey* aplicado pela pesquisa Elites Parlamentares, pois não explicitava que se tratava de sindicatos de trabalhadores¹¹. De forma semelhante, a pergunta acerca de apoio eleitoral também presente no *survey* tratava o apoio dos sindicatos agrupado com o das associações comunitárias. Nessas circunstâncias, os resultados preliminares encontrados por modelos semelhantes aos aplicados para explicar a confiança nos grupos de interesse empresariais não apresentaram significância estatística, exceto pela variável de regulação econômica, além de efeitos inesperados, por exemplo, redução das chances de confiar nos sindicatos com o aumento do volume de financiamento de pessoa física, e efeito reduzido, por exemplo, considerar o apoio dos sindicatos como importantes para a eleição do deputado aumentava apenas 12,8% as chances do parlamentar confiar nos sindicatos quando controlado pela variável regulação econômica. Adicionalmente, o coeficiente reduz para 2,6% com a inserção das variáveis controle restantes. Portanto, para explicar a confiança dos deputados nos sindicatos será necessário fazer algumas retificações no *survey*, além de inserir uma pergunta acerca da percepção do parlamentar em relação ao volume de doações oriundas dos sindicatos.

10 O *survey* recolhe dados sobre o número de legislaturas como deputado federal, no entanto, cobre de forma limitada o exercício de cargos em outras esferas e níveis de governo, isto é, restringe-se a uma *dummy* acerca da participação em cargos de confiança e em outros cargos eletivos.

11 O Brasil manteve uma estrutura corporativista de representação de interesses mesmo após a redemocratização, o que implica a divisão entre sindicatos de trabalhadores e patronais.

4. RESULTADOS

Na amostra de 123 deputados, 78 afirmaram confiar nos grupos de interesse empresariais, isto é, 63,4%, percentual bastante superior ao encontrado por Santos *et al.* (2015) ao analisar a cooperação dos deputados da 52^o e 53^o Legislatura com a Agenda Legislativa da Indústria, 36%, o que pode indicar que a cooperação não poder ser suficientemente explicada pela confiança. Entretanto, ainda é necessário explorar a questão.

De acordo com a Tabela 01, a maior parte dos deputados tendem a atribuir pouca ou nenhuma importância ao apoio dos grupos empresariais em suas campanhas eleitorais, respectivamente, 37,4% e 26,8%. Dessa forma, a confiança parlamentar nos grupos empresariais é bastante superior à importância dos grupos nas campanhas eleitorais dos deputados, o que indica que a confiança parlamentar nos grupos empresariais não pode ser suficientemente explicada apenas pelo apoio eleitoral dos grupos. No que tange ao apoio eleitoral dos partidos políticos, a maior parte dos deputados tendem a indicar como muito importante ou com alguma importância, respectivamente, 38,2% e 27,6%. Comparando partidos políticos e grupos empresariais, os deputados tendem a apontar o apoio do primeiro como mais importante nas campanhas. Ressalta-se que um parlamentar não soube ou não respondeu sobre a relevância dos grupos empresariais, tendo sido contabilizado como *missing*.

Tabela 01: Importância do apoio dos grupos empresariais e partidos políticos nas campanhas eleitorais dos deputados.

	Grupos empresariais		Partidos Políticos	
	Freq. Abs.	%	Freq. Abs.	%
Nenhuma	33	26,8	11	8,9
Pouca	46	37,4	31	25,2
Alguma	29	23,6	34	27,6
Muita	14	11,4	47	38,2
Total	122	99,2	123	100

Fonte: Elites Parlamentares (2014).

Em relação ao volume do financiamento eleitoral dos parlamentares, expresso na Tabela 02, a maior parte é oriunda de empresas, cerca de 61 milhões, a segunda maior parte é dos partidos, aproximadamente 36 milhões. Os dois menores volumes são os oriundos de pessoa física e recurso próprio, respectivamente, 12 milhões e 15 milhões. Assim, se somados, não superam as contribuições partidárias. A média e a mediana da modalidade de financiamento empresarial é a maior, respectivamente, cerca de 500 mil e de 300 mil. Além disso, como revelado na sessão anterior, há uma concentração de recursos em poucos parlamentares, o que reflete no alto desvio-padrão, aproximadamente 564 mil. As outras modalidades reproduzem padrão de concentração semelhante. Para a modalidade de financiamento por pessoa física, a média é de aproximadamente 98 mil, a mediana, cerca de 60 mil, e o desvio-padrão apresenta

a menor dispersão entre todas as categorias de financiamento: 127 mil. O autofinanciamento possui média de aproximadamente 124 mil, mediana de 25 mil, e um desvio-padrão significativamente mais alto, cerca de 358 mil, o que indica um grau de concentração aproximado ao do financiamento empresarial. Por fim, a modalidade de financiamento partidário apresenta média de aproximadamente 293 mil, mediana de 164 mil, e desvio-padrão de 379 mil, o que implica a concentração dos recursos partidários como ocorre no financiamento empresarial.

Tabela 02: Estatística descritiva das modalidades de financiamento dos deputados (em mil reais).

Modalidade de financiamento	N	Média	Mediana	Desvio-padrão	Máximo	Mínimo	Total
Empresarial	123	499,22	302,90	564,3	2750,93	0	61403,55
Pessoa física	123	98,77	60,09	127,24	917,3	0	12148,73
Próprio	123	124,74	25	358,3	2922,3	0	15342,59
Partidário	123	293,12	164,75	379,61	1918,96	0	36053,53

Fonte: Dinheiro e Política (IPEA 2017).

A Tabela 03 apresenta o resultado dos modelos que buscam explicar a confiança parlamentar nos grupos empresariais. As duas principais variáveis explicativas mobilizadas neste artigo apresentaram o sinal esperado e significância estatística em todos os modelos, ou seja, o apoio eleitoral e as doações dos grupos empresariais impactam positivamente na confiança dos deputados. Tendo por referência o Modelo 03, quando um deputado indica que os grupos empresariais foram pouco importantes na sua campanha, as chances de que este confie nos grupos empresariais crescem 2,3 vezes se comparado a quando aponta que o apoio dos grupos de empresariais não teve nenhuma importância na sua campanha eleitoral, ao nível de significância de 0,1, mantendo tudo mais constante. Ao se aumentar a importância do apoio eleitoral dos grupos empresariais nas campanhas dos deputados, as chances de que estes confiem nos grupos também aumentam. Quando um deputado aponta que o apoio eleitoral teve alguma importância na sua eleição, as chances de que este confie nos grupos empresariais crescem 4,29 vezes em relação a situação em que os grupos empresariais não tiveram nenhuma importância na campanha eleitoral de um deputado, ao nível de significância de 0,05, *ceteris paribus*. A expectativa de uma relação linear entre importância do apoio dos grupos empresariais e as chances de que um deputado confie neles é frustrada pelo coeficiente menor de quando o deputado atribui alta importância do apoio dos grupos empresariais na campanha em relação aos casos anteriores. Adicionalmente, não é possível rejeitar a hipótese nula, isto é, de que a alta importância dos grupos empresariais na campanha de um deputado implique em chances maiores de confiança neles do que quando não possuem importância. Portanto, os dados apontam para uma relação parabólica entre apoio eleitoral dos grupos empresariais e confiança dos deputados neles em que o ponto máximo se encontra na categoria alguma importância do apoio nas campanhas eleitorais dos deputados.

No que diz respeito ao financiamento eleitoral empresarial, os resultados apontam para coeficientes esperados e com significância estatística em todos os modelos. Tomando por referência o Modelo 03, o aumento de 10% nas contribuições eleitorais empresariais implica no aumento de 1,78% nas chances do deputado confiar nos grupos empresariais, ao nível de significância de 0,05 e mantendo o restante das variáveis constantes. Portanto, os resultados encontrados acerca do efeito do financiamento eleitoral empresarial sobre a confiança dos deputados nos respectivos grupos reafirmam a associação já apontada pela literatura no caso da cooperação parlamentar com a indústria (Santos *et al.* 2015). Por outro lado, os resultados acerca do apoio eleitoral não financeiro, embora confirme o sentido apontado pela literatura (Stigler 1971), são inéditos para o caso brasileiro.

A percepção de regulação econômica obteve resultado esperado e estatisticamente significativo, isto é, o aumento de 1 posição na escala em direção a uma concepção de regulação econômica pelo mercado implica no aumento de 16,6% nas chances de um deputado confiar nos grupos empresariais, ao nível de confiança de 0,90. Ter sido empresário também obteve resultado esperado e estatisticamente significativo. Tendo por referência o Modelo 03, ser empresário implica no aumento de 2,751 vezes as chances de confiar nos grupos empresariais em relação aos que nunca exerceram a profissão, ao nível de confiança de 0,95. Em ambos os casos, os resultados encontrados reforçam as relações apontadas pelo modelo desenvolvido para tratar da confiança entre atores. O alinhamento ideológico produzido pelo compartilhamento das percepções econômicas permite que os atores reduzam a imprevisibilidade do comportamento da parte em interação, facilitando a confiança. Além disso, em caso de quebra da confiança, a atuação pautada pelas próprias crenças do parlamentar mitigaria os efeitos danosos da decisão de cooperar com os grupos em relação ao seu eleitorado. No caso da variável ser empresário, seu efeito sobre a confiança parlamentar reforça as suposições do modelo acerca do efeito da profissão sobre às preferências dos parlamentares e no conhecimento da reputação do grupo empresarial.

Tabela 03: Modelos explicativos da confiança parlamentar nos grupos empresariais.¹²

Variáveis	Modelo 01	Modelo 02	Modelo 03
Constante	0,029*** (1,226)	0,025*** (1,276)	0,081 (2,054)
Apoio empresarial baixo	2,534** (0,51)	2,285* (0,526)	2,301* (0,56)
Apoio empresarial regular	2,99** (0,595)	3,114** (0,613)	4,298** (0,654)

12 São apresentados os exponenciais dos coeficientes das variáveis nominais para facilitar a interpretação. Para as variáveis do logaritmo do financiamento são apresentados os coeficientes, pois, devido a presença de logaritmo nas variáveis independentes e dependente, a relação entre ambas torna-se uma taxa de elasticidade. Entre parêntese são apresentados os desvios-padrão do coeficiente das variáveis. O exponencial dos coeficientes pode ser interpretado como razão de chance ou como percentual a partir da fórmula $(\exp. (\beta) - 1) * 100$.

	2,477	2,18	2,333
Apoio empresarial alto	(0,796)	(0,818)	(0,875)
Log. financiamento empresarial	0,186**	0,155**	0,178**
	(0,092)	(0,091)	(0,098)
Regulação Econômica	1,234***	1,175**	1,166*
	(0,088)	(0,095)	(0,1)
Empresário		2,671**	2,751**
		(0,525)	(0,566)
Número de mandatos		1,163	1,201
		(0,136)	(0,146)
Log. autofinanciamento		0,019	-0,009
		(0,053)	(0,057)
Log. financiamento partidário			-0,055
			(0,097)
Apoio partidário baixo			0,298
			(1,094)
Apoio partidário regular			0,152**
			(1,094)
Apoio partidário alto			0,342
			(1,066)
Log. financiamento pessoa física			0,059
			(0,077)
N	121 ¹³	121	121
R ² Cox & Snell	0,173	0,204	0,238
R ² Nagelkerke	0,237	0,279	0,326
Qui-quadrado	23,054***	27,607***	32,862***

*P-valor \leq 0,1; **P-valor \leq 0,05; ***P-valor \leq 0,01, para testes unilaterais.

Fonte: Elaboração própria.

A *proxy* de experiência política não obteve significância estatística, apesar dos coeficientes manifestarem sentido esperado. Portanto, o aumento do número de mandatos de um deputado não tem efeito sobre as chances de confiar nos grupos empresariais. O problema nesta variável já era previsto, uma vez que o número de mandatos como deputado federal é uma *proxy* muito limitada da experiência política, pois não contabiliza a experiência em outras esferas de governo (Poder Executivo) e níveis da federação (municípios e Estados).

O logaritmo do autofinanciamento apresentou um coeficiente com sentido esperado

¹³ Duas observações foram retiradas do modelo devido a não resposta. Uma no caso da importância do apoio eleitoral dos grupos empresariais e outra na questão acerca da percepção do grau de regulamentação econômica ideal.

e outro não. Todavia, não obteve significância estatística e, dessa forma, as relações verificadas na amostra não podem ser aplicadas ao universo. O autofinanciamento tem conexão lógica com as características que predisõem o deputado a confiar nos grupos empresariais. Assim, embora se espere que a redução da dependência eleitoral de um deputado em relação aos grupos de interesse também reduza a confiança neles, se este tiver sido um empresário e com uma percepção de regulação econômica alinhada ao mercado, o aumento do volume do autofinanciamento não implicará na redução da confiança nos grupos empresariais. Portanto, para que seja possível avaliar o efeito do autofinanciamento sobre a confiança parlamentar nos grupos de interesse será necessário usar termo interativo nas variáveis citadas, o que implica redução dos graus de liberdade e o aumento do erro-padrão dos estimadores. Para tanto, deve-se ampliar a amostra.

O logaritmo do financiamento partidário não apresentou significância estatística, embora tenha apresentado sinal esperado. De forma semelhante ao autofinanciamento, deveria se esperar que o aumento do financiamento partidário reduzisse a dependência eleitoral dos deputados em relação aos grupos de interesse e, por consequência, a confiança neles. No entanto, o financiamento partidário padece de mal semelhante ao do autofinanciamento, isto é, o efeito de fatores que predisõem a confiança dos partidos em grupos de interesse. No caso dos grupos empresariais, seria esperado que o efeito do aumento do volume de financiamento de partidos alinhados a uma concepção de regulação econômica pelo Estado reduzisse a confiança dos seus deputados nos grupos empresariais, entretanto, o mesmo não ocorreria e se ocorresse teria menor intensidade, com os partidos alinhados a uma concepção de regulação econômica pelo mercado. Novamente, para que fosse possível testar tais relações seria necessário empregar um termo interativo entre financiamento partidário e concepção de regulação econômica do partido.

A importância eleitoral do apoio partidário apresentou coeficientes esperados, embora apenas um tenha obtido significância estatística. No Modelo 03, quando o apoio partidário tem alguma importância na campanha eleitoral de um deputado, as chances de confiar nos grupos empresariais reduzem 84,8% em relação a ausência de importância do apoio partidário, ao nível de confiança de 0,95. Os coeficientes para a baixa e alta importância do apoio partidário não apresentaram significância estatística. Tal resultado corrobora a ideia de que a dependência eleitoral é um fator relevante para explicar a confiança dos deputados nos grupos de interesse, no entanto, demanda refinamento pelas mesmas razões apresentadas para o caso do financiamento partidário.

Por fim, o logaritmo do financiamento por pessoa física não apresentou o sinal esperado, nem significância estatística. Acredita-se que tal resultado possa ter ocorrido devido às características do financiamento via pessoa física no Brasil: seu volume é pequeno e concentrado em alguns atores, os quais podem ser empresários, uma vez que o limite percentual dos rendimentos anuais permite contribuições volumosas por esses atores (Mancuso 2015).

Avaliando os modelos pela qualidade do ajuste e parcimônia, o melhor é o modelo 02, pois apresenta menos variáveis, um pseudo-R² aproximado do modelo com maior grau

de ajuste e um qui-quadrado capaz de refutar a hipótese nula de que o ajuste não melhorou com a inserção das variáveis empresário, número de mandatos e autofinanciamento. Todavia, levando em consideração as ressalvas apontadas nos parágrafos anteriores em relação às novas variáveis inseridas nos modelos 02 e 03, o modelo mais robusto é o primeiro. Os pseudo- R^2 de Cox e Snell variam de 0,173 a 0,238, enquanto que os de Nagelkerke entre 0,237 e 0,326. O modelo 01 apresenta os valores mínimos indicados, portanto, a variação nas variáveis independentes no modelo é capaz de explicar entre 17 e 24% da variação na dependente, já o modelo 03, a capacidade explicativa sobe para entre 24 e 33%. Em geral, são valores relativamente baixos e indicam haver bastante o que se aprimorar nos modelos, seja melhorando a qualidade da mensuração das variáveis ou inserindo novas variáveis relevantes.

Nesse sentido, novas variáveis que compõem o perfil parlamentar seriam bem vindas, especialmente as relacionadas com a participação anterior em grupos de interesse, além do emprego de termos interativos. Como relatado anteriormente, ainda há um campo inexplorado no que diz respeito às relações entre partidos e grupos de interesse e, portanto, o modelo pode ser enriquecido com a exploração dessas relações. Por fim, as consequências da estratégia de dicotomização da variável dependente são evidentes, pois realizar um ponto de corte entre categorias intermediárias gera a ineficiência na mensuração e, assim, dificulta isolar os efeitos das variáveis independentes. A distância entre os parlamentares que “confiam mais ou menos” e os que “confiam pouco” é, ao menos em tese, menor que a distância entre aqueles que “confiam muito” e os que “confiam pouco”, o que gera ineficiência na mensuração da variável dependente.

Enfim, os resultados apresentados por este estudo apontam para a rejeição da hipótese nula, ou seja, o apoio eleitoral impacta positivamente a confiança dos deputados neles. No entanto, é necessário ter cautela devido à endogeneidade. No caso do apoio eleitoral não financeiro há um limite, isto é, além da categoria de “alguma importância”, o efeito positivo torna-se inexistente. No que diz respeito ao apoio eleitoral financeiro através das doações, o aumento do volume das oriundas das empresas implicou no aumento das chances de que os deputados confiem nos grupos empresariais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou oferecer uma primeira aproximação sobre as relações de confiança entre parlamentares e grupos de interesse para o caso brasileiro. Seus resultados apontaram, no que diz respeito aos grupos empresariais, que o apoio eleitoral (financeiro ou através de outras formas) dos grupos empresariais nas campanhas dos parlamentares gera aumento nas chances de confiança por parte dos últimos. Portanto, reforça as associações já apontadas pela literatura ao rejeitar a hipótese de que o apoio eleitoral dos grupos de interesse não afeta a confiança dos parlamentares neles (Stigler 1971; Baumgartner e Leech 1998; Santos *et al.* 2015). Entretanto, é necessário ter cautela com os resultados devido à endogeneidade presente no modelo explicativo. Nesse sentido, foram inseridas variáveis relacionadas ao perfil parlamentar, que revelaram grande capacidade explicativa, de modo a reduzir a incidência do

problema (Mancuso 2015: 174). Apesar disso, o problema da direção da causalidade ainda está presente. Ao final, é plausível esperar que a intensidade do apoio eleitoral dos grupos de interesse dependa do grau de confiança do parlamentar neles, mas a relação contrária, objeto deste estudo, também apresentou resultados interessantes. Lidar com esse desafio é um dos aspectos ainda presentes no núcleo desta agenda de pesquisa.

A percepção do grau de regulamentação ideal da economia apresentou efeito razoável sobre a confiança parlamentar nos grupos empresariais, o que corrobora parte da discussão sobre o efeito da ideologia nas relações entre parlamentares e grupos de interesse no contexto norte-americano (Brunell 2005). A profissão também apresentou efeito substancial na explicação da confiança parlamentar nos grupos empresariais, corroborando os resultados anteriormente apontados por Santos *et al.* (2015).

A variável relacionada ao número de mandatos dos parlamentares, apesar de apresentar a relação esperada nas amostras, não foi estatisticamente significativa em nenhum dos casos, sendo necessário refinar um indicador de experiência política do parlamentar. No que diz respeito ao financiamento eleitoral, o de origem empresarial apresentou os resultados esperados e significância estatística em todos os modelos, corroborando a hipótese de que o aumento no volume de doações empresariais para a campanha do parlamentar resulta também no aumento das chances de confiança nos grupos empresariais. Entretanto, as outras modalidades de financiamento necessitam ser melhor exploradas, especialmente pelos fatores que incidem sobre o autofinanciamento e financiamento partidário que alteram a relação esperada com os grupos de interesse, como é, por exemplo, a ideologia. Nesse sentido, o uso de termo interativo é uma boa estratégia, embora esbarre na limitação do tamanho da amostra. Enfim, no que diz respeito ao financiamento por pessoa física, é necessário explorar melhor a modalidade, uma vez que agrupa sob uma categoria diferentes tipos de doadores (membros de grupos e/ou partidos e não membros, empresários e outras profissões) e permite ser utilizada com intensidades diferentes devido aos tetos percentuais de doação.

Por fim, é necessário refinar o tratamento da confiança nos *surveys* para aumentar a validade da mensuração, o que implica direcionar a avaliação do entrevistado por parâmetros específicos. Além disso, para que seja possível introduzir outras variáveis explicativas é necessário ampliar o número de observações e variabilidade. Uma agenda de pesquisa promissora se revela na inserção da variável confiança para explicar a cooperação parlamentar com os grupos de interesse, uma vez que esta pode atenuar ou potencializar o efeito do lobby e está relacionada à questão fundamental que move o campo de estudos sobre os grupos de interesse: os pressupostos democráticos são subvertidos pela atuação dos grupos?

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALLERN, Elin e BALE, Tim. 2012. Political Parties and Interest Groups: Disentangling Complex Relationship. *Party Politics*, v.18: 1-25.
- ALMOND, Gabriel e POWELL, G. Bingham. 1980. Uma Teoria de Política Comparada. 2º Ed. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 206 p.
- BAIRD, Marcello. 2016. Interesses e Instituições nas Teorias da Regulação: Uma Difícil Síntese. *BIB*, v.81: 66-83.
- BAUMGARTNER, Frank; BERRY, Jeffrey; HOJNACKI, Marie; KIMBALL, David; LEECH, Beth. 2009. Does Money Buy Policy? In: _____. *Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why*. Chicago/London: The University of Chicago Press: 190-214.
- BAUMGARTNER, Frank e LEECH, Beth. 1998. *Basic Interest: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*. Princeton. Princeton University Press, 223 p.
- BECKER, Gary. 1983. A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence. *Quarterly Journal of Economics*, v.98: 371-400.
- BENTLEY, Arthur. 1908. *The Process of Government: A Study of Social Pressure*. Chicago. The University of Chicago Press, 501 p.
- BRUNELL, Thomas. 2005. The Relationship Between Political Parties and Interest Groups: Explaining Patterns of PAC Contributions to Candidate for Congress. *Political Research Quarterly*, v.58, n.4: 681-688.
- CEL. 2014. Pesquisa Elites Parlamentares do Centro de Estudos Legislativos da Universidade Federal de Minas Gerais.
- DALTON, Russel; McALLISTER, Ian; WATTENBERG, Martin. 2003. Democracia e Identificação Partidária nas Sociedades Industriais Avançadas. *Análise Social*, v.167: 295-320.
- DINIZ, Eli e BOSCHI, Renato. 2004. *Empresários, Interesses e Mercado: Dilemas do Desenvolvimento no Brasil*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro. Editora UFMG/ IUPERJ, 241 p.
- DOWNS, Anthony. 1999. *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo. Edusp, 330 p.
- DUVERGER, Maurice. 1972. *Party Politics and Pressure Groups: A Comparative Introduction*. New York. Cromwell, 168 p.
- FIGUEIREDO FILHO, Dalson. 2009. O Elo Corporativo? Grupos de interesse, Financiamento de Campanha e Regulação Eleitoral. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco, datilografada, 102 p.
- GOZETTO, Andréa e CLIVE, Thomas. 2014. Interest Groups in Brazil: A New Era and Its Challenges. *Journal of Public Affairs*, v.14, n.3-4: 212-239.
- HARDIN, Russel. 1999. Do We Want Trust in Government?. In: Warren, Mark (Org.). *Democracy and Trust*. Cambridge: Cambridge University Press: 22-41.
- IPEA. 2017. Pesquisa Dinheiro e Política do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

- KINZO, Maria. 1997. Funding Parties and Elections in Brazil. In: Burnell, Peter e Ware, Alan (Org.). Funding Democratization. Manchester: Manchester University Press.
- KIRCHHEIMER, Otto. 1966. The Transformation of the Western European Party Systems. In: LaPalombara, Joseph e Weiner, Myron. (Org.). Political Parties and Political Development. Princeton: Princeton University Press: 177-200.
- LAPALOMBARA, Joseph. 1964. Interest Groups in Italian Politics. Princeton. Princeton University Press, 452 p.
- LOWERY, David e BRASHER, Holly. 2004. Organized Interests and American Government. New York. McGraw Hill, 320 p.
- LUCAS, Kevin e SAMUELS, David. 2010. The Ideological “Coherence” of Brazilian Party System, 1990-2009. *Journal of Politics in Latin America*, v.2, n.3: 39-69.
- MANCUSO, Wagner. 2004. Partidos Políticos e Grupos de Interesse: Definições, atuação e vínculos. *Leviathan*, v.1: 395-407.
- _____. 2007. O Lobby da Indústria no Congresso Nacional: Empresariado e política no Brasil Contemporâneo. São Paulo. Humanitas/Edusp, 228 p.
- _____. 2015. Investimento Eleitoral no Brasil: Balanço da Literatura (2001-2012) e Agenda de Pesquisa. *Revista de Sociologia e Política*, v.23, n.54: 155-183.
- MOE, Terry. 1981. Toward a Broader View of Interest Groups. *The Journal of Politics*, v.43, n.2: 531-543.
- MOISÉS, José. A Desconfiança nas Instituições Democráticas. 2005. *Opinião Pública*, v.11: 33-63.
- OFFE, Claus. 1999. How Can We Trust our Fellow Citizens? In: Warren, Mark (Org.). Democracy and Trust. Cambridge: Cambridge University Press: 42-87.
- OLSON, Mancur. 1965. The Logic of Collective Action. Cambridge. Harvard University Press, 175 p.
- PANEBIANCO, Angelo. 1990. Modelos de Partido: Organización y Poder en los Partidos Políticos. Madrid: Editora Alianza.
- PASQUINO, Gianfranco. 1982. Teoria dos Grupos e Grupos de Pressão. In: Vasconcellos, Edison e Amaral, Fernanda. (Org.). Curso de Introdução à Ciência Política. Brasília: Editora Universidade de Brasília, v.04: 9-19.
- PELTZMAN, Sam. 1989. The Economic Theory of Regulation After a Decade of Deregulation. *Brookings Papers on Economic Activity*: 1-59.
- PETTIT, Philip. 1998. Republican Theory and Political Trust. In: Braithwaite, Valerie e Levi, Margaret (Orgs.). Trust and Governance. New York: Russell Sage Foundation: 295-314.
- POGUNTKE, Thomas. 2006. Political Parties and Other Organizations. In: Katz, Richard e Crotty, William. (Org.). Handbook of Party Politics. London: Sage Publications: 396-405.

- POSNER, Richard. 1974. The Theories of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics*, v.5, n.2: 335-358.
- POWER, Timothy. 2000. *The Political Right in Postauthoritarian Brazil: Elites, Institutions, and Democratization*. University Park. Penn State Press, 304 p.
- POWER, Timothy e ZUCCO, Cesar. 2009. Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990-2005. *Latin American Research Review*, v.44: 218-246.
- RIVERA, Alicia. 2002. El Consejo Mexicano de Hombres de Negocios: Órgano de Acción Política de la Elite Empresarial. *Revista Mexicana de Sociología*, v.64, n.1: 101-139.
- RODRIGUES, Leôncio. 1987. *Quem é quem na Constituinte: Uma Análise Sócio-política dos Partidos e Deputados*. São Paulo. Maltese, 368 p.
- SALISBURY, Robert. 1969. An Exchange Theory of Interest Groups. *Midwest Journal of Political Science*, v.12, n.1: 1-32.
- SANTOS, Manoel. 2011. *O Parlamento sob Influência: O lobby da indústria na Câmara dos Deputados*. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Pernambuco, datilografada, 196 p.
- _____. 2014. *Representação de Interesses na Arena Legislativa: Os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012)*. Brasília/Rio de Janeiro: IPEA, 39 p.
- SANTOS, Manoel; SILVA, Mariana; FIGUEIREDO FILHO, Dalson; ROCHA, Enivaldo. 2015. Financiamento de campanha e apoio parlamentar à Agenda Legislativa da Indústria na Câmara dos Deputados. *Opinião Pública*, v.21: 33-59.
- SANTOS, Manoel; MANCUSO, Wagner; BAIRD, Marcello; RESENDE, Ciro. 2017. *Lobbying no Brasil: Profissionalização, estratégias e influência*. Brasília/Rio de Janeiro: IPEA, 66 p.
- SAURUGGER, Sabine. 2008. Interest Groups and Democracy in the European Union. *West European Politics*, v.31, n.6: 1274-1291.
- SCHATTSCHNEIDER, Elmer. 1935. *Politics, Pressures and the Tariff: A Study of Free Private Enterprise in Pressure Politics, As Shown in the 1929-1930 Revision of the Tariff*. New York. Prentice-Hall, 301p.
- _____. 1942. *Party Government*. New York: Rinehart, 142 p.
- STIGLER, George. 1971. The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*, v.2, n.1: 3-21.
- TAROUCO, Gabriela e MADEIRA, Rafael. 2013. Partidos, Programas e o Debate sobre Esquerda e Direita no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n.45: 149-165.
- THOMAS, Clive (Org.). 2001. *Political Parties and Interest Groups: Shaping Democratic Governance*. Boulder: Lynne Rienner, 353 p.
- TRUMAN, David. 1951. *The Governmental Process: Political Interest and Public Opinion*. New York. Alfred A. Knopf, 544 p.

WALKER, Jack. 1991. Mobilizing Interest Groups in America: Patrons, Professions, and Social Movements. Ann Arbor. University of Michigan Press, 247 p.

WARREN, Mark. 1999. Democratic Theory and the Trust. In: _____ (Org.). Democracy and Trust. Cambridge: Cambridge University Press: 310-345.

7. ANEXO

Tabela 01: Estatística descritiva do número de mandatos e percepção do grau ideal de regulação econômica.

Variável	Observações	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-padrão
Número de mandatos	123	1	10	2,41	1,654
Percepção do grau ideal de regulação econômica	122	1	10	5,9	2,601

Fonte: Elites Parlamentares (2014).

Tabela 02: Frequência de empresários na amostra.

Empresário	Freq. Absoluta	Freq. Relativa
Sim	41	33,3
Não	82	66,7
Total	123	100

Fonte: Elites Parlamentares (2014).

PARLAMENTO E INOVAÇÕES PARTICIPATIVAS: POTENCIALIDADES E LIMITES PARA A INCLUSÃO POLÍTICA¹

THALES TORRES QUINTÃO
CLÁUDIA FERES FARIA

RESUMO

O presente artigo examina as inovações participativas existentes no Legislativo brasileiro, particularmente nas Assembleias Legislativas Estaduais, no que diz respeito às suas potencialidades e aos seus limites para a inclusão política. Para tal, comparamos regras relativas a quem pode participar e como participam nos cinco arranjos mais comuns: audiências públicas, ouvidoria, comissão de legislação participativa, banco de leis e fórum digital de discussão. Buscou-se ainda apresentar uma justificativa teórica para o desenvolvimento de arranjos participativos por parte do Legislativo assentada em duas dimensões que se conectam: as dimensões estratégica e normativa. Com base na revisão da literatura e em dados secundários demonstrouse, por um lado, que tais arranjos participativos propiciam uma aproximação entre representantes e representados, aumentando os recursos informacionais dos primeiros e possibilitando alcançar decisões mais legítimas. Por outro lado, tal como desenhados, estes arranjos apresentam limites: deles participam aqueles/as com maiores recursos, os arranjos oferecem poucas oportunidades para a troca argumentativa e para a revisão das preferências.

PALAVRAS-CHAVE

Inovações participativas; Assembleias Estaduais; Inclusão política.

¹ Agradecemos aos comentários e sugestões dos pareceristas anônimos da *Revista Teoria & Sociedade*.

PARLIAMENT AND PARTICIPATORY INNOVATIONS: POTENTIALITIES AND LIMITS FOR POLITICAL INCLUSION

ABSTRACT

This paper analyses the participatory innovations within the Brazilian Legislature, focusing on the State Legislatures, examining their potentialities and limits for political inclusion. A comparative study was developed based on the rules related to who participates and how they participate in the five most ordinary arrangements within this branch: public hearing; participatory legislation committee, parliamentary ombudsman, bank of laws and digital discussion forum. Furthermore, we present a theoretical framework about the meanings and justifications for the development of participatory innovations by the Legislature. For that,

two analytical and purposeful dimensions were created: strategic and normative dimensions. Based on the literature review and on the secondary data, we show that these innovations turn the relationship between representatives and represented closer, by increasing the information resources for the representatives and thus contribute to more legitimate decision-making. Although, these designs present limits in promoting participation because they are focused on participants who already have more resources (open selection) and present little conditions for the argumentative exchange and preferences review.

KEYWORDS

Participatory innovations; State Legislatures; Political inclusion.

SOBRE OS AUTORES

THALES TORRES QUINTÃO

Doutorando do PPGCP-UFMG. Contato: thalestq@hotmail.com.

CLÁUDIA FERES FARIA

Professora Associada do DCP- UFMG. Contato: claudia.feres.faria@gmail.com.

SUBMETIDO EM

31/05/2018

APROVADO EM

31/07/2018

1. INTRODUÇÃO

O Parlamento é reconhecido como o espaço tradicional onde a representação política ocorre. Pelo método da autorização via delegação construída territorialmente, os parlamentares adquirem legitimidade para deliberar sobre diferentes assuntos públicos, definir a agenda pública e fiscalizar os órgãos executores. A ideia do Legislativo como o lócus da representação vincula-se ao modelo clássico de representação política que formatou as democracias modernas ao longo dos séculos XIX e XX. Nesse modelo, líderes, liderados, eleições e, posteriormente, partidos de massa, constituíram as instâncias de mediação da relação entre representantes e representados (Manin, 1998).

Contudo, observa-se que tal forma de mediação foi se alterando ao longo dos anos. Para alguns autores, em função das “metamorfoses do governo representativo” (idem), para outros, em função da crise de legitimidade da própria representação (Urbinati e Warren, 2008). Fato é que tais diagnósticos impulsionaram mudanças no interior deste poder, como aquelas referentes ao desenvolvimento de iniciativas de envolvimento do público (*public engagement*). Tais iniciativas englobam diversas atividades, indo desde a disponibilização de informações (primeiro nível), até a participação e intervenção dos cidadãos em iniciativas legislativas (último nível) (Leston-Bandeira, 2014). Percebe-se, portanto, ao longo dos anos, o desenvolvimento paulatino por parte do Legislativo de uma ampla gama de iniciativas que propiciam o envolvimento do público junto a este poder que ocorrem entre o interstício eleitoral (Figueiredo e Saraiva, 2016; Inácio, Santos e Anastasia, 2016; IPU, 2012; Walker, 2012).

O objetivo desse artigo é analisar, em diálogo com a literatura pertinente, por meio do exame do desenho institucional, e com base em dados secundários, como os arranjos institucionais participativos desenvolvidos por esse e para esse poder² contribuem para reformatar a relação entre representantes e representados, incluindo e conectando os cidadãos em outras bases que não somente a eleitoral. Buscar-se-á analisar as potencialidades e os limites destas iniciativas para a inclusão de novas vozes e *issues* dentro do Legislativo. Nesse sentido, far-se-á um debate analítico e descritivo sobre quem participa; sua forma de recrutamento e como essa participação ocorre nestes espaços no interior dos legislativos estaduais (Ryfe e Stalsburg, 2012; Fung, 2006).

Para analisar as potencialidades e os limites dessa arquitetura participativa, busca-se, em primeiro lugar, analisar os significados e as justificativas para o desenvolvimento de políticas participativas por parte do Legislativo, buscando compreender os sentidos, metas e finalidades para tais ações. Argumentamos que o fomento da participação nesse poder se pauta por pelo menos duas dimensões que se conectam: 1) estratégica e 2) normativa.

A promoção de políticas participativas no interior desta arena formal revela a possibilidade de superação de uma tensão histórica entre participação e representação, evidenciada ao longo dos anos no debate entre democracia direta e representativa. Essas duas dinâmicas não

² Isso exclui a lei de iniciativa popular, o referendo e o plebiscito que são mecanismos de participação instituídos e reconhecidos constitucionalmente, mas que possuem incidência sobre o Legislativo, mas que não desenhados por esse poder. Os desenhos contemplados nessa análise serão detalhados mais adiante.

são necessariamente incompatíveis, uma vez que o oposto da representação não é, como bem afirmado por Plotke (1997), a participação, mas sim a exclusão. Neste sentido, é possível ver a participação e a representação como um continuum através do qual a ação política assume tanto feições morais quanto instrumentais (Urbinati, 2010).

Avaliar este contínuo constitui um desafio. A relevância desse artigo consiste, portanto, em discutir se e como se processa a participação e o envolvimento político dos cidadãos nos legislativos subnacionais brasileiros, demonstrando suas peculiaridades na fase de sua operacionalização. Investigaremos ainda como o desenho institucional influi na atuação das inovações democráticas no que concerne a sua capacidade inclusiva. O poder Legislativo é, com poucas exceções, praticamente negligenciado nas análises sobre as inovações democráticas, onde os estudos privilegiam muito mais os arranjos desenvolvidos pelo Executivo dado sua maior capacidade de entregar bens e serviços públicos aos cidadãos³ (Mendonça e Cunha, 2014; Leston-Bandeira; 2014).

Nesse artigo serão analisadas cinco formas de envolvimento político e de mobilização através das quais os cidadãos podem participar direta e/ou indiretamente nos assuntos concernentes as casa legislativas no Brasil, quais sejam: 1) audiência pública; 2) ouvidoria; 3) comissão de legislação participativa - CLP; 4) envio de proposição legislativa pelos cidadãos individualmente (banco de leis – BL); 5) fóruns digitais de discussão/ consulta pública online – FDD. O caráter inclusivo (ou não) destes arranjos será avaliado com base no padrão preponderante de como eles aparecem nos contextos analisados: *onde ela ocorre* (participação online ou off-line); *como ela ocorre* (individual ou coletivizada/dialógica), e os seus objetivos e funções⁴.

Para realizar tal análise, este artigo está organizado em cinco sessões, contando com esta introdução. A seção 2 apresenta duas justificativas teóricas para a introdução de arranjos participativos na arena parlamentar e seus sentidos atribuídos; a seção 3 analisa cada um destes arranjos em diálogo com a literatura apresentada nessa mesma seção; a sessão 4 aponta os potenciais e limites de cada uma dos arranjos analisados e, por fim, a conclusão apresenta os principais achados da pesquisa aqui empreendida. Todavia, ressalta-se a necessidade de novas agendas de pesquisa empíricas como forma de compreendermos mais os limites e potencialidades dessas inovações participativas no que tange a inclusão política.

3 O artigo não examina a efetividade dos arranjos institucionais participativos sobre o processo legislativo, uma vez que isso necessitaria de pesquisas mais sistemáticas sobre o percurso institucional das providências tomadas. Em relação a pesquisas que se referem à efetividade desses espaços, destacam-se aquelas que examinam as audiências públicas sobre o processo de revisão orçamentária (Breláz e Alves 2013; Zorgal e Carlos, 2017).

4 Foram escolhidos arranjos participativos cujos desenhos são mais comuns nos Legislativos brasileiros para permitir a comparação entre os casos. Entretanto, reconhece-se a existência de arenas participativas mais específicas que ampliam a vocalização dos cidadãos, como os eventos institucionais (Fóruns Técnicos, Seminários Legislativos, Ciclo de Debates) da Assembleia de Minas Gerais, ou o Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional da Assembleia do Rio Grande do Sul.

2. INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS NO LEGISLATIVO: TIPOS E JUSTIFICATIVAS PARA A PARTICIPAÇÃO

A instituição do Parlamento está intimamente associada à ideia de uma unidade territorial, caracterizada como um corpo que age por e em nome do representado (Almeida, 2015). Como Pitkin (2006) demonstra, houve uma passagem da representação em que se tinha o “pôr-se em lugar de outros”, marcada pelo aspecto de substituição e encarnação do todo, para “atuar para os outros”, no sentido de “atuar por alguém como seu agente autorizado ou deputado” (idem: 20).

Leston-Bandeira (2016) divide a história do Parlamento em três fases⁵: 1) *Parlamento Clube de Cavalheiros* do século XIX: pequeno, elitista, e com ligação fluída com o governo; 2) *Parlamento Representante* do século XX: decorrente da emergência dos partidos de massa e da expansão do direito ao voto, o que o torna uma instituição voltada para o escrutínio e a representação; formatado pelo modelo de delegação; 3) *Parlamento Mediador*: emerge no século XXI, buscando desenvolver interconexões ativas, entre as eleições, com os cidadãos com vistas a torná-lo mais aberto e transparente. Enfim, a representação de delegação passa a ser relacional. Uma das características desse Parlamento Mediador vincula-se ao desenvolvimento dos mecanismos de *public engagement* (envolvimento do público) ⁶.

De acordo com Leston-Bandeira (2014), o *public engagement* envolve cinco etapas principais: **informação**: cidadãos possuem acesso à informação sobre o Parlamento; **compreensão**: cidadãos se envolvem com essa informação desenvolvendo uma compreensão sobre o Parlamento; **identificação**: cidadãos não somente compreendem o Parlamento, mas também enxergam a relevância e são capazes de vincular a atividade parlamentar com suas próprias vidas e experiências; **participação**: cidadãos não somente compreendem a relevância do Parlamento para as suas vidas, eles realmente se sentem compelidos a participar de uma produção parlamentar para agir em uma área que lhes interessam; **intervenção**: os cidadãos não só participam, mas também lideram o processo e se envolvem com os parlamentares na discussão que contribui para uma decisão parlamentar (idem: 4-5).

O presente artigo focará nas etapas quatro e cinco (participação e intervenção) uma vez que elas apresentam maior capacidade inclusiva; embora todas as cinco etapas se complementem. Por exemplo, a possibilidade da participação dos cidadãos depende de disseminação de informações, de transparência procedimental e da capacidade de ação do Legislativo. As demais variáveis qualificam e motivam a participação nessa instituição, que ao contrário do Executivo, não pressupõe um resultado direto, posto que é intermediado pela representação.

Essas inovações democráticas legislativas têm como objetivo permitir que os cidadãos participem e interfiram, direta ou indiretamente, no processo legislativo. Por meio desses

⁵ Para mostrar as mudanças no governo representativo ao longo da história, Manin (1998) o diferenciou em três fases: de notáveis, de partidos e de público.

⁶ A questão da mediação não está centrada na ideia deste ou daquele projeto político e/ou questão programática impulsionados por partidos políticos, mas em um sentido partilhado em que o Legislativo seria a casa onde a representação historicamente se faz presente e é reivindicada pelos grupos sociais.

arranjos, os cidadãos teriam oportunidades de aumentar a sua capacidade de vocalização e expressão de suas demandas e reivindicações. Essas inovações incrementariam, ademais, o julgamento reflexivo e os princípios de justificação, o controle público, aprimorando os mecanismos de *accountability* e o princípio da responsividade, diminuindo a distância que separa os representantes e os representados (Anastasia e Nunes, 2006; Mendonça e Cunha, 2012). Neste sentido, introduz-se um processo de reflexividade acerca da dinâmica representativa que deixa de se basear somente no ato de agir em nome dos representados e passa a abarcar também a presença desses representados no Parlamento.

Uma das justificativas para os desenvolvimentos de mecanismos adicionais de interlocução entre cidadãos e o Parlamento repousa no potencial que os mesmos podem apresentar de fomentarem um relacionamento mais próximo entre representantes e representados, estreitando o vínculo entre eles e repensando a própria função do Legislativo. Funções essas que vão além das ordinárias produção e alteração legislativa, fiscalização e escrutínio do poder Executivo, abrangendo também: a) exposição de conflitos; b) resolução de conflitos; c) educação cívica; d) representação dos cidadãos; e) escrutínio público; f) legitimação das decisões; g) assessorar outros poderes (Figueiredo e Saraiva, 2016; IPU, 2012; Leston-Bandeira, 2007; Walker, 2012).

Nesse sentido, o desenvolvimento das inovações participativas dentro do Legislativo repousa em diferentes justificativas que, por meio de uma breve revisão da literatura pertinente, serão aqui analisadas na forma de duas dimensões: 1) *estratégica*; e 2) *normativa* (Anastasia e Inácio, 2010; Fuks, 2016; Hendriks e Kay, 2015; Leston-Bandeira, 2016; Mendonça, Cunha, 2014; Rocha, 2011; Santos, 2006). Essas dimensões são: analíticas (envolve diferentes escolas teóricas e de pesquisa) e propositivas (relacionada a diferentes objetivos). Elas são tipos-ideias e não são necessariamente excludentes, apesar de serem baseadas em princípios distintos.

A primeira dimensão, *estratégica*, refere-se diretamente a um sentido prático voltado para a instituição do Parlamento, focado em seus processos de institucionalização, melhoria da sua imagem e, por conseguinte, de legitimidade pública. Já a *normativa* está mais associada à ideia de ampliação da participação por meio da qualificação da própria representação. Embora apresentadas de forma esquemática, reconhece-se, entretanto, que essas dimensões se cruzam e podem se reforçar mutuamente.

2.1 DIMENSÃO ESTRATÉGICA

O processo em curso de ampliação das funções do Legislativo tem como consequência torná-lo um poder mais *ativo*, com maiores iniciativas perante o processo decisório, principalmente no que concerne ao ciclo de políticas públicas e à alocação dos recursos orçamentários. Para isso, faz-se necessária mudanças internas que geram um aumento de complexidade interna através da criação de novas funções e órgãos como, por exemplo, o crescimento de comissões especializadas, e um processo crescente de institucionalização. Um Parlamento que

se designa como *ativo* se contrapõe aos outros dois modelos expressos na tradição funcionalista norte-americana, que seriam: o *reativo*, em que o Legislativo delega as proposições legislativas mais importantes para o Executivo, e com uma complexidade interna menos desenvolvida; ou o *carimbador*, em que o Legislativo funciona a reboque do Executivo, que dita o ritmo dos trabalhos legislativos, e estes acontecem somente de forma protocolar (Almeida, Santos, 2011).

Pesquisas acerca do modelo de organização legislativa⁷ e, conseqüentemente, voltadas para o processo decisório, têm demonstrado um processo de valorização das comissões parlamentares em detrimento do Plenário (Almeida, 2016; Rocha e Costa, 2012). Nas comissões seria possível que o Legislativo atuasse de forma mais próxima a um corpo deliberativo, estimulando o debate público, além de gerar maiores recursos informacionais para a decisão parlamentar, reduzindo processos de incerteza em relação às conseqüências da decisão política e a assimetria informacional em relação ao Executivo (Anastasia e Nunes, 2006; Almeida e Santos, 2011; Rocha, 2011; Santos, 2006).

A busca da *expertise* política por parte dos parlamentares atribui às comissões legislativas maior poder político (Krehbiel, 1991). O desenvolvimento do sistema de comissões está associado ao fortalecimento do poder Legislativo através do qual elas deixam de ser órgãos eventuais e temporários e passam a constituir instâncias centrais para a produção legal e de mediação entre essa instituição e a sociedade. As audiências públicas e o recebimento de petições constituem exemplos desta mediação (Rocha e Costa, 2012).

O modelo informacional de organização da Casa avaliará que os legisladores decidem em condições de incerteza. Os deputados mobilizam menos informações quando comparados aos representantes do Executivo criando, assim, uma situação constante de assimetria informacional (Santos, 2006). Nesse sentido, os parlamentares buscam ganhos e trocas de informação como forma de reduzir a incerteza no processo decisório (Krehbiel, 1991).

Arranjos participativos e deliberativos podem auxiliar na mudança destes cenários em que o Legislativo encontra-se a reboque do Executivo por produzir uma agenda política endógena devido, dentre outras coisas, à superioridade informacional do poder Executivo. O papel informativo a ser desempenhado pela participação institucionalizada é “mais acentuado quanto maior o viés do Executivo *vis-a-vis* o legislador, em torno de uma política pública específica, e quanto maior for a pluralidade de visões embutida nas diretrizes oriundas daquelas” (Pogrebinschi e Santos, 2011: 272). Esse tipo de organização legislativa pode gerar mudança no tradicional sistema de tomada de decisão, impactando até mesmo a representação de minorias dentro desse poder.

7 Para referir-se à organização legislativa utilizamos o conceito de Krehbiel (1991), que compreende como: “a alocação de recursos e atribuição de prerrogativas parlamentares a deputados individualmente ou a grupos de deputados. O conceito de organização legislativa inclui prerrogativas para propor legislação, prerrogativas para alterar a legislação proposta por outros, e prerrogativas de empregar pessoal para estudar e elaborar legislação e emendas” (Krehbiel, 1991: 02, tradução livre). A organização legislativa envolve tanto o nível micro (atuação individual dos deputados dentro do legislativo), quanto o macro (a atuação do legislativo dentro do sistema político).

As justificativas para a introdução de arranjos participativos, bem como todo o processo de desenvolvimento institucional, repousam assim na possibilidade de mudarem a dinâmica informativa podendo gerar ganhos informacionais para a instituição, reduzindo a dependência desta Casa do poder Executivo no processo decisório, deixando de ser um “poder carimbativo” em função da sua modernização e crescimento das suas atividades institucionais.

O desenvolvimento de políticas participativas dentro do Legislativo e pelo Legislativo tem como objetivo ainda evitar as ingerências do Executivo sobre as bases informacionais produzidas nesses espaços participativos e deliberativos. O Executivo teria menor capacidade de produzir vieses ou mesmo vetar determinadas proposições advindas de instituições participativas desenhadas pelo Executivo, mesmo que elas possuam incidência sobre o Legislativo, como acontece com as Conferências de Políticas Públicas e seus diversos tipos: governista, oposicionista ou plural (Pogrebinschi e Santos, 2011).

Enfim, inovações democráticas participativas do e no Legislativo podem permitir maior controle das informações produzidas, com menor interferência de poderes externos, propiciando uma maior institucionalização desse poder, além de fortalecer o sistema de comissões, por ser a arena que irá receber os *inputs* dessas inovações por meio de incidência direta ou por debate público com os cidadãos, aperfeiçoando o capital político-informacional para o processo decisório.

Além dos ganhos informacionais, a perspectiva estratégica chama atenção também para a *melhoria da imagem pública do Legislativo*, impactando seus níveis de confiança e, conseqüentemente a legitimidade da casa, especialmente em contextos de crise da representação política (Fuks, 2016; IPU, 2012; Leston-Bandeira, 2014, 2012).

O desenvolvimento da participação no Legislativo envolve também um aspecto educativo, permitindo que os cidadãos conheçam mais a sua rotina de trabalho e a sua forma de estruturação. Ao se aproximar dos cidadãos e procurar mostrar que o Parlamento se faz presente no dia-a-dia deles, tal processo procura modificar a percepção que a sociedade tem desse poder, com vistas a melhorar a sua credibilidade. Esse processo de abertura e de maior transparência procura demonstrar que a instituição está propensa a estabelecer interconexões com a sociedade. Assim, o desenvolvimento de formas de envolvimento com o público possibilita o envolvimento informal deste com a instituição.

Arranjos participativos que estimulem uma vivência com o Parlamento objetivam diminuir os níveis de desconfiança dos cidadãos com a instituição, podendo impactar na crise da representação parlamentar, melhorando a imagem pública do Legislativo.

Ademais, a implementação de arranjos participativos permitiria traduzir as preferências e os conflitos emergentes dessa participação pela via institucional, diminuindo a instabilidade do sistema. A liberação de tensões e a resolução institucional de conflitos são tarefas importantes realizadas pelo Legislativo, o que ajudaria a manter e fornecer apoio e consolidação ao sistema institucional e ao regime democrático (Norton, 1990; Pitkin, 1967).

2.2 DIMENSÃO NORMATIVA

Para a dimensão *normativa*, a criação de arranjos participativos estimularia, dentre outras coisas, a prática relacional da representação política por meio de espaços adicionais de proximidade entre representantes eleitos e cidadãos no debate e nas decisões relativas às políticas públicas nestas Casas.

Leston-Bandeira (2016, 2012) pontua que o desenvolvimento desses mecanismos de envolvimento do público com o Parlamento propicia a expansão de formas de representação simbólica: usar símbolos para fazer presente alguma coisa que esta ausente (Pitkin, 1967). Esse tipo de representação assume uma feição mais subjetiva, afetiva e emocional, psicológica, o que transpõe a representação formalística e unidimensional, baseada em um modelo autorizativo racional entre *agents* e *principals*. Na representação simbólica, o mais importante é saber se os cidadãos identificam os símbolos parlamentares de representação, bem como os significados afetivos atribuídos, algo que vai além de uma noção mais estreita de racionalidade, atribuindo, assim, *sentido* a essa instituição.

Essas iniciativas de envolvimento do público se aproximam da representação institucional, dado que nelas a dimensão da disputa política em si é minimizada. Há uma valorização do Parlamento como instituição, focando no componente da sua memória histórica, em projetos educativos e pedagógicos, buscando aumentar a visibilidade da legislatura, valorizando-o como um espaço para lidar com o conflito e canalizá-lo, enaltecendo sua relevância para a construção democrática.

A formulação de formas de *envolvimento do público* procura reivindicar e fazer presente o conceito, o significado e o papel do Legislativo, promovendo uma espécie de defesa dessa instituição. A representação institucional ocorreria, por sua vez, de maneira sistêmica não envolvendo a relação entre pessoas ou grupos (Judge e Leston-Bandeira, 2017).

De acordo com Judge e Leston-Bandeira (2017), os servidores públicos são os que tecem a reivindicação da representação institucional do Parlamento, enquanto os representantes eleitos voltam-se mais para os partidos políticos e o governo (apoio ou oposição). Por outro lado, os deputados podem representar a instituição do Legislativo em situações específicas como em sessões solenes (Barros, 2015), ou em contextos de crise política e de possíveis perdas de poder da Casa.

No interior desta mesma dimensão, objetiva-se também promover as funções deliberativas que buscam promover a representatividade por meio da publicidade, do reconhecimento e da proximidade do representante com o representado. Estes princípios são mobilizados na busca de decisões mais justas e legítimas. Primeiramente, há o pressuposto que defende a ampliação da representatividade dentro do Parlamento ao incorporar grupos minoritários para que eles possam fazer reivindicações diretamente a esta instituição - política da presença (Mansbridge, 1999a; Philips, 1995). Assim, perspectivas sociais que tendem a ser silenciadas nesse poder se tornariam visíveis durante as discussões parlamentares (Young, 2000).

Em segundo lugar, há uma abordagem que defende construir capacidade represen-

tativa maior baseada na qualidade deliberativa. Para Hendriks e Kay (2015) esse tipo de “representação” se volta principalmente para o incremento da deliberação pública nas comissões parlamentares, compreendendo-as como um genuíno fórum deliberativo, onde é possível apresentar virtudes deliberativas como a escuta, a reflexão e a troca de argumentos. Para isso, a mobilização e seleção dos participantes deveria se dar com base no princípio de público afetados, reivindicando a representação dos mesmos com base em seus interesses e perspectivas sociais, o que possibilitaria a promoção da concepção de equidade (Moscrop e Warren, 2016).

Nesse sentido, construir espaços participativos e deliberativos possibilitaria revelar novos registros históricos para além dos especialistas, tornar público coletivos silenciados, como os grupos minoritários e dar às vítimas de injustiça capacidade de vocalização na definição de políticas. Dessa forma, diferentes discursos se fariam presentes e seriam representados nesse espaço formal, gerando uma constelação discursiva ampla marcada pela contestação, justificação e transparência pública através da *accountability discursiva* (Dryzek, 2004; Dryzek e Niemeyer, 2008).

Espaços como audiências públicas, fóruns digitais de discussão, comissão de legislação participativa, dentre outros, apresentariam, assim, capacidade de ampliar os meios de vocalização dos cidadãos, a emergência de novos discursos e demandas, seja por incidência direta ou via representação da sociedade civil/movimentos sociais, que anteriormente estariam excluídos no processo de confecção da agenda pública e do processo decisório. Somado a isso, os grupos sociais e da sociedade civil teriam a chance de compreender melhor como operam as “regras do jogo” dentro do Legislativo e como se configura o processo decisório institucional, o que contribui para seus processos de mobilização e de ação. Porém, o aspecto mais importante, é que a dinâmica representativa torna-se mais relacional, ou seja, aumenta os pontos de contato e proximidade entre representantes e representados, abrindo novas oportunidades para que a representação seja reivindicada dentro do poder Legislativo.

Alguns estudos chamam atenção para a importância de pensar os *inputs* públicos derivados de múltiplas arenas participativas que através de atividades comunicativas informais podem aprofundar a qualidade deliberativa e fomentar a inclusão política e social no Parlamento (Hendriks e Kay, 2015; Mendonça e Cunha, 2014).

De forma geral, a participação política dos cidadãos em uma instituição com baixa confiança por parte dos cidadãos⁸ e ainda pouco reconhecida por eles, como o Legislativo⁹, pode fomentar também o caráter educativo da participação. Aquele associado

8 De acordo com o Índice de Confiança Social, elaborado pelo *IBOPE Inteligência*, em uma escala de 0-100, em 2017, o Congresso Nacional atingiu apenas 18 pontos; ficando a frente da Presidência que em dois anos caiu de 30 para 14 pontos (provavelmente devido aos escândalos de corrupção), e para os partidos políticos com o score de 17. Nota-se uma constante queda de confiança nessa instituição política: o Congresso Nacional atingiu 38 pontos em 2010; em 2013 foram 29 pontos, e em 2015, chegou à pontuação de 22.

9 A natureza coletiva do Legislativo torna o processo decisório mais lento decorrente da existência de agendas divergentes e opostas dentro desse poder (Leston-Bandeira, 2007); além da hipertrofia legislativa do Executivo, cujo poder possui uma relação mais direta e clara na geração das políticas e serviços públicos para com os cidadãos; e em meios aos crescentes escândalos de corrupção que envolve os parlamentares; todos esses fatores engendram a percepção negativa, de “dispensabilidade” do Legislativo (e isso inclui particularmente o estadual), devido à ideia da pouca contribuição dessa instituição para a sociedade (ALMG – Direcionamento Estratégica, 2009).

ao desenvolvimento cognitivo, psicológico e moral que a teoria da participação democrática chama atenção (Mansbridge, 1983; Pateman, 1992, 2012). Para Pateman, a “participação”, definida como a capacidade igual de incidir no processo decisório, promove qualidades morais e cognitivas nos cidadãos. Quando estes se envolvem em experiências participativas, inicialmente no âmbito local - trabalho, família, escola – produz-se efeitos psicológicos e educativos que incidem na forma como os mesmos lidam com o interesse público, com a justiça e com a noção de eficácia política¹⁰. Como propagado por Mansbridge (1999b), o envolvimento direto dos cidadãos no processo de governança, aperfeiçoa o processo de representação parlamentar ao gerar decisões melhores e mais legítimas, além de produzir “cidadãos melhores”.

O quadro abaixo sintetiza os diferentes argumentos que justificam e atribuem significados para o desenvolvimento de arranjos participativos pelo e no Parlamento. A primeira dimensão aqui denominada como *estratégica* foca mais no Parlamento como instituição, cujas finalidades são: alcançar uma maior efetividade nos seus trabalhos, acesso e controle da informação, e de melhorar sua imagem pública (legitimidade técnica). Entretanto, a dimensão normativa procura qualificar e ampliar a representação. Seu foco é a legitimidade substantiva (novos *issues* políticos; accountability discursiva; política da presença) e reforçar a importância do Legislativo e da participação para a construção democrática. Como expresso anteriormente, as duas dimensões analisadas – a *estratégica* e a *normativa* - não são necessariamente excludentes, embora elas partam de pressupostos diferentes (Quadro 01).

Quadro 01 - Desenvolvimento da Participação no Legislativo

	Dimensão Estratégica	Dimensão Normativa
Sentidos e Justificativas	1) Institucionalização do poder Legislativo para ganhar força na relação com o Executivo; e redução da assimetria informacional 2) Aperfeiçoamento da imagem pública do Legislativo e aumento da legitimidade política	1) Ampliação da representação: representação institucional; ênfase nos aspectos simbólicos e afetivos da representação; importância do Parlamento para a democracia 2) Choque discursivo e fomento do debate público: dinâmica relacional entre representante e representados; equidade no processo decisório e aumento da legitimidade política

Fonte: Elaboração própria.

Tendo em mente os argumentos acima analisados a respeito dos ganhos que as inovações podem trazer para o Parlamento no que concerne a sua imagem como instituição ou para o processo decisório – tanto do ponto de vista da qualidade das decisões – informação, quanto para a legitimidade das mesmas – deliberação mais justas - cabe indagar se e como essas inovações promovem, nessa instituição, tais ganhos.

Uma forma de avaliá-los ocorre por meio da análise dos desenhos institucionais que

¹⁰ A ideia de eficácia política “corresponde ao sentimento que o indivíduo tem de que sua ação tem impacto sobre o processo político, sentimento que geralmente corresponde à sua sensação de eficiência no próprio cotidiano, aspecto psicológico da participação” (Almond e Verba *apud* Pateman, 1992, p.66-67).

estas inovações apresentam. O desenho prevê o escopo da participação (quem e como os atores participam), se e em que medida o debate é informado, se e como os arranjos promovem a cooperação; a forma de mobilização dos atores; a relação custo-benefício da participação; a transparência dos procedimentos; o controle popular; a extensão de autoridade; dentre outras variáveis (Cunha, 2014; Fung, 2006; Smith, 2009). O desenho não exprime forma jurídica, mas se consubstancia nas escolhas políticas e nos conflitos relacionados a ele¹¹ (Gurza Lavalle, 2016). Contudo, como expresso anteriormente, defendemos a necessidade de novas pesquisas empíricas, para além da análise do desenho institucional, para maior consolidação desse campo de estudo.

Dito isso, na próxima seção do artigo iremos fazer uma análise descritiva dos cinco desenhos institucionais participativos presentes nas Assembleias estaduais brasileiras e, quando necessário, fazer menção às formas de participação e de intervenção no âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, principalmente aquelas formas que utilizam as Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs). As duas Casas apresentam formas de engajamento político mais desenvolvidas institucionalmente e, assim, servem de baliza para as análises comparadas nos âmbitos subnacionais.

A análise dos desenhos institucionais dos arranjos existentes (seção 4) levará em conta quem pode participar, como são selecionados, bem como análises relativas à qualificação da representação parlamentar, buscando, assim, dialogar com as justificativas apresentadas para a criação destas inovações.

3. ARRANJOS PARTICIPATIVOS NO LEGISLATIVO SUBNACIONAL

Esta seção apresenta, por meio do quadro 2 abaixo, as inovações democráticas mais frequentes nos Legislativos estaduais brasileiro.

Dentre os cinco arranjos participativos mais comuns, a Audiência Pública é adotada nas 27 Assembleias Legislativas (ALs), contando a Câmara Distrital do Distrito Federal, estando presente no Regimento Interno de todas as ALs que regulamenta seu uso¹². Aparece em segundo lugar a Ouvidoria Legislativa, estando presente em 20 ALs; em terceiro aparece a Comissão de Legislação Participativa, com 13 casos; seguida pelo Banco de Leis (envio de sugestão legislativa individualmente) com dois casos (São Paulo e Minas Ge-

11 Entretanto, não existiria um modelo ideal de desenho a ser seguido, devido à pluralidade de formas e sentidos da participação, além do desenho estar imbricado em variáveis sociopolíticas (organização da sociedade, vontade política, capacidade estatal, e etc.) o que remete a concepção do desenho participativo interativo (Avritzer, 2009).

12 Nem todas assembleias possuem um capítulo específico sobre as audiências públicas no Regimento Interno, tendo uma melhor definição e delimitação sobre as suas atribuições e procedimentos. Em alguns casos o termo *audiência pública* aparece no *Regimento Interno* somente nas seções relativas às Frentes Parlamentares ou das comissões, afirmando que essas arenas podem utilizar as APs. Isso acontece em nove Casas: Bahia, Ceará, Goiás, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe.

rais); e, por último, aparece a Consulta Pública Online, presente somente em Minas Gerais¹³.

A Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) é a Casa que mais desenvolveu arranjos participativos, possuindo todos os cinco supracitados. Pode-se dizer que essa Casa é uma espécie de vanguarda em relação à criação das inovações que fazem a conexão com os cidadãos¹⁴. A Assembleia de São Paulo possui quatro deles, aparecendo em segundo lugar no ranking da presença de arranjos participativos mais comuns.

Dentre os três arranjos mais comuns nos legislativos temos a audiência pública, a ouvidoria e comissão de legislação participativa. De forma geral, esses arranjos foram implementados até o início dos anos 2000. Houve, da segunda metade dos anos 2000 em diante, uma estagnação na criação e desenvolvimento de novos arranjos participativos nos legislativos subnacionais. Mas, ocorrem reformas dos mesmos na medida em que houve uma maior integração junto às TICs.

Espera-se que as inovações elencadas permitam ampliar quantitativamente e qualitativamente as oportunidades de envolvimento político por parte dos cidadãos com as instâncias de representação política.

Os resultados almejados destas interações envolvem, como apresentados na seção 2 deste artigo, desde o ganho informacional até a qualificação das decisões produzidas nas Casas, empoderando simultaneamente os legislativos estaduais e a população participante.

Na próxima seção, analisaremos cada um dos arranjos participativos elencados, buscando avaliar se e em que medida suas regras potencializam os ganhos mencionados.

Quadro 2 - Arranjos Institucionais Participativos nas Assembleias Legislativas

Nº	Assembleias Legislativas	Nº de Deputados	AP*	Ouvidoria	CLP*	BL*	FDD*
1	Acre (AC)	24	Sim	Não	Sim	Não	Não
2	Alagoas (AL)	27	Sim	Não	Sim	Não	Não
3	Amapá (AP)	24	Sim	Não	Não	Não	Não
4	Amazonas (AM)	24	Sim	Sim	Sim	Não	Não
5	Bahia (BA)	63	Sim	Sim	Não	Não	Não
6	Ceará (CE)	46	Sim	Sim	Não	Não	Não
7	Distrito Federal (DF)	24	Sim	Sim	Não	Não	Não
8	Espírito Santo (ES)	30	Sim	Sim	Não	Não	Não

13 Esses dados foram extraídos com base em requerimentos pelo Sistema de Solicitações de Informações (SIC), visitas aos sites, além de envio de e-mails e ligações telefônicas para as Casas Legislativas. Última consulta dia 15/02/2018.

14 A literatura especializada mostra que este protagonismo decorre de um processo de desenvolvimento institucional iniciado na década de 1990, que propiciou uma melhor burocratização e institucionalização do corpo técnico, o que potencializa também as outras formas de *public engagement*, como funções educativas e de escrutínio público (Anastasia, 2001; Braga, Mitozo e Tadra, 2016; Fuks, 2010; Oliveira, 2009).

9	Goiás (GO)	41	Sim	Não	Sim	Não	Não
10	Maranhão (MA)	42	Sim	Sim	Não	Não	Não
11	Mato Grosso (MT)	24	Sim	Sim	Não	Não	Não
12	Mato Grosso do Sul (MS)	24	Sim	Sim	Sim	Não	Não
13	Minas Gerais (MG)	77	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
14	Pará (PA)	41	Sim	Sim	Não	Não	Não
15	Paraíba (PB)	39	Sim	Sim	Sim	Não	Não
16	Paraná (PR)	54	Sim	Não	Não	Não	Não
17	Pernambuco (PE)	49	Sim	Sim	Sim	Não	Não
18	Piauí (PI)	30	Sim	Sim	Não	Não	Não
19	Rio de Janeiro (RJ)	70	Sim	Sim	Sim	Não	Não
20	Rio Grande do Norte (RN)	24	Sim	Não	Não	Não	Não
21	Rio Grande do Sul (RS)	55	Sim	Sim	Sim	Não	Não
22	Rondônia (RO)	24	Sim	Sim	Não	Não	Não
23	Roraima (RR)	24	Sim	Sim	Não	Não	Não
24	Santa Catarina (SC)	40	Sim	Sim	Sim	Não	Não
25	São Paulo (SP)	94	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
26	Sergipe (SE)	24	Sim	Não	Sim	Não	Não
27	Tocantins (TO)	24	Sim	Sim	Não	Não	Não

Fonte: Elaboração própria. *AP: Audiência Pública; *CLP: Comissão de Legislação Participativa; *FDD: Fóruns Digitais de Discussão; *BL: Banco de Leis

4. VARIÁVEIS INCLUSIVAS E ARQUITETURAS DOS ARRANJOS

A variedade dos desenhos participativos pode gerar diferentes resultados quanto a sua capacidade inclusiva: o seu tamanho; a forma de recrutamento dos participantes; as suas finalidades; a implementação das recomendações, e etc.

A forma de recrutamento diz muito sobre o perfil dos cidadãos (quem) que se envolvem nesses arranjos (presença e voz) (Smith, 2009). Estudos demonstram que desenhos abertos ao público (auto seleção) apresentam vieses e replicam as desigualdades existentes da participação: aqueles com maior centralidade de recursos se envolveriam mais nessas inovações democráticas (Fung, 2006; Ryfe e Stalsburg, 2012).

Como Verba, Scholzman e Brady (1995) atestam em seu modelo do voluntarismo cívico¹⁵, a participação política é um fenômeno multidimensional mediado por uma relação entre custos, recursos e oportunidades. Os componentes principais desse modelo são: recursos (tempo, dinheiro e habilidades cívicas); engajamento (interesse político, eficácia, informação

¹⁵ Esse modelo foi desenvolvido após um extenso *survey* com pouco mais de 15.000 entrevistas por telefone e 2.500 pessoalmente, realizado nos anos de 1989 e 1990 nos Estados Unidos.

política); networks (local de trabalho, igrejas, associações); *issues* (interesse pessoal, intensidade da preocupação); e geracional (educação parental, envolvimento político). Salienta-se que os recursos são considerados condição necessária para a concretude da participação¹⁶, em seguida estão os aspectos do engajamento político e a *network* (fator importante para os indivíduos serem recrutados politicamente).

A principal conclusão que os autores chegam é que os indivíduos possuidores de mais recursos possuem maior capacidade de vocalização junto ao poder público. Aqueles conseguem proteger mais os seus interesses e assim, serem mais “ouvidos” e receber um tratamento “mais favorável” dos governos. Em suma, as desigualdades sociais continuariam a gerar desigualdades participativas.

Três formas são, usualmente, mobilizadas para tentar corrigir essas distorções: 1) a *seleção aleatória* que mitiga a força do status socioeconômico e possibilitaria alcançar os “*lay citizens*” que, usualmente, apresentam menor predisposição para se posicionar, gerando deliberações do tipo fria (Fung, 2003); 2) a *seleção com base em um alvo*, ou seja, aquela que busca os grupos afetados pela política pública em questão e menos propensos a participarem por iniciativa própria, dando garantias formais e substantivas de voz e de expressão de seus interesses e perspectivas (Moscrop e Warren, 2016) e a 3) *seleção com base no stakeholder*, ou seja, a seleção por meio do convite aos representantes de organizações e movimentos que mobilizam “vozes alternativas” para a discussão (Ryfe e Stalsburg, 2012).

Preocupa-se também com a qualidade da participação, ou seja, *como* ocorre a participação. Neste caso, ela pode ou não envolver um processo deliberativo marcado pelos princípios de reflexividade, reciprocidade e de debate público entre atores com diferentes pontos de vista. Para incentivar a deliberação, os planejadores dos desenhos devem oferecer, dentre outras coisas, insumos para o debate integrando cidadãos, especialistas e técnicos; fornecer materiais informativos (constituição, códigos, artigos, etc.) para subsidiar o debate; e devem monitorar as possibilidades de exercerem voz e respeito entre os interlocutores (Dryzek e Hendriks, 2012). Esses arranjos podem também praticar formas de participação menos discursivas através dos quais as demandas dos cidadãos incidem diretamente junto ao poder público, caracterizando um tipo de participação mais individualizado.

A dinâmica participativa também envolve o *onde* se situam as inovações legislativas: off-line ou online. O “local” da participação institucionalizada influencia tanto a forma como o processo por meio do qual a participação ocorre. Vide o investimento crescente feito nos últimos anos pelos Paramentos nas TICs para o envolvimento do público (Figueiredo e Saraiva, 2016 e Mitozo, 2016).

A participação online dentro do Parlamento pode, dentre outras coisas, reduzir os custos da participação; estreitar a relação entre a instituição e o público que se encontra distante

16 As atividades participativas consideradas no modelo são: votar, trabalhar em campanhas políticas, contribuir para as campanhas, contatar agentes públicos, protestar, trabalhar informalmente na comunidade, ser membro de um conselho local, filiar-se a uma organização político-partidária, e contribuir para uma causa política.

dela; disponibilizar mais informações para o fomento do engajamento; atrair mais os jovens e pessoas que tendem a participar pouco por meio de linguagens e meios mais dinâmicos e “informais”; permitir o envolvimento dos cidadãos em diferentes momentos temporais (Mendonça e Cunha, 2012).

Contudo, a interação online pode gerar efeitos perversos para a inclusão política, exemplificada principalmente pelo *digital divide*. Baek, Wojcieszak e Carpini (2011) demonstram, ao comparar sistematicamente os participantes, motivações, o processo e os efeitos da deliberação face-a-face com a online no contexto norte-americano, que a deliberação online super-representa os mais jovens, os homens e usuários brancos; gera emoções mais negativas, principalmente a raiva; e é menos propensa de gerar consensos ou decisões políticas.

Por fim, cabe ressaltar que dentro do poder Legislativo, a participação política dos cidadãos pode apresentar diferentes funções: atuam no processo de formulação de leis, na elaboração e regulação das políticas públicas, e no processo de revisão orçamentária (Breláz e Alves, 2013; Byner, 2011).

Os aspectos supracitados, definidos nos desenhos assumidos no interior de cada Casa, retratam de alguma forma os princípios que justificam a criação dos mesmos bem como as possibilidades inclusivas que cada arranjo carrega consigo.

4.1 ARQUITETURA DOS ARRANJOS

4.1.1 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

As audiências públicas (APs) são os arranjos participativos mais comuns entre as Assembleias estaduais brasileiras. As APs são espaços de participação que ocorrem no interior das comissões e sua maior ou menor utilização depende do grau de institucionalização que adquirem em cada Legislativo.

Segundo Lemos (2007), as audiências públicas emergiram formalmente dentro do Congresso Nacional em 1988, após a Promulgação da Constituição Nacional. Em um intervalo de um ano (1988-1989) esse instrumento fora utilizado 41 vezes (Lemos, 2007).

Para Rocha (2011: 130), esses arranjos “têm funcionado como uma forma de aproximar representantes e representados e de dotar os legisladores de informações importantes sobre interesses e objetivos dos diferentes grupos da sociedade civil”. Ou seja, as APs podem ser um espaço de debate, troca de ideias e de informações que subsidiam as atividades legislativas, atuando com vistas à legitimação das decisões. Elas são convocadas por comissões quando há a crença que os atores da sociedade civil podem oferecer contribuições importantes para algum tema ou política em questão. Tais atores, ao deterem algum conhecimento - técnico, pessoal ou de trajetória de vida - com o assunto a ser abordado podem qualificar o processo decisório. Isso pode ocorrer por meio de um debate mais substantivo ou por meio apenas de trocas informacionais

A seleção e a mobilização de *quem* participa das APs é feita pelo gabinete dos depu-

tados entre as entidades participantes. São os parlamentares que as definem e as solicitam (Mendonça e Cunha, 2012).

Neste caso, as audiências públicas apresentam limites inclusivos, uma vez que seus participantes são recrutados com base em entidades alinhadas ideologicamente com os deputados que convocam.

O público externo pode envolver especialistas ou ativistas ligados a um *issue* definido. O risco neste caso é concentrar participação em atores sociais mais organizados e com mais recursos informacionais, excluindo os grupos mais marginalizados que podem ser altamente afetados pela política a ser debatida. A dinâmica das APs ocorre geralmente da seguinte forma: primeiramente ocorre a composição da mesa, formada pelos deputados e pelos convidados chamados para discutir o tema em voga. O presidente da comissão é quem preside a sessão, coordenando todo o processo e controlando o tempo e a ordem das falas. Posteriormente, tem-se o debate, em que os cidadãos que estavam assistindo a audiência apresentam depoimentos e opiniões sobre a questão em pauta. Devido ao protagonismo do presidente da comissão na condução da audiência, é possível observar diferentes formatos de audiências públicas dentro de uma mesma Casa Legislativa, com a maior ou menor oportunidade de vocalização para os cidadãos-participantes, com base no número de oradores e o tempo de fala despendido, gerando diferentes possibilidades de debate público.

Neste caso, estudos demonstram que há pouco incentivo para o debate nesses espaços. Dado que a apresentação do posicionamento dos deputados e dos convidados que compõem a mesa tomam muito tempo, as trocas argumentativas entre os participantes ficam comprometida. Muitas vezes, os cidadãos que ali estão presentes atuam mais como espectadores, restringindo a sua fala ao final da sessão depois que os membros da mesa finalizaram. Para aqueles resta pouco tempo para se expressarem - de dois a três minutos para fazerem suas considerações. Nesse momento, parlamentares, especialistas e membros do executivo vão embora, comprometendo assim o princípio de reciprocidade entre os envolvidos (Breláz e Alves, 2013; Mendonça e Cunha, 2012; Zorgal e Carlos, 2017). Os cidadãos que ali estão presentes querem falar e serem ouvidos também pelos deputados e não só pelo corpo administrativo da Casa.

Importante destacar algumas inovações no interior das audiências públicas (APs) que podem aperfeiçoar a inclusão dos cidadãos. A primeira delas é a realização de audiências públicas regionalizadas, que ocorrem no interior dos estados ou mesmo na capital, fora das dependências da sede da Casa Legislativa. Esse tipo de audiência amplia a possibilidade do envolvimento do público com os assuntos legislativos, além de permitir os parlamentares conhecerem a realidade das regiões e municípios *in locu*, gerando mecanismos que podem qualificar a discussão e as decisões.

Além disso, a regionalização passa a mensagem que a Assembleia Legislativa não é meramente um prédio físico localizado na capital do estado, algo distante e de difícil acesso à grande parte da população. A interiorização a torna mais presente em várias regiões do estado e diminui a distância entre cidadãos e deputados. As audiências públicas regionalizadas acontecem principalmente quando se tem o processo de discussão das leis orçamentárias. Todas

as Assembleias Legislativas brasileiras adotam, em diferentes graus, as audiências públicas regionalizadas.

Outra inovação no interior desse desenho participativo são as audiências públicas interativas (API). Essas audiências possibilitam que os cidadãos acompanhem as audiências públicas via *streaming* no momento que ela está ocorrendo, ao vivo, e podem fazer perguntas, críticas, sugestões, comentários, etc., que podem ser lidos pelo presidente da Comissão durante a sessão, fomentando o debate sobre determinado tema e a transparência das ações. Esse tipo de audiência permite ampliar o número de cidadãos que participam uma vez que diminuem o custo da participação para aqueles com dificuldades físicas e simbólicas.

Por envolver mais recursos tecnológicos e de infraestrutura, apenas a Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) e a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) implementaram as audiências públicas interativas, e ambas muito recentemente: 09/2017 na CLDF e 04/2018 na ALMG. Na Câmara dos Deputados (*e - Democracia*)¹⁷ e no Senado Federal (*e - Cidadania*)¹⁸, elas já ocorrem há mais tempo, mas são dependentes, como as APs ordinárias, dos presidentes destes poderes e dos relatores das comissões que detêm o poder de implementar esse arranjo participativo (Mitozo, 2014; Rocha, 2015). Os senadores, autores do requerimento para a realização da audiência pública, também podem solicitar a sua interatividade¹⁹.

A capacidade inclusiva destas experiências dependerá também de quem acessa estas plataformas, bem como da forma como o debate online é estruturado.

4.1.2 OUVIDORIA LEGISLATIVA

As ouvidorias legislativas surgiram em 2001, sendo instalada pela primeira vez na Câmara dos Deputados em março, e posteriormente nas Assembleias do Rio Grande do Sul (em junho) e do Espírito Santo em setembro no mesmo ano. Geralmente, as ouvidorias legislativas seguem o desenho do modelo ouvidoria da “Câmara Baixa”.

De acordo com os manuais de funcionamento, atos de criação, e decretos examinados, a ouvidoria legislativa é considerada um *canal de comunicação e interação* direto que se estabelece entre o poder Legislativo e a sociedade, em que a população pode contribuir para o aprimoramento dos serviços e das funções desse poder. Tal concepção nos permite compreendê-las como um canal cujo recrutamento é amplo, uma vez que aberto para qualquer cidadão (foco em indivíduo e não entidades).

¹⁷ Para saber mais sobre o Portal *e - Democracia* e as suas diversas ferramentas de colaboração legislativa, debate e participação junto aos cidadãos ver: Mitozo (2014, 2016).

¹⁸ Para saber mais sobre o Portal *e - Cidadania* e as diversas iniciativas de e - participação, fiscalização e representação que ela propicia ver: Rocha (2015). Outro estudo interessante é de Neto (2015) que esboça uma comparação mínima de atribuição e funcionamento entre o *e - Democracia* e o *e - Cidadania*.

¹⁹ De acordo com Rocha (2015) todas as audiências públicas que acontecem na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) do Senado Federal são interativas, por decisão do então presidente da CDH, Paulo Paím (PT-RS), que em 2012, em seu primeiro ano, ocorreram quatro audiências públicas interativas.

As principais funções da ouvidoria parlamentar são: identificação de problemas e expressão de preferências dos cidadãos; complementar os institutos de proteção aos direitos dos cidadãos; controlar a máquina pública; propor caminhos e alternativas para a Mesa Diretora; e ser um espaço de mediação de conflitos não somente para sociedade, mas também para os servidores da Casa (Queiroz, 2012; Quintão, 2016; Trombka, 2004). O fato do destinatário das ações propositivas ser a Mesa Diretora já demonstra que esta é um ator central para a atuação das ouvidorias parlamentares.

Esse canal é uma instância participativa de incidência direta unipessoal, que permite mais a participação individualizada, ao contrário das audiências públicas cuja participação é mais coletiva. Por meio da ouvidoria qualquer cidadão pode fazer denúncias, queixas, solicitações, e etc. sobre a atividade parlamentar, sem se constituir em um fórum deliberativo propriamente dito. Em outras palavras, é um arranjo mais abrangente uma vez que pressupõe uma ação individualizada, mas não necessariamente deliberativo.

As principais formas de acionar a ouvidoria são via internet, seja por e-mail ou por um formulário próprio, em um sistema direcionado a ela.

Quintão (2015), ao investigar o caso na ALMG, mostra que o perfil dos manifestantes da ouvidoria legislativa deste estado é formado prioritariamente por homens, concentrados na capital e com alta escolaridade²⁰.

Segundo o autor, uma das justificativas para o perfil encontrado é o fato de haver baixa circulação de informação sobre o papel da ouvidoria e sua forma de atuação. Acrescido a isso, algumas delas atuam interligadas ao Conselho de Ética, voltadas mais para o decoro parlamentar e a instituição de procedimento disciplinar, com atuação que subsidiaria a corregedoria, com maior incentivo ao controle do comportamento dos deputados do que à participação de caráter propositivo. Estes são os casos das ouvidorias dos estados do Amazonas, Maranhão e Minas Gerais (Martins, 2015; Quintão, 2015).

Por fim, outro obstáculo à atuação da ouvidoria legislativa como um arranjo de reivindicação de direitos se refere a sua baixa autonomia política e técnica. A ouvidoria é um espaço com pouca legitimidade dentro da Casa, com funcionamento esvaziado devido às ingerências e interesses de partidos e grupos políticos, tendo baixa capacidade de influência no processo decisório (Quintão, 2016).

4.1.3 COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

A Comissão de Legislação Participativa (CLP) permite que a sociedade civil organizada sugira ações legislativas para o legislativo. De forma geral, a sociedade civil pode apresentar projetos de lei, projetos de leis complementares, e emendas ao orçamento. Essa comissão atua como uma porta de entrada para apreciação para essas ações, e caso aprovada, a proposição legislativa passa a tramitar nas outras comissões, podendo se transformar em uma

20 Padrão semelhante é possível observar quando se trata da ouvidoria da Câmara dos Deputados, que homens do estado de São Paulo aparecem com maior incidência (SIS Ouvidor).

norma jurídica. Nesse processo de tramitação, a própria CLP pode requerer a realização de uma audiência pública para obter mais informações sobre a matéria em questão, e fomentar a deliberação pública, podendo inclusive melhorar alguns aspectos da proposição legislativa (Martins, 2012).

Essa comissão simplifica as formas que as entidades, sindicatos, organizações não governamentais, órgãos de classe, etc.²¹ propõem projetos de lei, quando comparada com a lei de iniciativa popular, e dessa forma, a constituição da CLP foi uma alternativa para tornar mais factível a participação da sociedade no processo legislativo (formulação, tramitação, e votação de proposições) por meio da figura da sugestão legislativa (Martins, 2013).

Os objetivos e atribuições das CLPs nas Assembleias Legislativas são em grande parte originários da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, criada em 2001 - a primeira Casa a criá-la - para facilitar a participação da sociedade no processo de elaboração legislativa. Segundo Barbosa (2013), a CLP produz três resultados interligados: aprendizado político relativo à relação entre interesse público e privado e relativo à como ocorre o processo legislativo; aproximação da sociedade civil com as decisões que impactam as suas vidas e maior legitimidade do legislativo perante a sociedade civil, dado que as sugestões aprovadas estão calcadas na participação política.

Existem ainda poucos estudos que analisam, comparativamente, as características e as proposições legislativas das CLPs das Assembleias estaduais²². Um desses estudos é o de Martins (2012) que demonstra a peculiaridade da CLP da Assembleia de Minas Gerais. Na ALMG, a CLP elevou o número de propostas tramitadas e aprovadas quando comparada com as das outras Assembleias. Esse fato decorre da sua atuação na discussão das leis orçamentárias enviadas pelo Executivo para a apreciação do Legislativo. Essa comissão foi responsável por coordenar as consultas e os debates públicos sobre o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), a revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

4.1.4 BANCO DE LEIS

O Banco de Leis é uma inovação que amplia o acesso dos cidadãos ao poder Legislativo. Esse desenho propicia a participação individualizada, através do qual qualquer cidadão pode enviar uma sugestão de proposição legislativa, não sendo necessário ser membro de organizações civis formalmente reconhecidas.

Por meio de uma página de internet específica, após um cadastro, o cidadão pode en-

²¹ Exceto partidos políticos, órgãos internacionais; e administração pública direta e indireta.

²² Pesquisas sobre a CLP se referem mais ao âmbito nacional, focando mais na Câmara dos Deputados. • Diniz, Hebling e Couto (2016), por exemplo, demonstram ao analisar as sugestões encaminhadas a essa comissão de 2001 a 2014, que quase 70% destas se concentram em apenas 10 organizações _ excluído ações legislativas simbólicas, como datas comemorativas, realizações de seminários, requerimentos de informações, dentre outras. Além disso, há uma menor tendência das propostas voltadas para grupos coletivos serem aprovadas, do que para grupos específicos.

viar uma sugestão legislativa, ou alteração em um projeto já existente. Essas sugestões são publicizadas nessa página e classificadas por tema, o que permite que os cidadãos visualizem as propostas já enviadas. Em um primeiro momento, os servidores técnicos as analisam sob o ponto de vista da legalidade, juridicidade e constitucionalidade e respondem ao cidadão-demandante sobre a viabilidade da sua sugestão ou da existência de outro projeto de lei semelhante em tramitação. Essa troca entre os servidores e os cidadãos pode incrementar o aprendizado político, elemento fundamental para a participação. Após o parecer técnico de sua viabilidade, a sugestão legislativa é encaminhada a CLP para a formulação do respectivo projeto de lei ou de algo compatível. Por fim, os próprios parlamentares podem consultar esse banco, como forma de subsidiá-los na proposição ou no emendamento legislativo.

No *Envie seu Projeto de Lei* da ALMG, o banco de leis é integrado à comissão de legislação participativa, assim como ocorre na Câmara dos Deputados com o *Banco de Ideias* ou na Assembleia de São Paulo com o *Banco de Projetos*.

Por fim, deve-se mencionar a ferramenta *Ideia Legislativa* presente no Portal *e – Cidadania* do Senado Federal brasileiro que permite que os cidadãos enviem a sua sugestão legislativa. Esta sugestão é publicada no site e caso ela receba apoio de 20 mil usuários no prazo de até quatro meses, ela é encaminhada formalmente para a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e se acolhida, passa a tramitar oficialmente na “Câmara Alta”²³. A sugestão legislativa consiste em uma ideia central para um problema que se pretende solucionar, com objetivos e proposições. Destaca-se que dentre todas as ferramentas ofertadas, a *Ideia Legislativa* é a ferramenta de maior repercussão nesse Portal²⁴.

De forma geral, o banco de leis, um tipo de participação online, envolve menos custos para a participação dos cidadãos. Seu destino final é semelhante à sugestão legislativa da Comissão de Legislação Participativa e apresenta o mesmo trâmite no processo institucional. Todavia, a participação online requer habilidades tecnológicas e acesso à Internet, o que por si só gera desigualdades à sua promoção, podendo comprometer a equidade dos resultados (Beauvais e Baechtiger, 2016).

4.1.5 FÓRUNS DIGITAIS DE DISCUSSÃO

Os Fóruns Digitais de Discussão (FDDs), em alguns casos denominado consulta pública online, permite que os cidadãos deliberem online sobre temas que eles mesmo propõem, como acontece com o *Espaço Livre* do *e – Democracia* da Câmara dos Deputados. Os FDDs objetivam qualificar o debate público, discutindo projetos de lei que estejam em evidência junto à opinião pública, ou que são solicitados pelos próprios parlamentares. Esta discussão

23 Desde a sua criação em 2013, 87 ideias receberam mais de 20.000 apoios, dessas 24 não foram acatadas pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), outras 50 estão sendo apreciadas na comissão nesse momento, e cinco estão aguardando envio para a CDH; e oito delas foram convertidas em projeto de lei (Relatório *Ideia Legislativa*, 2018 – Acesso dia 30/04/2018).

24 O Portal *e - Cidadania* propicia os cidadãos emitirem opinião sobre projetos de lei em tramitação; estabelecer processo de consulta pública; e propor um tema a ser debatido nas comissões (conformação da agenda pública); dentre outras iniciativas.

pode contribuir para incrementar tais projetos ao envolver ideias sistematizadas em relatórios que podem subsidiar as decisões dos deputados (Faria, 2012; Mitozo, 2016).

Os FDDs permitem a participação dos cidadãos comuns que se envolvem em algum assunto político, mesmo não sendo integrantes de movimento social ou entidade civil. De forma geral, os fóruns digitais deliberativos aumentam a “presença” destes cidadãos nas discussões da Casa Legislativa ao envolverem menos custos de mobilização e participação social, podendo ainda engajar um público mais jovem, frequentemente afastados de processos institucionais de participação política (Mendonça e Cunha, 2012). Por outro lado, esse tipo de desenho, desenvolvido mais recentemente, demanda mais infraestrutura tecnológica e operacional, aumentando os custos para gerenciar e controlar a dinâmica participativa. Precisam lidar também com a (in)disposição dos representantes em interagir com os cidadãos por esse meio (Mendonça e Pereira, 2016).

Os FDDs estão mais institucionalizados no legislativo federal, uma vez que somente a ALMG o implementou, em 2009. Nestes casos, os FDD se integram aos outros espaços de participação uma vez que suas contribuições podem fazer parte das discussões e da formalização do relatório final dos eventos institucionais (Seminário Legislativo, Fóruns Técnicos na ALMG); ou na formalização de enquetes (a favor ou contra) presentes no portal da Casa sobre a proposição legislativa; ou ainda vinculados à *Ideia Legislativa* quando uma proposição atinge 20.000 apoios em quatro meses, pode-se abrir um fórum online deliberativo no portal *e – Cidadania* do Senado Federal²⁵.

Entretanto, estudos já realizados apontaram vários entraves sobre o *modus operandi* dos fóruns digitais de discussão. Faria (2012) mostra um baixo envolvimento dos deputados, mesmo quando há uma estruturação interna no interior da Câmara dos Deputados para que os parlamentares participem das discussões. Isso afeta a participação uma vez que a propensão para participar também está vinculada a sensação de eficácia política (Pateman, 1992). Os cidadãos participam quando acreditam que os parlamentares “ouvirão” e levarão em conta suas considerações. Mendonça e Amaral (2014) ao analisarem o caso da consulta pública online sobre a Reforma Política na ALMG em 2011, mostram que os índices de reciprocidade entre as postagens são muito baixos, comprometendo o processo decisório da dinâmica deliberativa.

4.2 - REFLEXÕES SOBRE A ARQUITETURA PARTICIPATIVA NO LEGISLATIVO

Uma vez exposto os principais arranjos de participação desenvolvidos no poder Legislativo, cabe analisarmos sua capacidade democratizante a partir das seguintes dimensões: *quem* participa; *onde* participa (online ou off-line), *como* se participa (monológica ou dialogicamente) e *o que* é essa participação (funções, objetivos e insumos para ela ocorrer).

²⁵ Esse episódio aconteceu, por exemplo, com a sugestão advinda da Ideia Legislativa de criminalizar o *funk*, “como crime de saúde pública à criança, aos adolescentes e à família”, em que foi aberta uma consulta pública online para discutir essa temática.

A forma dialógica de participação compreende os espaços que propiciam a deliberação pública, entendida como aquele tipo de interação entre diversos atores que se baseia na reflexão e na justificação mútua de argumentos e posições sobre temas de interesse comum, assim como no impacto desta dinâmica sobre as políticas em discussão (Hendriks e Kay, 2015). Há uma contraposição deste tipo de interação em relação aos espaços que propiciam a incidência direta das demandas e reivindicações dos cidadãos.

O Quadro 3 mostra as principais características dos cinco desenhos examinados na seção 4.1.

Dos cinco desenhos apresentados, três deles possibilitam um tipo de participação mais direta e de caráter individualizado, quais sejam: ouvidoria, banco de leis e a comissão de legislação participativa.

A participação por meio da ouvidoria é a mais unipessoal. Tanto o banco de leis (BL) quanto a comissão de legislação participativa (CLP) permitem, mesmo que em menor medida, uma interação com outros cidadãos por meio do acesso e postagens na página da internet, como as sugestões legislativas enviadas no caso do BL. A ouvidoria não permite a troca dialógica própria à deliberação pública, uma vez que a prestação de contas de suas ações é restrita ao cidadão-demandante.

Destas três, o BL é a única inovação com participação integralmente online. A participação na CPL é totalmente off-line e a ouvidoria disponibiliza ambas, online e off-line.

Os outros dois desenhos que apresentam interação do tipo dialógica são os fóruns digitais de discussão (FDD) e as audiências públicas (AP). Ressalta-se, entretanto, como fazem Beauvir e Baethiger (2016) que a deliberação face-a-face atende mais os princípios deliberativos do que a deliberação online, uma vez que estimula mais a atenção para os assuntos públicos, permite maior reciprocidade, e aumenta as chances de participação nas decisões. Mesmo assim, vale destacar que as audiências públicas e os fóruns digitais participativos são os desenhos mais propícios a oferecerem os insumos à participação ao integrar a sociedade às fontes diversas de informação, aos diferentes pontos de vista - especialistas, leis, códigos, artigos – estimulando e facilitando as potencialidades da deliberação.

Não obstante, a própria peculiaridade do Legislativo acaba fazendo com que esses desenhos tenham um caráter mais consultivo, fomentando mais os aportes informacionais para o processo legislativo do que o deliberativo. Assim sendo, aproximam-se mais da dimensão estratégica do que da normativa aqui analisada. Dado que os deputados, respaldados pela legitimidade da soberania popular conferida por meio das eleições, são os atores que de fato possuem o poder decisório sobre o processo de tramitação de uma sugestão legislativa oriunda da sociedade civil, os desenhos analisados tendem a não apresentar alta efetividade deliberativa (Cunha, 2009). Além disso, a sociedade civil possui pouco poder de influência na hora de definir a agenda pública a ser deliberada. Ainda assim, Mendonça e Cunha (2012) salientam que essas práticas podem ter a capacidade de sensibilizar os deputados para algum tema público, além de apresentarem efeitos pedagógicos.

É possível afirmar que os arranjos participativos legislativos tendem a focar mais nos

princípios participacionistas do que deliberativos ao ampliarem quantitativamente os espaços que propiciam a vocalização dos cidadãos e dos representantes da sociedade civil organizada, mas sem se preocuparem com a formação de preferências. Há poucas oportunidades para o intercâmbio de razões; baixo retorno dos resultados da participação aos envolvidos (prestação de contas); incipiente integração dessas esferas participativas uma com as outras, inviabilizando o cruzamento das arenas discursivas. Isso é evidenciado pelo pouco tempo disponibilizado para o debate público entre os cidadãos e os parlamentares, em que estes, muitas vezes, só se envolvem quando as práticas são propostas por eles ou quando ocorrem em sua base territorial, iniciativas que podem aumentar o seu capital político. Como já ressaltado, a baixa capacidade dos cidadãos de participar mais diretamente da construção da agenda a ser discutida dentro da Casa Legislativa também compromete a performance deliberativa destas iniciativas (Breláz e Alves, 2013; Mendonça e Cunha, 2014; Zorgal e Carlos, 2017). Há, inclusive, relatos dos atores da sociedade civil que esses arranjos legislativos propiciam somente uma “participação protocolar”, algo somente para cumprir procedimentos institucionais.

O desenho da participação institucionalizada do Legislativo já aponta limites à seleção e envolvimento dos participantes. A arquitetura desses espaços, seja no Plenário ou nas comissões, com uma mesa ao centro, situada em um degrau acima das cadeiras dispostas em baixo, além do maior tempo disponibilizado para a apresentação dos convidados da mesa configuram uma espécie de “violência simbólica”, hierarquizando os participantes. O perfil demográfico da casa, em função do seu próprio processo histórico de construção, majoritariamente composto por homens, brancos, empresários ou profissionais liberais, de classe média-alta, privilegia um tipo particular de discurso que se pretende universalista e imparcial, mas que muitas vezes acaba silenciando grupos sociais minoritários (Young, 2000).

Mesmo potencializando uma certa polifonia comunicacional dentro do Parlamento, é necessário atentar para como esses grupos minoritários poderão defender e perseguir suas demandas e interesses (Miguel, 2014). A mera aceitação de formas plurais de comunicação não garante o equilíbrio entre elas e a inclusão política. Assim, pensando no desenho institucional, uma das formas que poderia reduzir os vieses apontados é tentar desenvolver maior empatia entre os atores (Morrell, 2014). A metodologia do aquário²⁶ (*fishbowl*) está sendo planejada nas Casas Legislativas e pode ser vista como uma forma de produzir a empatia que, por sua vez, potencializa a troca e a interpretação de papéis²⁷.

26 Basicamente, a metodologia do aquário consiste em dois grupos, um dentro da roda e outro fora da roda, formando um círculo. Os participantes de dentro da roda dialogam sobre um determinado tema, e os que estão de fora, se um deles quiser participar da discussão deverá entrar na roda, um dos estiver dentro deve se retirar da roda, voltando apenas a observar a discussão. Essa metodologia permite a rotatividade daqueles que estão na posição central, tornando a participação mais dinâmica, com mais troca de experiências e com uma dimensão mais igualitária.

27 Outra inovação que está ganhando mais corpo, e que se volta em certa medida para a política da presença (Philips, 1995) é requerer que haja comparência de pelo menos uma mulher nas audiências públicas do poder legislativo. Os parlamentares quando forem solicitar uma audiência, e sugerir os convidados dela (especialistas, pesquisadores, ativistas) devem se atentar para que haja a presença de uma mulher para compor a mesa da comissão, o que ampliaria a perspectiva social nesse espaço, colocando dimensões de gênero dentro da política a ser discutida. Esse debate está acontecendo mais fortemente atualmente na Câmara dos Deputados.

Como demonstrado, a seleção dos participantes nas inovações participativas se dá basicamente de duas formas: 1) com base na escolha do deputado e de sua equipe e 2) com base na auto seleção. Ambas tendem a privilegiar cidadãos como maior interesse, tempo, informação política, escolaridade, dentre outros recursos escassos (Ryfe, Stalsburg, 2012; Fung, 2006).

Se por um lado, esse tipo de desenho propicia uma deliberação mais quente, em que os atores já possuem uma predisposição prévia, com interesses e posicionamentos políticos anteriores às discussões (Fung, 2003), com maior propensão a barganha (Dryzek e Hendriks, 2012), por outro, impede a ampliação para os recém chegados. Segundo Mendonça e Cunha (2014), os seminários legislativos da ALMG, ao não atentarem para a representatividade de outros públicos, permitem que as entidades atuem com vistas a fortalecer suas preferências intensas, com base no *lobby* das propostas, sem considerar os demais grupos envolvidos.

Cabe destacar que muitos movimentos sociais ou coletivos recentes que atuam com base em redes integradas informais, na auto-gestão e na horizontalidade, rejeitam as interfaces com o Parlamento. Eles enxergam tais espaços como corrompido e gerador de violência institucional e simbólica. Para estes movimentos, as arenas parlamentares participativas perpetuam as hierarquias sociais, de saberes e, assim, as desigualdades. Consideram o formato engessado, com o *design* já estabelecido pelos próprios técnicos e agentes governamentais. Denunciam as hierarquias presentes no espaço físico do Parlamento como a mesa central no plano superior no Plenário, a indumentária usada, a linguagem e jargões utilizados, o ritual político nesse ambiente, entre outras coisas²⁸.

Para finalizar, vale ressaltar que a efetividade dessas inovações participativas no Legislativo depende muito do engajamento dos parlamentares. Todavia, como foi exposto, o engajamento ativo dos mesmos nesses espaços dificilmente ocorre. As razões que justificam este desinteresse vão desde uma agenda atribulada que os/as impede de pararem para discutir com os/as representantes da sociedade civil como um todo até a falta de preparo de suas assessorias. Além disso, mesmo considerando os mecanismos de democracia digital que podem facilitar a dinâmica de interação com o público participante, algumas pesquisas demonstram que há um receio dos parlamentares de que tais mecanismos modifiquem a estrutura do exercício do poder político, incentivando um processo de enfraquecimento do sistema representativo e da própria ideia de representação parlamentar (Marques, 2010; Mendonça e Pereira, 2016). Assim como os parlamentares, os/as servidores da casa possuem receio de que esses mecanismos de democracia digital se tornem produtores unidirecionais de informação para os deputados conseguirem mais apoio político (Mitozo, 2014).

28 Como Dryzek e Hendriks (2012) sublinham o desenho pode favorecer o aparecimento de determinados tipos de comunicação. No modelo de *Westminster*, por exemplo, arquitetura do Parlamento facilita a promoção do debate político adversarial, o questionamento, o desafio, a disputa de propostas, mas não a construção e entendimento mútuo em torno das mesmas.

Quadro 3 - Arranjos Participativos e Variáveis Inclusivas

Variáveis Inclusivas						
Arranjos	Funções	Objetivos	Recrutamento (como os atores chegam)	Insumos para participação	Forma de participação	Local da Participação
Audiências Públicas	Inserir-se nos três tipos: processo de formulação de leis; elaboração e regulação de políticas públicas; e revisão orçamentária	Oferencar mais informações aos deputados; tecer contribuições sobre um tema por meio do debate	Escolha feita pelos deputados: aproxima do <i>modelo stakeholder</i>	Sim - apresentação de ponto de vistas e debate entre militantes, especialistas, deputados	Coletiva e dialógica	Off-line
Ouvidoria Legislativa	Mais presente na regulação de políticas públicas e no controle da atividade parlamentar	Identificação de problemas; proteger os direitos dos cidadãos; controle público; apresentar sugestões e novos caminhos	Ampla (auto seleção voluntária) - indivíduos com maior centralidade de recursos participam	Não existência de insumos para a participação	Individual e de incidência direta	Mediano (entre online e off-line), apesar de ser mais acionada via internet
Comissão de Legislação Participativa	Inserir-se nos três tipos: processo de formulação de leis; elaboração e regulação de políticas públicas; e revisão orçamentária	Receber as sugestões legislativas feitas pela sociedade civil	Ampla (auto seleção voluntária) – sociedade civil organizada	Não existência de insumos para a participação	Coletiva e incidência direta (o diálogo se dá previamente entre a sociedade civil)	Off-line
Banco de Leis	Mais presente no processo de formulação e revisão de leis	Possibilitar o envio sugestão de projeto de lei por qualquer cidadão	Ampla (auto seleção voluntária) – indivíduos mais engajados politicamente	Não existência de insumos para a participação	Individual e de incidência direta	Online
Fórum Digital de Discussão	Inserir-se nos três tipos: processo de formulação de leis; elaboração e regulação de políticas públicas; e revisão orçamentária	Propiciar a discussão entre os cidadãos, o que pode gerar maiores informações e subsídios para a tomada de decisão dos parlamentares	Ampla (auto seleção voluntária)	Sim – existência de uma seção específica, que propicia os participantes a terem acesso a artigos, códigos, constituição, vídeos de palestras, e outras fontes para aprofundar o debate	Individual e dialógica. O caráter dialógico é menor do que nas audiências públicas	Online

Fonte: Elaboração própria

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De maneira geral, as inovações participativas aqui expostas promovem algum tipo de interação dos legisladores com a sociedade para além do momento eleitoral. Essas inovações possuem capacidade de ampliar o espaço político e de aperfeiçoar a representação, formando uma opinião pública mais informada e reflexiva, constantemente submetida ao debate público, com maior transparência e justificação pública.

Dos desenhos analisados, o que apresenta maior capacidade deliberativa é a audiência pública, instrumento mais comum das Assembleias Legislativas.

Os arranjos institucionais participativos envolvem quatro atores principais: parlamentares; setor burocrático da Casa e, em alguns casos o Executivo, principalmente quando diz respeito às discussões orçamentárias, e os representantes da sociedade civil. Salienta-se que a própria relação entre os poderes Executivo e Legislativo, seja ela mais combativa, clientelista ou mais estruturada institucionalmente, pode influenciar o desenho institucional e desempenho dessas inovações. A operacionalização, a qualidade e a efetividade dessas inovações irão depender tanto da tradição política do estado, quanto do desenvolvimento institucional do legislativo, pautada pelas relações entre as instituições e os atores políticos envolvidos.

Contudo, como era de se esperar, vieses e constrangimentos irão sempre ocorrer. Porém, como aponta Morrell (2014), as consequências serão sempre mais negativas na ausência dessas instâncias do que na sua presença. Deve-se ter em mente que nenhuma arena participativa conseguirá atingir todos os princípios da democracia participativa e/ou deliberativa. Elas irão atender a objetivos específicos e, para tal, deve-se atentar para os desenhos propostos (Beauvais, Baechtiger, 2016; Fung, 2006).

A questão do recrutamento ganha então centralidade se buscamos uma inclusão que vá além da formal, através da qual os cidadãos com mais recursos possuem mais chances de vocalização e de impacto no processo decisório da casa.

Reconhece-se, todavia que as casas legislativas esbarrarão sempre em limites estruturais, como os já expostos, para inovarem neste sentido (Goodin, 2004). Uma sugestão para responder a isso, pode ser uma maior articulação entre as diferentes inovações no interior das casas e entre os poderes. Mesmo assim, o processo de institucionalizá-las no Legislativo é complexo e árduo, demandando motivação e muito aprendizado institucional. Apesar disso, a democratização desse poder é vital para formação de uma sociedade mais democrática compreendida como algo regular e não meramente episódica

Portanto, neste artigo analisamos as inovações democráticas mais comuns nos legislativos estaduais, buscando avaliar por meio de suas regras e desenhos *quem* participa e *como* participa. Esta análise foi balizada por dois modelos cujas justificativas e significados para a participação, por um lado como recurso estratégico e informacional, e por outro em princípios normativos que buscam qualificar a democracia.

Por meio deste método deparamos com as seguintes dificuldades: do ponto de vista da inclusão, destaca-se a dificuldade de mobilizar públicos afetados e grupos minoritários; já do

ponto de vista da qualificação da participação, depara-se com o dilema de fomentar princípios deliberacionistas e o dar retorno da mesma para os participantes (sua efetividade e prestação de contas). Assim, a ideia da participação nesse poder se configura em gerar mais aportes informacionais para os representantes.

O poder Legislativo apresenta especificidades estruturais que impedem o bom desempenho destas inovações, mas ainda assim acreditamos que sua democratização constitui uma agenda teórica e empírica importante para qualificar a democracia

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Débora R. de. 2015. Representação além das eleições: repensando as fronteiras entre Estado e sociedade. Jundiaí. Editora Paco Editorial, 310p.
- ALMEIDA, Acir. A Política da Mudança Institucional: processo legislativo no Brasil pós-1988. In: 40º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2016. Caxambu (MG). Anais Eletrônicos. Disponível em: < <https://anpocs.com/index.php/papers-40-encontro/st-10/st19-7/10307-a-politica-da-mudanca-institucional-processo-legislativo-no-brasil-pos-1988/file> > Acesso em: 05 out. 2017
- ANASTASIA, Fátima. 2001. Transformando o Legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. In: Santos, Fabiano (Org.). O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência. Rio de Janeiro: Editora FGV, v. 1: 23-83.
- ANASTASIA, Fátima; INÁCIO, Magna. 2010. Democracia, Poder Legislativo, interesses e capacidades. Cadernos ASLEGIS, v. 40: 33-54.
- ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe (2006). A Reforma da Representação. In: Avritzer, Leonardo; Anastasia, Fátima (Org.) A Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG – PNUD, v. 1: 17-34.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS – ALMG. 2009. Direcionamento Estratégico 2010-2020: Pesquisas Exploratórias, Relatório de Entrevistas.
- AVRITZER, Leonardo. 2009. Participatory Institutions in Democratic Brazil. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 205 p.
- BACKES, Ana L.; AZEVEDO, Débora B.; ARAÚJO, José. C. 2009. Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna. Brasília: Edições Câmara dos Deputados, 640 p.
- BAEK, Young M.; WOJCIESZAK, Magdalena; CARPINI; Michael X. D. 2011. Online versus face-to-face deliberation. Who? Why? What? With what effects? *New Media & Society*, v. 13, n. 3: 363-383.
- BARBOSA, Sandro F. 2013. Sociedade Civil e Processo Legislativo: A Experiência da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados de 2001 a 2012. Monografia Bacharelado em Ciência Política. Universidade de Brasília (UnB), 40 p.
- BARROS, Antônio T. de. 2015. O fim do tempo na tessitura do poder simbólico: passado, presente e futuro na efeméride dos 190 anos do parlamento brasileiro. *Revista de Ciências Sociais da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul*, n. 16, ano 9: 82-105.
- BRAGA, Sérgio S.; MITOZO, Isabele B.; TADRA, Julia. 2016. As funções educativas dos E -

- Parlamentos: uma análise longitudinal do caso brasileiro. *Cadernos de Pesquisa*, v. 46, n. 162: 1192-1215.
- BEAUVIS, Edana; BAECHTIGER, Andre. 2016. Taking the Goals of Deliberation Seriously: A Differentiated View on Equality and Equity in Deliberative Designs and Processes. *Journal of Public Deliberation*, v. 12, n 2: 1- 19.
- BRELÀZ, Gabriela de; ALVES, Mário A. 2013. O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo: uma análise das audiências públicas do orçamento (1990-2010). *Revista Administração Pública (RAP)*, Rio de Janeiro, v.47, n. 4: 803-826.
- BYNER, Gary C. 2011. Organizações Públicas e Políticas Públicas. In: Petters, Guy; Pierre, Jon (Org.). *Administração Pública: Coletânea*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, v.1: 315-332.
- CUNHA, Eleonora. S. M. 2009. Efetividade deliberativa: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social (1997/2006). Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 372 p.
- CUNHA, Eleonora S. M. 2014. Desenho institucional, participação e deliberação democráticas: conexões. In: Cunha, Eleonora S. M.; Theodoro, Hildelano D. (Org.). *Desenho Institucional, Democracia e Participação: conexões teorias e possibilidades analíticas*: Belo Horizonte: Editora D'Plácido, v. 1: 19-39.
- DINIZ, Simone; HEBLING, Matheus L.; COUTO, Eduardo. Iniciativas Populares e Participação Popular. In: 10º ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA (ABCP), 2016. Belo Horizonte. Anais eletrônicos. Disponível em: < <https://cienciapolitica.org.br/index.php/system/files/documentos/eventos/2017/04/iniciativas-legislativas-e-participacao-popular-885.pdf>. > Acesso em: 16 nov. 2016.
- DRYZEK, John S. 2004. Legitimidade e economia na democracia brasileira. In: Coelho, Vera S.; Nobre, Marcus (Org.). *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, CEBRAP, v. 1: 41-62.
- DRYZEK, John S; HENDRIKS, Carolyn M. 2012. Fostering Deliberation in the Forum and Beyond. In: Fisher, Frank; Gottweis, Herbert (Org.). *The Argumentative Turn Revisited: Public Policy as Communicative Practice*. Durham, London: Duke University Press, v.1: .31-56.
- DRYZEK, John S.; NIEMEYER, Simon. 2008. Discursive Representation. *American Political Science Review*, v. 102, n. 4: 481-493.
- FARIA, Cristiano F. S. de. 2012. O Parlamento Aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o legislativo na elaboração de leis. Brasília: Edições Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação, 321 p.
- FIGUEIREDO, Júlia M. de; SARAIVA, João V. M. (2016). *Relatório Práticas Participativas em Parlamentos*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais.
- FUKS, Mario. 2010. Mudança Institucional e opinião Pública: estimando efeitos da cobertura da ALMG realizada pelo *Jornal Estado de Minas* (1987-1994 e 1999-2002). *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 4: 257-282.
- FUKS, Mario. 2016. *Inovação Institucional e Opinião Pública: um estudo sobre a imagem pública*

- blica da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Revista E-Legis, n. 19: 87-102.
- FUNG, Archon. 2003. Survey Article: Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences. *The Journal of Political Philosophy*, v. 11, n. 3: 338-367.
- FUNG, Archon. 2006. Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, Special Issue: 66-75.
- GOODIN, Robert E. 2004. Representing Diversity. *British Journal of Political Science*, v. 34, n. 3: 453-468.
- GURZA LAVALLE, Adrian. 2016. Participação, (Des)Igualdade Política e Democracia. In: Miguel, Luis F. (Org.). *Desigualdades e Democracia: o debate da teoria política*. São Paulo: Editoria Unesp, v.1: 171-202.
- IPU (Informe Parlamentario Mundial). 2012. La Natureza cambiante de la representación parlamentaria. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- HENDRIKS, Carolyn M.; KAY, Adrian. Connecting citizens to legislative deliberations: public engagement in committees. In: AUSTRALIAN POLITICAL STUDIES ASSOCIATION (ASPA) ANNUAL CONFERENCE, 2015, Canberra. Anais eletrônicos. Disponível < <https://www.auspsa.org.au/page/apsa-conference-2015-0> > Acesso em: 22 fev. 2017.
- JUDGE, David; LESTON-BANDEIRA, Cristina. 2017. The Institutional Representation of Parliament. *Political Studies*: 1-19.
- KREHBIEL, Keith. 1991. *Information and Legislative Organization*. The University of Michigan Press, 315 p.
- LEMOS, Leany B. S. 2007. O controle legislativo no Brasil pós-1988. In: Nicolau, Jairo; Power, Timothy (Org.). *Instituições Representativas no Brasil: Balanço e Reformas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, v. 1: 37-54.
- LESTON-BANDEIRA, Cristina. 2007. The Impact of the Internet on Parliaments: a Legislative Studies Framework. *Parliamentary Affairs*, v. 60, n. 4: 655-674.
- LESTON-BANDEIRA, Cristina. 2012. Parliaments' Endless Pursuit of Trust: Re-focusing on Symbolic Representation. *The Journal of Legislative Studies*, v. 13, n. 3-4: 514- 526.
- LESTON-BANDEIRA, Cristina. How public engagement amplifies parliamentary representation. In: EUROPEAN CONSORTIUM FOR POLITICALRESEARCH (ECPR) GENERAL CONFERENCE, 2014. Glasgow. Anais eletrônicos. Disponível em: < <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/7181795d-d7f5-4d08-b894-d19d72ca0a1e.pdf> > Acesso: 12 dez. 2016.
- LESTON-BANDEIRA, Cristina. 2016. Why symbolic representation frames parliamentary public engagement. *The British Journal of Politics and International Relations*, v. 18: 498-516.
- MANIN, Bernard. 1998. *Los Principios del Gobierno Representativo*. Alianza Editorial, 160 p.
- MANSBRIDGE, Jane. 1983. *Beyond Adversary Democracy*. Chicago: The University of Chicago Press, 412 p.
- MANSBRIDGE, Jane. 1999a. Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent "Yes". *The Journal of Politics*, v. 61, n. 3: 628-657.

- MANSBRIDGE, Jane. 1999b. On the Idea That Participation Makes Better Citizens. In: Elkin, Stephen; Soltan, Karol E. (Org.) *Citizen Competence and Democratic Institutions*. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press, v. 1: 291-325.
- MARQUES, Francisco P. J. A. 2010. Internet, canais de participação e efeitos políticos: um estudo do Portal Câmara. *Revista Fronteiras – estudos midiáticos*, v. 12, n. 2: 82-94.
- MARTINS, Cleber O. C. 2012. *Processos Participativos nas Assembleias Legislativas: estruturas, dinâmicas e limites*. Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 168 p.
- MARTINS, Cleber O. C. 2013. *Processos Participativos nas Assembleias Legislativas: organização e características*. *Revista Estudos Legislativos*, ano 7, n. 7: 125-146.
- MARTINS, Cleber O. C. Em busca da sociedade: mecanismos e formas de interlocução entre Assembleias legislativas brasileiras e a população. In: XXX CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO LATINOAMERICANA DE SOCIOLOGIA (ALAS). 2015. Costa Rica. Anais eletrônicos. Disponível em: < <http://sociologia-alas.org/congreso-xxx/ponencias/> > Acesso em: 15 mar. 2017
- MENDONÇA, Ricardo F.; AMARAL, Ernesto F. de L. 2014. Deliberação online em consultas públicas? O caso da assembleia legislativa de Minas Gerais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 22, n.49: 177-203.
- MENDONÇA, Ricardo F.; CUNHA, Eleonora S. 2012. M. Relatório de Aprimoramento de Eventos da ALMG. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais.
- MENDONÇA, Ricardo F.; CUNHA, Eleonora S. M. 2014. Can the claim to foster the broad participation hinder deliberation? *Critical Policy Studies*, v. 8, n. 1: 78-100.
- MENDONÇA, Ricardo F.; PEREIRA, Marcus G.. 2016. Dilemas de apropriação das TICs pela ALMG: uma análise sobre a percepção dos gestores. In: Silva, Silvado P. da.; Bragatto, Rachel C.; Sampaio, Rafael C. *Democracia Digital, Comunicação Política e Redes: Teoria e Prática*. Rio de Janeiro: Folio Digital, v.1: 189-216.
- MIGUEL, Luis F. 2014. *Democracia e Representação: Territórios em Disputa*. São Paulo: Editora Unesp, 331 p.
- MITOZO, Isabele. 2014. O Portal e - Democracia e suas potencialidades: avanços e desafios de uma ferramenta de participação legislativa [Entrevista com Cristiano Ferri de Faria]. *Revista Compólitica*, vol. 2, n. 4: 185-203.
- MITOZO, Isabele. E-Participation in the Brazilian Chamber of Deputies: A case study of the Portal e-Democracia. In: In: EUROPEAN CONSORTIUM FOR POLITICALRESEARCH (ECPR) GENERAL CONFERENCE, 2016. Praga. Anais eletrônicos. Disponível em: < <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/309f60fb-a286-4843-9fc6-0901d18eb614.pdf> > Acesso em 08 jul. 2017.
- MORRELL, Michal E. 2014. Participants Bias and Success in Deliberative Mini-Publics. In: Gronlund, Kimmo; Bachtiger, André; Setala, Maija (orgs). *Deliberative Mini-Publics*. ECPR Press: v. 1: 157-175.
- MOSCROP, David R. H.; WARREN, Mark E. 2016. When is Deliberation Democratic? *Journal of Public Deliberation*, v. 12, n.12: 1-18
- NETO, Eurico O. M. 2015. *A Democracia Digital nos Parlamentos Latino-Americanos: Um*

Estudo sobre Ferramentas e Projetos de Democracia Digital nos Portais dos Órgãos Legislativos Nacionais Da América Latina. Dissertação de Mestrado em Comunicação e Cultura Contemporâneas. Universidade Federal da Bahia (UFBA), 172 p.

- OLIVEIRA, Myriam C. de (Org.). 2009. A Assembleia Legislativa e a construção coletiva de políticas públicas: eventos institucionais, 1990-2009. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 200p.
- PATEMAN, Carole. 1992. Participação e Teoria Democrática. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 157 p.
- PATEMAN, Carole. 2012. Participatory Democracy Revisited. *Perspectives on Politics: APSA Presidential Address*, v. 10, n.1: 7-19.
- PITIKIN, Hanna F. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley e Los Angeles: University of California Press, 329 p.
- PITIKIN, Hanna F. 2006. Representação: palavras, instituições e ideias. *Lua Nova*, n. 67: 15-47.
- PLOTKE, David. 1997. Representation is Democracy. *Constellations – An International Journal of Critical and Democratic Theory*, v. 4, n. 1: 19-34.
- PHILIPS, Anne. 1995. *The Politics of Presence*. Oxford e New York: Oxford University Press, 209 p.
- POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. 2011. Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. *Revista Dados*, v. 54, n. 3: 259-305.
- QUEIROZ, Daniela de A. 2012. Ouvidoria Pública como canal de comunicação para o fortalecimento da democracia representativa. *Revista de Políticas Públicas*, v. 2, n. 2: 113-127.
- QUINTÃO, Thales T. 2015. Fala que eu te escuto? O potencial democrático das ouvidoria parlamentares: o caso de Minas Gerais. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 201 p.
- QUINTÃO, Thales T. 2016. Parliamentary ombudsman (ouvidoria) and its democratic potential: The Brazilian case. *Politikon: The IAPSS Journal of Political Science*, v. 31: 5-25.
- ROCHA, Maria N. O. 2015. Mecanismos de participação política online: o e - Cidadania. Trabalho de Conclusão de Curso de Pós-Graduação em Comunicação Legislativa. Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), Senado Federal, 79 p.
- ROCHA, Marta M. da. 2011. Representação, Informação e Deliberação no Processo Legislativo Estadual. Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 278 p.
- ROCHA, Marta M. da; COSTA, Alessandra. 2012. Percepções dos deputados estaduais sobre o sistema de comissões das Assembleias Estaduais brasileiras. *Opinião Pública*, v. 18, n. 2: 278-308.
- RYFE, David. M.; STALSBERG, Brittany. 2012. *The Participation and Recruitment Challenge* In: Nabatchi, Tina; et al (Org.) *Democracy in Motion*. Oxford University Press, v.1: 43-59
- SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. 2011. *Fundamentos Informativos do Presidencialismo*

de Coalizão. Curitiba: Editora Appris, 216 p.

- SANTOS, Manoel L. W. D. 2006. As Teorias Positivas sobre a organização do legislativo e as explicações sobre o Congresso Nacional. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), 217 p.
- SMITH, Graham. 2009. Democratic Innovations: designing institutions for citizens. Cambridge University Press, 232 p.
- TROMBKA, Ilana. 2004. Ouvidoria Parlamentar: uma proposta para o Senado Federal. Revista de Informação Legislativa. v. 42, n. 166: p. 151-162.
- URBINATI, Nadia; WARREN, Mark E. 2008. The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory. Annual Review of Political Science, v. 11: 387-412.
- URBINATI, Nadia. 2010. Representação como Advocacy. Política e Sociedade; vol. 9, n. 16: 51-88.
- VERBA, Sidney; SCHOLZMAN, Kay L.; BRADY, Henry E. 1995. Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics. Cambridge: Harvard University Press, 664 p.
- WALKER, Aileen. A People's Parliament? Parliamentary Affairs, v. 65, n. 1: 270-280
- YOUNG, Iris M. 2000. Inclusion and Democracy. Oxford e New York: Oxford University Press, 315 p.
- YOUNG, Iris M. 2001. Comunicação e o outro: além da democracia deliberativa. In: Souza, Jessé (Org.). Democracia hoje: Novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: Editora UnB, v.1: 365-386.
- ZORGAL, Gabriela; CARLOS, Euzeneia. 2017. Audiências públicas do Legislativo estadual: fatores endógenos e exógenos na análise da efetividade da participação. Revista de Sociologia e Política, v. 25, n. 64: 23-46.

ESTRANHAS NO NINHO: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DA ATUAÇÃO PARLAMENTAR DE HOMENS E MULHERES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS¹

DANUSA MARQUES
BRUNO LIMA

RESUMO

Este artigo analisa comparativamente a participação de homens e mulheres nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados e na produção legislativa brasileira em relação a dois temas, infância e tributação. Seu objetivo é testar a hipótese da guetificação das parlamentares mulheres na Câmara dos Deputados brasileira, lançando mão de uma categorização temática da sua atuação em comissões e produção legislativa, o que indicaria uma divisão sexual do trabalho legislativo. São verificados os ritos de tramitação de todos os projetos de lei do ano de 2011 sobre dois temas relacionados a cada um desses universos – infância como tema *soft politics* e tributação como tema *hard politics* – em relação à atuação parlamentar, por sexo: são analisados o total de autorias de projetos de lei, o despacho dos projetos para as comissões, o regime de tramitação, a distribuição de relatorias, a apresentação de pedidos de vista e a saída das comissões. Em relação à participação nas comissões permanentes, analisa-se a distribuição dos parlamentares, por sexo, considerando as diferentes temáticas ali trabalhadas. As comissões foram classificadas entre temáticas *soft*, *hard* e *middle politics*, observando como os postos de trabalho nas comissões foram distribuídos desde 1991. Os achados deste estudo apontam para uma intensa divisão sexual do trabalho legislativo na Câmara dos Deputados, tanto em relação à participação em comissões quanto na atuação generificada dos parlamentares nas temáticas selecionadas.

PALAVRAS-CHAVE

Divisão sexual do trabalho político; Gênero; Legislativo; Câmara dos Deputados; Representação política.

¹ Agradecemos aos atenciosos comentários de Daniela Rezende, com quem dialogamos na produção da versão final desse texto. Agradecemos também a Luis Felipe Miguel, que comentou a primeira versão do texto que originou este artigo, assim como os/as pareceristas anônimos/as de Teoria e Sociedade.

STRANGERS IN A STRANGE LAND: A GENDER COMPARATIVE ANALYSIS OF THE PARLIAMENTARY WORK IN THE BRAZILIAN CHAMBER OF DEPUTIES

ABSTRACT

This article presents a comparison between men and women in the permanent committees of the Brazilian Chamber of Deputies and their legislative work on two themes, childhood and taxation. We seek to test the hypothesis of the ghettoization of women MP, using a thematic categorization of all MPs mandates in committees and their legislative production, which would indicate a sexual division of legislative work. The data analyzed are the legislative process of all the bills presented in 2011 on two themes related to each of these universes – childhood as soft politics and taxation as hard politics –, by sex: the total of authorship of draft bills, dispatch of projects to committees, the phases of deliberation, distribution of reports, submission of requests for a hearing and the end of work in the committees. The other part of the research focuses the distribution of the parliamentarians in committees, by sex. The committees were classified between soft, hard and middle politics, observing how the posts were distributed since 1991. The findings of this study point to an intense sexual division of legislative work in the Chamber of Deputies, both in the participation in committees and also in the performance of the MPs in the selected themes.

KEYWORDS

Sexual division of political work; Gender; Legislative; Brazilian Chamber of Deputies; Political representation.

SOBRE OS AUTORES

DANUSA MARQUES

Danusa Marques é doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG, 2012) e professora do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB), onde desenvolve pesquisas sobre gênero e elites políticas. Contato: danusamarques@gmail.com.

BRUNO LIMA

Bruno Lima Teixeira é bacharel em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB, 2014). Contato: brunolitei@gmail.com.

SUBMETIDO EM

31/05/2018

APROVADO EM

31/07/2018

1. INTRODUÇÃO

Principalmente a partir de 2000, já após a experiência da implementação das cotas de gênero para as listas de candidaturas nas eleições proporcionais (aprovadas em 1995), a ciência política brasileira produziu diversos estudos que tratam da sub-representação de mulheres na política, determinante de um dos principais déficits democráticos brasileiros (cf. Araújo 2001, 2010; Araújo e Alves 2007; Miguel, L.F. 2000, 2008; Miguel e Queiroz 2006; Miguel e Biroli 2010; Miguel, S.M. 2000; Sacchet e Speck 2012; Rezende 2017; Pinto e Silveira 2018). De modo geral, estes estudos indicam uma grande dificuldade de superação do problema, caracterizando o sistema político brasileiro como refratário à inclusão democrática das mulheres. Em relação às cotas, é importante ressaltar que, em mais de vinte anos de implementação, a média de eleitas para a Câmara dos Deputados permanece muito baixa. Considerando os mandatos empossados, o mais alto percentual, relativo a 51 cadeiras nas eleições de 2014, havia sido menor do que 10%. Nas eleições de 2018, foram eleitas 77 mulheres para a Casa, chegando a 15,0% das cadeiras. Em uma análise preliminar, uma hipótese institucionalista para explicar essa (gradual) mudança foi a decisão do STF em garantir a reserva de 30% do fundo partidário para as mulheres dos partidos, em 2018, além da decisão do TSE, do mesmo ano, de que o recém-criado fundo eleitoral também reservasse 30% dos recursos para as mulheres, além desse percentual para o tempo de propaganda eleitoral gratuita. Ainda que nas últimas eleições a proporção de mulheres eleitas tenha aumentado, ainda estamos muito longe da paridade de gênero, uma agenda que vem ganhando força em outros países da América Latina, como o México, que historicamente apresenta uma estrutura política tão patriarcal como a nossa.

Tabela 1 - Mulheres eleitas para a Câmara dos Deputados

Ano da eleição	Deputadas eleitas (%)
1982	1,7
1986	5,3
1990	6,0
1994	6,2
1998	5,7
2002	8,2
2006	8,8
2010	8,8
2014	9,9
2018	15,0
Média 1982-2014	7,6
Média 1990-2014	7,6

Fonte: As autoras, a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral - TSE

Apesar da importância dos estudos eleitorais, não se produziram muitas análises que discutam a atuação legislativa à luz do debate sobre a desigualdade de gênero, e é exatamente nesta frente que o presente trabalho se localiza: partindo dos achados dos poucos estudos sobre comportamento legislativo e gênero no Brasil (cf. Campos e Miguel 2008; Miguel e Feitosa 2009; Rezende 2017), nosso objetivo é testar a hipótese da operação de um insulamento, na atividade legislativa, das parlamentares mulheres nos temas considerados *soft politics*, e de sua dificuldade em adentrar os espaços dedicados às temáticas *hard*, dominados por parlamentares homens, o que indicaria uma *divisão sexual do trabalho legislativo*. Embora o debate sobre essa temática não seja apresentado precisamente nesses termos na ampla literatura sobre comportamento legislativo, a discussão sobre a divisão sexual do trabalho na política tem ganhado cada vez mais força (cf. Biroli 2016, 2018). A atuação generificada na ocupação de cargos públicos é um comportamento recorrentemente observado entre políticos/as profissionais em diversos países (Stokes, 2005), sendo que o próprio campo político organiza hierarquicamente as áreas de atuação com base em uma divisão sexual. Simplificadamente, podemos dizer que falar de divisão sexual do trabalho nos indica o que seria trabalho “de homem” ou “de mulher”, como nos indica Biroli (2018) – assim é classificada toda forma de trabalho, do qual não se exclui o trabalho político. As hierarquias internas são dadas em várias dimensões, mas a clivagem de gênero certamente é fundamental.

Os achados de Rezende (2017), em um estudo sobre a clivagem de gênero nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados, indicam que:

Esse quadro, associado ao anteriormente apresentado sobre a distribuição de vagas em comissões legislativas, explicita a distribuição desigual de recursos entre deputadas e deputados, indicando também a existência de uma espécie de divisão sexual do trabalho legislativo em que legisladoras se ocupam de temas relativos ao cuidado, reproduzindo os papéis tradicionalmente associados às mulheres, enquanto os legisladores se dedicam a temas mais prestigiosos, como Orçamento, por exemplo (Rezende, 2017: 1209).

Para além da constatação da baixa presença feminina no parlamento brasileiro, este trabalho busca compreender qual é o efeito da desigualdade de gênero na política brasileira durante os mandatos parlamentares na Câmara dos Deputados. A ideia de guetificação feminina em temáticas *soft* é um dos fios condutores do debate sobre o efeito da desigualdade de gênero nos espaços políticos, não apenas como uma (óbvia) constatação, mas para um entendimento mais ampliado das estratégias de atuação parlamentar.

Assim, não analisamos os efeitos do “filtro” eleitoral, mas aqueles que operam sobre o mandato. Uma vez eleitas/os, buscamos saber qual é o trabalho exercido por parlamentares mulheres e homens, por meio de categorias que se referem a uma divisão dos temas legislativos em três áreas: *hard politics*, ligada à gestão econômica e político-estatal; *soft politics*,

relacionada às questões sociais; e *middle politics*, com possíveis abordagens mistas.²

A estratégia metodológica desta pesquisa se dividiu em duas frentes: uma fundada na análise de tramitação de projetos de lei apresentados no ano de 2011 – primeiro ano legislativo da 54^a Legislatura – que versassem sobre “infância” e “tributação”, tipicamente *soft* e *hard politics*, respectivamente; e na análise da participação de deputadas e deputados nas comissões permanentes da Casa, desde a 49^a legislatura (1990-1995) até a 54^a (2011-2015), na forma de cada mandato indicado para cada comissão. Para a análise dos projetos de lei, foi escolhido o ano de 2011 porque é nele que se inicia a 54^a legislatura, coincidindo com o primeiro ano do mandato da presidenta Dilma Rousseff, primeira mulher chefe do Executivo brasileiro. Como os projetos de lei podem ser apensados a outros, a coleta de dados abrangeu a tramitação de proposições anteriores a 2011, às quais foram anexados projetos de lei apresentados no referido ano, uma vez que eles passam a tramitar em conjunto. Assim, nosso objetivo é ter uma visão global da divisão do trabalho legislativo, considerando tanto os espaços ocupados por deputadas e deputados na Casa de 1990 a 2014, assim como explorando um recorte da produção legislativa apresentada em 2011.

2. AS ESTRUTURAS PATRIARCAIS DO CAMPO POLÍTICO E A DESIGUALDADE DE GÊNERO

Em uma tentativa de organizar o debate que investiga como se manifestam os fenômenos que determinam a sub-representação política de mulheres, Miguel e Biroli (2010) apresentam três conjuntos de argumentos: o caráter patriarcal das instituições políticas liberais; os padrões culturais e de socialização que constroem a esfera pública como um espaço masculino, inibindo a ambição política das mulheres; e a existência de constrangimentos estruturais à participação política feminina.

O primeiro conjunto de argumentos, que se refere ao fundo patriarcal no qual se desenvolvem as instituições políticas liberais, se refere principalmente à discussão realizada por Pateman (1993) em *O contrato sexual*. A obra de Pateman aponta que a oposição entre as esferas pública e privada é fundamental para a reprodução da subordinação feminina, inclusive na definição da divisão sexual do trabalho. Nesse momento fundacional da narrativa liberal, uma estrutura patriarcal foi estabelecida como fundamento e as mulheres foram contidas na

2 O trabalho de Miguel e Feitosa (2009) é inspiração para a classificação utilizada nesta pesquisa e tem sido utilizado por outras autoras para se compreender a divisão do trabalho legislativo (Busanello e Rehbein 2017; Costa 2018). Ela é baseada em uma discussão internacional sobre comportamento político e gênero, da qual destacamos o trabalho pioneiro sobre inclusão de mulheres na elite política norueguesa de Hege Skjeie (1991). Sabemos que esta classificação tem limites, que é preciso tomá-la com cuidado para não reforçar estereótipos ou apenas retratar uma categorização que é feita desde os estereótipos (e não criticamente a eles). Essa classificação tampouco consegue perceber o volume de recursos financeiros e de poder que as temáticas *soft*, entendidas como menos importantes desde um viés hierarquizante do campo político, dispõem – áreas como educação e saúde, por exemplo, são entendidas como temas *soft*, mas dispõem de muito orçamento. No entanto, para uma primeira abordagem geral, cremos que essas categorias podem mostrar o estado do posicionamento das mulheres no trabalho legislativo.

esfera privada, excluídas da política, cuja legitimidade se restringiu à esfera pública. A partir dessa leitura, percebe-se que a dicotomização público/privado isola as questões públicas em um espaço de exclusividade, porque seu acesso é restrito – as mulheres ficaram séculos excluídas politicamente e sua recente cidadania formal ainda não se realizou de verdade na maior parte dos países do mundo.

Essa abordagem é uma crítica teórica à estrutura política determinando os padrões de organização política liberais, cujos fundamentos se referem à dualidade entre esfera pública e privada, que estabelece direitos individuais formais (como o próprio direito de cidadania) no público e relações estruturadas na desigualdade no mundo privado. Essa divisão não tem impacto localizado, mas transborda para todas as esferas da sociedade: a subordinação feminina estruturada na esfera privada também marca as relações entre mulheres e homens na esfera pública.

Sylvia Walby (1990) afirma que o patriarcado é um modelo que sofre adaptações, se apresenta em vários graus e é um sistema sujeito à mudança histórica. Além de apresentar uma categorização de seis formas de patriarcado, a autora apresenta os conceitos de *patriarcado público* e *patriarcado privado*. No patriarcado privado o homem – pai ou marido – está na posição de opressor e beneficiário da subordinação feminina, cujo mecanismo central é a exclusão das mulheres da vida pública. Já no patriarcado público, as mulheres têm acesso à esfera pública – ao contrário do que ocorre no patriarcado privado, no qual este acesso é interdito –, mas sofrem uma subordinação coletiva, realizada no público e manifestada por diferentes formas institucionais. Esse modelo mostra como as formas de marginalização patriarcais não são estáticas e se adaptam às mudanças históricas, mantendo o traço de dominação em diferentes arranjos sociais.

A passagem do patriarcalismo privado para o público teria ocorrido por causa das lutas feministas pela garantia dos direitos civis para as mulheres e também devido ao desenvolvimento capitalista, que necessitava de mais oferta de mão-de-obra. O modelo público de patriarcalismo se divide no acesso ao mercado de trabalho (com a inclusão generalizada de mulheres como mão-de-obra remunerada³) e ao Estado (garantindo direitos formais de cidadania). Passa-se, assim, do patriarcado privado ao patriarcado público, no qual o acesso à esfera pública às mulheres é permitido, mantendo, entretanto, as condições de desigualdade entre homens e mulheres.

O insulamento na esfera privada imposto às mulheres é um fundamento que justifica a sua exclusão da cidadania integral, como ressaltam Miguel e Biroli (2010). A pretensão de universalidade do modelo liberal impõe uma justificativa de neutralidade que camufla os processos de dominação operados. Como nos explica didaticamente Kymlicka (2006), a neutralidade de gênero fantasiada de universalidade serve como uma ferramenta de manutenção da marginalização dos grupos subalternos.

3 As mulheres negras sempre estiveram sob exploração de seu trabalho, inclusive na forma escravocrata não-remunerada.

Neste quadro, a preocupação com a inclusão de mulheres se torna mais complexa: como realizar sua inclusão política em um contexto que se pretende neutro em relação ao gênero, partindo de condições desprivilegiadas? As respostas da teoria feminista não são unificadas, mas de modo geral apontam (não só as análises de Pateman, mas de outras teóricas importantes, como Young, Phillips, Fraser e Okin, por exemplo) que o ideal universalista reproduz exclusão. Embora a teoria política feminista não seja unificada em seus argumentos, é possível identificar em uma parcela importante das suas abordagens um esforço de rompimento com as premissas liberais do indivíduo como único sujeito político legítimo (observando a necessidade de se admitir os grupos como sujeitos de direitos) e da neutralidade dos direitos de igualdade formal (criticando a desigualdade substantiva e real dos regimes liberais competitivos e buscando combatê-la).

No entanto, ainda no âmbito da teoria política feminista é possível destacar um conjunto de argumentos, denominada “ética do cuidado” (bastante referenciada aos debates das décadas de 1970 e 1980), que busca justificar a necessidade da presença feminina nas instâncias representativas porque as mulheres seriam moralmente diferentes dos homens. Com o argumento da sensibilidade e solidariedade, as mulheres abrandariam o caráter agressivo da atividade política, através da sua disposição ao cuidado e ao altruísmo. Segundo Miguel (2001), a abordagem da ética do cuidado (ou “política do desvelo”) carrega um subtexto que nega a manifestação de interesses próprios das mulheres, com base na imagem da “mãe”. Embora apresente a crítica do modelo vigente e a defesa da inclusão política das mulheres, a ética do cuidado reafirma a existência de uma essência relacionada aos papéis de gênero da sociedade patriarcal. Mesmo com o problema da essencialização, é importante ressaltar essa abordagem por causa da sua recorrência no discurso político atual, como se o comportamento político das mulheres fosse *naturalmente* diferente dos homens.

Segundo Miguel e Biroli (2010), as demais abordagens sobre as barreiras à representação para as mulheres discutem instituições específicas do arranjo político representativo. Outra explicação se refere aos constantes incentivos de socialização que constroem a esfera pública como masculina e acabam por inibir o que a literatura sobre recrutamento político denomina “ambição política” (o desejo de concorrer a um cargo eletivo, dentro de um quadro de incentivos hierarquicamente posicionados para a construção de uma carreira política).

A discussão sobre a “baixa ambição política das mulheres” parte da verificação de que haveria igual acesso formal à representação política para todos/as, mas que algumas pessoas se deparam com barreiras, posicionadas de acordo com diferentes traços sociais – entre eles, o gênero. Entendendo-se que as trajetórias políticas são marcadas pelo sexo do indivíduo, seria possível identificar nos padrões de decisão de voto, nas orientações dos partidos políticos e nas particularidades das campanhas políticas de candidatas mulheres o grau de influência do sexo na competição política. Entre vários fatores, as barreiras formais de direito a voto e à candidatura estão derrubadas nos regimes competitivos ocidentais. O acesso às candidaturas, então, passa a depender das estruturas dos partidos políticos (que podem ser mais ou, recorrentemente, menos favoráveis às mulheres) e das regras eleitorais (que podem privilegiar as

mulheres, em um reconhecimento da sua situação de opressão, ou podem se pretender neutras e universais, reproduzindo os padrões patriarcais que as marginalizam).

A ambição política, então, surge como um fator relevante, porque a vontade de se candidatar e subir degraus na carreira se concentra em camadas sociais específicas, que são aquelas mais privilegiadas historicamente – homens brancos, proprietários, escolarizados, profissionais liberais etc. A hipótese é, então, de que o sexo do indivíduo impacta o desenvolvimento de sua ambição. A literatura sobre carreira política, especialmente nas pesquisas estadunidenses, se baseia na tese da “ambição política progressiva” (cf. Schlesinger 1966; Rohde 2012) e a situação das mulheres não se encaixa nesse modelo universal. Isso ocorre por reflexo da divisão sexual do trabalho, que sobrecarrega as mulheres com as tarefas do âmbito doméstico, como o cuidado com as crianças, dependentes e a casa, insulando-as à esfera privada e diminuindo a sua disposição, o seu tempo e a possibilidade de angariar recursos para se engajar politicamente. A ambição política não significa apenas a inclinação individual para as atividades políticas, mas também a capacidade em buscar recursos (materiais, tempo, apoios etc.) para efetivá-la. Como ressaltam Miguel e Biroli (2010: 665), se as mulheres, enquanto grupo, apresentam menos ambição política, esse fato é um “índice poderoso da desigualdade política”.

Os estudos sobre carreira apontam diversos fatores como constituintes do quadro que condiciona a ambição política, mas os mecanismos de socialização são centrais no debate sobre ambição e inclusão de mulheres. Lawless e Fox (2012) encontram os seguintes fatores com efeitos na ambição política das mulheres: as tarefas relacionadas à família e ao espaço doméstico não afetam o surgimento da ambição política para as mulheres, mas têm um impacto importante na disposição em transformar esse interesse em participar da política em engajamento real, porque a política é interpretada como um espaço masculino – é um ambiente sexista, no qual a capacidade das mulheres é questionada, o que resulta em uma exigência de hiperqualificação das mulheres, algo que as pesquisas brasileiras sobre perfis de candidaturas femininas também verificam (cf. Araújo e Alves 2007). Socialmente, os homens recebem incentivos para serem confiantes e assertivos, enquanto as mulheres são orientadas a se afastar desse padrão de “sucesso” masculino. Isso pode desenvolver um sentimento de impotência política entre as mulheres, que marca negativamente a sua disposição em desenvolver sua ambição política. Em um estudo posterior também focado nos Estados Unidos, Lawless (2012) analisa a ambição política por meio de uma pesquisa de opinião realizada por *survey*, controlando não apenas pelo gênero, mas também pela raça dos/as respondentes. A autora encontra novamente a lacuna de ambição política entre mulheres e homens, mesmo controlando pela raça – entre brancos/as, negros/as e latinos/as, a diferença de ambição entre mulheres e homens é marcante. Quando se observa o efeito da raça apenas entre homens, a pesquisa não aponta uma diferença significativa entre brancos, negros e latinos. A lacuna de ambição, segundo Lawless, tem um fundamento específico na desigualdade de gênero em todos os grupos raciais.

A terceira abordagem ressaltada por Miguel e Biroli (2010) não diz respeito diretamen-

te às críticas da teoria política feminista, mas compartilha o entendimento de que as mulheres dispõem de menos recursos para se engajar politicamente, por causa da estrutura social patriarcal das sociedades contemporâneas. Esse conjunto de análises se dedica a avaliar os constrangimentos à participação política de mulheres, especialmente os recursos disponíveis para esse grupo social (como recursos materiais e tempo livre para se engajar politicamente, por exemplo). Deste modo, os desdobramentos dessas análises se evidenciam na avaliação do impacto das funções da vida privada e seu reflexo (negativo, no caso das mulheres) na ação pública, no desenvolvimento das trajetórias profissionais das mulheres e na própria construção das carreiras políticas femininas. É possível dizer que estudos que se dedicam a analisar as regras (formais ou informais) organizadoras do processo decisório também fazem parte desse conjunto de análises sobre as relações políticas em si, em um nível de análise institucional.

Sabe-se que a decisão em investir na construção de uma carreira política tem um custo alto para as pessoas com “ambição política”. Recursos como dinheiro, tempo livre e uma rede de apoio são necessários para o investimento na carreira e entre os grupos subalternos esses recursos são escassos – quando não são totalmente ausentes. Se entrar no campo político é um problema central, manter-se nele (em um padrão de ambição estática) ou ainda ganhar posições nessa arena competitiva (em um padrão de ambição progressiva) depende da ocupação de posições de poder no campo, nas instituições do Estado, nos partidos e de recursos de poder. Em um contexto de escassez, para as mulheres a herança de redes de contato pode ser fundamental (Miguel, Marques e Machado 2015).

A questão das barreiras para a inclusão política feminina aponta para a concentração de poder entre indivíduos formalmente iguais, dentro de um ideal de cidadania universal, mas que são distribuídos segundo atributos sociais bastante específicos. No caso das mulheres, a esfera de representação política se reproduz, mantidas as condições “normais”, como um espaço de exclusão, marcando o poder político como se ele fosse “naturalmente masculino” (Young 1990; Sacchet 2012). Em uma pesquisa sobre discursos parlamentares, Miguel e Feitosa (2009) mostraram que a inclusão de mulheres em um campo refratário à sua participação leva ao seu insulamento nas questões que são consideradas pelo próprio campo político como de menor importância na hierarquia legislativa, como temas referentes ao cuidado – mulheres costumam se concentrar legislativamente entre tópicos considerados *soft politics*, como educação, família, assistência social etc. A questão da sub-representação feminina, portanto, não se esgota nos desafios eleitorais à entrada das mulheres na esfera da representação política, mas na garantia de que serão igualmente consideradas na deliberação de todos os temas da agenda pública, sejam eles *soft* ou *hard politics*. Não se trata, aqui, de endosso a essa abordagem discriminatória sobre o cuidado, que é uma questão da maior importância. Ao contrário, é importante refletir sobre os traços patriarcais do campo político.

Entendemos que a própria classificação “temático-hierárquica” da atuação de deputados/as pode reforçar os estereótipos de gênero na política. Não é suficiente mapear atores em posições no campo e gerar constatações a partir das desigualdades políticas. Assim, é importante pensar a generificação do comportamento parlamentar como uma estrutura desigual:

a atuação em uma área menos valorizada e com menor reconhecimento no campo político indica não apenas especialização na área, que pode provir de uma atuação extralegislativa, mas a falta de recursos para entrar nos espaços mais competitivos do campo (Skjeie 1991).

Matos (2010), em pesquisa conduzida com líderes partidários e candidatas ao cargo de deputada federal e estadual nas eleições de 2006, revela três conjuntos de obstáculos que atuam de maneira inter-relacionada na vida política das mulheres. A análise do nível individual, denominado pela autora como “nível micro/subjetivo”, que influencia no desenvolvimento da ambição política e a decisão de se envolver nas disputas políticas, apontou desde a falta de autonomia econômica e os deveres dos papéis tradicionais de gênero até a falta de autoconfiança para se envolver na disputa política, muito frequentemente sem o apoio das pessoas mais próximas, especialmente da família. Os achados referentes ao “nível interacional/sociológico” apontaram mais um leque de adversidades para o engajamento político feminino: as entrevistadas relataram constantes experiências de discriminação, desde assédio sexual e moral no ambiente partidário até o desinteresse geral pela construção da candidatura (dentro e fora dos partidos), apontando constantemente a derrota como seu destino certo. Nesse sentido, pesam tanto o baixo investimento financeiro nas campanhas por parte do partido quanto o descrédito social geral sobre a ideia de se candidatar. Já o terceiro conjunto de barreiras, denominado “nível filosófico/epistêmico”, se refere a barreiras institucionais do sistema político, cujas regras são descritas pelas entrevistadas como determinadas sob o viés dos homens, com o propósito de promoção do sucesso de candidaturas de homens. A ideia apontada pela pesquisa é a impressão das próprias candidatas de que a gênese das regras democráticas tem um viés de gênero, e ele determina seus resultados (Matos 2010), afetando a esfera da representação política com uma marca fundacional de desigualdade.

Quando colocamos em tela o debate sobre a guetificação das poucas mulheres que conseguem se eleger, a explicação passa por dois pontos: a vertente da política do desvelo nos traz a interpretação de que as mulheres seriam capazes de fazer um novo tipo de política, menos egoísta e mais ligado às questões do cuidado – portanto, mais próximas das ações voltadas às questões sociais. Mas, ao mesmo tempo, é preciso perceber que o insulamento do trabalho legislativo das mulheres pode ser resultado não de um interesse “fundamental” nessas temáticas, mas na ocupação dos espaços de menor prestígio e reconhecimento dentro do jogo político, que teria seu “núcleo duro” nas questões ligadas à gestão política e econômica, deixando em segundo plano questões sociais. Estas posições restariam àqueles agentes mais periféricos – entre eles, as mulheres, que seriam menos competitivas não apenas eleitoralmente, mas em todas as disputas de poder do campo político. É essa visão que embasa nossa hipótese, que busca verificar se *há uma divisão sexual do trabalho político na Câmara dos Deputados brasileira, com espaços competitivos e de alto prestígio sendo ocupados majoritariamente pelos homens e espaços periféricos e baixo prestígio ocupados pelas mulheres, assim como uma atuação na produção legislativa também marcada por estes traços.*

3. A PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NA DIREÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS - UMA NOTÁVEL QUASE AUSÊNCIA

Para iniciar a análise, é importante localizar as mulheres dentro da estrutura da Câmara dos Deputados. O pouco espaço conquistado por elas foi feito “a duras penas”. No entanto, mesmo essa pequena conquista não se reflete no posicionamento de deputadas nos cargos de destaque da Câmara dos Deputados, ou seja, na composição da Mesa Diretora. A Tabela 2, a seguir, mostra os cargos de direção da Câmara dos Deputados. Os dados são referentes a todas as composições da Mesa Diretora da Casa desde 1989 – ano que passou a vigor o atual regimento – a 2014⁴.

Tabela 2: Composição da Mesa Diretora (1989-2014)

	Presidente	1º vice-presidente	2º vice-presidente	1º secretário/a	2º secretário/a	3º secretário/a	4º secretário/a
Homens	13	12	13	13	13	13	13
Mulheres	0	1*	0	0	0	0	0
Total	13	13	13	13	13	13	13

*Dep. Rose de Freitas (PMDB-ES), biênio 2011-12.

Fonte: As autoras, a partir de dados da Câmara dos Deputados.

A duração do mandato da Mesa Diretora é de dois anos. Assim, desde 1989 até 2014, a Câmara dos Deputados ficou sob direção de 13 diferentes composições. Nesse período, as mulheres só foram representadas uma única vez na Mesa: no biênio 2011-2012, a deputada Rose de Freitas (PMDB-ES) assumiu o cargo de 1ª vice-presidente da Casa.

Se a média de composição feminina na Câmara baixa brasileira no período 1990-2014 foi de 7,7%, há o agravante de que elas não alcançam nem 1,1% dos cargos de direção da Casa. O primeiro ano em que uma mulher alcançou um cargo na Mesa Diretora coincide com o primeiro ano de governo da primeira presidenta do Brasil.

Embora os suplentes não componham regimentalmente a Mesa Diretora, de acordo com o regimento interno, eles são responsáveis por substituir os membros desta em suas ausências. Por isso, é importante observar a presença das mulheres também nesses cargos.

4 No período posterior ao analisado aqui, foram eleitas três mulheres para a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados: Mara Gabrilli (PSDB-SP), como 3ª secretária para o biênio 2015-16; Mariana Carvalho (PSDB-RO), como 2ª secretária para o biênio 2017-18; e Soraya Santos (PR-RJ), como 1ª Secretária para o biênio 2019-20.

Tabela 3: Suplentes de secretários/as (1989-2014)

	1º Suplente	2º Suplente	3º Suplente	4º Suplente
Homens	13	12	13	12
Mulheres	0	1**	0	1*
Total	13	13	13	13

*Dep. Irma Passoni (PT-SP), biênio 1991-92. **Dep. Vanessa Felipe (PSDB-RJ), biênio 1995-96.

Fonte: As autoras, a partir de dados da Câmara dos Deputados.

Repete-se o padrão na escolha da Mesa Diretora na tabela 3. Embora as mulheres tenham conquistado eleitoralmente um pequeno espaço na Câmara dos Deputados, não há interesse ou incentivos das bancadas e partidos em investir na candidatura de uma deputada aos cargos de direção da Casa. Mesmo no caso de suplência, apenas duas mulheres, Irma Passoni (PT-SP) e Vanessa Felipe (PSDB-RJ), alcançaram o cargo de suplentes da Mesa, em 1991 e 1995, respectivamente. Passoni assumiu o cargo de 4ª suplente, ao passo que Felipe alcançou o posto de 2ª suplente.⁵

A apresentação dos dados evidencia a dificuldade das mulheres para se posicionarem centralmente no campo político. Embora regimentalmente os cargos de direção sejam providos através de uma eleição, em regra, os nomes dos/as candidatos/as são previamente acordados entre os líderes do Parlamento. O parágrafo I do artigo 7º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados afirma que o registro das candidaturas se dará “individualmente ou por chapa, de candidatos previamente escolhidos pelas bancadas dos Partidos ou Blocos Parlamentares aos cargos que, de acordo com o princípio da representação proporcional, tenham sido distribuídos a esses Partidos ou Blocos Parlamentares”. Todo o trabalho legislativo na Casa se dá de acordo com a proporcionalidade da bancada, portanto o funcionamento legislativo é todo organizado em termos partidários. Por mais que parte da literatura sobre comportamento parlamentar no Brasil afirme que há uma tendência de atuação individualizada, derivada principalmente dos incentivos paroquiais para a ação política marcados pelo clientelismo do sistema político brasileiro, fragmentação do sistema partidário e personalismo do sistema eleitoral (Ames 2003), a divisão de poderes interna à Casa responde aos princípios de proporcionalidade de cadeiras do partido ou bloco. Isso garante que a minoria legislativa – ou seja, a oposição – ocupe espaços importantes na estrutura da Câmara, ainda que sejam menos centrais do que as posições e cargos das maiores bancadas partidárias e do governo. No entanto, essas regras priorizam divisões partidárias, mas não atendem aos grupos historicamente subalternizados. Não existe nenhuma reserva de assento para as mulheres na Mesa Diretora, o que continua a promover sua marginalização no campo político.

Estudos canônicos da área de estudos legislativos brasileira identificam a centraliza-

⁵ No período posterior ao analisado aqui, foram indicadas duas mulheres como suplentes da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados: Luiza Erundina (PSB-SP), como 3ª suplente para o biênio 2015-16; e Geovania de Sá (PSDB-SC), como 2ª suplente para o biênio 2019-20.

ção de poder no processo legislativo como uma das formas mais importantes para a organização do trabalho político. Na análise do presidencialismo de coalizão, a gestão da coalizão é evidentemente importante, e ela passa também pela possibilidade de iniciativa legislativa do Executivo e de controle do agendamento político. Figueiredo e Limongi (1999) mostram a importância não apenas da iniciativa legislativa do Executivo como uma marca forte do presidencialismo de coalizão brasileiro (naquele momento, com a reedição ilimitada de Medidas Provisórias, algo que foi modificado em 2001), mas também pelo controle da agenda legislativa pela coordenação entre a Mesa Diretora e as lideranças partidárias no Colégio de Líderes. Não é difícil entender por que, então, a quase ausência das mulheres nesses postos é um problema central para a influência política das deputadas, o que se reflete em todo o seu capital político.

4. AS COMISSÕES PERMANENTES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS - UM ESPAÇO GENERIFICADO

Para esta pesquisa, contabilizamos um total de 14204 mandatos em comissões, caracterizados por cada período ocupado pelos/as parlamentares indicados para as comissões permanentes da Câmara dos Deputados, da 49^a à 54^a legislatura, de 1991 a 2014. Escolhemos percorrer todo o caminho da ocupação de cargos em comissões na Casa na Nova República, a fim de retratar como as posições ocupadas na Câmara dos Deputados expressam uma divisão sexual do trabalho⁶. As comissões foram classificadas nas três categorias analíticas deste estudo, a fim de analisarmos a distribuição temática da atuação parlamentar⁷:

6 Entendemos que a literatura em geral se dedica mais a entender o peso da presidência de comissões, dado seu poder de agendamento (cf. Amorim e Santos 2003), do que a presença nelas. Nos estudos sobre comissões (*committees*) no Legislativo dos Estados Unidos, ou mesmo no Senado Federal brasileiro, vê-se que o poder terminativo das comissões é muito mais forte do que na Câmara dos Deputados brasileira, onde a maior parte das matérias acaba indo a plenário, principalmente pelo excessivo uso do regime de urgência (que também é uma estratégia de centralização do trabalho legislativo). No entanto, aqui entendemos que a presença em comissões é central para nosso problema de pesquisa, porque indica uma possível especialização política do/a deputado/a e retrata o jogo partidário desigual da distribuição dos/as parlamentares.

7 A classificação temática das comissões se deu com base em Miguel e Feitosa (2009).

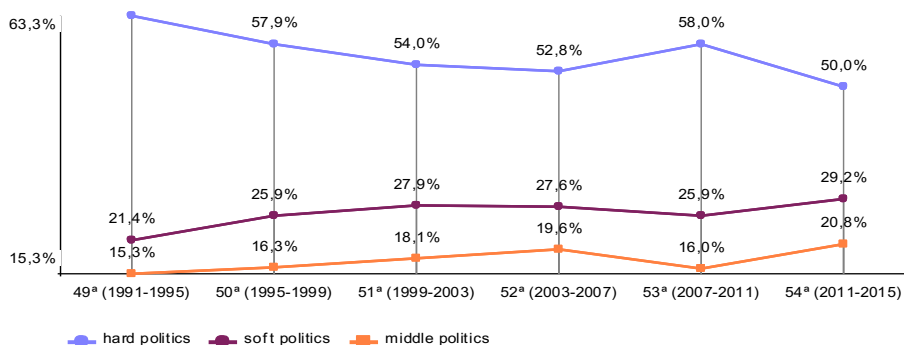
Quadro 1: Classificação temática das comissões permanentes da Câmara dos Deputados (até 54ª legislatura*)

Comissão	Nome da comissão	Classificação
CAPR/CAPADR	Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural	
CCJC/CCJR	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania	
CDEIC/CEIC/CEICT	Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio	
CREDN/CDN	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional	
FFFC	Comissão de Fiscalização Financeira e Controle	hard politics
CFT	Comissão de Finanças e Tributação	
CME	Comissão de Minas e Energia	
CSPCCO/CSPCCOVN	Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado	
CVT/CVDUI	Comissão de Viação e Transportes	
CINDRA/CADR	Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia	
CCTCI	Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática	
CESPO	Comissão do Esporte	middle politics
CTASP	Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público	
CTUR/CTD	Comissão de Turismo	
CCULT	Comissão de Cultura	
CDC/CDCMAM	Comissão de Defesa do Consumidor	
CDHM/CDH	Comissão de Direitos Humanos e Minorias	
CDU/CDUI	Comissão de Desenvolvimento Urbano	
CE/CEC/CEID	Comissão de Educação	soft politics
CLP	Comissão de Legislação Participativa	
CMADS	Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	
CSSF	Comissão de Seguridade Social e Família	

*em 2015, foi criada a CPD, Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência; em 2016, foram criadas a CM, Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher, e CIDOSO, Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa. Essas últimas foram criadas como uma manobra política de esvaziamento da CDHM.

No Gráfico 1, pode-se observar que, ao longo das legislaturas, houve um pequeno crescimento geral de mandatos nas comissões *soft*, enquanto houve uma diminuição de mandatos nas comissões de temática *hard*. No entanto, no último período a concentração em comissões de temáticas *hard* ocupou exatamente metade dos casos, indicando que é ali que se concentra a participação em comissões. A média do total do período é de 55,6% em comissões *hard*, 26,5% em comissões *soft* e 17,9% em comissões de *middle politics*.

Gráfico 1: Evolução dos mandatos em comissões permanentes, por temática da comissão, entre a 49ª e a 54ª legislatura



Fonte: As autoras, a partir de dados da Câmara dos Deputados.

A ocupação de mandatos em comissões, analisada pelo sexo do/a parlamentar, acompanha a média geral do período, que é de 7,7% de deputadas para o total de cadeiras da Casa.

Tabela 4: Mandatos em comissões permanentes, por sexo do parlamentar, entre a 49ª e a 54ª legislatura

Sexo	Mandatos	(%)
Feminino	1128	7,9%
Masculino	13076	92,1%
Total	14204	100,0%

Fonte: As autoras, a partir de dados da Câmara dos Deputados.

Para responder à nossa principal pergunta, se há uma concentração feminina em comissões classificadas como de temática *soft*, analisamos a distribuição de mandatos de acordo com a comissão:

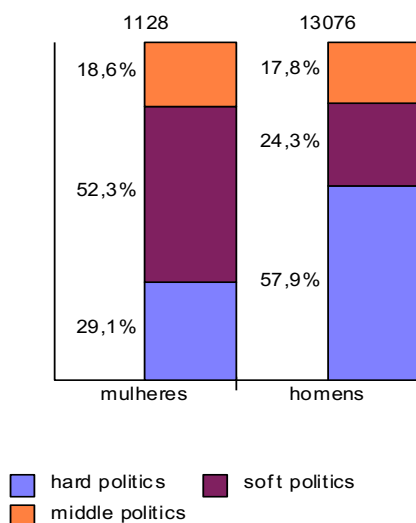
Tabela 5: Mandatos em comissões permanentes, por sexo do parlamentar, entre a 49ª e a 54ª legislatura

Sexo/Temática	hard politics	soft politics	middle politics	TOTAL
feminino	328	590	210	1128
masculino	7572	3172	2332	13076
TOTAL	7900	3762	2542	14204

Fonte: As autoras, a partir de dados da Câmara dos Deputados.

Como se vê na Tabela 5, acima, e no Gráfico 2, abaixo, *essa concentração se confirma*, pois observa-se que a relação *hard/soft* é inversa entre deputados e deputadas.

Gráfico 2: Mandatos em comissões permanentes, por sexo do parlamentar e temática da comissão, entre a 49ª e a 54ª legislatura

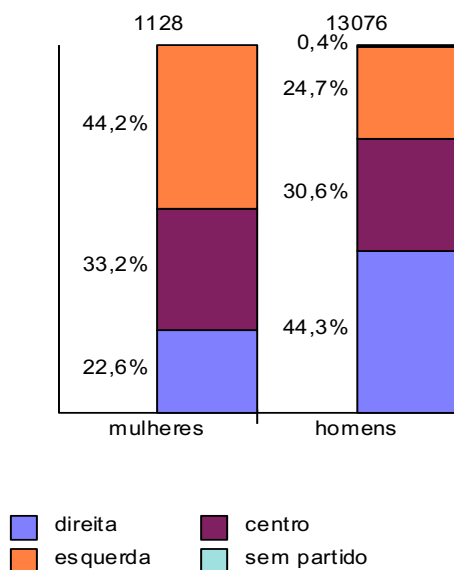


Fonte: As autoras, a partir de dados da Câmara dos Deputados.

Uma das possíveis explicações poderia ser o efeito da ideologia partidária⁸. No total de eleitas há uma concentração de deputadas em partidos de esquerda, sendo uma relação inversa entre os deputados, como se vê no Gráfico 3. Assim, talvez a temática *soft* atue mais fortemente em parlamentares de partidos de esquerda do que entre os de centro ou de direita. No entanto, se controlamos a participação em comissões pela ideologia partidária não se verificam grandes variações entre os conjuntos de partidos e a distribuição de mandatos em comissões por sexo, que é semelhante entre os três conjuntos ideológicos de partidos.

8 A classificação ideológica dos partidos brasileiros nunca foi absoluta e pode ser construída com base em vários critérios que não são excludentes entre si, como os manifestos partidários, o comportamento político de seus/suas filiados/as, a classificação dos/as próprios/as políticos/as profissionais, a opinião de especialistas etc. Um ponto de partida comum nessa área de pesquisa é o estudo de Kinzo (2005). Para uma discussão aprofundada sobre a classificação ideológica do sistema partidário brasileiro, cf. Tarouco e Madeira (2012). Tomando como base essa discussão, foram classificados como partidos de direita: DEM, PDC, PDS/PPR, PEN, PFL, PL, PP, PPB, PR, PRB, PRN, PRONA, PRP, PRS, PRTB, PSC, PSD, PSDC, PSL, PST, PTB, PTC, PTdoB, PTN, PTR e SD (6027 casos); partidos de centro: PMBD, PSDB e PROS (4364 casos); e partidos de esquerda: PCB/PPS, PCdoB, PDT, PHS, PMN, PPS, PSB, PSOL, PSTU, PT e PV (3813 casos).

Gráfico 3: Mandatos em comissões permanentes, por sexo do parlamentar e ideologia partidária, entre a 49ª e a 54ª legislatura



Fonte: As autoras, a partir de dados da Câmara dos Deputados.

Além disso, deve-se considerar que as duas comissões consideradas mais importantes são a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJC e a Comissão de Finanças e Tributação – CFT, classificadas como *hard politics*. Existe uma priorização dos partidos para participação nessas comissões, principalmente porque seus pareceres são terminativos em termos de constitucionalidade e adequação financeira ou orçamentária, respectivamente. Ali a divisão sexual do trabalho político é bastante incidente: se a média de deputadas no período 1990-2014 é de 7,7% das cadeiras e a média feminina de mandatos em comissões é de 7,9%, verifica-se que a ocupação de cadeiras pelas deputadas nessas duas comissões é de somente 3,2% dos mandatos (82 mandatos de deputadas e 2518 mandatos de deputados), praticamente 2,5 vezes menor do que a média.

Outra análise importante se refere à distribuição dos mandatos por região do país. Os estudos sobre perfis de eleitas para a Câmara de Deputados mostram que a eleição de mulheres não é igualmente distribuída pelas regiões brasileiras, sendo a região norte aquela que mais elege mulheres, proporcionalmente, chegando a 20% das cadeiras da região em 2006 (Miguel, Marques e Machado, 2015).

O número absoluto de casos varia acompanhando o tamanho das bancadas das regiões, mas o percentual indica que a participação em comissões de temáticas *hard* é maior para parlamentares da região sul, enquanto a menor é para parlamentares da região norte. Essa, por sua vez, tem um destaque entre as participações em comissões de temáticas *middle*

e o menor percentual regional de participação em temáticas *soft*, que é equilibrado entre as demais regiões.

Se controlarmos pela região do país, a relação entre a temática da comissão e o sexo do/a parlamentar reforça a importância das comissões de *middle politics* tanto para os deputados quanto para as deputadas, e acentua a diferença das deputadas do norte em relação às comissões *soft*, com uma participação mais baixa, de 39,9%, se comparada à média de 52,3% (Gráfico 2). Deve-se considerar que as comissões de *middle politics* são percentualmente mais importantes nessa região do que nas demais – a comissão CINDRA/CADR, sobre Amazônia e desenvolvimento regional, foi classificada como *middle politics*.

Gráfico 5: Mandatos em comissões permanentes, por sexo do parlamentar, entre a 49ª e a 54ª legislatura, na região norte

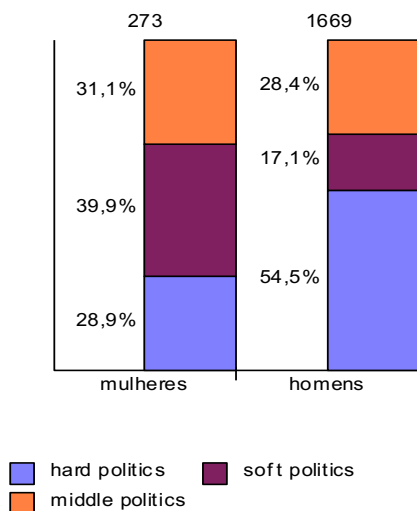
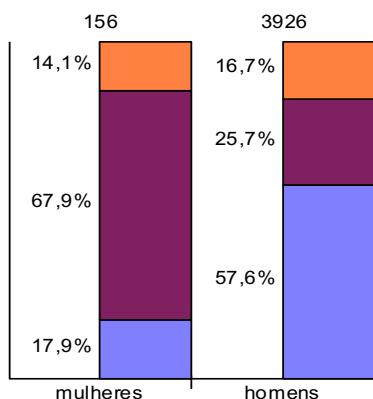


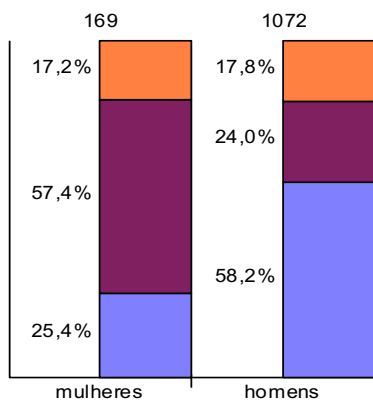
Gráfico 6: Mandatos em comissões permanentes, por sexo do parlamentar, entre a 49ª e a 54ª legislatura, na região nordeste



■ hard politics ■ soft politics
■ middle politics

Fonte: As autoras, a partir de dados da Câmara dos Deputados.

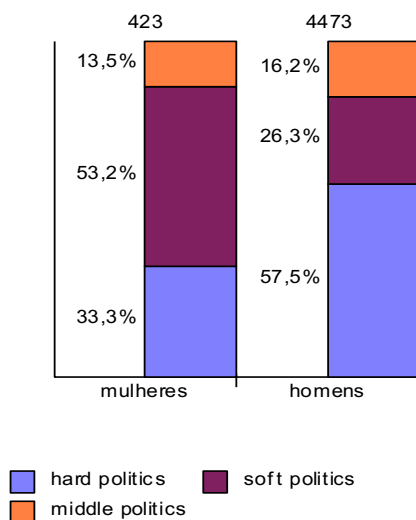
Gráfico 7: Mandatos em comissões permanentes, por sexo do parlamentar, entre a 49ª e a 54ª legislatura, na região centro-oeste



■ hard politics ■ soft politics
■ middle politics

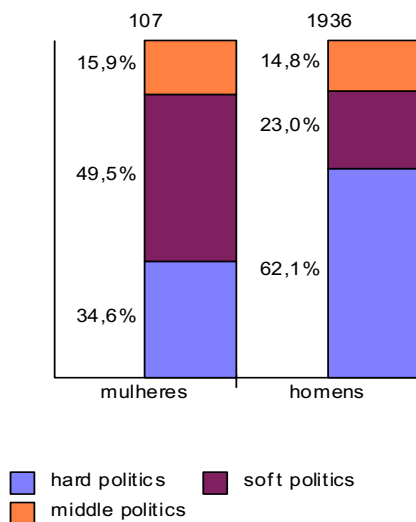
Fonte: As autoras, a partir de dados da Câmara dos Deputados.

Gráfico 8: Mandatos em comissões permanentes, por sexo do parlamentar, entre a 49ª e a 54ª legislatura, na região sudeste



Fonte: As autoras, a partir de dados da Câmara dos Deputados.

Gráfico 9: Mandatos em comissões permanentes, por sexo do parlamentar, entre a 49ª e a 54ª legislatura, na região sul



Fonte: As autoras, a partir de dados da Câmara dos Deputados.

Em relação às comissões de temática *soft*, os casos dos mandatos de parlamentares homens são equilibrados entre as regiões, em torno de 24% (com exceção do norte, com 17,1%), mas entre as mulheres da região nordeste há um destaque: das 4082 participações em comissão desta região, 156 são de mulheres. Dessas, 67,9% se realizaram em comissões *soft*, enquanto a média geral de participação feminina em comissões *soft* é de 52,3%.

Os dados aqui apresentados nos permitem afirmar que, *quanto à participação em comissões, há uma concentração de mandatos de deputadas em comissões de temática soft e, inversamente, de deputados em comissões de temática hard, independentemente de ideologia partidária ou região do país. A única exceção se refere às deputadas nordestinas, que apresentam percentual ainda maior do que as deputadas das outras regiões em comissões soft, o que nos sugere um efeito regional combinado com o sexo.*

5. A PRODUÇÃO LEGISLATIVA SOBRE INFÂNCIA E TRIBUTAÇÃO - UMA ATUAÇÃO GENERIFICADA

Para testar a hipótese da concentração feminina na produção legislativa em temáticas relacionadas ao cuidado, selecionaram-se todos os projetos de lei apresentados em 2011 que versassem sobre infância/criança e tributação/imposto, como exemplos de temas amplamente classificados como *soft* e *hard politics*, respectivamente, para comparação⁹. Sabemos que uma análise da apresentação de proposições é parcial e não representa amplamente o trabalho legislativo dos/as deputados/as, mas nosso esforço é analisar como as ideias de proposições são desenvolvidas pelos/as parlamentares, independentemente de como tramitarão. O objetivo é compreender se há uma divisão sexual do trabalho político nas ideias que são *propostas* na Câmara. Para isso, analisamos os projetos e sua tramitação até o final da 54^a legislatura, compreendendo todos os quatro anos de trabalho daquele conjunto de parlamentares.

Na Tabela 6 pode-se confirmar a concentração de autoria feminina na temática *soft*:

9 Foram selecionados apenas os projetos dessas temáticas do ano de 2011 pelo amplo volume de informação detalhada a ser manejado e por ser o primeiro ano da última legislatura totalmente completa até o momento de realização da análise, além de coincidir com o primeiro ano do governo Dilma Rousseff, primeira presidenta eleita do Brasil. Consideramos que, em estudos futuros, seria interessante analisar legislaturas completas (com quatro anos legislativos), realizar estudos comparados entre legislaturas diversas, incluir projetos de lei de outras áreas (inclusive temáticas *soft* com alto orçamento, como educação e saúde), além de analisar também a divisão sexual do trabalho no Senado Federal e realizar estudos comparados com casas legislativas de outros países (para este último recorte de pesquisa, cf. Costa (2018))

Tabela 6: Produção legislativa sobre infância e tributação, em 2011, por sexo

Sexo/Temática	Infância	Tributação	Total
feminino	22	6	28
masculino	77	135	212
TOTAL	99	141	240

Fonte: As autoras, a partir de dados da Câmara dos Deputados.

Considerando que os projetos pesquisados têm como temas “criança” e “infância”, representando as *soft politics*; e “tributação” e “imposto”, representando *hard politics*, observa-se que, dos 240 projetos de lei apresentados, 212 (88,3%) são de homens, ao passo que as mulheres foram autoras de 28 projetos de lei. Esse número representa 11,7% do total de projetos apresentados em 2011.

Comparando o conjunto de proposições infância+tributação, as deputadas proporcionalmente propõem mais sobre assuntos relacionados o primeiro tema, já que dos 28 projetos apresentados, 22 projetos de lei (78,6%) estão dentro do tema “infância/criança”. Ainda que os homens sejam autores de 77,7% dos projetos sobre infância (mesmo porque eles são a maioria numérica na Casa), a concentração de mulheres é maior nessa área: 22,2% dos projetos sobre infância/criança, contra apenas 4,3% projetos de lei sobre tributação ou imposto de deputadas.

Pode-se imaginar que existe uma *expertise* dos deputados em tributação e uma *expertise* das deputadas em temas relacionados à infância, o que poderia condicionar uma especialização legislativa expressa nesses números. Isso, no entanto, reforça o quadro: a apresentação de proposições não independe da trajetória política desses/as parlamentares. Ao contrário, desenvolverão especialização temática em áreas que também são generificadas, e o Parlamento reproduzirá as chances diferenciadas de atuação política por essas áreas. A questão não é somente se há uma especialização ou um interesse distribuído desigualmente por sexo entre parlamentares, mas também que esse espaço reproduz essas desigualdades. A divisão sexual do trabalho se desenvolve e produz gênero, como nos lembra Biroli (2018), também no âmbito das instituições políticas, como o Parlamento.

Sabe-se que um tema envolve diversas abordagens e há inúmeras maneiras de legislar sobre o assunto “infância” ou “tributação”, ou qualquer outro. Nesse sentido, os referidos temas podem envolver questões como combate ao trabalho infantil, transporte escolar para crianças, imposto sobre livros escolares ou orçamento para saúde infantil, entre outros. Portanto, quão maior for a abrangência de determinado projeto, por mais comissões ele tramitará. Separando os projetos de lei cuja autoria seja de uma deputada dos projetos assinados por deputados, observa-se que divergem quanto à tramitação nas comissões e quanto à amplitude de temas dentro desses dois grupos de projetos: “infância”/“criança” (*soft politics*) e “orçamento”/“imposto” (*hard politics*).

Tabela 7: Despacho dos projetos de lei que tratam sobre infância/criança, em 2011, por sexo

Comissão	PLs Mulheres	%	PLs Homens	%
CCTCI	2	9,1%	6	7,8%
CCJC	22	100,0%	77	100,0%
CDC	1	4,5%	3	3,9%
CDEIC	3	13,6%	7	9,1%
CDU	0	0,0%	1	1,3%
CDHM	0	0,0%	1	1,3%
CE	1	4,5%	8	10,4%
CFT	4	18,2%	22	28,6%
CREDN	0	0,0%	1	1,3%
CSPCCO	2	9,1%	4	5,2%
CSSF	21	95,5%	59	76,6%
CTASP	0	0,0%	3	3,9%
CTD	1	4,5%	1	1,3%
CVT	0	0,0%	4	5,2%
CCULT	2	9,1%	2	2,6%
TOTAL	22		77	

Fonte: As autoras, a partir de dados da Câmara dos Deputados.

Todos os projetos necessariamente passam pela CCJC, para análise de sua constitucionalidade. Observa-se, quanto aos temas ligados à infância, uma concentração de projetos de lei de mulheres na Comissão de Seguridade Social e Família – CSSF. Chama a atenção o fato que 95,5% dos projetos de lei apresentados por mulheres e que versaram sobre infância foram despachados para a CSSF, ao passo que 76,6% dos projetos apresentados por homens nessa mesma área tiveram a CSSF incluída em seu despacho – quase 20 p.p. a menos. Este dado pode indicar, novamente, a maior ênfase dada ao tema do cuidado no trabalho legislativo feminino, quando comparada à atuação masculina na Casa, cujos projetos provavelmente envolveriam a questão da infância dentro de um escopo distinto. Destes projetos apresentados por homens, a tramitação pela CFT é 10 p.p. superior do que os projetos de deputadas.

Tabela 8: Despacho dos projetos de lei que tratam sobre tributação/imposto, em 2011, por sexo

Comissão	PLs Mulheres	%	PLs Homens	%
CAPADR	0	0,0%	2	1,5%
CINDRA	0	0,0%	6	4,4%
CCTCI	0	0,0%	1	0,7%
CCJC	6	100,0%	135	99,3%
CDC	0	0,0%	1	0,7%
CDEIC	0	0,0%	13	9,6%
CDU	0	0,0%	1	0,7%
CDHM	0	0,0%	1	0,7%
CE	0	0,0%	0	0,0%
CFT	6	100,0%	131	97,0%
CFFC	0	0,0%	0	0,0%
CLP	0	0,0%	0	0,0%
CMADS	0	0,0%	3	2,2%
CME	0	0,0%	6	4,4%
CREDN	0	0,0%	0	0,0%
CSPCCO	0	0,0%	3	2,2%
CSSF	0	0,0%	30	22,2%
CTASP	0	0,0%	8	5,9%
CTD	0	0,0%	2	1,5%
CVT	1	16,7%	2	1,5%
CCULT	0	0,0%	3	2,2%
TOTAL	6		135	

Fonte: As autoras, a partir de dados da Câmara dos Deputados.

Por outro lado, os seis projetos de lei de autoria de mulheres que versam sobre tributação (4,3% do total de projetos de lei – PLs apresentados sobre esse tema) tiveram sua tramitação limitada às duas Comissões obrigatórias – CCJC e CFT – e apenas uma passou pela Comissão de Viação e Transportes – CVT. Os homens dominaram a produção legislativa nessa área (quase 93% do total de PLs), confirmando mais uma vez a divisão entre o trabalho legislativo de homens e mulheres, quanto a assuntos e à diversidade dentro da mesma temática. Os projetos de autoria masculina são mais diversos quanto aos assuntos, seja versando sobre infância ou sobre tributação, o que faz com que tramitem por mais comissões.

Sobre o regime de tramitação, dois projetos de lei de autoria masculina foram declarados “urgentes”, o que não é um valor expressivo. Conquanto a amostra não permita fazer conclusões ampliadas, observa-se que, quanto ao regime de tramitação, não há tratamento diferenciado significativo entre projetos de lei de homens e de mulheres. No entanto, nota-se

uma tendência que favorece projetos de lei de homens. O percentual de projetos de lei cujo autor seja um deputado e que seguiram o rito ordinário é 9,8 p.p. menor que o dos PLs de mulheres. Esse percentual é distribuído entre o rito de urgência (2,6 p.p.) e prioridade (7,2 p.p.), que os projetos de lei de homens recebem a mais que os de mulheres. Embora o regime de tramitação pareça ter mais relação com o teor do projeto do que com o sexo de seu/sua autor/a, na amostra nenhum projeto de lei de autoria feminina tramitou em urgência. Isso é um indicador de que os projetos prioritários (muito provavelmente, para o governo, dado que a aprovação do regime de prioridade e urgência muito tem a ver com a centralização da agenda em torno dos seus interesses) são de autoria masculina, possivelmente porque as mulheres estão ocupando posições periféricas na Casa.

Tabela 9: Regime de tramitação dos projetos de lei sobre infância/criança, em 2011, por sexo

Regime de tramitação	PLs mulheres	%	PLs homens	%
Urgente	0	0,0%	2	2,6%
Ordinária	17	77,3%	52	67,5%
Prioridade	5	22,7%	23	29,9%
Total	22	100,0%	77	100,0%

Fonte: As autoras, a partir de dados da Câmara dos Deputados.

Para que os projetos possam tramitar nas comissões conforme o despacho, é necessário que recebam pareceres produzidos por relatores em cada uma das comissões. Relatar projetos pode ser um indicador do grau de participação e influência de parlamentares, que apresentarão em seu parecer os termos sobre os quais a decisão será realizada, receberão publicidade por seu trabalho e mostrarão seus esforços de negociação frente aos pares, além de desenvolverem *expertise* naquela área específica. Concentrar relatorias também é importante para controlar a tramitação de um projeto, e a divisão governo/oposição estará atenta à relatoria de projetos prioritários.

A Tabela 10 diz respeito a projetos de lei enquadrados como tributação/imposto. Em um primeiro momento, tem-se o número total de relatores homens. A seguir, a unidade de análise é a quantidade de relatorias que estiveram à frente, em algum momento, dos projetos de lei. O fato de o projeto estar sob responsabilidade de um relator ou relatora não se converte automaticamente na elaboração do seu parecer ao projeto, podendo ocorrer do relator ou relatora jamais apresentar seu parecer e ser designado outro/a parlamentar para relatar o projeto. Dessa maneira é possível, e provável, que um projeto tenha recebido mais de um relator ou relatora. Os projetos, de maneira geral, tiveram entre um e dois relatores, em sua maioria.

Tabela 10: Relatoria de projetos de lei de autoria masculina cujo tema seja tributação/imposto, em 2011, por sexo

N (relato- res/as)	Comissão 1		Comissão 2		Comissão 3		Comissão 4	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Nenhum	0	120	4	47	0	7	0	2
1	53	15	24	1	6	2	2	0
2	47	0	8	0	0	0	0	0
3	14	0	8	0	1	0	0	0
4	4	0	2	0	0	0	0	0
5 ou mais	17	0	2	0	2	0	0	0
Total	135		48		9		2	

Fonte: As autoras, a partir de dados da Câmara dos Deputados.

Percebe-se que na primeira comissão todos os projetos de lei de autoria masculina sobre imposto/tributação tiveram um relator, dos quais 120, ou quase 89% dos projetos apresentados nessa área, só tiveram relatores homens. Apenas 15 projetos (11%) estiveram sob responsabilidade de uma relatora. Ao passar pelo filtro da primeira comissão, dos 48 projetos que avançaram para a segunda apenas um foi relatado por uma mulher. Na terceira comissão, dois projetos foram relatados por uma mulher. O número de relatoras nunca é maior do que um, ao passo que 17 projetos de lei ficaram sob responsabilidade de, pelo menos, cinco deputados, todos homens.

A produção legislativa de mulheres dentro de tributação é bem menor que a dos homens. Apenas seis projetos foram apresentados nessa área, dos quais nenhum foi relatado por mulheres. Os dados acima revelam que elas, além de não legislarem muito sobre o assunto, não costumam relatar projetos sobre tributação.

Quando o assunto envolve infância, o cenário legislativo é outro. Aqui as mulheres legislam, em números relativos, muito mais, se comparado a tributação.

Tabela 11: Relatoria de projetos de lei de autoria masculina cujo tema seja infância/criança, em 2011, por sexo

N (relatores/as)	Comissão 1		Comissão 2		Comissão 3	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Nenhum	0	35	0	17	2	9
1	31	25	17	13	8	1
2	19	15	3	0	1	1
3	21	2	7	0	0	0
4	4	0	2	0	0	0
5 ou mais	2	0	2	1	0	0
Total	77		31		11	

Fonte: As autoras, a partir de dados da Câmara dos Deputados.

Os parlamentares homens apresentaram 77 projetos de lei dentro do tema de infância/criança. Na primeira comissão, 42 projetos (54%) passaram pela mão de relatoras mulheres, ao passo que 35 projetos de homens, ou 45%, foram relatados apenas por outros homens. Dois projetos chegam a ter três relatoras em seu histórico. A participação das mulheres relatando projetos de leis de homens se estende até a terceira comissão – última comissão pela qual tramitaram os projetos de lei dessa área na 54ª legislatura.

Tabela 12: Relatoria de projetos de lei de autoria feminina cujo tema seja infância/criança, em 2011, por sexo

N (relatores/as)	Comissão 1		Comissão 2		Comissão 3	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Nenhum	1	16	2	9	2	5
1	15	4	10	6	3	0
2	5	2	2	1	2	2
3	1	0	1	0	0	0
4	0	0	0	0	0	0
5 ou mais	0	0	1	0	0	0
Total	22		16		7	

Fonte: As autoras, a partir de dados da Câmara dos Deputados.

Há um caso de projeto de lei cuja autora é uma deputada que não teve nenhum/a relator/a até dezembro de 2014. Não houve nenhum caso desse tipo quanto aos projetos de lei de homens. A participação de mulheres nas relatorias dessas proposições se estendeu também até a última comissão pela qual tramitaram os projetos de lei da área de infância. Os dados fornecem subsídios que corroboram com a hipótese de que há divisão sexual do trabalho quanto à relatoria dos projetos de “infância” e de “tributação”, com as mulheres se concentrando

entre os primeiros.

Esses dados, todavia, não refletem necessariamente o seu desempenho. Assim, é preciso identificar o sexo do/a último/a relator/a, uma vez que é o seu parecer que é votado e possibilita a continuidade da tramitação do projeto de lei.

A quantidade de mulheres sendo as últimas relatoras em projetos de lei de tributação/imposto chega a pouco mais de 2% do total de projetos de lei do tema quando se leva em conta que foram elaborados por homens. No caso da produção legislativa feminina dessa temática, não houve nenhum caso de última relatora mulher.

Já nos projetos de lei de infância, as mulheres foram as últimas relatoras em 33% dos projetos de lei de autoria masculina e em 31% dos projetos de autoria feminina. Não há tendência de mulheres relatarem mais as proposições de outras mulheres, tanto em tributação quanto em infância. Ocorre que as mulheres atuam, de fato, proporcionalmente mais nos temas ligados à infância, colocando-se em paridade com os homens quanto à última relatoria.

No âmbito das comissões, os/as parlamentares podem se valer do uso do pedido de vista, previsão regimental que dá o direito a qualquer deputado/a da comissão de analisar mais detalhadamente o projeto de lei. Politicamente, o pedido de vista pode ser entendido sob duas perspectivas: como um instrumento regimental de obstrução a projetos de lei; ou como indicador da participação estratégica de atores no processo legislativo. Como não é possível, a partir dos dados coletados, inferir o uso do pedido de vista como obstrução de projetos de lei, adotaremos a vista como mais um indicador de participação estratégica no processo legislativo.

Nos dois temas, infância e tributação, o pedido de vista foi um recurso pouco utilizado. Sobre os projetos de tributação, não houve pedido de vista de deputadas a projetos de lei de autoria de outras deputadas. Houve somente duas incidências de vista de homens a esses projetos. A atuação de mulheres nesse quesito também é modesta: apenas duas vezes pediram vista a projetos de lei de homens, ao passo que 25 homens usaram desse instrumento para participar do processo de tramitação de projetos de lei cuja autoria caiba a deputados. Sobre os projetos de infância, os/as parlamentares tenderam a usar mais do pedido de vista, seja de projetos de autoria de parlamentares homens ou mulheres. Na primeira comissão, do total de vistas a projetos de lei de homens, 21% foram usados por mulheres; ao mesmo tempo, 20% dos pedidos de vista aos projetos de lei de mulheres foram pedidos por outras mulheres.

Uma vez relatados, os pareceres seguem para deliberação e votação nas comissões. Caso os pareceres dos/as relatores/as sejam aprovados, seguem para a comissão seguinte; caso não sejam, é escolhido/a um membro da comissão para dar um parecer em nome dela. A saída das comissões indica a continuidade da tramitação, ou não, de um projeto de lei. Observa-se até que ponto os projetos de homens e mulheres seguem tramitando.

Tabela 13: Saída das comissões, para projetos de lei de tributação/imposto, em 2011+A1

Autoria	Comissão 1		Comissão 2		Comissão 3		Comissão 4	
	Saiu	Não saiu	Saiu	Não saiu	Saiu	Não saiu	Saiu	Não saiu
PL homem	48	87	9	39	2	7	1	1
PL mulher	1	5	0	1	0	0	0	0
Total	49	92	9	40	2	7	1	1

Fonte: Teixeira (2014), a partir de dados da Câmara dos Deputados.

Quando analisamos os projetos de tributação, percebe-se que, dos seis apresentados, apenas um teve a tramitação continuada. No entanto, ele parou na segunda Comissão. Trata-se do PL 1202/2011, da deputada Bruna Furlan (PSDB-SP), que ficou pronto para pauta na Comissão de Finanças e Tributação (CFT) em 2014. No caso dos projetos cuja autoria cabe a um homem, a tramitação alcançou até a quarta comissão. Ainda assim, a maioria dos projetos – tal como no caso das mulheres – é travada logo na primeira comissão.

Entre os projetos de infância, projetos de lei de autoria de ambos os sexos tramitaram em até duas comissões. Quanto à saída das comissões, pela primeira vez também a situação se inverte em favor das mulheres, uma vez que uma porcentagem maior de projetos de lei de autoria masculina trava nas comissões. Observa-se que 59,7% da produção legislativa masculina não saíram da primeira comissão, contra 27,3% dos projetos de deputadas; na segunda comissão, os deputados tiveram 64,5% dos seus projetos barrados, contra 56,3% de projetos de lei de mulheres.

Tabela 14: Saída das comissões, para projetos de lei de infância/criança, em 2011

Autoria	Comissão 1		Comissão 2	
	Saiu	Não saiu	Saiu	Não saiu
PL homem	31	46	11	20
PL mulher	16	6	7	9
Total	47	52	18	29

Fonte: Teixeira (2014), a partir de dados da Câmara dos Deputados.

Por fim, não são todos os projetos de lei que chegaram ao fim do processo legislativo – seja a sua aprovação como lei ordinária, seja o arquivamento. Vale notar, assim, que as deputadas tiveram menos projetos arquivados do que os deputados, o que sugere que elas “sabem mais do que falam”, podendo indicar um alto grau de *expertise* (mesmo porque, dos 28 projetos apresentados por elas em 2011 nas temáticas selecionadas, 22 são de infância e seis são de tributação). Pode-se inferir que esse dado é um alto indicativo de que as deputadas têm alta com-

petência na área – inclusive, a hipótese da hiperqualificação feminina para o trabalho político é sempre importante de ser considerada, como nos indica a literatura.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados aqui discutidos mostram que homens e mulheres parlamentares sistematicamente assumem espaços diferenciados na “Casa do Povo”, ainda que as regras de acesso à política sejam formalmente “neutras”. Uma vez que homens e mulheres são socializados de maneira distinta, sob traços patriarcais, e estão sob uma condição desigual de distribuição de recursos políticos e econômicos, o reflexo desta condição se dá no acesso ao Parlamento e impacta o modo como ali atuam (ou *podem atuar*). Diante do exposto pela literatura, fica claro também que esse comportamento se estende para além da sua mera vontade. O comportamento legislativo é influenciado por regras, definidas por quem tem condições de defini-las, e ali a divisão sexual do trabalho legislativo atua fortemente. Essa divisão pode ser confirmada quando se considera que mulheres não têm o mesmo espaço de atuação quando os temas dos projetos e das comissões envolvem *hard politics*. Por outro lado, quando analisamos as *soft politics*, a balança tende à paridade entre homens e mulheres, com algumas situações de maior atuação para as mulheres. Na participação em comissões, novamente se verifica a concentração das mulheres nos espaços relacionados às *soft politics*, menos prestigiados no campo político.

Na Câmara dos Deputados, as mulheres têm mais especialização em *soft politics*, é fato que os dados aqui apresentados apontam¹⁰. Analisando as comissões do ponto de vista informacional, as deputadas acrescentam bastante ao processo legislativo quando alocadas nessas comissões. Não poderia deixar de ser diferente, já que são socializadas para se preocuparem com o cuidado durante toda a vida. Todavia, isso não significa que devam ser excluídas de outras áreas temáticas do Parlamento, sobretudo em altos cargos, tampouco que sua eficiência em legislar sobre temas relacionados ao cuidado são produtos naturais delas mesmas. A questão, portanto, não é a atuação em um tema específico, mas seu baixo *status* justamente por ser entendido como menos importante por ser “feminino” e a ausência das mulheres (de seus interesses e de seus pontos de vista) nas decisões sobre temas considerados de primeira ordem, o que é um problema clássico levantado pela crítica feminista no âmbito das teorias da representação política (Young 2000).

A presença de mulheres, nesse sentido, poderia diversificar o rol de projetos que trami-

10 Em um estudo comparado entre atuação parlamentar nessas mesmas temáticas, infância e tributação, entre senadores e senadoras brasileiros/as e argentinos/as entre 2011 e 2015, Walter Costa (2018) indica que as senadoras brasileiras não estão aliadas do processo de apresentação de projetos de lei da área de tributação e que têm alta presença na área de infância. Sua análise sugere que, no Senado Federal brasileiro, há uma “dupla jornada” das senadoras – elas se envolvem tanto quanto os senadores homens nos temas *hard* e ainda têm a maior atuação do que eles nos temas *soft*. Essa situação seria diferente da situação das deputadas aqui analisada, provavelmente porque o cargo de senador/a está no topo da carreira política e, portanto, exige maior capital político de quem o ocupa – ou seja, senadores/as (que sejam titulares, não suplentes, que são em média 1/5 da Casa, como nos mostra Neiva (2011)) têm alto reconhecimento no campo político. Vale notar que a pesquisa de Walter Costa (2018) indica também que, apesar da alta presença de mulheres no Senado argentino, lá a divisão sexual do trabalho político seria mais intensa do que no Brasil.

tam e que são transformados em normas jurídicas. De fato, existe na Câmara dos Deputados uma divisão sexual do trabalho legislativo. Embora a análise desse estudo tenha se limitado a apenas às comissões permanentes, à análise de produção legislativa de dois temas e somente a projetos apresentados em 2011 (e sua tramitação até o fim da legislatura), fica evidente a maior participação das mulheres quando o assunto é relacionado às *soft politics* e a sua exclusão quando o assunto envolve *hard politics*. Esse viés de gênero presente no Parlamento guetifica as mulheres, uma vez que elas atuam em temas de menos prestígio na arena institucional. Como agenda de pesquisa em desenvolvimento, é necessário que futuramente se analisem mais temas em um período mais amplo, além de estudos comparados entre níveis subnacionais e em relação ao comportamento parlamentar entre outros países. Essa agenda também traz desafios às pesquisas tradicionais da área de estudos legislativos e instituições políticas, porque matiza as questões desde uma perspectiva praticamente ausente na área. Quando tratamos de comportamento parlamentar, questionar as chances de sucesso e as estratégias legislativas de acordo com o grupo social ao qual pertence o/a parlamentar, como a análise desde a clivagem de gênero, reposiciona os problemas sobre o processo decisório. Compreender as hierarquias da classe política é buscar entender que tipo de jogo político está se constituindo. Assim, as conclusões desse trabalho não se encerram em si, mas é possível afirmar que este pequeno recorte indica a urgência da abertura de canais de decisão sobre temas centrais do Parlamento às representantes mulheres.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMES, Barry. Os entraves da democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003. Introdução, pp. 15-51.
- AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. 2013. O segredo ineficiente revisito: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. Dados – Revista de Ciências Sociais, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.
- ARAÚJO, Clara. 2001. Potencialidades e limites da política de cotas no Brasil. Revista Estudos Feministas, vol. 9, n° 1, pp. 231-252.
- _____. 2010. Rotas de ingresso, trajetórias e acesso das mulheres ao legislativo: um estudo comparado entre Brasil e Argentina. Revista Estudos Feministas. Vol. 18, n° 2, pp.567-584.
- ARAÚJO, Clara; ALVES, José Eustáquio Diniz Alves. 2007. Impactos de indicadores sociais e do sistema eleitoral sobre as chances das mulheres nas eleições e suas interações com as cotas. Dados – Revista de Ciências Sociais, vol. 50, n° 3, pp. 235-278.
- BIROLI, Flávia. 2016. Divisão Sexual do Trabalho e Democracia. Dados – Revista de Ciências Sociais. Vol. 59, n°3, pp.719-754.
- _____. 2018. Gênero e Desigualdades: os limites da democracia no Brasil. São Paulo: Boitempo.
- BUSANELLO, Elisabete; REHBEIN, Malena. 2017. As deputadas federais na presidência e

vice-presidência das comissões permanentes da Câmara dos Deputados: quem são elas e como chegaram lá?. E-legis, Brasília, nº 23, p. 106-132, maio/ago.

- CAMPOS, Luiz Augusto; MIGUEL, Felipe Miguel. 2008. O Oito de Março no Congresso: representações da condição feminina no discurso parlamentar. *Cadernos Pagu* (31), pp. 471-508.
- COSTA, Maria Luiza Walter. 2018. Divisão sexual do trabalho no Senado de Brasil e Argentina: projetos de lei em análise. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais – Estudos Comparados sobre as Américas. Universidade de Brasília.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. 1999. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro: Fapesp; Ed. FGV.
- FOX, Richard L.; LAWLESS, Jennifer L. 2012. Entrando na arena? Gênero e a decisão de concorrer a um cargo eletivo. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 8.
- KINZO, Maria D’Alva. 2005. Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.20, nº 57, p.65-81.
- KYMLICKA, Will. 2006. Filosofia Política Contemporânea: uma introdução. São Paulo: Martins Fontes.
- LAWLESS, Jennifer. 2012. *Becoming a Candidate: Political Ambition and the Decision to Run for Office*. New York: Cambridge University Press.
- MATOS, Marlise. 2010. Justiça Social e Representação Democrática: é possível incluir democraticamente no Brasil? O caso das mulheres candidatas na política (mimeo).
- MIGUEL, Luis Felipe. 2000. Teoria política feminista e liberalismo: o caso das cotas de representação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.15, nº 44, pp. 91-102.
- _____. 2001. Política de interesses, política do desvelo: representação e ‘singularidade feminina’. *Revista Estudos Feministas*, v. 9, n. 1, pp. 253-267.
- _____. 2008. Political representation and gender in Brazil: quotas for women and their impact, *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 27, nº 2, pp. 197–214.
- MIGUEL, Luis Felipe; QUEIROZ, Cristina Monteiro de Queiroz. 2006. Diferenças regionais e o êxito relativo de mulheres em eleições municipais no Brasil. *Revista Estudos Feministas*, v. 14, pp. 363-385.
- MIGUEL, Luis Felipe, FEITOSA, Fernanda. 2009. O Gênero do Discurso Parlamentar: Mulheres e Homens na Tribuna da Câmara dos Deputados. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Vol. 52, no 1, pp. 201-221.
- MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. 2010. Caleidoscópio convexo – mulheres, política e mídia. São Paulo: Ed. Unesp.
- MIGUEL, Luis Felipe; MARQUES, Danusa; MACHADO, Carlos. 2015. Capital Familiar e Carreira Política no Brasil: Gênero, Partido e Região nas Trajetórias para a Câmara dos Deputados. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol.58, n. 3, pp.721-747.

- MIGUEL, Sônia Malheiros. 2000. A política de cotas por sexo: um estudo das primeiras experiências no Legislativo brasileiro. Brasília: CFEMEA.
- NEIVA, Pedro. 2011. Coesão e Disciplina Partidária no Senado Federal. Dados – Revista de Ciências Sociais, vol. 54, nº 2.
- PATEMAN, Carole. 1993. O contrato sexual. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- PINTO, Céli Regina J.; SILVEIRA, Augusta. 2018. Mulheres com carreiras políticas longevas no legislativo brasileiro (1950-2014). Opinião Pública, vol. 24, nº 1, pp. 178-208.
- REZENDE, Daniela Leandro. 2017. Desafios à representação política de mulheres na Câmara dos Deputados. Revista Estudos Feministas, Florianópolis, 25(3): 530, setembro-dezembro/2017.
- ROHDE, David W. 2012. Propensão ao risco e ambição progressiva: o caso dos deputados federais nos Estados Unidos. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 8.
- SACCHET, Teresa. 2012. Representação política, representação de grupos e política de cotas: perspectivas e contendas feministas. Revista Estudos Feministas, Florianópolis, 20(2): 256, maio-agosto/2012.
- SACCHET, Teresa; SPECK, Bruno. 2012. Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006. Opinião Pública, v. 18, n. 1, p. 177-197.
- SCHLESINGER, Joseph A. 1966. Ambition and politics: Political careers in the United States. Chicago: Rand McNally & Company.
- SKJEIE, Hege. 1991. The Rhetoric of Difference: On Women's Inclusion into Political Elites. Politics & Society, Vol. 19, Issue 2, 1991.
- STOKES, Wendy. 2005. Women in contemporary politics. Cambridge: Polity Press.
- TAROUCO, Gabriela da S.; MADEIRA, Rafael M. 2012. Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos: análise de um *expert survey*. Paper apresentado no XV Encontro de Ciências Sociais do Norte e Nordeste, Pré-ALAS Brasil. Teresina. Disponível em <http://www.sinteseeventos.com.br/ciso/anaisxvciso/resumos/GT26-06.pdf>.
- WALBY, Sylvia. 1990. Theorizing patriarchy. Oxford: Basil Blackwell.
- YOUNG, Iris Marion. 1990. Justice and the politics of difference. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- _____. 2000. Inclusion and democracy. Oxford: Oxford University Press.

SI LA FIESTA ES TAN ABURRIDA, ¿POR QUÉ TODOS SE QUIEREN QUEDAR? AMBICIÓN POLÍTICA Y CARRERAS LEGISLATIVAS EN EL CONGRESO CHILENO (1989-2013)

VALENTINA CONEJEROS PINTO
PATRICIO NAVIA

RESUMEN

En sistemas políticos fuertemente presidencialistas, a través de estadísticos descriptivos y análisis inferencial por medio de regresión logística. Reportamos que, a mayor edad, más probabilidades de las carreras legislativas pudieran ser pasos intermedios en camino hacia otro tipo de cargos. Chile tiene uno de los sistemas más fuertemente presidencialistas de Latinoamérica, por lo que el incentivo de desarrollar carreras estáticas y a menor edad, más ser reelecto en el Congreso no debería ser poderoso para políticos ambiciosos, dada las restringidas facultades que éste posee. Por ello, Analizamos el comportamiento de 369 diputados y 104 senadores en el que legisladores ejercen el cargo, la llegada que han sido electos entre 1989 y 2013 respecto al al Congreso—ya sea Cámara o Senado—es el punto tipo de carrera legislativa—estática, progresiva y más alto de sus carreras y no un paso temporal en discreta—que han desarrollado en la legislatura, su ambición política.

PALABRAS CLAVE

Ambición; Carrera política; Carrera legislativa; Reelección; Congreso de Chile.

IF THE PARTY IS SO BORING, WHY DOES EVERYONE WANT TO STAY? POLITICAL AMBITION AND LEGISLATIVE CAREERS IN THE CHILEAN CONGRESS (1989 - 2013)

SUMMARY

In strongly presidentialist political systems, legislative careers might be considered a stepping stone for something else. In Chile, one of the most presidential systems in Latin America, ambitious politicians might not want to build careers in Congress given the limited powers legislators have. We analyze the legislative careers—static, progressive or discrete—of the 369 deputies and 104 senators elected between 1989 and 2013. With descriptive statistics and inferential analysis with logistic regressions, we report that as they get older, they are more likely to develop static careers while younger legislators are more likely to develop progressive careers. Having been student leaders makes it more likely to develop progressive careers while labor union leaders are more likely to develop discrete careers and party leaders develop static careers. We conclude that, despite the strong presidential system in which legislators live under, a legislative career—either in the Senate or the Chamber of Deputies—is the highest point in their political careers not a stepping stone to advance their political ambition.

KEYWORDS

Ambition; Political career; Legislative career; Reelection; Chilean Congress.

SOBRE OS AUTORES

VALENTINA CONEJEROS PINTO

Universidad Diego Portales. Contato: vconejersp@gmail.com.

PATRICIO NAVIA

Universidad Diego Portales/New York University. Contato: patricio.navia@nyu.edu.

SUBMETIDO EM

31/05/2018

APROVADO EM

31/07/2018

1. AMBICIÓN POLÍTICA Y CARRERAS LEGISLATIVAS EN EL CONGRESO CHILENO, 1989-2013

Chile ha sido catalogado como un país fuertemente presidencial (Visconti, 2011; Siavelis, 2000, 2001; Baldez y Carey, 1999; Nolte, 2006). El presidente controla la agenda legislativa a través de las urgencias, tiene facultad exclusiva para iniciar proyectos de ley que implican gasto fiscal, posee la capacidad de modificar los proyectos de ley mientras son discutidos en el Congreso (a través de indicaciones) y tiene amplios poderes de veto. Si bien en otros países fuertemente presidencialistas de América Latina, como Argentina o Brasil, muchos políticos utilizan el Congreso como un trampolín para avanzar en su ambición personal en otras carreras políticas—en gobiernos estatales o locales (Samuels, 2003; Micozzi, 2009)—un alto número de congresistas chilenos busca la reelección y la gran mayoría tienen éxito, lo que los lleva a desarrollar prolongadas carreras como legisladores. Ejemplos de ello son los diputados Carlos Montes (PS) y Juan Antonio Coloma (UDI) electos por primera vez en 1989. Después de tres periodos en la Cámara, Coloma fue electo al Senado en 2001 y reelecto en 2009 y 2017. A su vez, después de 24 años en la Cámara, Montes fue electo Senador en 2013. Por su parte, el diputado UDI Jorge Ulloa y el socialista Sergio Aguiló han desarrollado carreras estáticas, al permanecer ininterrumpidamente en la Cámara desde 1989.

Basados en la teoría de Schlesinger (1966), con datos de las 369 personas que han sido electas a la Cámara de Diputados y los 104 que han sido electos al Senado, evaluamos los determinantes del tipo de carrera—estática, progresiva o discreta—que desarrollan los legisladores chilenos a partir de su primera elección al Congreso. Consideramos atributos propios del individuo, sus lazos familiares y variables de carácter político, como militancia y cargos previos en el gobierno, partido político, sindicatos o federaciones estudiantiles.

Después de discutir los determinantes de las carreras políticas—y en particular legislativas—presentamos nuestras hipótesis. A continuación, discutimos el caso de Chile, un país fuertemente presidencial que, no obstante, presenta altas tasas de reelección en el Congreso. Esta aparente contradicción entre un poder legislativo débil y legisladores que buscan la reelección permite extraer lecciones sobre las causas que llevan a políticos a desarrollar carreras en lugares que parecen tener poco poder. Posteriormente, presentamos nuestra metodología y luego analizamos los datos que muestran las altas tasas de ambición estática que existen en el Congreso chileno—legisladores que buscan mantener sus cargos en vez de avanzar hacia otros de mayor importancia. Terminamos especulando sobre las razones que llevan a los políticos chilenos a ver un escaño legislativo como la culminación de sus carreras más que como un escalón en su ambición política.

2. EL ESTUDIO DE CARRERAS POLÍTICAS Y LEGISLATIVAS

Weber (1919) distingue entre los que viven *de* la política y los que viven *para* la política. Los primeros ejercen esta actividad para obtener renta, mientras que los segundos lo hacen independiente de los beneficios económicos. King (1981) diferencia entre políticos de

carrera y políticos profesionales. Los primeros consideran la política como su vocación, buscan satisfacción en su ejercicio y es su principal actividad, independiente de los ingresos que puedan recibir de ella. King (1981) también critica que el concepto de “político profesional” se presente como opuesto al de “políticos de carrera”, ya que la política no es una profesión, es decir, no existe una escuela de formación para políticos y la mayoría de ellos no disfruta de autonomía profesional. Bajo la premisa de que los políticos corresponden a un grupo de individuos con características propias y comportamiento particular, los primeros estudios sobre carreras políticas tuvieron un enfoque psicológico (Lasswell 1960, 1964; Browning, 1968). Si bien buscaban identificar una relación entre rasgos de personalidad con el deseo de convertirse en político, los resultados eran poco precisos y de difícil replicabilidad (King, 1981).

A principios de la década del sesenta, las carreras políticas comienzan a ser estudiadas con un enfoque de *Rational Choice*. Se asume que el individuo busca maximizar su interés al menor costo posible (Downs, 1957). Black (1972) señala que la utilidad de ocupar un cargo público está determinada por los beneficios que este otorga, los costos de hacer campaña y de mantenerse en el cargo. La incapacidad de contar con información completa para tomar decisiones genera incertidumbre, por lo que, bajo ciertas circunstancias, los políticos toman decisiones erradas y algunas candidaturas fracasan. De hecho, el cálculo racional de estas decisiones en la arena política es muy difícil de lograr en tanto los costos de información son altos y el contexto político-social es cambiante.

Bajo la premisa de Downs, durante la década del sesenta, la literatura se enfoca en el estudio carreras específicamente legislativas, teniendo como principal referencia, por dos razones, el Congreso de Estados Unidos (Schlesinger 1966; Matthews 1984; Hjelm y Pisciotte, 1968). La primera por su diseño institucional y los incentivos que otorga. Así, surgió un vasto interés para entender cómo se comportan los legisladores en instituciones bicamerales, con una poderosa motivación para ser reelectos y más aún si es por períodos indefinidos. La segunda—y como consecuencia de su diseño institucional—hace referencia al alto nivel de institucionalización del Congreso estadounidense desde los años sesenta (Polsby, 1968). En el caso particular de la Cámara de Representantes, sus legisladores tienden a permanecer varios períodos en ejercicio, reduciendo significativamente la cantidad de electos por primera vez. Por otra parte, su complejidad interna ha aumentado toda vez que la toma de decisiones y de cargos al interior de los *committees* se ha convertido en una poderosa y valiosa fuente de poder político (Canon, 1989). Aunque, dado el interés de los legisladores por buscar la reelección, el trabajo orientado a los votantes del distrito debe combinarse con responder satisfactoriamente a los lineamientos de las cúpulas partidarias, incluso por sobre los intereses particulares (Clark and Price, 1980). El estudio sobre el comportamiento de los *officeholders* es un factor fundamental para explicar otros fenómenos políticos como el resultado de políticas públicas y dinámicas de liderazgo al interior de las instituciones (Prewitt y Nowlin, 1969).

Asumiendo que quienes llegan al Congreso buscan constantemente la reelección y el ascenso, en un contexto de poderes altamente institucionalizados, las carreras legislativas se estudian como variable dependiente, suponiendo comportamiento racional de los candidatos.

Downs (1957) sugiere que es importante mantenerse en el poder, independiente si es en el mismo cargo o uno de mayor o menor importancia. Bajo esta lógica, la aspiración de mantenerse en el poder es constante y todo político aceptaría tomar un cargo considerado de mayor importancia si esta acción no involucrase ningún tipo de costo. A la inversa, un candidato siempre buscará la reelección en caso de que los costos de postular a un cargo nuevo sean mayores (Downs, 1957; Mayhew, 1974; Aldrich y Thomsen, 2016).

Schlesinger (1966) desarrolla la teoría de la ambición política, Enfocándose en la jerarquía de cargos popularmente electos como clave para explicar las ambiciones de los actores políticos. Su principal premisa es que los legisladores desarrollan tres tipos de carreras y que su comportamiento al interior de las legislaturas es el resultado de sus objetivos de mantenerse en el poder. Schlesinger define las carreras políticas como de tipo discreta, cuando los individuos ejercen un cargo único y particular para después retirarse de la política; estática, cuando desarrollan una larga trayectoria al mantenerse por mucho tiempo en el mismo cargo; y progresiva, cuando aspiran constantemente a cargos considerados de mayor importancia. Para identificar qué tipo de carrera persigue un político, se deben tener en cuenta los objetivos propios y el contexto futuro. Schlesinger entiende la relación entre fuerzas endógenas y exógenas que influyen en la toma de decisiones como una estructura de oportunidad política. La principal premisa es que las decisiones que los políticos toman respecto al futuro de sus carreras inciden en su comportamiento legislativo, influyendo en cómo votan determinados proyectos de ley, a quiénes responden sus decisiones y qué tipo de proyectos impulsan.

Respecto a fuerzas endógenas, las ambiciones pueden ser dinámicas y cambiantes, dependiendo de los objetivos del candidato y de cómo proyecta su carrera a corto y largo plazo. La construcción de una imagen propia, además de la percepción que tienen los parlamentarios sobre su propio desempeño—es decir, a *quiénes* responden (trabajo orientado a sus electores, grupos de interés, miembros de partido y otros colegas legisladores), *qué* hacen (asistencia a debates, votar, asesoría respecto a proyectos de ley) y *cómo* lo hacen (actuar en base a lineamientos partidarios)—influye significativamente en los deseos por ser reelecto y/o ascender (Clarke y Price, 1980). Quienes tienen ambiciones progresivas tienen mayor compromiso en la toma de decisiones (*policy*) y en el trabajo típico parlamentario (alta asistencia a debates y votaciones). Además, aquellos con ambición progresiva participan más en actividades que involucren un mayor reconocimiento por parte de sus electores y líderes partidarios (*general activities*) (Clarke y Price, 1980).

Respecto a las fuerzas exógenas, una variable determinante es la reconocida ventaja de los incumbentes (Erikson, 1971; Botero, 2008). Un candidato que busca la reelección tiene mayores posibilidades de salir electo sobre quienes postulan por primera vez. Prewitt (1965) sugiere que, a pesar de que el incentivo de la reelección influye en la toma de decisiones, los legisladores incumbentes son incentivados por factores personales como la ideología y personalidad orientada al liderazgo. Aunque, además, un legislador con ambición progresiva tiende a favorecer políticas y programas con mayores alcances y responsabilidades que aumenten sus facultades en caso de ascender (Prewitt y Knowlin, 1969). Esta aspiración a ascender en

poder e influencia puede darse también al interior de la misma cámara, en lo que puede entenderse como una búsqueda de ambición “intrainstitucional” (Herrick y Moore, 1993). Así, un legislador se puede mantener por varios periodos en su cargo, pero adquiere posiciones más importantes, como la de secretario o presidente de las comisiones legislativas permanentes más apetecidas. Esto hace que si bien su carrera legislativa puede ser definida como estática—en tanto mantiene su mismo cargo—su ambición puede ser progresiva, en tanto ese cargo acumula más poder. Con todo, ya que cargos más importantes permiten alcanzar más poder, se puede inferir que un legislador con ambición progresiva tiene que hacer más méritos y utilizar más y de mejor manera la estructura de oportunidad política para lograr su objetivo de acumular más poder al lograr cargos de mayor importancia.

Si bien la teoría de elección racional explica las dinámicas que dan cuenta de la trayectoria de carreras políticas, existen otros factores que condicionan el incentivo de comenzar y desarrollar una carrera política. Estos factores pueden ser agrupados en atributos propios del candidato (Hibbing, 1999; Schlesinger, 1966) y variables político-institucionales (Morgens-tern y Siavelis, 2008).

3. ATRIBUTOS PROPIOS DEL CANDIDATO

Hibbing (1999) destaca que los atributos y rasgos de personalidad influyen en la trayectoria política. Matthews (1984) asocia el éxito de las carreras políticas a factores como edad, sexo, estatus socioeconómico y profesión. La posibilidad de tener ambiciones progresivas disminuye a medida que aumenta la edad del político (Schlesinger, 1966; Prewitt y Nowlin, 1969). Por otra parte, la proliferación de líderes de edad avanzada ante un electorado que no envejece con la misma velocidad (como era el caso de Estados Unidos en la década de los 60) incide en problemas de identificación, representación y tensiones entre las mismas élites políticas (Prewitt y Nowlin, 1969). Hain (1974) sostiene que la estructura de oportunidad política se restringe después de cumplir 50 años, en lo que denomina un *middle age crisis*, cuando la opción más viable para los políticos es intentar mantener su cargo, ya que retirarse de la política no asegura que podrán ejercer en otro rubro. A partir de esta discusión, nuestra primera hipótesis es:

H1: A mayor edad del legislador en su primer período, mayor probabilidad de desarrollar una carrera legislativa estática. En cambio, a menor edad, mayor posibilidad de desarrollar una carrera legislativa progresiva. La edad no debería tener efectos sobre la probabilidad de desarrollar carreras discretas.

Otro atributo propio del candidato que menciona la literatura sobre carreras legislativas es el sexo. La estructura de oportunidad política y el tipo de ambición desarrollada por las mujeres está condicionada por las barreras de entrada impuestas por el sistema político y electoral. Los principales factores que explican la menor representación de mujeres en el poder legislativo son históricos, culturales, sociales y políticos (Lovenduski y Norris, 1995). Además, las mujeres que logran impulsar una carrera política tienden a desarrollar ambicio-

nes estáticas en cargos de representación local (Burt-Way y Mae Kelly, 1992).

La principal barrera de entrada a la que se enfrentan las mujeres es el proceso de nominación de candidatos por parte de los partidos políticos. Si bien los sistemas de representación proporcional, leyes de cuotas, listas cerradas y grandes magnitudes de distrito promueven una mayor presencia de mujeres en el Poder Legislativo (Htun, 2002), la ventaja de los incumbentes—mayoritariamente hombres—dificulta el ingreso de mujeres. Como el Congreso sigue siendo un espacio mayoritariamente controlado por hombres, debiera resultar más difícil para las mujeres que logran ganar escaños desarrollar carreras progresivas. De ahí que nuestra segunda hipótesis postula que:

H2: Los hombres tienen mayor posibilidad de desarrollar carreras legislativas progresivas que las mujeres. A la inversa, las mujeres tienen mayor posibilidad de desarrollar carreras legislativas estáticas que los hombres. El sexo no debería tener efectos sobre la probabilidad de desarrollar carreras discretas.

La educación es otro atributo propio del candidato que parece influir sobre el tipo de carrera política que desarrollan. Los candidatos electos en cargos de representación local y nacional tienen un mayor nivel educacional, mayor status socioeconómico y un pasado familiar más privilegiado que sus representados (Matthews, 1984). Además, la percepción respecto a la importancia de su trabajo como parlamentarios resulta altamente significativa entre quienes tienen un mayor nivel educacional y cuentan con experiencia en política partidaria (Clarke y Prince, 1980). Al ser candidatos más “privilegiados” o provenientes de una elite económica, social o política, es posible que quieran tomar más riesgos y alcanzar puestos de mayor importancia. De ahí que nuestra tercera hipótesis sea:

H3: A mayor nivel educacional del legislador, mayor probabilidad de desarrollar una carrera legislativa progresiva. A menor nivel educacional, mayor probabilidad de desarrollar una carrera legislativa discreta.

3.1 VARIABLES POLÍTICO- INSTITUCIONALES

La estructura de oportunidades que otorga el sistema político a los candidatos influye en su decisión de impulsar y desarrollar carreras legislativas. Las reglas impuestas por el sistema electoral, el rol de los partidos políticos en el reclutamiento y nombramiento de candidatos son determinantes, como así también la jerarquización e importancia otorgada a los distintos cargos popularmente electos. Una parte de la literatura analiza la ambición de los legisladores en base a las oportunidades que entrega el sistema a nivel geográfico (Stolz, 2003). La representación parlamentaria no se restringe a un solo nivel. En países federales como Estados Unidos existen congresistas locales y se acepta la idea de que es común querer ser parte de legislaturas más pequeñas como punto de partida para alcanzar un escaño en el Congreso Nacional (Stolz, 2003), o en regiones donde existen legislaturas con alcance supranacional como es el caso del Parlamento Europeo.

Una parte importante de la estructura de oportunidad política es otorgada por el re-

clutamiento político y el proceso de selección de candidatos por parte de los partidos: “este proceso resalta la relación entre candidatos exitosos y los individuos o grupos a los que les debe lealtad política lo que, a su vez, determina el comportamiento y toma de decisiones de los líderes electos” (Siavelis y Morgenstern 2008, vii). Si una parte de la estructura de oportunidad política está determinada por el reclutamiento, por la selección de candidatos por parte de los partidos y por el diseño institucional, se infiere que los candidatos con experiencia previa en este tipo de cargos cuentan con mayor ventaja. Los políticos experimentados tienen mayor reconocimiento de la ciudadanía, de su partido y de sus líderes, además de mayor capital político para volver a postularse a su cargo o hacer campaña para uno que consideren de mayor importancia. Es por ello que la cuarta hipótesis que se deriva es:

H4: Los legisladores con experiencia previa en cargos designados o de elección popular tienen mayor posibilidad de desarrollar una carrera legislativa progresiva.

4. CARRERAS LEGISLATIVAS EN CHILE Y LATINOAMÉRICA

Para evaluar el efecto de las variables político-institucionales, y diferenciarlos de los atributos personales, estudiamos el caso de Chile, que ha sido definido en la literatura como un sistema exageradamente presidencial (Siavelis, 2000, 2001; Baldez y Carey, 1999; Nolte, 2006). Chile tiene un diseño institucional similar al de Estados Unidos al ser bicameral, altamente institucionalizado, con fuertes incentivos para que los legisladores militen en partidos políticos y respondan a sus lineamientos para ser nominados en candidaturas, lo que se suma a la posibilidad de reelección inmediata por períodos indefinidos.

Desde una perspectiva institucional, se puede afirmar que el Congreso chileno comparte similitudes con el caso estadounidense. Sin embargo, la gran diferencia es que el Ejecutivo posee poderes y atribuciones que lo convierten en un colegislador con facultades exclusivas para iniciar proyectos de ley que impliquen gasto público, además del control de las urgencias sobre la discusión de las leyes. A nivel comparado, Chile es uno de los sistemas más fuertemente presidenciales entre las democracias latinoamericanas (Morgenstern y Nacif, 2002). En este contexto, dado que los políticos ambiciosos buscan tener mayores espacios de poder, éstos pudieran no aspirar a tener carreras prolongadas en un Congreso con facultades restringidas. Sin embargo, Chile cuenta con altas tasas de reelección de diputados y senadores desde la vuelta a la democracia (Bunker y Navia, 2015) y altos niveles de especialización y personalización de la legislatura (Cordero y Funk, 2011). Además, el desarrollo de una carrera legislativa está fuertemente restringido para candidatos nuevos, debido a altas barreras de entrada impuestas por el sistema electoral, (haciendo atractivo el incentivo de la reelección para quienes logran un escaño), lo que se suma al fuerte control de los partidos políticos en la selección de candidatos.

El caso de Chile contrasta con el de otros países de la región y del mundo. En Brasil, muchos legisladores tienden a usar las legislaturas como un paso previo a desarrollar ambiciones en otros cargos de representación popular a nivel local o estatal considerados de mayor

importancia (Samuels, 2003). En Uruguay, a pesar de la fuerte lealtad partidaria y control de los partidos en la selección de candidatos para cargos de representación popular, existen incentivos para ser diputado en la Asamblea General con el objetivo de desarrollar ambiciones progresivas y capital político propio para acceder al cargo de gobernador, considerado de mayor importancia. Un mecanismo es respaldar proyectos de ley en favor del departamento de su interés sin la necesidad de caer en conflictos de interés con su partido (Chasquetti y Micozzi, 2014). Sin embargo, a pesar de la importancia relativa y subjetiva de los cargos públicos en América Latina, existe evidencia a favor del Senado (en el caso de congresos bicamerales) como un lugar para quienes han tenido vasta experiencia política previa en la mayoría de los cargos de elección popular, por lo que sus candidatos tienden a desarrollar más ambiciones propias y campañas más personalistas (Kernecker, 2016).

Finalmente, cabe destacar que—desde una perspectiva histórica y a diferencia de algunas legislaturas latinoamericanas—el desarrollo de carreras legislativas en Chile está fuertemente relacionada a la existencia de un poderoso capital político heredable de las élites tradicionales. Eso provoca que el inicio de una carrera política sea más ventajosa para sus miembros que para un *outsider* (Joignant, Perelló y Torres, 2015). Además, la tradición histórica chilena evidencia que hay una estrecha y directa relación entre política y universidades que tomó fuerza a principios del siglo XX. En estas casas de estudio se forman muchos representantes y líderes políticos. De hecho, ya desde los años sesenta, Lipset (1964), citando a Bonilla (1960), se destaca la importancia de las federaciones estudiantiles como vías de reclutamiento para líderes políticos en Chile, quienes después continúan sus carreras en puestos de representación local y nacional (Lobos, 2014). Las organizaciones sociales, en especial los sindicatos, también han servido, al menos en Chile, como puerta de entrada para desarrollar liderazgos políticos (Joignant, Perelló y Torres, 2015). El capital político universitario o el sindical son puntos de partida fundamentales para desarrollar carreras políticas. Es por ello que nuestra quinta hipótesis y final es:

H5: *La experiencia previa como dirigente estudiantil, sindical o de partido aumenta la probabilidad de desarrollar una carrera legislativa progresiva.*

Así, el caso chileno permite analizar por qué, si el diseño institucional parece inconducente a que políticos ambiciosos desarrollen carreras en el Poder Legislativo, hay altas tasas de reelección de diputados y senadores desde la vuelta a la democracia (Bunker y Navia, 2015) y existe una tendencia común a querer tener una carrera progresiva en el Congreso. Además, dada la evidencia histórica, el caso chileno permite explicar por qué este tipo de comportamiento legislativo al parecer se da mayoritariamente en legisladores provenientes de élites ligadas a partidos tradicionales que se caracterizan por altos niveles de educación y especialización de la actividad política.

5. METODOLOGÍA

Para entender qué tipo de políticos desarrollan qué tipo de carreras legislativas en un país como Chile, analizamos el caso de todas las personas que han sido electas alguna vez al Congreso chileno en el periodo comprendido entre 1989 y 2013. Para evaluar las cinco hipótesis que derivamos de la teoría, usamos los datos de las 369 personas electas a la Cámara de Diputados y las 104 personas electas al Senado en las siete elecciones realizadas entre 1989 y 2013. Distinguimos entre carreras políticas y carreras legislativas. Las primeras comprenden toda la trayectoria de un político, y puede incluir tanto su desempeño en el Poder Legislativo como en el Poder Ejecutivo, en cargos de elección popular a nivel local o en cargos partidistas. En cambio, las segundas se limitan a los cargos electos en el Poder Legislativo. Así, mientras una carrera política puede ser más amplia y diversa, una carrera legislativa se restringe solo a los cargos de Diputado y Senador. Nos abocamos exclusivamente a estudiar las carreras legislativas, aunque también analizamos elementos de las carreras políticas anteriores que tuvieron aquellos electos a la Cámara de Diputados y al Senado en el periodo comprendido entre 1989 y 2013. No analizamos las carreras políticas que tuvieron estos legisladores con posterioridad a su salida del Congreso.

El Congreso Nacional está constituido por la Cámara de Diputados, compuesta por 120 diputados elegidos cada cuatro años, y el Senado por 38 Senadores electos alternadamente cada ocho años. Los 60 distritos de la Cámara y las 19 circunscripciones del Senado escogen dos representantes cada uno, a través de la fórmula d'Hondt de representación proporcional.

Los partidos políticos manejan la oferta de candidatos por medio de listas abiertas. Hay dos coaliciones políticas dominantes, la centroizquierdista Concertación y la centroderechista Alianza. La tabla 1 muestra la cantidad de personas que han obtenido un escaño por primera vez en los siete periodos legislativos considerados. Como nuestro objetivo es analizar las carreras legislativas de aquellas personas que han sido electas como diputados o senadores, excluimos a aquellos que fueron electos por primera vez en 2013, en tanto recién al final de su periodo tendrán la oportunidad de decidir qué tipo de carrera legislativa buscarán. Por eso, descartamos 40 diputados y 5 senadores electos por primera vez en 2013. Si bien ese año resultaron electos 13 senadores por primera vez, ocho de ellos provenían de la Cámara, por lo que los clasificamos como poseedores de carreras progresivas.

Tabela 1. Diputados y senadores electos por primera vez por periodo legislativo en Chile, 1989-2013

Año elección	Diputados	Senadores	Diputados de períodos previos que entran al Senado ese año
1989	120	38	-
1993	48	9	3
1997	42	13	8
2001	39	9	7
2005	40	12	9
2009	40	10	8
2013	40	13	8
Total	369	104	43
Total excluyendo legisladores que entran en 2013	329	99	35

Fuente: Elaboración propia con datos de OBPE-UDP y Congreso Nacional.

Obtuvimos la información de los legisladores a partir de las reseñas biográficas parlamentarias extraídas de la página oficial de la Biblioteca del Congreso Nacional.¹ Si bien analizamos las carreras legislativas que tuvieron a partir de su primera elección al Congreso, también recopilamos datos sobre sus carreras políticas antes de llegar al Congreso. En el caso de 17 diputados y 18 senadores electos en el periodo post 1989 que habían previamente electos al quiebre de la democracia, consideramos su elección post 1989 como su primer periodo.

Clasificamos como carrera legislativa progresiva a todos aquellos diputados que postularon exitosamente al Senado después de estar, al menos, un periodo en la Cámara, aunque su llegada al Senado se haya dado después de haber pasado uno o más periodos fuera del Congreso. Clasificamos como carrera estática a todos aquellos que hayan estado por más de un periodo en la Cámara o en el Senado, aun si esos periodos no son consecutivos. Clasificamos como carrera discreta a todos aquellos que han estado solo por un periodo ya sea en el Senado o en la Cámara. La Tabla 2 muestra los distintos tipos de carrera legislativa de las 369 personas que han sido electas a la Cámara de Diputados y las 104 personas electas al Senado.

Ya que nuestro objetivo es analizar la ambición en sus carreras legislativas, no analizamos lo que ocurre después que los legisladores dejan el Congreso. Si bien muchos de ellos pueden seguir activos en la política—ocupando cargos en partidos, en el Poder Ejecutivo, o de elección popular a nivel local—no evaluamos las carreras políticas en general sino solo las carreras legislativas. Por cierto, aquellos políticos que se ausentan del Congreso por cualquier motivo—incluso cuando pierden la reelección o fracasan en sus intentos por llegar al Senado—y luego vuelven a la misma cámara, son clasificados como poseedores de carreras estáticas,

1 Reseñas Parlamentarias – Biblioteca del Congreso Nacional. http://historiapolitica.bcn.cl/resenas_parlamentarias

mientras que exdiputados que son electos al Senado después de uno o más periodos fuera del Congreso son clasificados, tanto en sus trayectorias en la Cámara como en el Senado, como progresivos. Para efectos de análisis y codificación de variables, también distinguimos entre tipos de carrera discreta por opción o por retiro forzado (al perder la re-elección). Por cierto, en el periodo 2014-2018, hay siete diputados que destacan por sus carreras estáticas, al haber mantenido sus escaños sin interrupción desde la primera elección democrática en 1989. Ellos son José Miguel Ortiz (DC), Jorge Ulloa (UDI), Patricio Melero (UDI), René M. García (RN), Sergio Aguiló (IND) y Sergio Ojeda (DC).

Tabla 2. Tipos de carrera política de diputados y senadores, 1989-2013

Tipo de carrera	Diputados		Senadores	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Estática	203	55,0	25	24,0
Progresiva	43	11,7	43	41,3
Discreta	83	22,5	31	29,8
Electos por primera vez en 2013	40	10,8	5	4,8
Total	369	100	104	100

Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de reseñas biográficas parlamentarias de la Biblioteca del Congreso Nacional (www.bcn.cl)

Nuestra variable dependiente corresponde al tipo de carrera legislativa desarrollada por los 329 diputados y 99 senadores entre 1989 y 2009—esto incluye a 43 casos de personas que pasaron por ambas cámaras. Nuestras variables independientes incluyen atributos propios del legislador, como sexo, edad, nivel de estudios y presencia de familiares en política. Además, consideramos el año de su primera elección, la coalición a la que pertenecen, su historia previa de dirigencia partidaria, estudiantil y/o sindical. La Tabla 3 presenta las variables independientes y la forma en que fueron codificadas

Tabla 3. Codificación de variables independientes

Variables	Tipo de variable	Diputados (N=369)	Senadores (N=104)
Año de elección	Escalar	De 1989 a 2013 (1 a 7)	1989 a 2013 (1 a 7)
Cohorte 1989	Dummy	0: Resto 1: 1989	0: Resto 1: 1989
Sexo	Dummy	0: Hombre 1: Mujer	0: Hombre 1: Mujer
Edad	Escalar	1: 24 a 39 2: 40 a 49 3: 50 o más	1: 24 a 39 2: 40 a 49 3: 50 o más
Nivel de estudios	Escalar	1: Secundarios/Técnicos 2: Universitarios 3: Postgrado	1: Secundarios/Técnicos 2: Universitarios 3: Postgrado
Familia Política	Dummy	0: Ausencia 1: Presencia	0: Ausencia 1: Presencia
Coalición: Alianza	Dummy	0: Resto 1: Alianza	0: Resto 1: Alianza
Coalición: Concertación	Dummy	0: Resto 1: Concertación	0: Resto 1: Concertación
Dirigente de partido	Dummy	1: Sí / 0: No	1: Sí / 0: No
Dirigente estudiantil	Dummy	1: Sí / 0: No	1: Sí / 0: No
Dirigente sindical	Dummy	1: Sí / 0: No	1: Sí / 0: No
Experiencia Política Previa	Dummy	0: Ausencia 1: Presencia	0: Ausencia 1: Presencia
Periodos legislativos	Cuantitativa	1 a 7	1 a 3

Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de reseñas biográficas parlamentarias de la Biblioteca del Congreso Nacional (www.bcn.cl).

La tabla 4 contiene estadísticos descriptivos de las variables independientes. Hay 329 personas distintas que obtuvieron un escaño de diputado a través de una elección entre 1989 y 2009 (excluimos a aquéllos que ganaron un escaño por primera vez en 2013 en tanto no sabemos qué tipo de carrera desarrollarán al finalizar su primer periodo). De ellas, 88% corresponden a hombres y 12% a mujeres. El promedio de edad al ser electo por primera vez es de 44,8 años. Un 12,8% alcanzó estudios secundarios (lo mínimo establecido por la Constitución para ser candidatos) o técnicos, mientras que un 87,2% tiene estudios universitarios y/o de postgrado. Un 68,4% no tiene familiares directos en política. Solo un 32,5% de diputados tuvo experiencia en cargos políticos previos, ya sean populares o designados. A su vez, un 57,7% ha sido dirigente de partido. Un 27,1% fue dirigente estudiantil y, en menor medida, un 5,8% corresponde a dirigentes sindicales.

El grupo de 99 senadores se compone mayoritariamente por hombres, solo un 7,7% son mujeres. La edad promedio en su primera elección es de 51 años. Un 89% posee estudios

universitarios y/o postgrado. Un 30% de los senadores cuenta con capital político familiar. La experiencia previa en cargos políticos es de 52%. Un 29,2% de senadores ha sido dirigente de partido, 39,3% estudiantil y, en menor medida, un 10,1% sindical. A diferencia de la Cámara de Diputados, el grupo de senadores está compuesto mayoritariamente por personas que cuentan con experiencia previa en cargos designados o de elección popular (concejales, alcaldes, intendentes, gobernadores, diputados o ministros). Sin embargo, la dirigencia sigue siendo igual o más importante, sobre todo a nivel partidario y estudiantil.

Tabla 4. Estadísticos descriptivos para diputados y senadores, Chile, 1989-2009

Variable	Cámara de Diputados					Senado				
	N	Min.	Max.	Media	D.E.	N	Min.	Max.	Media	D.E.
Año Elección	329	1989	2009	-		99	1989	2009	-	-
Sexo	329	0	1	0,8	0,3	99	0	1	0,9	0,2
Edad años	329	24	72	44,8	10,2	99	37	72	51,3	8,7
Grupos edad	329	1	3	1,5	0,5	99	1	3	1,7	0,5
Nivel estudios	329	0	1	0,8	0,3	99	0	1	0,9	0,3
Familia Política	329	0	1	0,3	0,4	99	0	1	0,3	0,4
Concertación	329	0	1	0,5	0,5	99	0	1	0,5	0,5
Alianza	329	0	1	0,6	0,4	99	0	1	0,3	0,4
Dirigente:										
Partido	329	0	1	0,7	0,3	99	0	1	0,2	0,4
Estudiantil	329	0	1	0,2	0,4	99	0	1	0,3	0,4
Sindical	329	0	1	0,5	0,2	99	0	1	0,0	0,2
Exp. previa	329	0	1	0,3	0,4	99	0	1	0,4	0,5
Periodos en cargo	329	1	6	2,4	1,3	99	1	3	1,5	0,8
Tipo de carrera	329	1	3	1,6	0,8	99	1	3	2,0	0,7

Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de reseñas biográficas parlamentarias de la Biblioteca del Congreso Nacional (www.bcn.cl).

6. ANÁLISIS INFERENCIAL

La Tabla 5 muestra los resultados de una regresión logística para cada tipo de carrera legislativa. La variable dependiente es una *dummy* que corresponde a cada tipo de carrera. Así, el modelo que muestra los determinantes del desarrollo de una carrera estática compara a esos 228 legisladores con los otros 200 que tienen carreras progresivas o discretas. La variable Cámara hace distinción entre Cámara de Diputados (0) y Senado (1). Las variables edad, sexo, nivel de estudios y familia política corresponden al grupo de variables propias del candidato. Las variables experiencia previa, dirigencia y coalición corresponden a variables político-institucionales.

El modelo 1 muestra que hay más probabilidad de desarrollar carreras estáticas en la Cámara que en el Senado, lo que no debiera sorprender, en tanto hay 120 diputados y solo 38 senadores, por lo que lograr una carrera progresiva—pasar de la Cámara al Senado—es más difícil. Aquellos que fueron electos en 1989 mostraron una probabilidad menor de desarrollar carreras estáticas que aquellos electos posteriormente. Esto pudiera tener que ver con los alineamientos partidistas que se produjeron después de la transición y con el hecho que hubo legisladores que, habiéndolo sido antes de 1973, volvieron al Congreso en 1989 para retirarse después de un periodo. Aquellos con experiencia previa tienen más probabilidad de desarrollar carreras estáticas que aquellos sin experiencia. Los que han sido dirigentes de partido también tienen más probabilidad de desarrollar carreras estáticas, pero los que han sido dirigentes estudiantiles tienen menos probabilidades de desarrollar carreras estáticas.

El modelo 2 para una carrera progresiva, muestra que hay mayor probabilidad de que tengan este tipo de carreras aquellos legisladores que están en el Senado que los que están en la Cámara. Resulta lógico dado que la materialización de la carrera progresiva implica pasar de la Cámara al Senado. De las 104 personas que han ocupado un escaño en el Senado en el periodo 1989 -2013, 43 pasaron previamente por la Cámara. También resulta esperable que, a mayor edad del legislador, menor posibilidad de desarrollar carrera progresiva. Resulta llamativo que tener experiencia previa en cargos no legislativos reduzca las posibilidades de ascenso al interior del Congreso (a diferencia de lo que ocurre con las estáticas). Da la impresión de que, para muchos con experiencia previa en cargos políticos, la Cámara es un paso que corona una carrera. Mientras que, para muchos jóvenes, sin experiencia política previa, la Cámara es el primer paso en una carrera legislativa en la que aspiran llegar al Senado. De hecho, la experiencia como dirigente estudiantil aumenta la probabilidad de desarrollar una carrera progresiva, a diferencia de la dirigencia sindical—que la disminuye. Así, mientras líderes estudiantiles ven a la Cámara como un paso inicial en su carrera legislativa, los líderes sindicales parecen verla como un paso final.

El modelo 3, para carrera discreta, muestra que quienes fueron electos en 1989 tenían mayor probabilidad de desarrollar este tipo de carrera en comparación a aquellos electos posteriormente. Esto confirma la evidencia anecdótica que hubo legisladores del periodo pre-1973 que se presentaron exitosamente en 1989 y se retiraron después de un periodo en la Cámara—o no fueron reelectos. A diferencia de la carrera progresiva, a medida que aumenta la edad del legislador, mayor posibilidad de retirarse luego del primer período. Quienes cuentan con familiares en política tienen menor probabilidad de desarrollar carreras discretas. La dirigencia partidaria también reduce las posibilidades de retirarse al terminar el primer período.

Los resultados son consistentes con dos de las cinco hipótesis planteadas. La primera es que, a menor edad del legislador en su primer período, mayor probabilidad de desarrollar carrera progresiva. Sin embargo, a mayor edad no es más probable una carrera estática, sino una discreta. Por otra parte, no todos los tipos de dirigencia impulsan carreras progresivas. La dirigencia estudiantil otorga mayor posibilidad de convertirse en Senador, pero la dirigencia sindical previa las reduce. Por otra parte, la dirigencia partidaria previa influye en el desar-

rollo de una carrera estática. Tanto sexo como nivel de estudios no son significativos para ninguno de los tres modelos. Finalmente, y contrario a lo esperado, la experiencia previa en cargos designados o de elección popular reducen la posibilidad de tener una carrera progresiva en el Congreso.

Tabla 5. Regresión logística para cada tipo de carrera legislativa, Congreso de Chile, 1989-2009

VARIABLES	(1)	(2)	(3)
	Estática	Progresiva	Discreta
Cámara (Senado)	-1.504*** (0.287)	2.544*** (0.373)	-0.151 (0.292)
Dummy Cohorte 1989	-0.375* (0.223)	-0.0570 (0.301)	0.500** (0.240)
Edad	-0.00612 (0.0117)	-0.0630*** (0.0178)	0.0399*** (0.0128)
Mujer	0.394 (0.341)	-0.420 (0.426)	-0.213 (0.374)
Nivel de Estudios	0.118 (0.171)	0.156 (0.243)	-0.207 (0.186)
Dummy Familia Política	0.0525 (0.233)	0.389 (0.299)	-0.480* (0.270)
Dummy Experiencia Previa	0.395* (0.230)	-0.733** (0.327)	0.0530 (0.246)
Dummy Dirigente Partido	0.483** (0.227)	-0.124 (0.314)	-0.445* (0.253)
Dummy Dirigente Estudiantil	-0.448* (0.251)	0.611** (0.308)	-0.0245 (0.279)
Dummy Dirigente Sindical	-0.0211 (0.431)	-2.039* (1.095)	0.674 (0.419)
Dummy Concertación	-0.0413 (0.325)	0.255 (0.455)	-0.106 (0.339)
Dummy Alianza	0.0740 (0.334)	0.319 (0.467)	-0.354 (0.360)
Constante	0.0201 (0.788)	0.402 (1.125)	-1.976** (0.856)
Observaciones	428	428	428

P value: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fuente: elaboración propia

La Tabla 6 muestra los resultados de una regresión logística multinomial con la carrera discreta como categoría de referencia. Escogimos ésta ya que, según la teoría de Schlesinger, es la menos ideal o deseable, por lo que resulta adecuado compararla con los dos tipos de carreras que se dan con mayor frecuencia y son más estudiadas por la literatura.

Para el modelo 1, de carreras estáticas versus discretas, la probabilidad de desarrollar una carrera estática en la Cámara de Diputados es menor en comparación a una discreta. Quienes fueron electos en 1989 tienen también menor posibilidad de desarrollar una carrera estática. A mayor edad, mayor probabilidad de retirarse al primer período. Es más probable que tengan carrera estática que una discreta quienes poseen estudios universitarios, y la dirigencia estudiantil influye de manera positiva en el desarrollo de carreras estática, en comparación a las discretas. Es decir, quienes postulan al Senado en elecciones posteriores a 1989, cuando son jóvenes con estudios universitarios y con experiencia en dirigencia partidaria, son más propensos a desarrollar una carrera estática que una discreta.

Para el modelo 2 de carreras progresivas versus discretas, naturalmente el estar en el Senado está fuertemente relacionado con haber desarrollado una carrera progresiva—ya que muchos senadores pasaron primero por la Cámara. A mayor edad, menor probabilidad de desarrollar una carrera progresiva que una discreta. Aquellos con presencia de familiares en política tienen mayor posibilidad de ascenso que de retirarse, pero la experiencia previa en cargos no legislativos hace más posible una carrera discreta que una progresiva—lo que nuevamente subraya que, para un tipo de políticos, la llegada a la Cámara es la culminación de sus carreras. Finalmente, la dirigencia también influye. Quienes fueron dirigentes estudiantiles tienen mayor probabilidad de tener carrera progresiva que discretas. Sin embargo, la dirigencia sindical previa impulsa el desarrollo de carreras discretas.

Los datos nuevamente son consistentes con dos de las cinco hipótesis. A mayor edad, menor posibilidad de desarrollar carrera progresiva. También, la experiencia como dirigente estudiantil aumenta las posibilidades de desarrollar una carrera progresiva. Pero ni sexo ni nivel de estudios son significativos en el desarrollo de este tipo de carrera.

Tabla 6. Regresión logística multinomial para cada tipo de carrera legislativa, Congreso de Chile, 1989-2009

VARIABLES	(1)	(2)
	Estática	Progresiva
Cámara (Senado)	-0.672** (0.338)	1.996*** (0.416)
Dummy Cohorte 1989	-0.563** (0.257)	-0.422 (0.339)
Edad	-0.0333** (0.0135)	-0.0762*** (0.0194)
Mujer	0.447 (0.403)	-0.349 (0.485)
Nivel de Estudios (secundarios)	--	--
Nivel de Estudios (universitario)	0.768** (0.353)	0.983 (0.626)
Nivel de Estudios (posgrado)	0.567 (0.390)	0.701 (0.657)

Dummy Familia Política	0.431 (0.288)	0.631* (0.358)
Dummy Experiencia Previa	0.137 (0.263)	-0.767** (0.367)
Dummy Dirigente Partido	0.598** (0.267)	0.446 (0.360)
Dummy Dirigente Estudiantil	-0.246 (0.304)	0.606* (0.363)
Dummy Dirigente Sindical	-0.294 (0.439)	-2.238** (1.118)
Dummy Concertación	-0.0288 (0.363)	-0.0222 (0.493)
Dummy Alianza	0.204 (0.388)	0.271 (0.522)
Constante	1.218 (0.840)	1.877 (1.201)
Observaciones	428	428

Categoría de referencia: Carrera discreta. P value: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fuente: elaboración propia

7. AMBICIONES POLÍTICAS EXITOSAS Y FRUSTRADAS

Las carreras legislativas no dependen exclusivamente de la ambición. También dependen de que los electores premien a los legisladores con la reelección o con la elección a otro cargo. Para evaluar la diferencia entre las carreras legislativas materializadas y la ambición que tenían los legisladores antes de obtenerla, identificamos a quienes buscaron la reelección o postularon a otro cargo, pero no tuvieron éxito. De 329 diputados, 284 intentaron reelegirse, llegar al Senado o volver a la Cámara después de haber estado por uno o más periodos fuera del Congreso. Solo 85 (25,9%) de los miembros de la Cámara de Diputados que tuvieron la posibilidad de buscar más de un periodo (esto es, excluyendo a aquellos electos por primera vez en 2013 y que solo podrán buscar un segundo periodo a fines de 2017), optaron por retirarse del Poder Legislativo en forma permanente. Tres de cada cuatro personas que llegaron a ganar un escaño en la Cámara intentaron, con o sin éxito, volver a ocupar escaños en el Congreso.

En el Senado, de las 99 personas que ocuparon un escaño entre 1989 y 2009, 26 buscaron la reelección o volver a la Cámara Alta después de haber estado uno o más periodos fuera del Congreso. 40 de los 99 (40%, excluyendo a los electos en 2013) de los senadores optaron por retirarse del Poder Legislativo. La ambición por la reelección es mayor en la Cámara que en el Senado, lo que también se evidencia en que solo un tercio de ésta se renueva en cada elección. Además, entre quienes logran llegar al Senado, la mayoría no busca la reelección luego de su primer o segundo período.

Tabla 7. Carreras legislativas y ambiciones exitosas y frustradas, Congreso de Chile, 1990-2009

Tipo de ambición	No buscaron re-elección	Intento fallido de reelegirse, volver o llegar al Senado	Vigentes	Total
Cámara				
Discreta	38	45	0	83
Estática	47	77	79	203
Progresiva	0	14	29	43
Total	85	136	108	329
Senado				
Discreta	21	10	0	31
Estática	15	6	4	25
Progresiva	4	10	29	43
Total	40	26	33	99

Fuente: Elaboración propia

Para evaluar si hay una diferencia entre los legisladores que tuvieron ambición de carrera estática, pero perdieron la reelección, aquellos que tuvieron ambición progresiva, pero perdieron la elección al Senado, y aquellos que siguen vigentes con sus carreras estáticas o progresivas, estimamos una regresión logística multinomial. La categoría de referencia son aquellos legisladores con carreras vigentes—ya sean estáticas o progresivas. Las otras tres categorías son de legisladores que no se presentaron a la reelección (habiendo tenido cualquier tipo de carrera anteriormente), aquellos que perdieron la reelección y aquellos que se postularon al Senado y perdieron (esto es, que tuvieron carreras progresivas frustradas). La Tabla 16 muestra esos resultados. El tercer modelo excluye los 99 Senadores electos entre 1989 y 2009, ya que se asume que postularon de manera exitosa al Senado, por lo que solo se considera a los que previamente fueron Diputados y no lograron el ascenso.

En general, no hay diferencias entre los tres modelos. La cohorte de 1989 tiene más posibilidades de estar en este grupo que los legisladores de cohortes posteriores que siguen con carreras vigentes en el Congreso. A su vez, los legisladores de más edad tienen más probabilidades de no presentarse a la reelección pero también de perderla. A mayor nivel de estudios, menor posibilidad de no presentarse. Aquellos con familias políticas tienen menos posibilidades de perder la reelección.

Tabla 8. Regresión logística multinomial para cada tipo de carrera legislativa con categoría de referencia legisladores vigente, Congreso de Chile, 1989-2009

VARIABLES	No se presenta	Pierde la reelección	Postula al Senado y pierde
Cámara (Senado)	-0.161 (0.357)	-0.637* (0.365)	-
Cohorte 1989	2.079*** (0.327)	1.596*** (0.324)	1.249** (0.491)
Edad	1.003*** (0.205)	0.808*** (0.196)	13.15 (430.6)
Sexo	-0.172 (0.450)	-0.513 (0.418)	0.483 (0.319)
Nivel estudios (secundarios)	-0.865 (0.944)	0.143 (0.911)	-0.133 (1.670)
Nivel estudios (universitarios)	-1.295** (0.632)	-0.559 (0.654)	0.105 (1.188)
Nivel estudios (postgrado)	-1.269* (0.654)	-0.762 (0.677)	0.396 (1.209)
Familia Política	0.0784 (0.294)	-0.882*** (0.307)	-0.108 (0.494)
Experiencia Previa	0.359 (0.292)	-0.0416 (0.291)	-0.249 (0.475)
Dirigente Partido	0.0940 (0.300)	-0.0728 (0.287)	0.362 (0.538)
Dirigente Estudiantil	0.0429 (0.331)	0.0787 (0.323)	0.989 (1.465)
Dirigente Sindical	1.001 (0.830)	1.169 (0.809)	-0.418 (0.537)
Alianza	-0.0639 (1.116)	-1.022 (0.920)	-0.961 (1.400)
Nueva Mayoría	-0.383 (1.116)	-1.101 (0.922)	-1.135 (1.401)
Constante	-1.456 (1.389)	0.304 (1.220)	-14.68 (430.6)
Observaciones	428	428	329

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fuente: elaboración propia

8. CONCLUSIONES

Aplicamos la teoría de la ambición política de Schlesinger (1966) a la trayectoria legislativa de los 329 diputados y 99 senadores que han sido electos entre 1989 y 2009 en Chile, diferenciando entre la trayectoria y los tipos de ambición que desarrollan a lo largo de sus carreras legislativas.

La edad promedio de ingreso a la Cámara de Diputados es de 45 años, mientras que en el Senado asciende a 51. Tanto Diputados como Senadores cuentan con alto nivel de estudios (universitarios y/o postgrado) y la mayoría no posee familiares en política. Además, hay alta presencia de exdirigentes estudiantiles y partidarios en ambas cámaras, pero baja presencia de exdirigentes sindicales. En general, la mayoría de los Diputados no cuenta con mucha experiencia política previa al llegar a la Cámara. Pero en el caso de los Senadores, la mayoría ejerció otros cargos públicos anteriormente, ya sean designados o democráticamente electos, entre los que destacan haber sido diputados.

Respecto a las cinco hipótesis planteadas, aceptamos tres y rechazamos dos. A menor edad del legislador en su primer período, mayor probabilidad de desarrollar una carrera progresiva. Sin embargo, a mayor edad no es más probable una carrera estática, sino una discreta. También confirmamos que, a mayor nivel educacional, mayor posibilidad de desarrollar carreras progresivas. Quienes tienen menor nivel de estudios tienden a impulsar carreras discretas. Por otra parte, diferentes tipos de dirigencia impulsan distintos tipos de carreras. La dirigencia estudiantil previa se asocia con mayor posibilidad de convertirse en Senador. La dirigencia sindical, en cambio, tiende a asociarse a carreras discretas. La dirigencia partidaria previa tiende a asociarse a carreras estáticas. El sexo del legislador no es determinante para el tipo de carrera a desarrollar. Finalmente, la experiencia previa en cargos no legislativos hace más posible una carrera discreta que una progresiva—lo que nuevamente subraya que, para un tipo de políticos, la llegada a la Cámara es el punto más alto de sus carreras y no un paso temporal.

La tendencia de los legisladores chilenos es de mantener su escaño en el Congreso. Como hay menos escaños en el Senado que en la Cámara, la posibilidad de ascender es reducida. Si bien un tercio de la Cámara tiende a renovarse en cada periodo, el tipo de carrera preferido por los diputados es el estático. Entre quienes llegan al Senado, muchos optan por una carrera discreta, retirándose después de un periodo. Como los periodos son de ocho años, para muchos legisladores que llegan al Senado, su carrera legislativa se corona con su permanencia en esa cámara por un periodo.

Al igual como ocurre en otras partes y como sugiere la teoría, el tipo de carrera legislativa que desarrollan los diputados y senadores chilenos se explica por variables institucionales y personales. Si bien el sistema político chileno es fuertemente presidencialista, los legisladores muestran marcadas preferencias por mantener sus cargos o aspirar, en el caso de los diputados, a llegar al Senado. Aunque poseen menos poderes y atribuciones que legisladores en otros países, los legisladores chilenos parecen especialmente interesados en mantenerse en el Congreso—ya sea buscando la reelección en la Cámara de Diputados o aspirando a un escaño

en el Senado. Luego, aunque la teoría sobre la ambición de los legisladores en el desarrollo de sus carreras políticas asocia la ambición al poder que ejercen en sus cargos, el caso de Chile muestra que, aunque comparativamente ejercen poco poder, los legisladores chilenos igualmente aspiran a carreras prolongadas en el Congreso.

9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALDRICH, John y THOMSEN, Danielle .2016. Party, Policy, and the Ambition to Run for Higher Office. *Legislative Studies Quarterly*, 42(2), pp.321-343.
- BALDEZ, Lisa, y CAREY, John .1999. Presidential Agenda Control and Spending Policy: Lessons from General Pinochet's Constitution. *American Journal of Political Science* 43 (1): 29.
- BLACK, Gordon.1972. A Theory of Political Ambition: Career Choices and the Role of Structural Incentives". *The American Political Science Review* 66 (1): 144.
- BONILLA, Frank .1960. The Student Federation of Chile: 50 Years of Political Action. *Journal of Inter-American Studies* 2(3): 311-334.
- BOTERO, Felipe .2008. Las Carreras Políticas en América Latina. *Discusión Teórica y Ajustes de Supuestos*. *PostData* 16 (2).
- BUNKER, Kenneth y NAVIA, Patricio .2015. Incumbency Advantage and Tenure Length in the Chilean Chamber of Deputies, 1989-2009. *Revista de Ciencia Política* 35(2).
- BURT-WAY, Bárbara y MAE KELLY, Rita .1992. Gender and Sustaining Political Ambition: A Study of Arizona Elected Officials. *The Western Political Quarterly* 45 (1): 11.
- BROWNING, Rufus.1968. The Interaction of Personality and Political System in Decisions to Run for Office: Some Data and a Simulation Technique. *Journal of Social Issues*, 24(3), 93-109.
- CORDERO, Rodrigo y FUNK, Robert .2011. La Política Como Profesión: Cambio Partidario y Transformación Social de la Élite Política en Chile, 1961-2006. *Política y Gobierno* 18 (1). 39 – 71.
- CHASQUETTI, Daniel y MICOZZI, Juan Pablo. 2014. The Subnational Connection in Unitary Regimes: Progressive Ambition and Legislative Behavior in Uruguay. *Legislative Studies Quarterly*, 39(1), pp.87-112.
- CLARKE, Harold y PRICE, Richard. 1980. MP's Job Images: The Effects of Incumbency, Ambition and Position. *Canadian Journal of Political Science* 13(3): 583-606.
- DOWNS, Anthony .1957. *An Economic Theory of Democracy*. Ed. Adison Wesley. Boston
- ERIKSON, Robert. 1971. The Advantage of Incumbency in Congressional Elections. *Polity* 3:3 395-405.
- HAIN, Paul. 1974. Age, Ambitions, and Political Careers: The Middle-Age Crisis. *Political Research Quarterly* 27 (2): 265-274.

- HERRICK, Rebekah y MOORE, Michael. 1993. Political Ambition's Effect on Legislative Behavior: Schlesinger's Typology Reconsidered and Revised. *Journal of Politics* 55(3): 765-776.
- HIBBING, John. 1999. Legislative Careers: Why And How We Should Study Them. *Legislative Studies Quarterly* 24 (2).
- HTUN, Mala. 2002. Mujeres y poder político en Latinoamérica. En *Mujeres en el Parlamento. Más Allá de los Números*, 1era ed. IDEA Internacional.
- HJELM, Víctor y PISCIOFFE, Joseph. 1968. Profiles and Careers of Colorado State Legislators. *Political Research Quarterly* 21(4): 698-722.
- JOIGNANT, Alfredo, PERELLÓ, Lucas y TORRES, Javier .2015. Political Capital and the Unequal Career Origins of the political Elite in Chile. En Joshua Kjerulf Dubrow (ed.) *Political Inequality in an Age of Democracy. Cross-national Perspectives*. New York: Routledge: 87-94.
- KERNECKER, Theresa .2016. Political Ambition in 14 Presidential Democracies. *Legislative Studies Quarterly* 41 (2): 393-417.
- KING, Anthony .1981. The Rise of the Career Politician in Britain—and its Consequences. *British Journal of Political Science*, 11(03), p.249.
- LASSWELL, Harold. 1964. *Power and Personality*. 1st Ed. New York: Norton.
- LASSWELL, Harold. 1960. *Psychopathology and Politics*. 1st Ed. New York: Viking Press.
- LIPSET, Seymour. 1964. University Students and Politics in Underdeveloped Countries. *Minerva* 3 (1): 15-56.
- LOBOS, Micaela .2014. La Influencia de Las Organizaciones Políticas Universitarias en la Formación de Élités Políticas en Chile: el Caso de las Federaciones de Estudiantes de la Universidad de Chile y Universidad Católica 1984-2005. *Revista de Ciencia Política* 52 (2). 157 – 183.
- LOVENDUSKI, Joni y NORRIS, Pippa. 1995. *Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MATTHEWS, Donald .1984. Legislative Recruitment and Legislative Careers. *Legislative Studies Quarterly* 9 (4): 547.
- MAYHEW, David .1974. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven, CT: Yale University Press.
- MICOZZI, Juan Pablo. 2009. *The electoral connection in multi-level systems with non-static ambition: Linking political careers and legislative performance in Argentina*. Ph.D. Dissertation. Rice University.
- MORGENSTERN, Scott y NACIF, Benito (Eds). 2002. *Legislative Politics in Latin America*. New York, Cambridge University Press.
- NOLTE, Detleff .2006. El Presidencialismo Chileno Después de 1989: Lecturas Divergentes". En Alcántara, Manuel y Rodríguez, Leticia (Eds.) *Chile, Política y Modernización De-*

- mocrática, 1era ed., 129 – 163. Santiago, Barcelona: Bellaterra.
- POLSBY, Nelson. 1968. The Institutionalization of the U.S. House of Representatives. *The American Political Science Review* 62(1): 144-16
- PREWITT, Kenneth. 1965. Political Socialization and Leadership Selection. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 361(1): 96-111.
- PREWITT, Kenneth y NOWLIN William. 1969. Political Ambitions and the Behavior of Incumbent Politicians. *The Western Political Quarterly* 22(2):298-308.
- SAMUELS, David. 2003. *Ambition, Federalism and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge University Press.
- SIAVELIS, Peter .2000. *The President and Congress in Post-Authoritarian Chile: Institutional Constraints to Democratic Consolidation*. Penn State University Press.
- SIAVELIS, Peter. 2001. Chile: Las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo Después de Pinochet. En LANZARO, Jorge (Ed.) *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*, 1era Ed., 203 – 250. Buenos Aires: CLACSO.
- SIAVELIS, Peter y MORGENSTERN, Scott .2008. *Pathways to Power*. University Park, Pa.: Pennsylvania State University Press.
- STOLZ, Klaus. 2003. Moving up, Moving Down: Political Careers Across Territorial Levels. *European Journal of Political Research* 42: 223-248.
- SCHLESINGER, Joseph .1966. *Ambition and Politics*. Chicago: Rand McNally.
- VISCONTI, Giancarlo. 2011. Comportamiento Diacrónico del Congreso en Chile: ¿Crecimiento o Estancamiento de su Influencia?. *Revista de Ciencia Política*. 31(1), 91-115.
- WEBER, Max. 1919. *La Política Como Vocación*. Conferencia, Múnich, Alemania.

AS ASSESSORIAS DE MÍDIAS DIGITAIS DOS PARLAMENTARES BRASILEIROS: ORGANIZAÇÃO E PROFISSIONALIZAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

MÁRCIO CUNHA CARLOMAGNO
SÉRGIO BRAGA

RESUMO

O objetivo deste artigo é apresentar os resultados de pesquisa sobre as assessorias de mídias digitais dos parlamentares representados na Câmara dos Deputados brasileira. A partir da discussão de teses contidas na literatura sobre parlamentos digitais e assessorias parlamentares, procuramos demonstrar as seguintes proposições básicas: a) existem diferentes padrões de organização das assessorias de mídia digital nos gabinetes partidários os quais podem ser agrupados em distintos tipos; b) esses padrões são diferentes de acordo com as correntes político-partidárias representadas na Câmara dos Deputados; c) há evidências de uma crescente profissionalização na utilização das mídias digitais pelos parlamentares brasileiros, profissionalização esta que é simultânea à ampla difusão do uso das mídias digitais pelos deputados brasileiros ao longo das diferentes legislaturas. A metodologia utilizada em nossa pesquisa foi um survey aplicado em 144 gabinetes dos deputados federais em 2014, assim como o emprego de tipologias elaboradas a partir do diálogo com a literatura sobre assessorias parlamentares. Como principais resultados obtidos, além de uma análise geral dos padrões de organização das assessorias de mídia digital dos deputados, destacamos a existência de diferentes modelos de organização e funcionamento de tais assessorias, bem como a oferta de evidências de uma crescente profissionalização dos gabinetes no gerenciamento de tais mídias.

PALAVRAS-CHAVES

Assessoria parlamentar; Profissionalização; Mandatos legislativos; Mídias digitais; E-parlamentos.

THE DIGITAL MEDIA STAFF OF PARLIAMENTARIANS: ORGANIZATION AND PROFESSIONALIZATION IN BRAZILIAN CHAMBER OF DEPUTIES

ABSTRACT

The purpose of this article is to present the results of a research on the digital media advisors of MPs represented in the Brazilian Chamber of Deputies. From the theoretical discussion of the literature on digital parliaments and parliamentary advisory services, we test the following basic assumptions: a) there are different patterns of organization of digital media advisory services in party offices which can be grouped into different types; b) these standards are different according to the political-party currents represented in the Chamber of Deputies; c) there is evidence of a growing professionalization in the use of digital media by Brazilian parliamentarians, a professionalization that is simultaneous with the increasing use of digital media by Brazilian MPs throughout the different legislatures. The methodology used in our research was a survey applied to 144 offices in 2014, as well as the application of typologies derived from the literature on parliamentary staff. As a main result, in addition to a general analysis of patterns of staff organization, we highlight the existence of different models of organization and operation of such advisory services, as well as the offer of evidences of an increasing professionalization of the offices in the management of such media.

KEYWORDS

Parliamentary staff; Professionalization; Legislative mandates; Digital media; E-parliaments.

SOBRE OS AUTORES

MÁRCIO CUNHA CARLOMAGNO

Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre em Ciência Política pela mesma instituição, com período “sanduíche” na Université de Montréal (Canadá). Graduado em comunicação institucional pela UTFPR (Universidade Tecnológica Federal do Paraná) e bacharel em gestão pública pela UFPR (Universidade Federal do Paraná). Seus interesses de pesquisas incluem estudos legislativos, eleições e métodos quantitativos. Contato: mccarlomagno@gmail.com

SÉRGIO BRAGA

Sérgio Braga (Orcid: <http://orcid.org/0000-0003-3397-0575>) é professor do programa de pós-graduação em Ciência Política da UFPR, programa do qual atualmente é coordenador. Coordenou os ST e GT na Anpocs (Ciberpolítica, ciberativismo e cibercultura) (2010-2015), fez estágio pós-doutoral no Institute of Communication Studies da Universidade de Leeds (2013-2014) e coordena o GT Internet e Política da Compolítica (2015-2019). Contato: sssbraga@gmail.com

SUBMETIDO EM
16-06-2018

APROVADO EM
06-12-2018

1. INTRODUÇÃO: O CAMPO DE ESTUDOS SOBRE E-PARLAMENTOS E O PAPEL DAS ASSESSORIAS PARLAMENTARES.

Nos últimos anos, tem sido crescente o número de estudos sobre o uso das mídias digitais pelos parlamentos e parlamentares do mundo, tanto no exterior, como no Brasil (Faria, 2013; Leston-Bandeira e Bender 2013; Barros e Santos, 2015; Barros, Bernardes e Rehbein 2018). Com efeito, essa proliferação de estudos tem uma razão de ser, na medida em há evidências cada vez mais robustas dos impactos da internet e das tecnologias digitais nos parlamentos do mundo e, também, nas relações entre os parlamentares e os cidadãos de uma maneira geral (Braga, Vieira, Rocha 2017). Entretanto, apesar do grande número de estudos sobre o assunto, um tema ainda não foi abordado de maneira sistemática por esta literatura, apesar de ter sido objeto de considerações esparsas em alguns textos (Ward & Lusoli, 2005; Coleman, 2006; Norton, 2007; Leston-Bandeira, 2011), ou seja, o de como as assessorias parlamentares estão lidando com as inovações digitais que impactam os processos decisórios e de representação política que ocorrem nos parlamentos modernos.

Dessa perspectiva, uma série de questões de pesquisa podem ser formuladas a partir do exame da literatura recente sobre E-parlamentos e democracia digital. Apenas a título de exemplo, podemos mencionar: em sistemas políticos nos quais é crescente o uso de mídias digitais, como os gabinetes parlamentares se estruturam para fazer frente aos desafios da utilização destas ferramentas no processo de representação política? Quem são e como se organizam os profissionais encarregados de “representar os representantes” nos ambientes digitais? Que padrões de uso e gerenciamento das mídias digitais pelas assessorias podem ser tipificados pelo analista político? Esse uso das redes digitais pelos gabinetes apresenta alguma variação segundo os diferentes grupos de deputados federais?

O objetivo deste texto é abordar este conjunto de problemas analisando a organização e a profissionalização das assessorias parlamentares dos gabinetes dos deputados federais brasileiros, tendo como recorte específico o âmbito da comunicação em mídias sociais. Enquanto a maior parte dos estudos sobre mídias sociais na política se centra no comportamento online dos políticos, nas mais diversas perspectivas analíticas (Zittel, 2003; Ward & Lusoli, 2005; Coleman 2005; Norton, 2007; Marques, Aquino, and Miola 2014; Nielsen and Vaccari 2014; Tenschler, 2014), nosso objetivo é examinar aspectos que dizem respeito aos operadores deste sistema tomando como unidade de análise a gestão das mídias sociais nos gabinetes parlamentares.

Para abordar estas questões mais gerais, a metodologia utilizada foi a aplicação de um *survey* aos assessores parlamentares dos gabinetes dos deputados federais na Câmara dos Deputados, obtendo 144 respostas (28% do universo) distribuídas em uma amostra representativa deste universo. Sublinhe-se desde já que nossa unidade de análise são os *gabinetes parlamentares e a gestão das mídias digitais em cada um deles*, e não os assessores considerados individualmente, motivo pelo qual aplicamos somente um questionário em cada gabinete, pelo que nossa população abrange o universo dos 513 gabinetes dos deputados federais. Do ponto de vista teórico, procuraremos elaborar uma tipologia organizacional das modalidades

de gerenciamento das mídias digitais pelos assessores, a partir da combinação de elementos presentes em estudos dispersos sobre organização da atividade legislativa e também profissionalização dos gabinetes parlamentares examinados a seguir. A partir da breve discussão teórica efetuada ao longo do artigo, e das questões de pesquisa acima formuladas, elaboramos três hipóteses ou proposições fundamentais a serem explicitadas mais adiante, após a discussão com a literatura.

Para abordar estes pontos seguiremos a seguinte sequência: a) inicialmente efetuaremos uma breve revisão da literatura sobre assessorias parlamentares e enunciaremos nossas hipóteses de trabalho; b) em seguida, explicitaremos nossa metodologia de análise e apresentaremos uma proposta analítica para investigar o modo de organização interna dos gabinetes e o grau de profissionalização dos agentes responsáveis por esta, a partir de sua experiência profissional prévia na área e suas vias de recrutamento; c) Em seguida, testamos nossas hipóteses utilizando análise de correspondência e utilizamos partidos políticos como variável que influencia os diferentes modos de organização encontrados nos gabinetes. d) Por fim, identificamos quatro distintos modelos de organização dos gabinetes parlamentares, que descrevemos na penúltima seção do artigo.

Uma das contribuições que pretendemos realizar neste estudo consiste em olhar para os *gabinetes parlamentares e seus assessores* – que são a base do trabalho realizado no exercício de um mandato – enquanto unidade de análise. Ao fim, discutimos uma agenda de pesquisa que pode estimular novos estudos longitudinais sobre profissionalização dos mandatos legislativos e profissionalização da política brasileira, já que os valores encontrados para este caso (dos assessores de mídias sociais), em sintonia com o que a literatura identificou para cargos comissionados em ministérios (Lopez and Praça 2015b), apontam que o processo de profissionalização das assessorias parlamentares é mais amplo e não se restringe somente ao plano da comunicação.

2. ASSESSORIAS PARLAMENTARES E A PROFISSIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA

Podemos adotar como ponto de partida de nossa análise a afirmação do suíço Thomas Winzen que, em seu estudo sobre os assessores técnicos do Parlamento Europeu, sublinhou a necessidade de estudos mais aprofundados sobre seus gabinetes e equips de apoio (Winzen 2011, 27). Esta observação do pesquisador suíço pode ser transposta para os estudos sobre política brasileira: enquanto muito já se aprendeu sobre os parlamentares e sua influência, pouco se sabe sobre o papel de seus *unelected supporters*, isto é, os assessores parlamentares não-eletivos e seu trabalho nos gabinetes cujo papel no âmbito do processo legislativo é fundamental.

Intuitivamente podemos encontrar exemplos recentes na política brasileira de *outsiders*, como Romário ou Jean Wyllys que, mesmo sendo alheios aos meios políticos tradicionais foram considerados pela opinião pública bons parlamentares em seus mandatos de estreia. Para os dois exemplos mencionados (são meramente exemplos, não nosso objeto),

sabemos, por meio de fontes públicas, que a equipes de assessores é constituída de profissionais experientes na atividade legislativa brasileira e também nos processos de comunicação política e gestão de mídias sociais. Argumentamos que reside aí, ao menos, parte do sucesso de um mandato parlamentar. Ou seja: há diversas evidências que, a despeito das características do eleito, o *staff* de seu gabinete importa, e isso pode ser constatado também no uso das ferramentas digitais pelos parlamentares.

Estudos clássicos sobre *staff* parlamentar (Hammond 1984, 1996; Squire 1998) apontam a influência deste na qualidade dos *outputs* parlamentares. Ou seja, olhar para a organização do *staff* a fim de verificar seja a qualidade do trabalho parlamentar, seja da representação política realizada, ou a profissionalização do mandato legislativo, é um procedimento aceito na literatura internacional, embora negligenciado no Brasil, salvo algumas exceções que confirmam a regra (Santos, 2014).

Da mesma forma que, como argumentou Wizen, os estudos sobre parlamentos se centram na figura dos parlamentares eleitos em detrimento de outros aspectos, no Brasil historicamente os estudos que se desenvolveram sobre profissionalização na política brasileira se centram essencialmente sobre a figura dos eleitos, versando, assim, sobre profissionalização da *classe* política (Rodrigues 2009; Costa & Codato 2013; Perissinotto and Veiga 2014). Sem rejeitar a importância de tais estudos, o foco aqui é a profissionalização *do mandato legislativo*, ou da *atividade dos deputados federais*, especialmente dos gabinetes parlamentares que é nossa unidade de análise básica neste artigo. Uma vez que se compreende que a qualidade e as características do mandato legislativo não dependem somente do representante eleito, mas da equipe que compõe seu mandato, propomos como elemento adicional ou complementar para o estudo da profissionalização dos mandatos legislativos a investigação acerca da composição da assessoria parlamentar e dos gabinetes dos representantes. Voltando ao argumento de Wizen (2011), podemos dizer que muito se estuda os parlamentares, bem como os processos legislativos, mas pouco se investiga a equipe parlamentar.

A este respeito, no campo de pesquisas da assessoria (ou *staff*) parlamentar, alguns estudos são generalistas, como Ryle (1981), que analisa apenas o *staff* da Casa, em si, no Reino Unido, não dos gabinetes dos parlamentares, da mesma forma que Blischke (1981) com o *bundestag* alemão. Já Lidec (2008), analisando o *staff* dos deputados no parlamento francês, propõe uma “sociologia do trabalho parlamentar”. O autor demonstra que a maioria dos membros do *staff* são designados para atender as demandas que chegam das bases eleitorais, concluindo que a pressão gerada pela eleição no distrito de origem é o que orienta a organização dos gabinetes – uma vez que o sistema partidário francês leva de modo muito veemente a que os deputados provenham serviços a seus constituintes (*pork*). Campbell e Laporte (1981) num estudo anterior analisam a história do *staff* parlamentar francês desde 1945, historicamente independente do parlamentar eleito. Somente na década de 1970 foi concedido a cada parlamentar o direito de ter dois assessores de livre nomeação, sendo estes, portando, mais políticos e independentes da burocracia governamental. Em suma, percebemos que as regras do parlamento para contratação do *staff* condicionam e determinam a configuração que este

vai assumir. Como veremos adiante, as regras do Congresso brasileiro, muito diferentemente das que vigoravam na França na época do estudo de Campbell e Laporte, permitem que *todos* os assessores parlamentares – que podem chegar a um máximo de 25 – sejam de livre nomeação.

Um dos mais célebres autores a tratar sobre profissionalização do legislativo, Squire (1992), comparando os legislativos estaduais norte-americanos, usa três medidas simples para mensurar profissionalização legislativa: salários pagos aos parlamentares, (número de) membros do *staff* e total de dias em sessão da Casa. Uma década depois (Squire 2007), o autor revisita seu trabalho, rebatendo críticas e propondo alguns aprimoramentos das medidas de mensuração. No que toca ao *staff*, ele propõe, agora, dividir a análise entre o corpo permanente do *staff*, o *staff* dedicado somente às sessões (no caso americano, há funcionários que trabalham somente quando a Casa está em sessão) e o total de *staff* durante as sessões. A última medida ele considera a principal, para verificar o quanto os parlamentares são assistidos durante as sessões. Procedimento talvez um tanto questionável, já que o trabalho de *background* – anterior às sessões – é tão ou mais importante do que o durante as reuniões em si da Casa. Em qualquer caso, em nossa avaliação, suas medidas são muito aquém do necessário para verificar a profissionalização dos mandatos legislativos, sobretudo a se considerar sua replicabilidade para o cenário brasileiro – o modelo é pensado apenas para o caso americano, sem se preocupar com variações deste contexto.

A despeito da limitação das medidas propostas por Squire, algumas de suas definições são importantes para delimitar nosso objeto de estudo. Sobre os assessores legislativos, o autor destaca três funções essenciais que os mesmos promovem: i) maior número de assessores leva a legisladores melhor informados, ii) aumentar a satisfação popular com o trabalho parlamentar, ao melhorar a atuação dos deputados; iii) aumenta a capacidade dos deputados em responder e prover serviços ao seu eleitorado.

No contexto brasileiro, dadas as regras mais flexíveis de recrutamento de assessores de gabinete aqui adotadas, os cargos em comissão podem, potencialmente, ser usados para acomodar indicações de cunho político. Neste cenário, é de fundamental importância para uma compreensão mais abrangente do trabalho parlamentar verificar qualidades profissionais dos assessores e seus diferentes perfis de recrutamento.

No Brasil, se destacam neste campo os estudos de Praça, Freitas & Hoepers (2012) e de Lopez, Bugarin & Bugarin (2014) que analisam assessores em cargos comissionados no Brasil, sob a perspectiva de sua rotatividade dos cargos nos ministérios do governo federal. Também Lopez e Praça (2015a, 2015b) analisaram os critérios e lógicas de nomeação para cargos comissionados do executivo federal, por meio de entrevistas em profundidade com representantes dos governos Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma Rousseff. Eles apontam que este é um elemento central na compreensão da dinâmica do presidencialismo de coalização, contudo, ainda pouco explorado pela literatura. Sobre a escolha metodológica, argumentam que o processo das lutas internas nos bastidores requer *soft data*, no caso deles, entrevistas, pois os dados oficiais não dão conta do fenômeno. O mesmo se aplica à nossa escolha metodológica,

mas pela utilização do *survey*.

Estes autores apontam quatro origens relevantes para a nomeação em cargos de comissão: filiação partidária, expertise, afinidade ideológica e proximidade pessoal. Estas podem ser resumidas em duas grandes clivagens: a) domínio técnico e; b) proximidade político-partidária. Esta clivagem será importante ao tratarmos sobre as vias de entrada no cargo dos agentes que estamos analisando, com o esclarecimento de que, ao contrário do estudo citado, nossa preocupação central é com as estratégias de comunicação dos gabinetes individualmente considerados, e não com o perfil dos assessores parlamentares como um todo.

2.1 AS ASSESSORIAS DE COMUNICAÇÃO COMO OBJETO PRIVILEGIADO PARA ANÁLISE

O campo comunicacional se constitui como objeto privilegiado para o estudo da profissionalização das assessorias parlamentares, especialmente em uma perspectiva traçada a partir de Panebianco (2005). Este autor argumenta que o aumento dos especialistas com conhecimentos técnicos específicos no interior dos partidos, foi responsável, em parte, pela profissionalização destes partidos. Uma das causas destas transformações foi a mudança nas estruturas de comunicação política – meio pelo qual partidos e candidatos atingem seu eleitorado – geradas pelo surgimento, no século XX, dos *mass media*. Argumenta: “mudam-se as técnicas de propaganda e isso leva a um terremoto organizativo; os antigos papéis burocráticos perdem terreno como instrumentos de organização de consenso; novas figuras profissionais adquirem um peso crescente.” (Panebianco 2005, 518). Eis aqui também parte das questões desta pesquisa: assim como o movimento descrito por Panebianco, a mudança na técnica de comunicação política, agora por meios digitais, propicia a emergência de um corpo técnico especializado no interior dos gabinetes parlamentares brasileiros?

Com os impactos das tecnologias digitais no processo parlamentar a partir da década de 1990 e, especialmente a partir da primeira década deste século, o tema da relação entre representação política e mídias digitais passa a ser objeto de vários estudos. Dentro desse contexto de reflexão a respeito da modificação nas relações de representação política causado pelas novas tecnologias, destacamos as contribuições de Tomas Zittel (Zittel, 2003), Phillip Norton (Norton, 2007) e Leston-Bandeira (2011). Para o primeiro autor, os impactos da internet sobre os processos de RP dão origem a dois modelos de representação numa sociedade em rede: o modelo tecnológico e o constitucional, o primeiro formatando a ação daqueles que usarão de maneira intensa com as ferramentas da internet como um elemento central das estratégias de comunicação dos respectivos mandatos, o último abrangendo os parlamentares que se enquadram no modelo tradicional, onde a internet reforça as antigas relações de representação entre os atores.

Philip Norton, por sua vez, a partir de considerações sobre os limites das contribuições de Zittel, irá caracterizar o surgimento de “quatro modalidades ou modelos de representação política virtual” possibilitadas pela aplicação (ou ausência de) ferramentas digitais ao longo

do exercício do mandato: (i) O Modelo tradicional, que é aquele onde os políticos rejeitam o uso das tecnologias digitais (doravante referidas como TDs), desconhecendo o uso da internet e de suas implicações, e consideram que a internet apenas provocará uma sobrecarga do trabalho parlamentar, preferindo manter-se afastados das redes, na medida em que não tem incentivos para se conectar on-line com seus eleitores; (ii) O Modelo Partidário, onde as TDs são utilizadas pelos políticos para reforçar o papel e o rótulo dos partidos no sistema político e reproduzir as mensagens divulgadas por outras mídias, com poucas possibilidades de interação e participação. Sendo assim, a internet não agrega novas formas de comunicação ao exercício do mandato, mas reproduz formas antigas, como mais intensidade, a comunicação é mono-direcional e reforça as diretrizes partidárias, sem espaço para contestação; (iii) O modelo *trustee ou burkeano*, onde o político se manifesta como representante da nação e age segundo sua consciência, e não de acordo com sua base eleitoral, sendo a internet usada como uma ferramenta para expor os pontos de vista do representante e para mobilizar apoios para estes pontos de vista. Dessa perspectiva a internet cria novos canais de participação que ultrapassam o partido, os cidadãos são vistos como reativos e há mais espaço para participação e contestação; (iv) Por fim, o modelo de tribuna (delegativo), onde o representante vocaliza de maneira mais dinâmica os interesses de sua constituency, e onde a internet é usada para captar os pontos de vista dos eleitores, através de sucessivos chats, pools etc., de uma maneira que os meios tradicionais de comunicação não permitiam. Esse modelo é o que mais se utiliza nas novas ferramentas digitais, especialmente das redes sociais, para dar voz aos cidadãos e estes assumem um papel ativo na discussão das políticas de cada deputados e são proativos no exercício das relações de representação. Dentro desse quadro, as assessorias parlamentares teriam um papel fundamental a desempenhar na concretização dessas relações.

Gibson et al (2003), analisando eleições norte-americanas e britânicas, utilizam um *survey*, aliado à análise de conteúdo dos websites, para questionar a importância que os estrategistas de campanha davam à internet naquela ocasião – à época, constatando a baixa relevância atribuída às ferramentas online. Dai & Norton (2007) realizam 40 entrevistas semi-estruturadas com parlamentares e assessores, em busca de dados qualitativos sobre suas atividades online. Em outra oportunidade, Leston-Bandeira (2007a) apresenta os resultados de uma pesquisa com o *staff* parlamentar português, conduzida por meio de entrevistas, *surveys* presenciais e *web surveys*, sobre as percepções dos parlamentares acerca da atividade online.

Ainda para Cristina Leston-Bandeira (2007b), uma das peças-chave na análise do impacto da internet nos parlamentos são os assessores dos gabinetes parlamentares (*parliamentary staff*), descritos como o mais crucial no processo de *gatekeeping* (seleção) da informação. Esta importância dos assessores no uso da internet pelos parlamentares é dupla. Primeiro, porque as decisões cotidianas do gerenciamento do mandato são tomadas pelo *staff*, não pelo parlamentar. Isto é especialmente válido para o caso do uso das tecnologias digitais, onde existe certo aspecto “técnico”, em primeiro lugar. Em segundo lugar, porque as demandas que chegam via internet requerem volumes extras de atenção e informação circulando, que são designadas aos assessores (Leston-Bandeira, 2017b: 664).

A partir dessas considerações constantes na literatura sobre a heterogeneidade de situações a que pode levar os impactos das tecnologias digitais sobre o processo parlamentar e o gerenciamento dos processos de comunicação política pelos gabinetes, podemos formular as seguintes hipóteses que foram testadas em nossa pesquisa;

H1: Existem diferentes padrões de organização das assessorias de mídia digital nos gabinetes partidários os quais podem ser agrupados em distintos tipos a partir de critérios extraídos da literatura para mapear este uso;

H2: Esses padrões são distintos de acordo com as diferentes correntes político-partidárias e subgrupos existentes na Câmara dos Deputados. Assim partidos de esquerda e mais doutrinários tendem a concretizar um “modelo partidário” de gerenciamento das mídias digitais, com maior controle do parlamentar sobre a assessoria, enquanto que partidos liberais e de centro-direita tenderiam a concretizar um modelo mais profissionalizado e “tecnológico” (Norton, 2007).

H3: Podemos observar uma profissionalização na utilização das mídias digitais pelos parlamentares brasileiros, profissionalização esta que pode ser mensurada através de indicadores que detectam a existência de um corpo de funcionários com conhecimento técnico para gerenciar estas mídias e com relativa autonomia na elaboração de conteúdos, embora sob a supervisão dos parlamentares.

3. DESENHO DE PESQUISA E METODOLOGIA.

Para testar estas proposições sobre os impactos das redes digitais no gerenciamento dos mandatos dos parlamentares e seus gabinete, aplicamos como instrumento de pesquisa um *survey*, presencial e amostral, aos gabinetes dos deputados federais da Câmara dos Deputados, através do qual buscamos responder a uma série de questões sobre o corpo técnico que compõe os gabinetes dos deputados federais brasileiros. Todos os questionários foram aplicados às assessorias responsáveis pela gestão de mídias sociais de cada gabinete, não aos parlamentares em si, em novembro de 2014, contemplando, portanto, a 54^a legislatura brasileira. O questionário foi dividido em dois blocos (perfil dos funcionários do gabinete e comunicação do gabinete), totalizando 30 questões. Como diversas perguntas pediam múltiplas respostas, ao fim totalizou-se 76 variáveis no banco de dados. O questionários foi elaborado e aplicado presencialmente por ambos os autores deste artigo no âmbito das atividades do grupo de pesquisa.

A amostra é composta por 144 respostas (28% do universo). Todos os estados e regiões estão representados na mesma proporção ou em proporção muito próxima à existente na Câmara. Também todos partidos estão representados em proporções muito próximas à distribuição existente na legislatura. O quadro a seguir apresenta os dados comparativos entre nossos respondentes, estratificados por região e partido, e o universo mais amplo da pesquisa, ou seja, os 513 gabinetes dos deputados brasileiros. Dado o alto número de respondentes que obtivemos, esta amostra está distribuída de forma normal e representativa. Apenas para

exemplificar em termos comparativos, a *Pesquisa Legislativa Brasileira* de 2009 tinha um número de respondentes de 139 para as duas Casas do Congresso – esta tem 144 só para a Câmara. Em relação aos principais partidos brasileiros (PT, PSDB e PMDB), nossos números são ainda mais precisos que os da citada pesquisa (Power and Zucco Jr. 2011, 17), o que por si só ilustra os potenciais de uma pesquisa sobre os gabinetes dos deputados e sua assessoria. De fato, *todos* os partidos brasileiros presentes na Câmara dos Deputados estão representados em nossa amostra de maneira quase idêntica à encontrada no parlamento (cf. anexo 1).

QUADRO 1 - DISTRIBUIÇÃO NO UNIVERSO E NA AMOSTRA, POR REGIÃO E PARTIDO¹

	No universo		Na amostra	
	Número	Porcentual	Número	Porcentual
Região				
Norte	65	12,7	21	14,6
Nordeste	151	29,4	42	29,2
Centro-oeste	41	8	13	9
Sudeste	179	34,9	44	30,6
Sul	77	15	24	16,7
Total	513	100	144	100
Partidos				
DEM	28	5,5	8	5,6
PcdoB	15	2,9	4	2,8
PDT	18	3,5	7	4,9
PMDB	71	13,8	24	16,7
PMN	3	,6	1	,7
PP	40	7,8	9	6,3
PPS	6	1,2	1	,7
PR	31	6,0	11	7,6
PRB	10	1,9	4	2,8
PROS	20	3,9	3	2,1
PRP	2	,4	1	,7
PSB	25	4,9	5	3,5
PSC	12	2,3	4	2,8

¹ Para proceder à análise dos resultados, agregamos pequenos e médios partidos, que não eram unidades relevantes desta análise, em duas categorias por clivagem ideológica. A nomenclatura “pequenos” no que poderia ser também chamado simplesmente de “outros partidos de direita” visa simplificar a abreviação. Para a definição de “pequenos partidos” usamos o critério do percentual inferior a 2% da bancada na Câmara dos Deputados. Aplicando esse critério, pequenos partidos de direita são: PMN, PP, PRB, PROS, PRP, PSC, PTB, PTdoB, SD, e pequenos partidos de esquerda são: PCdoB e PSOL.

PSD	45	8,8	11	7,6
PSDB	45	8,8	12	8,3
PSOL	3	,6	2	1,4
PT	87	17,0	24	16,7
PTB	18	3,5	4	2,8
PTdoB	3	,6	1	,7
PV	8	1,6	2	1,4
SD	22	4,3	6	4,2
S/ PART.	1	,2		
Total	513	100,0	144	100,0

Fonte: Elaboração dos autores.

Como se percebe, em relação aos principais partidos políticos na arena eleitoral brasileira, PT, PMDB e PSDB, enquanto no universo eles têm, respectivamente, 17%, 13% e 8% dos deputados federais que estavam ativos no mandato no momento em que aplicamos o *survey*, entre nossos respondentes estão distribuídos, também respectivamente, em 16%, 16% e 8%. Isto é, a amostra representa com exatidão o universo de PSDB e PT e está apenas três pontos sobreestimada para o PMDB (aliás, a maior distância entre amostra e universo entre todos os elementos e em um patamar que se encontra perfeitamente dentro do limite aceitável)². A margem de erro da amostra é de 5,8%, com 90% de intervalo de confiança.

4. RESULTADOS: DIFERENTES PERFIS DE GABINETES E GESTÃO DE COMUNICAÇÃO DIGITAL.

4.1 OS AGENTES

Saber *quem são* os assessores que falam pelos parlamentares e seus gabinetes nas mídias sociais é importante para compreender como este processo comunicacional ocorre. Na era da ascensão de um novo – já nem tão novo – meio, saber quem são os profissionais responsáveis por esta área nos gabinetes parlamentares pode nos revelar muito sobre que tipo de comunicação é realizada e que tipo de relação se estabelece entre representantes e cidadãos, bem como sobre o papel desempenhado pelos atores que intermediam e organizam essa relação. Compreender o tipo de perfil profissional, se experiente ou não na área, se recrutado por filiação partidária ou por qualificações profissionais, é um *indicador da profissionalização* deste campo.

Neste contexto, esta primeira seção lida com alguns aspectos do recrutamento político dos assessores parlamentares que estamos estudando e elementos do perfil e das caracterís-

² Novamente apenas para estabelecer termos comparativos, para demonstrar se tratar de limite usualmente aceitável, a PLN 2009 apresentava uma distância (sobre-estimado) de seis pontos para o PSDB, o dobro de nosso valor para o PMDB.

ticas de quem são estes profissionais. Não é um estudo *sobre* recrutamento, mas é tributário desta área como fonte dos indicadores que iremos considerar. Estes estudos são, majoritariamente, sobre recrutamento e seleção de candidatos (Gallagher and Marsh 1988; Rahat and Hazan 2001; Siavelis and Morgenstern 2009), implicando em discussões teóricas sobre as dinâmicas intrapartidárias de representação e vias de acesso ao poder, além de alguns poucos sobre elites ministeriais. Neste artigo, entretanto, utilizamos, entre outros indicadores, o recrutamento para compreender o tipo de perfil dos profissionais presentes em cada gabinete.

Para começar, a média de idade deste profissional é de 36,5 anos e a mediana de 34 anos, o que nos indica tratar-se de um perfil relativamente jovem, de uma geração já envolvida com as tecnologias digitais e socializada neste ambiente. Tanto os pequenos partidos de esquerda quanto o PMDB apresentam indivíduos com até 24 anos, ao passo que o PT e o PSDB têm assessores acima de 45 anos. Do conjunto total destes profissionais, 80% não é filiado a nenhum partido político, contudo, como veremos a seguir, existem distinções importantes em relação a estas distribuições dentro dos partidos. Para estabelecer um parâmetro, podemos lembrar que segundo levantamento de Praça (2014), a partir do cruzamento de dados obtidos em consultas públicas e do banco do TSE, em junho de 2013, 16,1% dos assessores em cargos de comissão nos gabinetes dos senadores eram filiadas a algum partido. Isto significa que, embora a análise de Praça seja sobre o Senado e se refira a todos assessores, e a nossa sobre a Câmara e somente sobre os assessores de comunicação representante de cada gabinete individualmente considerado, há uma base muito similar entre os dois conjuntos de dados. Contudo, o próprio Praça relata a dificuldade, por meio apenas dos dados públicos, de verificar a presença de militantes não filiados formalmente. Este é um dos campos onde nosso estudo permite avançar, pois com nosso *survey* identificamos uma série de fatores de recrutamento. Isto já é o primeiro indício das distinções que iremos verificar no decorrer do artigo.

TABELA 1 - CRUZAMENTO ENTRE FILIAÇÃO DOS ASSESSORES E PARTIDO

		Filiado?			Total
		Não	Sim, mas um partido diferente do(a) parlamentar	Sim, o mesmo partido do(a) parlamentar assessorado	
Ppe	N	2	0	4	6
	%	33,30%	0,00%	66,70%	100,00%
	RP	-1,3	-0,2	2,7	
PDT-PSB-PV	N	13	0	1	14
	%	92,90%	0,00%	7,10%	100,00%
	RP	0,5	-0,3	-1	

	N	13	0	11	24
PT	%	54,20%	0,00%	45,80%	100,00%
	RP	-1,4	-0,4	3,1	
	N	20	0	2	22
PMDB	%	90,90%	0,00%	9,10%	100,00%
	RP	0,5	-0,4	-1	
	N	11	0	0	11
PSDB	%	100,00%	0,00%	0,00%	100,00%
	RP	0,7	-0,3	-1,4	
	N	18	0	1	19
DEM-PSD	%	94,70%	0,00%	5,30%	100,00%
	RP	0,7	-0,4	-1,4	
	N	35	1	7	43
Ppd	%	81,40%	2,30%	16,30%	100,00%
	RP	0,1	1,2	-0,4	
	N	112	1	26	139
Total	%	80,60%	0,70%	18,70%	100,00%

Fonte: Elaboração dos autores

Como se percebe, especialmente nos resíduos padronizados, os pequenos partidos de esquerda e, em especial, o PT, tendem a ter seus assessores filiados ao partido, enquanto o PSDB tem 100% de seus assessores³ não filiados – e os partidos de centro e de direita se aproximam muito deste último modelo. Esta evidência que partidos de esquerda tendem a recrutar seu *staff* entre seus quadros de filiados, enquanto partidos de centro e centro-direita tendem a buscar profissionais fora do partido, corrobora as evidências encontradas em outros estudos sobre os partidos políticos no Brasil sobre o caráter mais burocratizado e mais “profissionalizado” do recrutamento dos partidos de esquerda (Marengo & Serna, 1988).

Dos profissionais entrevistados, 55,8% afirmam ter tido experiência prévia no gerenciamento de mídias sociais, antes de assumir tal posição no gabinete, contra 44,2% que não o teve. Este é mais um indicador de profissionalização do campo, uma vez que mensura domínio técnico na área contra aqueles inexperientes.

3 Tratamos genericamente por “assessores” para não precisar repetir o termo completo toda vez, mas estamos a nos referir tão somente aos assessores de comunicação responsáveis pelas mídias sociais de cada gabinete parlamentar individualmente considerado como unidade de análise – que são, afinal, nosso objeto de pesquisa. Nenhuma das afirmações aqui presentes é necessariamente válida para os demais tipos de assessores que trabalham nos gabinetes parlamentares.

TABELA 2 - CRUZAMENTO ENTRE EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL PRÉVIA E PARTIDO

		Experiência profissional prévia		
		Não	Sim	Total
Ppe	N	2	4	6
	%	33,30%	66,70%	100,00%
	RP	-0,4	0,3	
PDT-PSB -PV	N	5	8	13
	%	38,50%	61,50%	100,00%
	RP	-0,3	0,3	
PT	N	8	16	24
	%	33,30%	66,70%	100,00%
	RP	-0,8	0,7	
PMDB	N	11	11	22
	%	50,00%	50,00%	100,00%
	RP	0,4	-0,4	
PSDB	N	6	4	10
	%	60,00%	40,00%	100,00%
	RP	0,8	-0,7	
DEM-PSD	N	10	9	19
	%	52,60%	47,40%	100,00%
	RP	0,6	-0,5	
Ppd	N	18	25	43
	%	41,90%	58,10%	100,00%
	RP	-0,2	0,2	
Total	N	60	77	137
	%	43,80%	56,20%	100,00%

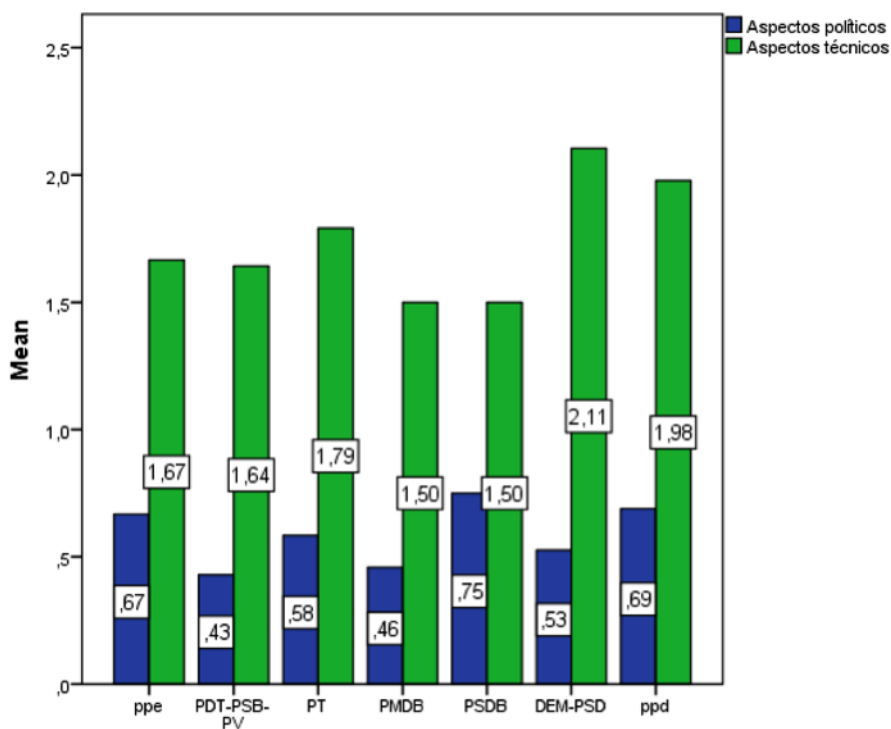
Fonte: Elaboração dos autores.

Aqui, percebemos que embora o PT recrute seus assessores em seus próprios quadros de filiados, como discutido antes, estes estão entre os com maior experiência prévia na área, juntamente aos PPE e o bloco de centro-esquerda.

Para verificar a presença de militantes não filiados formalmente, em nosso *survey* além de identificarmos se o indivíduo era filiado ou não a um partido político, questionamos quais fatores, na auto-percepção do respondente, teriam sido importantes para a indicação dele para aquele cargo.

As seis opções fornecidas buscavam lidar com a clivagem entre aspectos técnicos e políticos (Lopez & Praça, 2015), já discutida na seção anterior. Esta questão não gerou distinções significativas entre os partidos, como se pode perceber a seguir. Interessante notar que, para todos respondentes, os fatores técnicos teriam sido mais preponderantes do que os valores políticos do cargo. O gráfico a seguir mostra um índice que pode variar de zero a três, para cada âmbito (técnico ou político).

GRÁFICO 1 - ÍNDICE DE ASPECTOS DO RECRUTAMENTO, POR PARTIDOS



Fonte: Elaboração dos autores.

A partir da junção destas respostas recém-apresentadas, da informação sobre experiência profissional prévia, dos anos de trabalho prévio com o parlamentar antes da assunção no cargo e da filiação partidária, agregamos as informações em três “vias de entrada” possíveis:

a) Fidelidade partidária. Esta ideia vai além da simples filiação, contemplando a informação objetiva dos anos de trabalho prévio com o parlamentar e/ou se o respondente indicou que trabalho prévio com o partido/parlamentar teria sido importante para a nomeação. Importante ressaltar que aqui estamos verificando a “via de entrada”, não se o indivíduo é ou não um profissional. Ou seja, mesmo se o indivíduo tem experiência profissional prévia, tendo indicado aspectos de fidelidade partidária, foi contemplado nesta última categoria. Importante

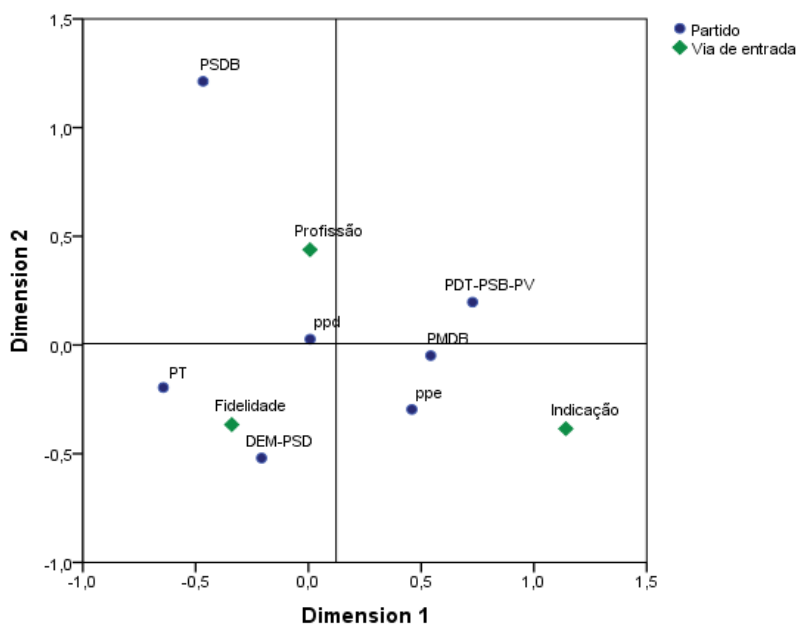
esclarecer que quando tratamos de “vínculo partidário”, consideramo-la num sentido mais amplo do que a mera filiação formal, mas levamos em conta todas as informações que temos disponíveis: i) o indivíduo ser ou não filiado a um partido; ii) considerar um dos elementos do grupo “político” como motivador de sua indicação; iii) trabalhar com o parlamentar desde antes do início de seu mandato (mais de quatro anos).

b) Profissão. Para inserção nesta categoria, foram consideradas somente as respostas dos que indicaram aspectos profissionais como importantes e tinham experiência profissional prévia, além de não estarem contemplados pelos aspectos de fidelidade partidária, como explicado anteriormente.

c) Indicação. Para aqueles sem experiência profissional (ou quase nula), nem relações político-partidárias prévias à entrada, bem como para os que indicaram relações pessoais como importante para nomeação e os indivíduos abaixo de 24 anos.

Embora eventualmente possamos correr o risco de perder certos detalhes ao realizar tal agregação, ela nos permite ver os padrões gerais com mais clareza. Podemos conferir os resultados a seguir.

GRÁFICO 2 - CORRESPONDÊNCIA ENTRE VIA DE ENTRADA E PARTIDO



Fonte: Elaboração dos autores.

O gráfico de correspondência nos permite verificar uma proximidade entre os ppe e o PMDB (assim como o bloco PDT-PSB-PV) neste quesito: ambos têm assessores que entraram via indicação, enquanto no PT valoriza-se a “fidelidade” (tempo de trabalho prévio) e no PSDB

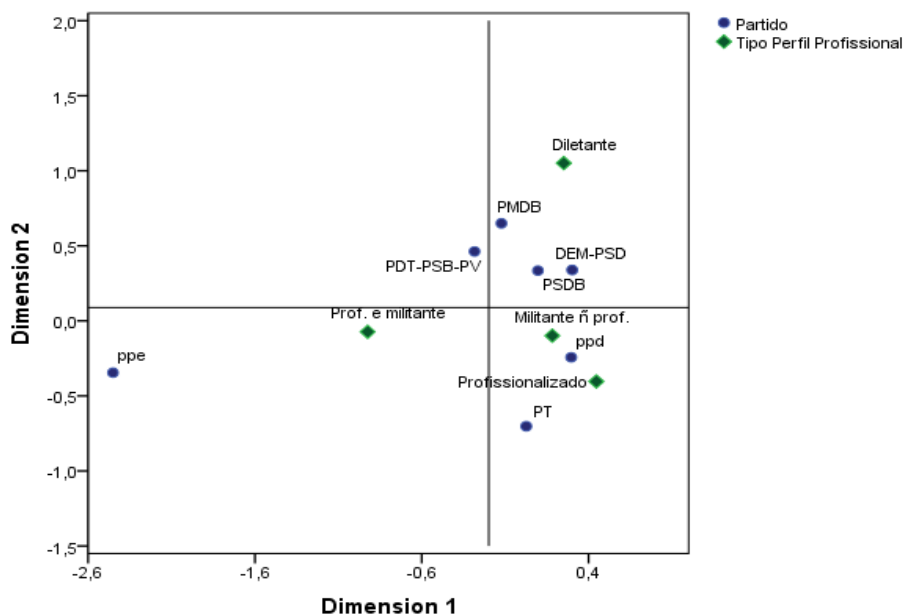
aspectos profissionais, indicando assim padrões diferentes entre os partidos confirme nossa hipótese inicial.

Além disso, criamos uma *tipologia* com quatro tipos para o perfil profissional destes agentes, agregando uma série de informações para caracterizar o tipo de perfil profissional, combinando a experiência em mídias sociais do assessor de gabinete, suas vias de recrutamento (se político ou técnico) etc.

A combinação entre informações sobre vínculos partidários (filiação partidária, trabalho prévio com o parlamentar), experiência profissional prévia e vias de recrutamento (auto percepção dos critérios importantes para nomeação) resultaram em quatro espécies de perfil profissional de assessores de gabinetes, assim classificados: 1) “profissionalizado”, para aqueles experientes na área de mídias sociais sem vínculo partidário⁴; 2) “profissionalizado e militante”, para aqueles com experiência profissional e com vínculo partidário; 3) “militante não profissionalizado”, para aqueles com vínculo partidário ou militante, mas sem experiência profissional; 4) “dileitante”, sem experiência profissional nem vínculo partidário.

A seguir, podemos exibir os resultados dos cruzamentos com partidos políticos no gráfico de correspondências. Valores complementares constam em tabela, nos anexos.

GRÁFICO 3 - CORRESPONDÊNCIA ENTRE TIPO DE PERFIL PROFISSIONAL E PARTIDOS



Fonte: Elaboração dos autores.

4 “Vínculo partidário” enquanto sinônimo de “fidelidade partidária”, em sentido amplo, não se limitando a mera filiação formal.

Podemos claramente identificar associações entre distintos tipos profissionais e partidos políticos, indicando que a tipologia proposta funciona tanto para distinguir diferentes estilos de representação, ao recrutar as assessorias, quanto para identificar as proximidades e distâncias ideológicas existentes neste âmbito.

4.2 ARRANJOS ORGANIZATIVOS NA GESTÃO DE MÍDIAS

Para compreender como se organiza o uso de mídias sociais nos gabinetes parlamentares brasileiros – e o grau desta organização – começamos por uma questão básica: sua estrutura. 72,5% dos gabinetes parlamentares afirmaram que possuem ao menos um funcionário dedicado exclusivamente a cuidar da área, contra 27,5% que afirmaram não possuir o mesmo. Dos gabinetes que tem tais funcionários dedicados a esta função, 54% tem um assessor e 33% dois; apenas 12% têm três ou mais funcionários. A seguir podemos verificar a distribuição intrapartidária destas respostas.

Os três partidos/blocos à esquerda (ppe, centro-esquerda e PT) tendem a ter ao menos um funcionário, com destaque para os PPE e o PT, que são os que mais têm dois ou mais funcionários dedicados à área. A maior tendência do PMDB é não ter funcionários exclusivos dedicados à questão, enquanto o PSDB tem uma distribuição normal, isto é, como estatisticamente esperada, em todas as categorias, não se associando a um padrão específico. O bloco DEM-PSD tende a ter um funcionário dedicado à questão. Aqui, já começamos a ver as distinções partidárias que irão se reproduzir por todo este estudo.

A seguir, nos centramos sobre a autonomia destes assessores. Seguindo definição utilizada por Wanderley Guilherme dos Santos⁵, entendemos por autonomia o grau de separação do parlamentar, em si, na utilização destas ferramentas e a liberdade que os assessores têm nesta seara. Foram utilizadas três questões do *survey* para compor a mensuração de tal autonomia: a) a proximidade do parlamentar e do assessor responsável pela ferramenta; b) a quantidade de demandas recebidas via redes sociais que chegam ao parlamentar ou seu chefe de gabinete; c) a liberdade do responsável por estas ferramentas em produzir e publicar conteúdo sem depender de aprovação prévia. Para as três questões, pedimos para identificar a posição em uma escala de 1 a 5.

As duas primeiras questões versam, essencialmente, sobre o interesse do parlamentar nestas ferramentas e a real importância conferida pelo mesmo a elas; a terceira questão versa sobre dinamização do campo – elemento importante quando tratamos de internet, afinal, uma assessoria que dependa de aprovação para publicar conteúdo acaba por ser restringida em suas potencialidades.

A partir da junção das respostas, chegamos a quatro tipos nesta categoria: a) Próximo com autonomia, para parlamentares próximos do que ocorre em suas redes, mas cujos assessores tem autonomia de produzir e publicar conteúdo; b) próximo sem autonomia, para aqueles próximos da área, mas controladores (precisam aprovar o que será publicado antes); c) distante

5 “Uma estrutura burocrática será tanto mais autônoma quanto mais independentes forem suas decisões em relação ao meio ambiente. [...] Autonomia é o grau de poder de um sistema social em relação a seu ambiente” (Santos 2006, 130)

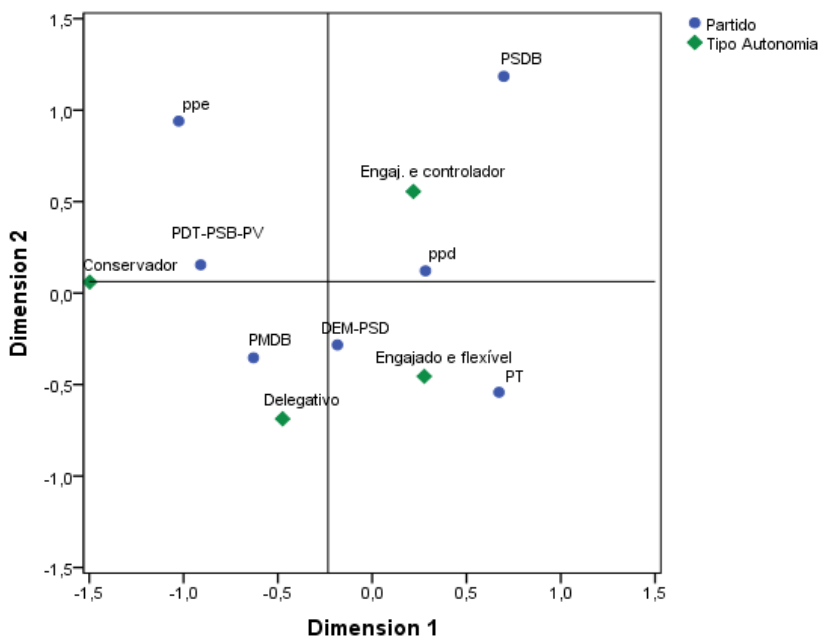
com autonomia, para aqueles desinteressados pela área mas que confiam em sua assessoria para cuidar de sua imagem online; d) distante sem autonomia, para aqueles desinteressados pela área e que, receosos destas ferramentas, procuram controlar ao máximo seus passos na rede.

Caso estivéssemos envolvidos em alguma reflexão de tipo de normativo sobre qual seria o melhor modelo de organização dos gabinetes em termos da qualidade da representação democrática, provavelmente o primeiro seria o “melhor” – um parlamentar engajado, mas flexível e dinâmico em sua atuação na rede – e o “pior” o último – um parlamentar tipicamente avesso às tecnologias, que não confia nas mesmas nem se interessa por elas, o que caracterizaria um perfil mais clientelista, para empregar as categorias de Norton (2007). O segundo tipo seria de alguém interessado, mas muito controlador e o terceiro tipo aquele que mais se aproximaria de um modelo de típico de marketing, presente na rede, mas cujas ações são delegadas a terceiros, com autonomia. Usaremos estes termos para designar os quatro tipos elencados no parágrafo acima.

Sobre a proximidade, 76% afirmou ser alta ou muito alta (valores 4 e 5), patamar próximo das demandas que chegam aos parlamentares (78,7% na categoria alta). A liberdade dos assessores para produzir conteúdo e falar com nome dos parlamentares nas redes é um tanto mais baixa: apenas 46% na categoria mais alta.

Juntamos estas três variáveis para formar a categorização do que chamamos de *autonomia do campo*, distinguindo entre quatro tipos de organização dos gabinetes.

GRÁFICO 4 - CORRESPONDÊNCIA ENTRE PARTIDO E TIPO DE AUTONOMIA



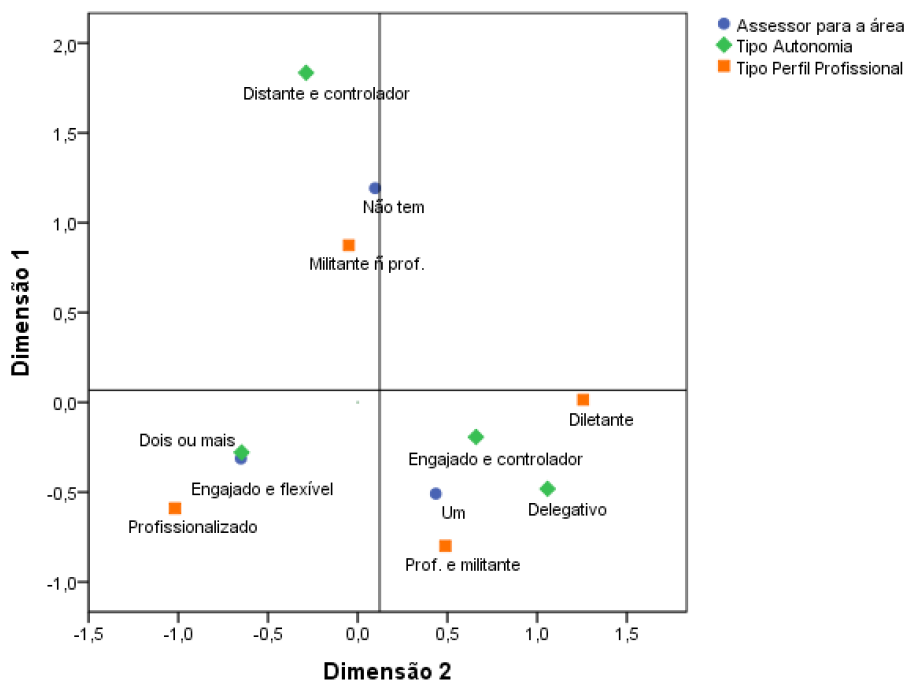
Fonte: Elaboração dos autores.

Esta categorização nos revela dados interessantes sobre como as mídias sociais são gerenciadas de forma muito distinta nos gabinetes parlamentares. Tanto os pequenos partidos de esquerda quanto o bloco de centro-esquerda formado por PDT-PSB-PV tendem a utilizar mais o modelo “distante sem autonomia”, ou seja, cujos parlamentares não acompanham as demandas de forma mais próxima, mas ainda assim o conteúdo produzido precisa ser controlado e aprovado por alguém, como o chefe de gabinete. Sem dúvidas, a forma mais engessada de lidar com estas plataformas. O PMDB também tende a estar nesta tipologia, mas está presente também no modelo “distante com autonomia” (delegativo). PSDB e PT são os partidos cujos parlamentares são mais próximos da vida online, com a distinção que o PT tende a conceder mais autonomia aos seus assessores, enquanto no PSDB existe maior grau de controle sobre estes. Os pequenos partidos de direita, assim como o bloco DEM-PSD, tem um comportamento tão próximo da distribuição normal que as distinções beiram o irrelevante – ou seja, tem parlamentares que se situam nos distintos tipos.

5. MODELOS DE ORGANIZAÇÃO E PROFISSIONALIZAÇÃO

Nesta seção iremos resumir os modelos mais comuns de organização dos gabinetes parlamentares a partir de três variáveis relevantes para os fins do presente estudo: a estrutura (assessores exclusivos para as mídias sociais), tipo de perfil profissional do responsável e tipo de autonomia que este assessor tem, variáveis estas melhor esclarecidas abaixo. O gráfico a seguir representa os modelos mais presentes encontrados nos cruzamentos estatísticos, sem a inclusão dos partidos.

GRÁFICO 5 - MODELOS DE ORGANIZAÇÃO DOS GABINETES PARLAMENTARES



Fonte: Elaboração dos autores.

Podemos identificar assim quatro modelos típicos da organização de gabinetes parlamentares quanto à assessoria de comunicação na gestão de mídias sociais.

a) Engajado militante. Com dois ou mais assessores, que são profissionalizados e militantes (vínculos partidários), e com autonomia engajada (parlamentar próximo de suas redes) e controladora (sem liberdade para o assessor).

b) Profissional. Com um assessor exclusivo para a área, profissionalizado (com experiência em mídias sociais e não militante) e autonomia engajada (parlamentar próximo a suas redes) e flexível (liberdade do assessor).

c) Delegativo. Com um assessor para a área, profissional diletante (nem profissionalizado, nem militante) e autonomia delegativa (parlamentar não envolvido com as redes e assessor com alta autonomia).

d) Offline. O modelo tipicamente dos indivíduos que não estão presentes nas mídias digitais. Não tem assessores exclusivos para mídias sociais, o encarregado da comunicação é um militante não profissional e a autonomia é a mais restrita possível.

Como dissemos, estes são os modelos mais presentes nos cruzamentos estatísticos, sem variáveis externas explicativas. Ao olharmos pra distribuição intrapartidária, percebemos

que diversos partidos se aproximam de alguns daqueles modelos, mas não de forma pura.

Para sintetizar, podemos dizer que os PPE são os que mais se aproximam do primeiro modelo descrito: tipicamente com dois assessores, que são profissionalizados e militantes. Contudo, a autonomia é a pior possível: parlamentares pouco afeitos às suas redes e assessores com pouca liberdade para criar conteúdo. Também são falhos no uso de recursos externos, como publicidade online. São partidos, de fato, voltados aos novos meios tecnológicos de uma forma geral, mas onde se constata uma pouca liberdade dada aos assessores, o que talvez seja explicado pela própria cultura política destes partidos, orientada para o ativismo e militância social disciplinada.

O PT, como já apontado antes, ao lado dos ppe, é o partido mais profissionalizado do Brasil no uso destas ferramentas pelos mandatos parlamentares. Com uma estrutura típica com dois assessores para área, que dividem-se entre, de um lado, profissionais não militantes e de outro militantes não profissionalizados (o aspecto negativo encontrado), autonomia flexível, mas engajado por parte do representante. Alto uso de recursos externos, tanto de consultoria quanto de publicidade online. Aliás, talvez não por acaso, PT e PSDB são os únicos partidos a usarem tal recurso (publicidade online paga) de forma distinta dos demais.

O PSDB equilibra-se em um meio termo, com aspectos positivos e negativos. Uso de recursos externos, parlamentar próximo de suas redes, embora controlador sobre o conteúdo produzido. O destaque negativo fica por conta do tipo de perfil do assessor típico, identificado como não profissionalizado.

O destaque negativo geral fica por conta do PMDB, único a se destacar por não ter assessores dedicados à área, sendo os profissionais que cuidam das redes sociais nem militantes, nem profissionais, com autonomia delegativa.

Os pequenos partidos de direita, o bloco de centro-direita e também o bloco de centro-esquerda oscilam entre distintos tipos de organização, ao passo que os pequenos partidos de esquerda e o PT lideram a área. O PSDB aparece em algum ponto intermediário e o PMDB na lanterna, muito, muito aquém do peso nacional de seu partido.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Podemos aqui retomar a discussão das hipóteses de trabalho apresentadas no início deste artigo.

No tocante à H1, verificamos que é possível identificar padrões consistentes na organização dos gabinetes e, portanto, falar sobre distintos modos desta organização, mensurados a partir da autonomia dos assessores, variando desde um tipo de ambiente rigidamente controlado e sem proximidade entre assessorias e parlamentares, passando por um tipo delegativo, em que assessorias assumem toda ou a maior parte das funções de modo alheio ao deputado, até modelos em que parlamentares e assessorias atuam combinadamente e de forma próxima, com menor ou maior grau de autonomia destes assessores. Isso corrobora os achados produzidos pela literatura acerca da possibilidade de diferentes situações produzidas pelos impactos das tecnologias digitais nos processos de representação política (NORTON, 2007;

Leston-Bandeira, 2011; Treschel, 2014).

Em relação à H2, também conseguimos observar, através da aplicação do *survey*, a existência de distinções da organização dos gabinetes segundo as principais correntes partidárias representadas na Câmara dos Deputados. Assim, observamos partidos de esquerda que apresentam perfil mais partidarizado de recrutamento de seus assessores, o inverso com partidos situados no centro e centro-direita do espectro político. Ou seja: assim como outras dimensões da vida parlamentar, “os partidos contam” na organização de diferentes padrões de gerenciamento da comunicação digital pelos gabinetes parlamentares, variando desde um limite onde os partidos pouco interferem no comportamento da assessoria até um perfil fortemente profissionalizado e partidarizado (Norton, 2007).

Por fim, no que tange à H3, os dados apontam para uma profissionalização do campo das assessorias parlamentares de comunicação em mídias sociais, ao mesmo tempo em que estas se tornam quase que onipresentes nos gabinetes, também confirmando achados da literatura internacional e sobre e-parlamentos acerca da existência de uma profissionalização da atividade política, fenômeno este que naturalmente ocorre em ritmo desigual nos diferentes partidos e regiões (Braga, Rocha & Vieira, 2015).

Como conclusão mais geral, podemos observar que a forma de pensar e compreender a representação política, hoje, foi potencialmente alterada em relação a algumas décadas atrás. Nesse sentido, as investigações futuras sobre o uso das mídias digitais na política precisam compreender a política online e os aspectos institucionais e organizacionais deste ambiente. A mudança na técnica de comunicação política, com ascensão dos meios digitais e mídias sociais, propicia a emergência de um novo corpo técnico especializado no interior dos gabinetes parlamentares brasileiros, para o qual os analistas políticos devem estar atentos.

A explicação para estes valores reside, a partir de uma lógica racional de análise, na compreensão por parte dos legisladores de que mídias sociais, tal como os recursos comunicacionais utilizados em campanhas eleitorais, constituem um recurso estratégico fundamental para sua potencial reeleição e para a formação de sua imagem pública, levando a que o trabalho de assessoria de mídias digitais seja designado mais a profissionais da área do que meramente como mais um cargo político a ser ocupado, como pode acontecer em outros postos. Isso conduz a uma crescente profissionalização no gerenciamento das mídias digitais dos gabinetes, fato que também ocorre em outras esferas da atividades parlamentar, especialmente nos países de democracia mais institucionalizada e estável (Tenscher, 2014)

Vale observar também que, devido às regras flexíveis para contratação de assessores parlamentares no Brasil e à própria natureza do cargo de responsável por mídias sociais, esta posição teria todas as condições dadas para abrigar o tipo de indivíduo que os estereótipos fazem de um assessor parlamentar comissionado – pechas tais como de indicação política, não meritocrática, de apaniguado que não trabalha e assim por diante. O que encontramos foi algo bem diferente, e bem acima de nossas expectativas ao iniciar esta pesquisa expectativas estas formadas pela noção de senso comum sobre a natureza excessivamente clientelista e pouco profissionalizada do corpo de assessores de gabinete.

Nesse sentido, uma inferência geral que podemos extrair da pesquisa é a proposição de que devemos olhar para além do indivíduo, o parlamentar em si, para o entendimento de seu mandato parlamentar, mas também para os aspectos organizacionais de sua equipe e de seu gabinete. O exercício de um mandato político – seja legislativo ou executivo – em boa parte independe das características do indivíduo incumbido; é responsabilidade do *staff* que o acompanha, embora o parlamentar, ao menos hipoteticamente, sempre tenha a palavra final sobre as decisões emanadas de seu gabinete. Assim, estudar *staff* parlamentar e a organização interna dos gabinetes, assim como os processos internos que estes indivíduos seguem, podem ampliar a agenda de pesquisa nos estudos sobre o parlamento brasileiro, que pode ser desdobrada em outros níveis de representação. Acreditamos que olhar para os aspectos organizacionais dos gabinetes e do *staff* parlamentar pode ampliar nossa compreensão sobre o exercício dos mandatos legislativos e da política brasileira, agregando novos elementos além daqueles trazidos pelas características individuais e sociográficas dos representantes eleitos.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARROS, Antônio T.; SANTOS, Thais T. 2017. Informação política e interação digital nos parlamentos dos países lusófonos. *Análise Social*, v. LII, p. 360-391, 2017.
- BARROS, Antônio Texeira de; BERNARDES, Cristiane Brum; REHBEIN, M. R. 2018. Brazilian Parliament and digital engagement. In: Cristiane Brum Bernardes; Cristina Leston-Bandeira; Ricardo de João Braga. (Org.). *The Legislature of Brazil: An analysis of its policy-making and public engagement*. 1ed. Londres: Routledge, 2018, v. , p. 96-114.
- BERNARDES, Cristiane Brum; LESTON-BANDEIRA, Cristina. Information vs Engagement in parliamentary websites. A case study of Brazil and the UK. *Revista de Sociologia e Política (Online)*, v. 24, p. 91-107, 2016.
- BLISCHKE, Werner. 1981. "Parliamentary Staffs in the German Bundestag." *Legislative Studies Quarterly* 6(4): 533-58.
- BRAGA, Sérgio; ROCHA, Leonardo; VIEIRA, Fabrícia. 2015. "Americanização" da representação política virtual? Um estudo comparado das estratégias de comunicação digital por parlamentares de diferentes sistemas políticos. *39º Encontro Anual da ANPOCS*.
- CAMPBELL, Stanley, and Jean Laporte. 1981. "The Staff of the Parliamentary Assemblies in France." *Legislative Studies Quarterly* 6(4): 521-31.
- COLEMAN, S. New mediation and direct representation: Reconceptualising representation in the digital age. *New Media and Society*, v. 7, n° 2, p. 177-198, 2005.
- COLEMAN, S. Parliamentary Communication in an Age of Digital Interactivity. *Aslib Proceedings*, London, v. 58, n. 5, p. 375-80. 2006.
- COLEMAN, S.; SPILLER, J. Exploring new media effects on representative democracy, *The Journal of Legislative Studies*, v. 9, n° 3, p. 1-16, 2003.
- COLEMAN, Stephen. 2005. "New Mediation and Direct Representation: Reconceptualising

- Representation in the Digital Age.” *New Media and Society* 7(2): 177–98.
- COSTA, Luiz Domingos, and Adriano Codato. 2013. “Profissionalização Ou Popularização Da Classe Política Brasileira? Um Perfil Dos Senadores Da República.” *In Os Eleitos: Representações e Carreiras Políticas Em Democracias.*, ed. André Marengo dos Santos. Porto Alegre: Editora UFRGS.
- DAI, Xiudian, and Philip Norton. 2007. “The Internet and Parliamentary Democracy in Europe.” *The Journal of Legislative Studies* 13(3): 342–53.
- FARIA, Cristiano. 2013. *O Parlamento aberto na era da internet*. Pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis. Brasília: Câmara dos Deputados.
- FRANÇA, Andressa Silvério Terra, Fernando Rafael Santos Martins, and Sérgio Soares Braga. 2006. “O Impacto Da Internet No Funcionamento Das Instituições Representativas: O Caso Do Paraná.” *Mediações - Revista de Ciências Sociais* 11(2): 163.
- GALLAGHER, Michael, and Michael. Marsh. 1988. “Introduction.” In *Candidate Selection in Comparative Perspectives: The Secret Garden of Politics*, London: Sage Publications, 1–19.
- GIBSON, Rachel K., Michael Margolis, David Resnick, and Stephen J. Ward. 2003. “Election Campaigning on the WWW in the USA and UK: A Comparative Analysis.” *Party Politics* 9(47).
- GRIFFITH, J., & LESTON-BANDEIRA, C. 2012. How are parliaments using new media to engage with citizens?. *The Journal of Legislative Studies*, 18(3-4), 496-513.
- HAMMOND, Susan Webb. 1984. “Legislative Staffs.” *Legislative Studies Quarterly* 9(2): 271–317.
- . 1996. “Recent Research on Legislative Staffs.” *Legislative Studies Quarterly* 21(4): 543–76.
- LESTON-BANDEIRA, C. Towards a trustee model? Parliamentary representation in the internet era. The Portuguese case. *Parliamentary Affairs*, Oxford, v. 65, p. 425–447, 2011.
- LESTON-BANDEIRA, C., & BENDER, D. 2013. How deeply are parliaments engaging on social media?. *Information Polity*, 18(4), 281-297.
- LESTON-BANDEIRA, Cristina. 2007a. “Are ICTs Changing Parliamentary Activity in the Portuguese Parliament?” *The Journal of Legislative Studies* 13(3): 403–21.
- . 2007b. “The Impact of the Internet on Parliaments: A Legislative Studies Framework.” *Parliamentary Affairs* 60(4): 655–674.
- LIDEC, Patrick Le. 2008. “Les Députés, Leurs Assistants et Les Usages Du Crédit Collaborateurs. Une Sociologie Du Travail Politique / Deputies, Their Assistants and the Uses of a Staff Appropriation: A Sociology of Political Work.” *Sociologie du Travail* 50(2): 147–68.
- LOPEZ, Felix, and Sérgio Praça. 2015a. “Cargos de Confiança, Partidos Políticos e Burocracia Federal.” *Riel - Revista Ibero-Americana De Estudos Legislativos* 4.

- . 2015b. “Critérios e Lógicas de Nomeação Para o Alto Escalão Da Burocracia Federal Brasileira.” In *Cargos de Confiança No Presidencialismo de Coalizão Brasileiro*, ed. Felix Lopez. Brasília: IPEA.
- LOPEZ, Felix, Maurício Bugarin, and Karina Bugarin. 2014. “Rotatividade Nos Cargos de Confiança Da Administração Federal Brasileira (1999-2013).” *Revista do Serviço Público* 65(4): 439–46.
- LUSOLI, W., WARD, S., GIBSON, R.. (Re)connecting Politics? Parliament, the Public and the Internet. In: *Parliamentary Affairs*. Vol. 59, No. 1, p. 24-42, 2006.
- MARENCO DOS SANTOS, André. Nas fronteiras do campo político: raposas e outsiders no Congresso Nacional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 33, p. 87-101, 1997.
- MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida, Jakson Alves de Aquino, and Edna Miola. 2014. “Parlamentares, Representação Política e Redes Sociais Digitais:” *Opinião Pública* 20(2): 178–203.
- MEDVIC, Stephen K., and Silvo Lenart. 1997. “The Influence of Political Consultants in the 1992 Congressional Elections.” *Legislative Studies Quarterly* 22(1): 61–77.
- NEGRINE, Ralph, Christina Holtz-Bacha, Paolo Mancini, and Stylianos Papathanassopoulos, eds. 2007. *The Professionalisation of Political Communication*. Chicago: University of Chicago Press.
- NIELSEN, Rasmus Kleis, and Cristian Vaccari. 2014. “As Pessoas Curtem Os Políticos No Facebook? Não Mesmo! A Comunicação Direta Em Larga Escala Entre Candidatos e Eleitores Como Um Fenômeno Outlier.” *Revista Eletrônica de Ciência Política* 5(2): 227–56.
- NORTON, P. Four Models of Political Representation: British MPs and the Use of ICT. *The Journal of Legislative Studies*, vol. 13, nº 3, september 2007, p 354-369, 2007.
- PANAGOPOULOS, Costas. 2006. “Political Consultants, Campaign Professionalization, and Media Attention.” *PS: Political Science and Politics* 39(4): 867–69.
- PANEBIANCO, Angelo. 2005. *Modelos de Partido: Organização e Poder Nos Partidos Políticos*. São Paulo: Martins Fontes.
- PERISSINOTTO, Renato Monseff, and Luciana Fernandes Veiga. 2014. “Profissionalização Política, Processo Seletivo e Recursos Partidários: Uma Análise Da Percepção Dos Candidatos Do PT, PMDB, PSDB e DEM Nas Eleições Para Deputado Federal de 2010.” *Opinião Pública* 20(1): 49–66.
- POWER, Timothy, and Cesar Zucco Jr., eds. 2011. *O Congresso Por Ele Mesmo: Autopercepções Da Classe Política Brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- PRAÇA, Sérgio, Andréa Freitas, and Bruno Hoepers. 2012. “A Rotatividade Dos Servidores de Confiança No Governo Federal Brasileiro, 2010-2011.” *Novos Estudos - CEBRAP* 94: 91–107.

- PRAÇA, Sérgio. 2014. "O Lado Desconhecido Do Congresso." Pública.
- RAHAT, Gideon, and Reuven Y. Hazan. 2001. "Candidate Selection Methods: An Analytical Framework." *Party Politics* 7(3): 297–322.
- RODRIGUES, L. M. 2009. Mudanças na classe política brasileira. SciELO-Centro Edelstein.
- RODRIGUES, L. M.. *Partidos Políticos, Ideologia e Composição Social*. 1. ed. S. Paulo: Editora da Universidade de S. Paulo (EDUSP), 2002.
- RYLE, Michael T. 1981. "The Legislative Staff of the British House of Commons." *Legislative Studies Quarterly* 6(4): 497–519.
- SANTOS, Fabiano. 2014. *O legislativo em busca de informação: um estudo da estrutura de assessoria da Câmara dos Deputados*. Brasília: IPEA. Texto para discussão. 1958.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. 2006. *O Ex-Leviatã Brasileiro: Do Voto Disperso Ao Clientelismo Concentrado*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira.
- SIAVELIS, Peter, and Scott Morgenstern. 2009. "Reclutamiento e Selección de Candidatos En América Latina. Un Marco Para Análisis." In *Selección de Candidatos, Política Partidista y Rendimiento Democrático*, eds. Flávia Freidenberg and Manuel Alcántara Saez. México: Tribunal Electoral del Distrito Federal, Universidad Federal Autónoma de México e Instituto Ibéroamérica.
- SQUIRE, Peverill. 1992. "Legislative Professionalization and Membership Diversity in State Legislatures." *Legislative Studies Quarterly* 17(1): 69–79.
- . 1998. "Membership Turnover and the Efficient Processing of Legislation." *Legislative Studies Quarterly* 23(1): 23–32.
- . 2007. "Measuring State Legislative Professionalism: The Squire Index Revisited." *State Politics and Policy Quarterly* 7(2): 211–227.
- TENSCHER, J. (2014). MPs and the Internet—an empirically based typology. *The Journal of Legislative Studies*, 20(3), 305-320.
- THURBER, James A. 1998. "The Study of Campaign Consultants: A Subfield in Search of Theory." *PS: Political Science and Politics* 31(2): 145–49.
- WARD, S., LUSOLI, W.. From Weird to Wired?: Parlamentares, the Internet and Representative Politics in the UK. In: *The Journal of Legislative Studies*, Vol.11, No.1, pp.57–81, 2005.
- WILLIAMSON, Andy. *MPs online; connecting with constituents*. A study into how MPs use digital media to communicate with their constituents. London: Microsoft/Hansard Society. 2009.
- WINZEN, Thomas. 2011. "Technical or Political? An Exploration of the Work of Officials in the Committees of the European Parliament." *The Journal of Legislative Studies* 17(1).
- ZITTEL, T. Political Representation in the Networked Society: The Americanization of European Systems of Responsible Party Government? *Journal for Legislative Studies*, UK, v. 9, n° 3, p. 32-53, 2003

8. NEXOS

TABELA 3 - CRUZAMENTO ENTRE TIPO DE PERFIL PROFISSIONAL E PARTIDOS

		Profissio- nalizado	Profissionaliza- do e militante	Militante não profissionalizado	Diletante	Total
Ppe	N	0	4	1	0	5
	%	0,00%	80,00%	20,00%	0,00%	100,00%
	RP	-1,2	2,5	-0,4	-0,9	
PDT -PSB -PV	N	3	4	3	3	13
	%	23,10%	30,80%	23,10%	23,10%	100,00%
	RP	-0,4	0,5	-0,5	0,7	
PT	N	9	6	8	1	24
	%	37,50%	25,00%	33,30%	4,20%	100,00%
	RP	0,8	0,1	0,2	-1,4	
PMDB	N	4	5	5	5	19
	%	21,10%	26,30%	26,30%	26,30%	100,00%
	RP	-0,7	0,2	-0,3	1,2	
PSDB	N	2	2	4	2	10
	%	20,00%	20,00%	40,00%	20,00%	100,00%
	RP	-0,5	-0,3	0,5	0,3	
DEM -PSD	N	5	3	6	4	18
	%	27,80%	16,70%	33,30%	22,20%	100,00%
	RP	-0,1	-0,7	0,2	0,7	
Ppd	N	14	7	12	5	38
	%	36,80%	18,40%	31,60%	13,20%	100,00%
	RP	0,9	-0,7	0,1	-0,4	
Total	N	37	31	39	20	127
	%	29,10%	24,40%	30,70%	15,70%	100,00%

Fonte: Elaboração dos autores

RETÓRICAS DO CONSERVADORISMO RELIGIOSO: DISCURSOS PARLAMENTARES CONTRÁRIOS AO USO DO NOME SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

CIBELE CHERON
MAURICIO MOYA

RESUMO

A compreensão do funcionamento do Legislativo brasileiro não se esgota em perspectivas institucionais. Aspectos relativos a valores influenciam o comportamento dos legisladores e transpassam divisões partidárias. Este trabalho evidencia tais aspectos, aplicando a Análise de Discurso Crítica a manifestações dos parlamentares proponentes do Projeto de Decreto Legislativo (PDC) 395/2016, que visa cancelar a permissão presidencial para o uso do nome social de indivíduos LGBTIs na Administração Pública Federal. Assim, mostra como esses discursos representam disputas de poder e exercícios de dominação, sem compromisso com a agenda governamental, podendo limitar ou retirar direitos e conquistas de grupos vulneráveis.

PALAVRAS-CHAVE

Legislativo; Grupos vulneráveis; Conservadorismo; Análise de Discurso Crítica.

RHETORIC OF RELIGIOUS CONSERVATISM: PARLIAMENTARY DISCOURSES AGAINST THE USE OF THE SOCIAL NAME IN THE PUBLIC FEDERAL ADMINISTRATION

ABSTRACT

Understanding how Brazilian Legislative functions their social names within the federal public administration is not possible only by institutional perspectives. It displays these discourses as representing a power struggle and a domination exercise. Issues concerning moral values also affect legislative behavior and cut through partisan divisions. that do not respect the government agenda, with This paper applies the Critical Discourse Analysis potential to affect the ordinary Executive-Legislative relation, and mainly, seeks to limit or remove on the justification and manifestations of representatives presenting a project that cancel the presidential authorization for LGBTIs individuals to use vulnerable groups rights.

KEYWORDS

Legislative; Vulnerable groups; Conservatism; Critical Discourse Analysis.

SOBRE OS AUTORES

CIBELE CHERON

Doutora em Ciência Política (UFRGS), Mestre em Ciências Sociais (PUCRS), Bacharel em Direito (UFRGS). Professora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS). Pesquisadora do Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre Mulher e Gênero (NIEM/UFRGS). Contato: iccibele@gmail.com.

MAURICIO MOYA

Doutor em Ciência Política (USP), Mestre em Ciência Política (USP), Bacharel em Ciências Sociais (USP). Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisador do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV). Contato: maumoya75@gmail.com.

SUBMETIDO EM

31/05/2018

APROVADO EM

31/07/2018

1. INTRODUÇÃO

A partir da década de 1990 houve uma grande expansão de estudos sobre a relação entre Executivo e Legislativo no Brasil, nos quais predominavam abordagens institucionalistas, orientadas pelas regras formais do(s) jogo(s) político(s) e desenvolvidas com métodos quantitativos, a fim de mensurar e relacionar variáveis como votos, recursos, cargos, leis, etc. Durante quase duas décadas esses estudos consolidaram e difundiram o argumento da preponderância do Poder Executivo no processo legislativo. Nesse argumento, o presidente brasileiro usa suas atribuições constitucionais (medidas provisórias, pedidos de urgência, distribuição de cargos e verbas orçamentárias) para obter e manter uma coalização legislativa majoritária e disciplinada, sob a coordenação das lideranças partidárias, conforme se encontra na obra fundamental de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1999). A lista de trabalhos produzidos dentro dessa agenda de pesquisa é vultosa, sendo exemplos típicos de destaque o trabalho de Fabiano Santos (2003), demonstrando o aumento de poderes do presidente brasileiro pós-1988, em relação ao período 1946-1964, e sua centralidade no sistema político atual, e também os trabalhos de Carlos Pereira e Bernardo Muller (2000) e Otávio Amorim e Fabiano Santos (2003), que indicam que tal centralidade do Executivo proporciona vantagens (informativas e distributivas) para os parlamentares.

Na segunda metade dos anos 2000 ocorrem mudanças na relação entre Executivo e Legislativo, detectadas pelos pesquisadores. Essas mudanças atenuam, quando não contradizem, o argumento da preponderância do Executivo: aumento da atividade propositiva do Legislativo, maior fragmentação partidária dentro do Congresso, menor disciplina partidária, perda de coordenação dos líderes, fortalecimento das comissões. Nesse novo contexto, dois trabalhos já são paradigmáticos. Andréa Freitas (2016) mostra que o presidente brasileiro precisa constantemente negociar e ajustar seus projetos de acordo com as preferências sua base parlamentar, processos nos quais as comissões são centrais. Na mesma linha, Acir Almeida (2018) argumenta que o próprio nível de preponderância do Executivo, caracterizado principalmente pelo seu poder de agenda, é resultado das preferências da coalizão majoritária no Legislativo, podendo ora delegar mais poder ao presidente, ora chamar para si a responsabilidade pela tramitação e pelo conteúdo de determinados projetos de lei.

Essas novas interpretações são claros indícios de que, nos termos de Lakatos (1978), o programa de pesquisa sobre o Legislativo brasileiro ainda é tanto teórica quanto empiricamente progressivo, pois sem refutar as ideias nucleares a este programa (ex.: regras orientam o comportamento dos atores; o presidente tem recursos extraordinários para negociação com o Congresso), são feitas novas previsões em seu cinturão protetor (ex.: o presidente está em constante negociação com a coalizão; o poder de agenda do presidente depende das preferências da maioria dos legisladores) que são corroboradas pelas informações empíricas observadas.

Mais ainda, a expansão dessa agenda de pesquisa traz a necessidade de incorpo-

ração de outras perspectivas teóricas, estratégias metodológicas e recortes empíricos. A compreensão do comportamento do Poder Legislativo e de sua relação com o Executivo não se esgota na observação das regras do jogo e seus efeitos sistêmicos. Há muito a ganhar quando ao entendimento atual se agregam estudos focalizados em atores e seus valores, e análises que não se baseiem apenas em estatísticas e cálculos, mas também em redes relacionais, trajetórias e discursos. Além da utilização de grandes amostras (ou mesmo censos), devem ser frutíferos os estudos de caso sobre uma comissão, projeto, parlamentar, etc. Em lugar de observar o Legislativo (ou a coalizão majoritária) como um ator único, cabe atentar para a ação de grupos de interesse, ou ainda identificar questões polêmicas e transversais aos partidos, produtoras de dinâmicas e comportamentos peculiares e momentâneos, que podem se diluir quando observados em meio a uma base com centenas ou milhares de casos.

A ação de grupos de interesse, também chamados de *lobbies*, sobre os parlamentares vem sendo foco de um número crescente de estudos sobre o Legislativo brasileiro, preenchendo uma antiga e evidente lacuna dessa área. O foco desses estudos tem sido a atuação de grupos de interesses econômicos, com destaque para o setor industrial, que procuram adequar propostas legislativas às suas demandas, por meio da influência sobre parlamentares em posições estratégicas dentro do Congresso (as comissões), seja apresentando diretamente a eles suas sugestões ou financiando suas campanhas eleitorais. Nessa área são exemplares os estudos de Mancuso (2004), Santos (2014) e Santos, Silva, Figueiredo Filho e Rocha (2015).

Entretanto, além de grupos com interesses econômicos setoriais, há também a ação de grupos de interesses motivados por valores ou ideias, que de maneira semelhante tentam influenciar o comportamento parlamentar. Esses grupos também procuram eleger representantes que compartilhem suas ideias e valores, de maneira que a atuação desses parlamentares em qualquer área seja sempre coerente com aqueles princípios. Diferentemente dos parlamentares *alvos* de grupos de interesse, os parlamentares *oriundos* de grupos de interesse não agem apenas quando incentivados pontualmente por esses grupos: eles são, literalmente, representantes desses grupos. Estão sempre vigilantes e reagem a qualquer ação legislativa que entendam afetar os seus valores compartilhados, podendo ser metafóricamente comparados a alarmes de incêndio. E como não se encontram concentrados num único partido, por vezes seu comportamento não obedece à dinâmica ordinária da relação Executivo-Legislativo, orientada por questões de governo; para eles, há valores que as superam. Tais parlamentares representam ideias e valores que transpassam as clivagens partidárias, e comportam-se de maneira tão semelhante, especificamente com relação àqueles valores, que chegam a ser caracterizadas (informalmente) como uma bancada ou (formalmente, com registro na Câmara dos Deputados) como uma frente parlamentar.

A identificação dessas bancadas ou frentes parlamentares e a observação de seu comportamento também são fatores relevantes para a compreensão da dinâmica do Le-

gislativo brasileiro, pois sua atuação tem potencial de impacto nas propostas em apreciação pelo Congresso, bem como ocasionalmente seu apoio à agenda do governo (ou da maioria) pode estar relacionada ao apoio à sua pauta específica. Nesse *front* se enquadra o presente trabalho, que busca mostrar como a ação parlamentar orientada por valores pode influenciar a criação e execução de políticas governamentais.

Neste estudo, são examinadas as manifestações de parlamentares pertencentes a grupos de cunho religioso, observando-se os elementos e circunstâncias que, direta ou indiretamente, orientam sua atuação e ameaçam direitos e conquistas de grupos sociais específicos. Optou-se pela análise de discursos e pronunciamentos dos proponentes do Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo (PDC) 395 de 2016. O PDC 395/2016 objetiva impedir a utilização de nomes sociais por pessoas transexuais e travestis no âmbito da Administração Pública Federal, autorizada pela Presidência da República com o Decreto 8.727, de 28 de abril de 2016, o último emitido por Dilma Rousseff antes de seu afastamento. A escolha do objeto não se restringiu ao conteúdo do PDC 395/2016 ou à sua justificação, alcançando declarações e pronunciamentos emitidos pelos parlamentares proponentes entre 2015 e 2017, analisados utilizando-se a Análise de Discurso Crítica (ADC). O objetivo é relacionar as práticas discursivas desses parlamentares à atuação política de viés conservador e base religiosa que se volta contra conquistas de grupos vulneráveis, neste caso, a comunidade de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais e Intersexos (LGBTI).

O referencial teórico utilizado trata das relações de poder e dominância inseridas no contexto, as ideologias nele incutidas e o exercício do poder simbólico no campo jurídico-legal. Sustenta-se que conceitos de prática discursiva política e ideológica se relacionam, uma vez que a ideologia abrange significados traduzidos de relações de poder. O propósito do PDC 395/2016 é obstar os efeitos do Decreto 8.727/2016, que versa sobre “o uso do nome social e o reconhecimento da identidade de gênero de pessoas travestis e transexuais no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”, e que representou uma conquista do grupo LGBTI. Os proponentes do PDC 395/2016 são parlamentares membros de bancadas conservadoras da Câmara dos Deputados, cuja agenda articula a defesa da família e da moralidade à contrariedade aos direitos do grupo LGBTI, entre outras pautas inerentes a valores e princípios cristãos.

2. A EMERGÊNCIA DOS DISCURSOS: GÊNERO, RELIGIÃO, POLÍTICA E PRÁTICAS DISCURSIVAS

O processo de secularização dos aparatos jurídico e político desempenhou importante papel na formação das sociedades ocidentais modernas. A modernidade teria sido a era da secularização, propiciando que os Estados passassem a garantir liberdades individuais, inclusive as de culto e credo (MARIANO 2003). Contudo, o advento de um novo período histórico deu lugar ao fenômeno inverso (PIERUCCI 1998). Se o mundo moderno presenciou o processo de secularização das sociedades, levando inclusive à laicização de alguns Estados, o

mundo contemporâneo tem sido palco, nas últimas décadas, do retorno da influência religiosa na formulação de leis e elaboração de políticas (MARIANO 2003).

Na segunda metade do século XX, líderes do cristianismo, judaísmo e islamismo passaram a afirmar que a religião era intrínseca à política, não opositora (CHAUÍ 2004). Foram reconduzidas ao debate público e acadêmico as religiões monoteístas, seus líderes e pleitos, permitindo que a sua importância e papel no mundo contemporâneo fossem revistos. A constatação de que a religiosidade não tenha definitivamente sido empurrada à marginalidade da esfera pública suscitou entre os sociólogos da religião intenso debate, mormente no que concerne à secularização - ou não - das sociedades e à adequação da religião aos Estados constitucionais fundados em princípios democráticos e plurais. (KNAPP 2011 e MARIANO 2011).

O retorno à cena política e o fortalecimento do fenômeno religioso vêm reivindicando espaço e pleiteando intervenção na vida pública. Nesse retorno, a partir da década de 1980, é marcada a ascensão das Igrejas Cristãs Protestantes na América Latina, nos Estados Unidos, na África e na Ásia, ensejando o surgimento do chamado fundamentalismo religioso (SOUSA SANTOS 2014). Pode-se delinear fundamentalismo religioso como reação crítica às mudanças da modernidade, marcado pela adoção de posicionamentos rígidos, de forte cunho moral, alicerçados em argumentos retirados de livros sagrados, considerando-se apenas a letra pura da doutrina, sem contextualizá-la. Sendo um movimento de reação à modernidade, que está associada aos processos de secularização e laicização, é possível inferir que o fundamentalismo religioso seja igualmente uma reação a estes processos (PANASIEWICZ 2008). O fundamentalismo critica especialmente a forma como a sociedade moderna redefiniu conceitos, como o de família, e busca enclausurar em âmbito privado reivindicações e demandas dos movimentos feminista e LGBTI (SOUSA SANTOS 2014).

Focalizando o contexto brasileiro, verifica-se que o processo de secularização culminou na laicização do Estado quando instituída a República. Ao longo do século XX, as religiões de confissão evangélica tiveram maior desenvolvimento e adesão, passando a se relacionar com o Estado quando uma parcela da Igreja Católica se opôs declaradamente ao Regime Militar. Se primeiramente os cristãos estavam alinhados em razão da simetria ideológica, quando o regime ameaçou a incolumidade dos clérigos, parte significativa da Igreja Católica passou a exercer forte resistência. Os militares, então, buscaram legitimidade entre as Igrejas Evangélicas. Militares e evangélicos partilhavam do mesmo conservadorismo político e do repúdio ao que denominavam ideais comunistas. Com o fim da ditadura, aludindo aos mesmos ideais, se aproximaram desses segmentos candidatos às novas eleições (MARIANO 2002).

Ao longo dos anos 1980 e 1990 as Igrejas Evangélicas, em especial as Neopentecostais¹, gradualmente demandaram maior inserção na esfera pública (VITAL e LOPES 2013). Na medida em que se inseriram no jogo político, Igrejas Pentecostais e Neopentecostais con-

1 O pentecostalismo no Brasil é dividido em “ondas”. A primeira, nos anos 1910, marca a chegada dos pentecostais ao país. A segunda, na metade do século XX, se dá com a fundação de Igrejas, como a do Evangelho Quadrangular, com o auxílio de missionários estadunidenses. A terceira, a partir de 1970, é a Neopentecostal, caracterizada pela influência midiática e política crescente e pela fundação da Igreja Universal do Reino de Deus (MARIANO, 1996).

quistaram concessões de rádio e TV. Cresceram, desde então, sua visibilidade e o número de seguidores, favorecendo o *lobby* religioso no cenário político (MARIANO 2002). Esse movimento, embora ocorra a partir da abertura do Estado ao pluralismo religioso, é permeado por conflitos e preconceitos (MARIANO 2003).

Estes fatos podem ser indicativos da dessecularização, partindo-se da ideia de que não apenas a sociedade, mas também a esfera política não foi plenamente secularizada. Segundo Peter Berger (2000), a cena contemporânea mostra-se influenciada por movimentos conservadores, ortodoxos ou tradicionalistas que crescem em quase toda parte do globo e têm forte inspiração religiosa. Na esteira desses fenômenos, a composição da chamada Bancada Evangélica no Congresso Nacional, encabeçada por pentecostais e neopentecostais, só fez aumentar nas últimas legislaturas. O número de parlamentares membros da Frente Parlamentar Evangélica (FPE) chegou a 204, sendo 199 Deputados e quatro Senadores, conforme registra a Câmara dos Deputados na 55ª legislatura. Quando criada, em 2003, a FPE era composta por 58 membros, dos quais 23 eram ligados à Igreja Evangélica Assembleia de Deus (IEAD). Desde então, a IEAD tem sido a principal Igreja componente da FPE, dividindo atuação com as Igrejas Universal do Reino de Deus, Batista, Presbiteriana e do Evangelho Quadrangular.

A principal pauta da FPE é a proteção da tradicional família cristã e é neste contexto que se verifica a contrariedade à chamada “ideologia de gênero”, considerada um atentado à família (BONETTI 2015,). O acirramento dessa controvérsia eclode quando da edição do Plano Nacional da Educação (PNE) 2014-2024 (KLEIN 2015). Como reação ao texto resultante da Conferência Nacional da Educação de 2014, que teria, segundo afirma a FPE, incorporado as premissas da alegada ideologia, é proposto o Requerimento de Informação (RIC) 565/2015. De autoria do Deputado Federal Izalci Lucas (PSDB-DF), membro da FPE na Legislatura atual, a ideologia de gênero visaria a destruição da família:

O que verdadeiramente está acontecendo é que o conceito de ‘gênero’ está sendo utilizado para promover uma revolução cultural sexual de orientação neo-marxista com o objetivo de extinguir da textura social a instituição familiar. Na submissão do feminino ao masculino através da família, Marx e Engels enxergaram o protótipo de todos os subsequentes sistemas de poder. Se esta submissão é consequência da biologia, não há nada a que se fazer. Mas se ela é uma construção social, ou um gênero, então, a longo prazo, ela poderá ser modificada até chegar-se à uma completa igualdade onde não haverá mais possibilidade de opressão de gênero, *mas também onde não haverá mais famílias, tanto as heterossexuais como demais famílias alternativas*. Neste contexto a educação caberia como uma tarefa exclusiva do Estado, e não existiria mais traços diferenciais entre o masculino e o feminino. Em um mundo de genuína igualdade, segundo esta concepção, *todos teriam que ser educados como bissexuais e a masculinidade e a feminilidade deixariam de ser naturais* (BRASIL 2015. Mantida a redação original. *Grifo nosso*).

Diverge dos argumentos apresentados supra o entendimento de que o emprego da categoria gênero não objetiva e não teria o condão de destruir a instituição familiar. Ao contrário, visa a promover o respeito à diversidade humana, a partir do reconhecimento das di-

ferenças, da visibilização de discriminações e da garantia de direitos a grupos vulneráveis² (CEZÁRIO *et al* 2007, VITAL e LOPES 2013). No Brasil, em meados da década de 1970 o Movimento LGBTI começa a se destacar politicamente, em conjunto aos movimentos feminista e negro, agindo no combate à opressão das minorias. A criação de um nicho específico no mercado de consumo e a epidemia da AIDS, na década de 1980, aumentaram a visibilidade do movimento LGBTI. Começam a atuar grupos organizados, reivindicando o reconhecimento de direitos ante governos, partidos políticos e o Poder Legislativo (BARRETO *et al* 2009). Embora nas décadas seguintes sejam constatados avanços na efetivação de direitos, poucas destas conquistas se devem ao Poder Legislativo. A agenda política conservadora se fortalece a cada nova legislatura, com base num discurso de teor moralista, especialmente aplicado à gestão pública, e em defesa da família tradicional (CANABARRO 2013).

Os processos políticos experimentados no Brasil, especialmente após a democratização, têm conduzido a perdas no universo dos direitos, pela atuação de “forças que trabalham a favor da contenção, da restrição e do retrocesso de alguns direitos garantidos com a promulgação da Constituição de 1988” (ALMEIDA 2017 *e-pub*). Judith Butler (2015) analisa tal conjuntura pelas identidades dos sujeitos. Segundo a autora, a diversificação e a ampliação no campo dos Direitos Humanos, consideradas grandes avanços jurídicos e políticos, fora do cenário europeu e norte-americano podem não estar de acordo com as formas de vida e experiências sociais. As identidades, moldadas pelos sujeitos simultaneamente a tentativas de entender o outro, passam por pressuposições de verdades acerca desse outro, quando ele é diferente. Esse conjunto de verdades interfere na legislação, tendo em conta que, nos âmbitos político e jurídico, alguns sujeitos são reconhecidos e representados, e outros não. Compreender o que os diferencia passa por entender que a norma constrói os sujeitos que serão reconhecidos e os transforma em base de sua própria justificação. Admitindo que o reconhecimento legal importa, Butler (2015) afirma que a lei designa quem tem condições de ser cidadão ou não.

O PDC 395/2016 surge como obstáculo à possibilidade de travestis e transexuais utilizarem seus nomes sociais nas dependências do âmbito administrativo federal direto, autárquico e fundacional. Faz parte de um processo político conduzido por atores vinculados a igrejas e grupos religiosos, embora empregue argumentos técnicos em sua justificação, como se pode ver no trecho transcrito:

O presente Projeto de Decreto Legislativo, com fundamento no inciso V do art. 49 da Constituição Federal, tem por finalidade sustar o Decreto 8.727, de 28 de abril de 2016, que “Dispõe sobre o uso do nome social e o reconhecimento da identidade de gênero de pessoas travestis e transexuais no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.”

O referido Decreto, expedido ao “apagar das luzes” do governo da senhora Dilma

2 Optou-se por não diferenciar grupos minoritários de grupos vulneráveis. Pressupõe-se que minorias são grupos que não ocupam lugares de dominância onde vivem, e grupos vulneráveis, contingentes de pessoas que sofrem discriminações. A abrangência numérica da população LGBTI não descaracteriza sua condição como minoria, pois não faz parte de um grupo dominante. Também pode ser considerada um grupo vulnerável, pois é formada por um contingente de pessoas que sofrem discriminação (SÉGUIN 2002:12).

Rousseff tem o propósito de afrontar a definição constitucional, prevista no inciso VI do art. 84, que define as hipóteses em que se defere ao Presidente da República a competência constitucional para a edição de decretos.

Quando muito, a edição de decretos por parte do Poder Executivo, nos moldes do inciso IV do referido art. 84 da Constituição, se faz para a “fidel execução” das leis. Também não é para esse efeito que se pode caracterizar a indevida iniciativa objeto desta impugnação.

A bem da verdade, a matéria atinente a nomes, sua alteração ou abreviatura encontra lugar adequado em lei ordinária federal, como, por exemplo, no art. 29, § 1º, “f”, da Lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Em outras palavras, o tema deve ser tratado em nível de lei federal e não de decreto, isto é, o âmbito normativo de iniciativas dessa natureza, vez que é matéria reservada à lei ordinária (art. 59, III, da Constituição Federal).

Desse modo, a edição de decreto por parte da Presidente da República implica em uma insuperável exorbitância legislativa, em desconsideração ao inciso V do art. 49 da mesma Carta Magna, as prerrogativas do Poder Legislativo [...] (BRASIL 2016)

A presença de argumentos técnico-jurídicos é tônica. A Constituição Federal de 1988 (CF/88) dispõe, no art. 84, inc. VI sobre a edição de decreto pelo Presidente da República, possível nos casos de “organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos” (BRASIL 1988).

Ou seja, a então Presidenta Dilma Rousseff teria agido conforme o texto constitucional, sem extrapolar sua competência, pois viabilizar o uso do nome social corresponde a uma forma de dispor sobre o funcionamento da administração. Ademais, a competência para edição de decretos não se limita à execução das leis sancionadas, promulgadas e publicadas pelo Presidente da República, posto que, se assim o fosse, a CF/88 não teria ressalvado as hipóteses em que ao Presidente permite-se dispor sobre a administração federal, contanto que não implique em aumento de despesa, criação e extinção de órgãos públicos, ou extinção de funções e cargos públicos, quando não vagos.

No que tange à matéria atinente ao nome, sabe-se que sua alteração depende de trâmites legais específicos, e que quando a lei não ressalva a hipótese de alteração ou retificação do registro civil administrativamente, a medida cabível é a ação pertinente. Não há, contudo, impedimento para que a pessoa faça uso do nome social, a que a própria identidade e individualidade estão atreladas. A edição do Decreto 8.727/2016 sequer pode ser considerada inovadora, uma vez que em âmbito estadual há decretos de igual natureza em vigor há mais de cinco anos. Ainda, não houve alteração na legislação que disciplina a averbação de nomes, porquanto o art. 29, parágrafo 1º, alínea f, da Lei 6.015/1973 permanece inalterado, e também sua aplicabilidade (SANCHES, 2011).

Rechacados os argumentos jurídicos, verifica-se o cunho ideológico do PDC 395/2016. Com o emprego da ADC, são destacados elementos gramaticais e contextuais que permeiam discursos escolhidos para escrutínio. A ADC, “em um sentido amplo, refere-se a um conjunto de abordagens científicas interdisciplinares para estudos críticos da linguagem como prática social” (RAMALHO e REZENDE 2011:12). Sob essa ótica, a produção do discurso é, simulta-

neamente, “controlada, selecionada, organizada e redistribuída por certo número de procedimentos que têm por função conjurar seus poderes e perigos, dominar seu acontecimento aleatório, esquivar sua pesada e temível materialidade” (FOUCAULT 1996:10).

A partir dessa conjuntura, a Gramática Sistemico-Funcional (GSF), abordagem interdisciplinar da ADC, aponta a produção textual (que ocorre com a fala ou a escrita) como fenômeno polissêmico, cuja análise permite compreender o conteúdo expresso, em si, e também instrumentaliza a compreensão de fatos e circunstâncias correlatas (HALLIDAY e MATTHIENSSEN 2004). Conforme a GSF, a linguagem representa um sistema de escolhas que, em meio social, permitem aos indivíduos representarem papéis. A linguagem se alicerça na gramática, cujas características são a diversidade funcional e a organização estratificada integrada por sistemas interdependentes (semântica, léxico-gramática e fonologia e grafologia) que constituem um contexto situacional e cultural.

No estrato semântico, a linguagem exerce três funções principais: i) interpessoal, em que se estabelece uma relação com outros, trocando significados; ii) textual, em que os significados são organizados em forma de texto; e iii) ideacional, em que experiências são representadas (FUZER *et al* 2012). Michael Halliday e Christian Matthiessen (2004) nomearam essas funções como metafunções da linguagem. Dentre elas, a ideacional trata da transitividade da oração, que é o sistema pelo qual experiências são interpretadas, a partir de processos que fornecem modelos e esquemas próprios de representação do mundo. Nesse sentido, é por meio da transitividade que “os falantes realizam significados ideacionais na oração e nas suas escolhas de palavras e tipos de processos, nos papéis dos participantes e nas circunstâncias está representada a sua experiência de vida” (SUASSUNA 2016:286).

Estas interpretações da experiência são feitas léxico-gramaticalmente, classificando as orações segundo tipos de processos e indivíduos participantes. Os tipos de processos (material, mental, relacional, comportamental e verbal) embasam a crítica ao conteúdo dos discursos. A metafunção ideacional exprime a forma como uma experiência é interpretada, com base numa realidade de fatos e circunstâncias vividas pelos indivíduos, e evidencia como são construídos discursos, segundo as escolhas léxico-gramaticais feitas (FUZER *et al* 2012).

Para Theo Van Leeuwen (2008), o texto tem a função de representar práticas sociais e, assim, pode ser analisado conforme a representação que faz destas práticas. As práticas sociais são reguladas por fatores (tradição, padrões de conduta, normas restritivas, etc), e apresentam componentes sobre os quais o discurso manifesta algo. Participantes, ações, performances, tempo e local são elementos do texto no discurso. A elegibilidade desses elementos, contudo, quando as representações ocorrem a partir da experiência, não é absoluta. Ela depende, entre outros fatores, do interesse do emissor e do efeito que se pretende causar no interlocutor. Mesmo os textos verbais carregam outras formas de comunicação co-presentes, que influenciam nos significados projetados pelo emissor. São, por conseguinte, multimodais: acervos de múltiplos modos de representação ou códigos semióticos que realizam significados em processos próprios e independentes (LEEUVEN 2008).

Os processos são selecionados na formulação do discurso, e representam uma cer-

ta dimensão da experiência representada. Os processos principais são categorizados como materiais (ações ou eventos), mentais (sentimentos ou emoções) e relacionais (identificação e caracterização dos participantes). Há processos interseccionais, sendo comportamentais (comportamentos), verbais (ações de dizer, pronunciar) e existenciais (existência de algo) (HALLIDAY e MATTHIESSEN 2004).

Dado que a realidade pode ser experimentada de diferentes maneiras, o emissor dispõe de vários mecanismos de inclusão e exclusão de atores sociais em seus discursos, acionados por meio de artifícios linguísticos. Para a transitividade, atores e circunstâncias em que se desenvolvem práticas sociais assumem diferentes manifestações no texto discursivo, conforme a deliberação do emissor. Logo, o discurso se adequa aos interesses e propósitos de quem discursa (LEEUWEN 2008 e SUASSUNA 2016).

3. ANÁLISE CRÍTICA DE DISCURSOS DOS PROPONENTES DO PDC 395/2016: PROCESSOS, ESCOLHAS E RETÓRICAS

O Quadro 1 traz excertos de discursos proferidos por parlamentares proponentes do PDC 395/2016 em Plenário, no Congresso Nacional, entre 2015 e 2017. Foram selecionados trechos de manifestações nas quais os referidos parlamentares abordavam direitos LGBTI, identidade de gênero e diversidade sexual, temáticas correlatas ao PDC 395/2016. Os textos são apresentados como disponibiliza o sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, indicando-se o orador, seu Partido de filiação quando discursou, o Estado pelo qual foi eleito, a data e a Sessão Parlamentar em que foi feito o discurso.

Quadro 1. Excertos de discursos de parlamentares proponentes do PDC 395/2016 correlatos aos direitos LGBTI, às questões de gênero e à diversidade sexual. Plenário do Congresso Nacional, 2015-2017.

Parlamentar e Ocasião	Conteúdo
Flavinho (PSB-SP) 30/09/2015 Sessão: 288.1-55.O	[...] nós não podemos legislar a partir da exceção. A lei parte da regra. E a regra é muito clara na Constituição Federal [...]: a família, base da sociedade, é formada por homem, mulher e filhos. [...] É uma mentira que está sendo propagada na mídia por alguns meios de comunicação e também pela militância LGBT, que quer, sim, se sobrepor ao direito da maioria no Brasil [...].
Geovania De Sá (PSDB-SC) 27/10/2015 Sessão: 326.1-55.O	[...] o ENEM apresentou algumas questões que me preocuparam muito. Numa delas, estava escrito: “Ninguém nasce mulher”. Como ninguém nasce mulher? [...] Outra questão tratava de identidade de gênero [...]. Fiquei muito preocupada! Em que País estamos? O que queremos para as próximas gerações, para os nossos filhos e netos? Os valores estão invertidos. O que era certo passou a ser errado e o que era errado passou a ser certo. [...] estamos lutando para melhorar a qualidade de vida do cidadão enquanto se discute no STF a liberação das drogas e aqui a identidade de gênero! [...]
Ronaldo Nogueira (PTB-RS) 18/02/2016 Sessão: 009.2-55.O	[...] nós não podemos admitir o conceito do novo modelo de sociedade que se esconde atrás da ideologia de gênero, que quer introduzir uma terceira ordem sexual, até porque o modelo defendido pela sociedade brasileira está fundamentado em princípios cristãos. [...]
Professor Victório Galli (PSC-MT) 23/02/2016 Sessão: 012.2-55.O	A Rede Globo está recriando uma sociedade conforme a mentalidade que se autointitula “progressista”, sendo plenamente relativista, conforme os moldes da esquerda marxista. E dessa maneira caninhamos para a destruição completa dos valores morais e éticos e para a relativização de princípios que determinam o que “certo” e “errado”. [...] A programação global tem se alinhado às bandeiras do ativismo LGBT e feminista. Estes grupos ideológicos partem, agora, para a utilização de crianças para pregarem a nudez em público e seus ideais anticitizãos! [...] Há vários objetivos. Um deles é a criação da famosa luta de classes, conflitos sociais, além de tirar o foco da real crise que este País está passando, que é moral e ética, e dos escândalos de corrupção sem fim envolvendo seus apoiadores ideológicos e financiadores que estão no poder. [...]
Pastor Eurico (PHS-PE) 24/02/2016 Sessão: 013.2-55.O	[...] está sendo distribuído esse material miserável, satânico, diabólico, que visa destruir as nossas crianças. [...] Essa história de “não, os meninos têm que ser ensinados”, isso é balela. Querem transformar nossas crianças em homossexuais. Nós não aceitamos isso! [...]
Pr. Marco Feliciano (PSC-SP) 13/04/2016 Sessão: 080.2-55.O	[...] nos últimos anos assistimos perplexos à tentativa do Governo que se instalou no poder com seus dogmas socializantes, [...] e a fé é colocada como algo fora de moda e sem sentido [...]. Quebrando regras estabelecidas, como o respeito à vida, a família tradicional composta de pai, mãe e filhos, enfraquecendo para melhor dominar. Nunca em nosso País se atacou tanto a Igreja e seus valores como nos tempos recentes, por coincidência com o poder político caindo nas mãos de esquerdistas [...]. Finalizo lembrando que com 5.700 anos de ensinamento compilado na Bíblia Sagrada ninguém ataca a Igreja e fica impune. Meu Jesus avisou: esta é a minha Igreja e o inferno não prevalecerá sobre ela. [...]

- Ezequiel Teixeira
(PTN-RJ)
15/04/2016
Sessão: 084.2-55.0
- Silas Câmara
(PRB-AM)
04/05/2016
Sessão: 108.2-55.0
- Gilberto Nascimento (PS-
C-SP)
05/05/2016
Sessão: 111.2-55.0
- Ronaldo Fonseca
(PROS-DF)
01/06/2016
Sessão: 132.2-55.0
- Sóstenes Cavalcante
(DEM-RJ)
20/09/2016
Sessão: 231.2-55.0
- Hidekazu Takayama
(PSC-PR)
20/04/2017
Sessão: 086.3-55.0
- Elizeu Dionizio (PSDB-MS)
13/09/2017
Sessão: 253.3-55.0
- Diego Garcia (PHS-PR)
02/10/2017
Sessão: 284.3-55.0
- [...] essa doutrina absurda da iniciação sexual de nossas crianças e a disseminação do comunismo. A resolução desse Governo que permite que meninos usem banheiros de meninas na escola é esdrúxula e deve ser depositada junto com esse Governo [...].
- [...] A doença do Brasil está nas famílias que precisam de um governo que priorize o tratamento adequado, com respeito principalmente à família tradicional, ao direito do pai e da mãe de educar o filho, sem ficar inventando alternativas para tentar estabelecer um novo contato familiar que não seja do pai e da mãe com os filhos. [...]
- [...] não vamos mudar a instituição familiar criada por Deus e paradigma da sociedade. [...] Nós repudiamos essas atitudes e entendemos que todo filho nasceu de uma mãe e tem um pai. [...] não vamos mudar os conceitos por causa de alguns que pensam de modo diferente [...].
- [...] Esse fato precisa ser visto por todos nós, porque está apontando para a desgraça do nosso País, quando nós assistimos à insistência de provocar a sexualidade antecipada na vida das crianças nas nossas escolas, quando nós denunciámos desta tribuna que um Governo de esquerda, com sua agenda de esquerda, insistiu em levar para dentro das nossas escolas a antecipação da sexualidade das nossas crianças [...].
- [...] venho à tribuna indignado, de verdade, com a decisão da reitoria do Colégio Pedro II, [...] de alterar a palavra "aluno", ou "aluna", seguindo a famosa e conhecida ideologia de gênero. Tirou o "o" do final da palavra "aluno", ou o "a", nas provas e nos testes, colocando "x", para defender a conhecida ideologia de gênero, ou seja, a ideologia de que a criança nasce, mas ela tem a opção de definir a sua sexualidade com o passar dos anos. Agora, o mais absurdo ainda é tomar a decisão de autorizar que os meninos possam ir para a sala de aula de saia [...]. Nós derrotamos essa praga chamada ideologia de gênero na Câmara dos Deputados e no Senado, mas, não satisfeitos, aqueles que defendem essa causa querem destruir a família, os valores da família. [...]
- [...] O texto [da Resolução nº 175/2013 do CNJ] proíbe a recusa de habilitação de casamento civil ou conversão de união estável em casamento entre pessoas do mesmo sexo. [...] A laicidade do Governo é laicidade da autoridade governamental do Executivo, mas é preciso entender que o nosso povo é cristão. [...] nós vamos defender com unhas e dentes essa questão que alguns querem mudar. Meu Deus, observem a argumentação que a OAB apresentou: "No estudo, a Comissão Especial da Diversidade Sexual e Gênero baseia o mérito da questão nos seguintes pontos: dignidade humana". Meu Deus, que dignidade humana? Isso não é ser homofóbico, mas é analisar: que dignidade humana existe ao se aprovar isso? [...]
- [...] Vai ser lançado nos próximos dias um filme protagonizado pelo Deputado Jean Wyllys contendo uma cena que reproduz o quadro A Última Ceia, na qual o Deputado está sentado ao lado de homens travestidos, homossexuais ou prostitutas. E estão dizendo que isso é cultura [...].
- [...] um ator - para mim, não é ator, mas um pedófilo, um criminoso - fez uma performance nu, expondo-se na frente de diversas crianças. Essa atitude tem que ser duramente punida no País. É um desrespeito à Constituição, à legislação vigente, ao Estatuto da Criança e do Adolescente [...]. Eu quero ver esse pedófilo na cadeia fazendo sua apresentação [...]. Os pais têm que ser responsabilizados e punidos também duramente [...]. Daqui a pouco, malucos vão defender sexo com crianças, com esses pequeninhos, esses coitados, porque é tudo normal [...].

Fonte: elaborado pelos autores, a partir dos Discursos e Notas Taquigráficas disponibilizados pela Câmara dos Deputados em seu sítio eletrônico.

Ante o quadro esboçado, observa-se a organização temática dos textos apresentados e dos diversificados modos semióticos utilizados, compondo um contexto multimodal (LEEUWEN, 2008) em análise sob a perspectiva da GSF (HALLIDAY e MATTHIESSEN 2004). Ao identificar os tipos de processos utilizados na organização textual, evidenciam-se os significados e as intenções que cada parlamentar deseja representar. A análise discursiva não toma como objeto apenas a palavra dita ou escrita, o que no presente caso inviabilizaria a constatação do viés conservador da atuação dos parlamentares, mas também o contexto em que o discurso é formulado, por quem é feito, como e em que circunstâncias. Conforme indica Fairclough (2001), os discursos potencialmente representam não apenas o mundo, mas significados atribuídos ao mundo. Essencial, então, compreender as emissões como socialmente constitutivas, modos de ação dos sujeitos sobre os demais e as circunstâncias que, seja pela reprodução ou pela transformação, podem estabelecer relações diversas.

Esses elementos permitem verificar a oposição a projetos legislativos direcionados à efetivação de direitos LGBTI como manifestação de conservadorismo religioso. Nesse sentido, destaca-se que, dos 27 deputados federais responsáveis pela autoria do PDC 395/2016, 25 são membros da FPE, ou seja, identificados com a defesa dos valores cristãos dentro do Congresso Nacional.

No Quadro 2 os processos de transitividade utilizados pelos oradores são sistematizados e relacionados aos textos discursivos do Quadro 1, como segue:

Quadro 2. Tipos de processos da transitividade e textos discursivos exemplificativos

Processo

Exemplos

A programação global tem se alinhado às bandeiras do ativismo LGBT e feminista. Estes grupos ideológicos partem, agora, para a utilização de crianças para pregarem a nudez em público e seus ideais anticientistas;

estamos lutando para melhorar a qualidade de vida do cidadão enquanto se discute no STF a liberação das drogas e aqui a identidade de gênero! está sendo distribuído esse material miserável, satânico, diabólico, que visa destruir as nossas crianças;

Nunca em nosso País se atacou tanto a Igreja e seus valores como nos tempos recentes, por coincidência com o poder político caindo nas mãos de esquerdistas;

Material Representação de ações e eventos

essa doutrina absurda da iniciação sexual de nossas crianças e a disseminação do comunismo; um Governo de esquerda, com sua agenda de esquerda, insistiu em levar para dentro das nossas escolas a antecipação da sexualidade das nossas crianças;

Tirou o “o” do final da palavra “aluno”, ou o “a”, nas provas e nos testes, colocando “x”, para defender a conhecida ideologia de gênero, ou seja, a ideologia de que a criança nasce, mas ela tem a opção de definir a sua sexualidade com o passar dos anos;

Vai ser lançado nos próximos dias um filme protagonizado pelo Deputado Jean Wyllys contendo uma cena que reproduz o quadro A Última Ceia, na qual o Deputado está sentado ao lado de homens travestidos, homossexuais ou prostitutas;

nós não podemos legislar a partir da exceção [...]

nós não podemos admitir o conceito do novo modelo de sociedade que se esconde atrás da ideologia de gênero, que quer introduzir uma terceira ordem sexual;

E dessa maneira caminhamos para a destruição completa dos valores morais e éticos e para a relativização de princípios que determinam o que é “certo” e “errado”.

Querem transformar nossas crianças em homossexuais. Nós não aceitamos isso!

a fé é colocada como algo fora de moda e sem sentido [...]. Quebrando regras estabelecidas, como o respeito à vida, a família tradicional [...], enfraquecendo para melhor dominar;

com respeito principalmente à família tradicional, ao direito do pai e da mãe de educar o filho, sem ficar inventando alternativas para tentar estabelecer um novo contato familiar que não seja do pai e da mãe com os filhos;

não vamos mudar a instituição familiar criada por Deus e paradigma da sociedade. [...] não vamos mudar os conceitos por causa de alguns que pensam de modo diferente;

Esse fato precisa ser visto por todos nós, porque está apontando para a desgraça do nosso País, quando nós assistimos à insistência de provocar a sexualidade antecipada na vida das crianças nas nossas escolas;

Agora, o mais absurdo ainda é tomar a decisão de autorizar que os meninos possam ir para a sala de aula de saia [...]. Nós derrotamos essa praga chamada ideologia de gênero na Câmara dos Deputados e no Senado, mas, não satisfeitos, aqueles que defendem essa causa querem destruir a família, os valores da família;

nós vamos defender com unhas e dentes essa questão que alguns querem mudar [...]. Isso não é ser homofóbico, mas é analisar: que dignidade humana existe ao se aprovar isso?;

Essa atitude tem que ser duramente punida no País [...]. Os pais têm que ser responsabilizados e punidos também duramente [...]. Daqui a pouco, malucos vão defender sexo com crianças, com esses pequeninhos, esses coitados, porque é tudo normal.

Comportamen- tal

Representação de comportamentos e atitudes

Mental

Representação de sentimentos e emoções

o ENEM apresentou algumas questões que me preocuparam muito [...] Fiquei muito preocupada! Em que País estamos? O que queremos para as próximas gerações, para os nossos filhos e netos?;

nos últimos anos assistimos perplexos à tentativa do Governo que se instalou no poder com seus dogmas socializantes;

Nós repudiamos essas atitudes; venho à tribuna indignado, de verdade;

Eu quero ver esse pedófilo na cadeia fazendo sua apresentação.

“Ninguém nasce mulher”. Como ninguém nasce mulher?;

Essa história de “não, os meninos têm que ser ensinados”, isso é balela;

Meu Jesus avisou: esta é a minha Igreja e o inferno não prevalecerá sobre ela;

Meu Deus, observem a argumentação que a OAB apresentou: “No estudo, a Comissão Especial da Diversidade Sexual e Gênero baseia o mérito da questão nos seguintes pontos: dignidade humana”. Meu Deus, que dignidade humana?!

E estão dizendo que isso é cultura;

Participantes identificados ao orador

Nós; a lei; a Constituição Federal; a família; a sociedade; a maioria no Brasil; as próximas gerações; nossos filhos e netos; o cidadão; crianças; pais; meninos; família tradicional; Igreja; Jesus; meninas; Brasil; pai, mãe, filho; instituição familiar criada por Deus; nossas escolas; nosso povo; legislação vigente; Estatuto da Criança e do Adolescente; pequeninos, coitados.

Participantes opositores

STF; mídia; alguns meios de comunicação; a militância LGBT; Rede Globo; esquerda marxista; ativismo LGBT e feminista; homossexuais; governo; esquerdistas; inferno; alguns que pensam de modo diferente; governo de esquerda; Retoria do Colégio Dom Pedro II; aqueles que defendem essa causa [ideologia de gênero]; OAB; Deputado Jean Wyllys; homens travestidos; prostitutas; um ator; um pedófilo; um criminoso; malucos.

A lei parte da regra. E a regra é muito clara na Constituição Federal [...]: a família, base da sociedade, é formada por homem, mulher e filhos; o modelo defendido pela sociedade brasileira está fundamentado em princípios cristãos;

A doença do Brasil está nas famílias que precisam de um governo que priorize o tratamento adequado; todo filho nasceu de uma mãe e tem um pai;

Há vários objetivos. Um deles é a criação da famosa luta de classes, conflitos sociais, além de tirar o foco da real crise que este País está passando, que é moral e ética, e dos escândalos de corrupção sem fim envolvendo seus apoiadores ideológicos e financiadores que estão no poder ninguém ataca a Igreja e fica impune;

Laicidade do Governo é laicidade da autoridade governamental do Executivo, mas é preciso entender que o nosso povo é cristão;

É um desrespeito à Constituição, à legislação vigente, ao Estatuto da Criança e do Adolescente; [...] para mim, não é ator, mas um pedófilo, um criminoso

Fonte: elaborado pelos autores, adaptado de Halliday e Matthiessen (2004) e dos Discursos e Notas Taquigráficas disponibilizados pela Câmara dos Deputados em seu sítio eletrônico.

Os excertos relacionados aos processos materiais anunciam eventos nefastos, situações de perigo, ocorrências indesejadas, de efeitos perniciosos. Nessas representações, os oradores vinculam a atuação de grupos e militâncias LGBTI, bem como a esquerda e seus apoiadores à destruição da família, à desvalorização da religião, à exposição das crianças a riscos e à erosão moral da sociedade. Nos processos comportamentais, são representadas atitudes negativas, conexas à atuação em prol de direitos LGBTI e da diversidade sexual, e positivas, de resistência, reportadas aos oradores e seus pares na defesa da família e do ideário cristão. A representação de sentimentos, nos processos mentais, mostra indignação, incredulidade, irresignação, inconformismo e tristeza para com a ideologia de gênero e seus males. Dentre os processos verbais, exortações, questionamentos e advertências são dirigidos aos pares e aos opositores. A identificação e a categorização de pares e opositores, inerente aos processos relacionais, apresenta uma díade em que as virtudes, a tradição, o sagrado, o país e o vulnerável representam o orador, ao passo que homossexuais, esquerdistas, prostitutas, pedófilos, criminosos, minorias dissidentes e inferno compartilham da mesma categoria. Afirmações peremptórias sobre as perspectivas do orador figuram nos processos existenciais, asseverando seus valores, princípios e interpretação do mundo como verdades universais.

Nessa senda, os processos identificados nos excertos em comento fazem parte da afirmação da pauta conservadora e de sua concretização, como explica Louis Althusser:

As ideias desaparecem enquanto tais (enquanto dotadas de uma existência ideal, espiritual), na medida mesmo em que se evidencia que sua existência estava inscrita nos atos das práticas reguladas por rituais definidos em última instância por aparelho ideológico. O sujeito, portanto, atua enquanto agente do seguinte sistema (enunciado em sua ordem de determinação real): a ideologia existente em um aparelho ideológico matéria, que prescreve práticas materiais reguladas por um ritual material, praticas essas que existem nos atos materiais de um sujeito, que age conscientemente segundo sua crença [...]. E enunciamos duas teses simultâneas: 1. Só há prática através de e sob uma ideologia; 2. Só há ideologia pelo sujeito e para o sujeito. (ALTHUSSER 1992:92-93).

Atentando para o fato de que discursos são práticas sociais circunstanciadas por formulações ideológicas e, ao mesmo tempo, locais de elaboração e difusão de ideologias, vê-se que a linguagem, em seu caráter social, é uma manifestação ideológica. No discurso, essa manifestação está condicionada pelo lugar de onde o orador fala, numa circunstância histórica e social que define os parâmetros do que é dito, constituindo o próprio sujeito (VOLÓCHINOV 2017).

Indícios de mudanças sociais costumam ser combatidos, dado o medo que as pessoas, em geral, têm de perderem sua posição na hierarquia social, ou de que sua identidade ou imunidade à exclusão sejam ameaçados (BAUMAN 2008). Esse combate ocorre também no plano político, elaborando-se mecanismos de resistência e controle das transformações sociais. Dentre esses, o nominado pânico moral pode ser descrito como forte reação coletiva a comportamentos diversos dos padrões normativos vigentes. Escolhas de termos como anticristãos, drogas,

miserável, satânico, diabólico, destruir e absurda, por exemplo, mostram a projeção de significados que os oradores fazem acerca das ações atribuídas a seus opositores, remetendo ao mal e ao medo. A ameaça ao *status quo* e o medo da mudança podem mobilizar mídia, opinião pública e agentes de controle social a fim de resistir às possíveis alterações (MISKOLCI 2007).

O contexto do pânico fortalece o conservadorismo, assim como o atual momento brasileiro, de agravamento da disputa entre duas correntes de opinião, representadas pelos ideais neoliberais, de um lado, e sociais desenvolvimentistas, de outro. Uma vez que cada corrente concebe a outra como equivocada, disputam entre si (BOITO JR. 2016). Em meio à desconfiança generalizada para com a classe política, a aprovação popular voltou-se àqueles que utilizam valores conservadores para evocar confiança nas pessoas, por vezes em manifestações retrógradas e antidemocráticas. (CLETO 2016). Nesse contexto estão inseridos os deputados autores do PDC 395/2016, autoproclamados conservadores.

Discursos fundados no pânico moral, em campanhas eleitorais ou em exercício de mandatos podem ser estudados conforme a perspectiva de Albert Hirschman (1992) sobre o discurso reacionário³, interpretados sob a tese da perversidade, a tese da futilidade e a tese da ameaça. Hirschman, sobre a perversidade das mudanças, identificou como se dá a argumentação reacionária contra a inovação, com base na possibilidade de os objetivos iniciais serem pervertidos. Quanto à tese da futilidade, os discursos expressam a impossibilidade de alteração das estruturas sociais centrais, sendo inúteis e ilusórias as tentativas. A tese da ameaça trata de mudanças que, embora pareçam desejáveis, seriam perigosas, pois colocariam em risco o *status quo*. O alicerce desses discursos está no questionamento da mudança e suas consequências. O custo da novidade seria excessivo, comparado aos módicos benefícios. Esses discursos abusam dos mitos e estereótipos para incutir o medo do novo e transmutar o progresso em regresso (HIRSCHMAN 1992).

Nesse patamar, é possível relacionar os excertos referidos à tese da ameaça, concebendo-os como de reação, uma vez que há fortes correntes de atuação contrapostas a avanços legislativos conquistados (BONETTI 2015). Com essa tônica, as falas de parlamentares ligados a grupos religiosos são permeadas por noções reducionistas da sexualidade e confusões sobre os conceitos de gênero, sexo e orientação sexual, reportando à Bíblia como verdade universal. Frequentemente, esses discursos afirmam que assegurar direitos aos LGBTIs seria o primeiro passo na aceitação da poligamia e na normalização da pedofilia, por exemplo (MESQUITA e PIERUCCHI 2016).

Envoltos por ideologias, os discursos são transversalizados por “significações/construções da realidade [...] construídas em várias dimensões das formas/sentidos das práticas discursivas e que contribuem para a produção, a reprodução ou a transformação das relações de dominação” (FAIRCLOUGH 2001:117). Ou seja, as ideologias que transpassam os discursos são também fenômenos simbólicos quando, em dada circunstância, exercem a função de instituir e manter relações de dominação.

³ Os termos reação e reacionário ganharam conotação negativa conforme crescia a influência da crença no progresso. Receberam a pecha de reacionários aqueles indivíduos que reagiram negativamente à Revolução Francesa. Atualmente, o termo reacionário comunga com ideias políticas, embora esteja atrelado à noção pejorativa (HIRSCHMAN, 1992).

Para Pierre Bourdieu (1989), o poder está em toda parte, mais ou menos evidente, e o poder simbólico, que não se deixa ver, só pode ser exercido quando houver cumplicidade entre os que o exercem e os que ignoram sua sujeição. Os sistemas simbólicos, por sua vez, são como instrumentos de conhecimento e comunicação e, quando vistos sob o prisma das funções políticas, refletem os interesses da classe dominante. Estes sistemas, que podem ser a ciência, a religião e também a linguagem, são histórica e socialmente construídos, e as ideologias neles verificadas servem a interesses particulares, ainda que se apresentem universais. No mesmo sentido, afirma Althusser (1989:42): “Em todas as práticas sociais (quer pertençam ao domínio da produção econômica, ao da ciência, ao da arte, ao do direito, ao da moral ou da política), os homens que atuam estão submetidos às ideologias correspondentes, independentemente da sua vontade e mais ou menos com uma total ignorância do assunto”.

A cultura dominante legitima desigualdades sociais, pela qual se formam hierarquias, mas também contribui para a formação da falsa consciência de integração do dominado, reforçando assimetrias. Isto importa dizer que o exercício do poder simbólico faz ver e crer, reiterar ou mudar a visão de mundo, a ação sobre ele e ele próprio, quando reconhecido pelo dominado (BOURDIEU 1989). O campo jurídico, em que se disputa o poder de dizer o direito, é um espaço de desigual distribuição de capital (econômico, cultural, político). O ordenamento jurídico, então, é produto de disputas de interesses em âmbito político, vinculando o direito ao poder simbólico inerente a essas disputas entre grupos dominantes e grupos dominados (AZEVEDO 2011).

Desse prisma, compreende-se que a produção do arcabouço legislativo é um mecanismo de exercício da dominação simbólica, quando consagra determinadas práticas em regras e informa ao conjunto de agentes quais são universais, aceitáveis. Esse efeito cumpre o papel de aumentar a autoridade social legitimada pela cultura e dar eficácia prática à coerção jurídica. Assim, a instituição jurídica contribui para impor uma representação da normalidade em que práticas destoantes são consideradas desviantes, anormais (BOURDIEU 1989), como ocorre com orientações sexuais e identidades de gênero.

Sabendo que no discurso as ideologias subjazem relações de poder, imperioso destacar sob que viés se difunde o conservadorismo em seu conteúdo. Países considerados democráticos, como o Brasil, parecem sustentar um sistema em que partidos políticos, como se fossem uma cartela de cores, variam entre matizes da direita (normalmente associada ao conservadorismo) para a esquerda (relacionada a pautas inovadoras, mas não necessariamente) e vice-versa. Essas condições dividem partidos, representantes e, em última instância, ideologias, entre conservadores e inovadores, tradicionalistas e progressistas (BOBBIO 1995).

Para Norberto Bobbio (1995), o principal diferenciador entre esquerda e direita é a percepção que cada um faz da noção de assimetrias, ponto em que se funda a necessidade, maior ou menor, de tratar desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade. Nas democracias modernas, esses conflitos ocorrem entre atores e partidos políticos, os quais, ainda que neguem, representam interesses de dados grupos ou classes (inferiores, medianas, superiores). Onde há alguma predominância religiosa, existindo diferença entre religiosos e

secularistas, as disparidades ideológicas influenciam nas formações de alianças e na consolidação de apoio político-partidário (MARIANO 2011).

Cabe refletir, nesse sentido, sobre o pensamento crítico de Althusser acerca da classe dominante e da sua ideologia: “[...] nenhuma classe é capaz de deter o poder estatal por um período prolongado sem, ao mesmo tempo, exercer sua hegemonia sobre e dentro dos Aparelhos Ideológicos de Estado” (1992:117). O autor defende a existência de um aparelho repressivo – o Estado – unificado, que pertence integralmente ao domínio público, e de uma pluralidade de aparelhos ideológicos de Estado, provenientes do domínio privado. Ambos os aparelhos apresentariam um sistema de duplo funcionamento: os ideológicos têm na ideologia sua função primária e na violência, a secundária; o repressivo funciona primariamente pela violência e secundariamente pela ideologia. Por esse prisma, é possível compreender que os aparelhos ideológicos não são somente os objetivos das disputas entre grupos, mas também os lugares dessas disputas e de seus acirramentos. A ideologia, indissociável dos discursos, é intermediada entre as classes dominantes e dominadas, e é na intermediação da ideologia dominante que se garante a harmonia e a ordem social, embora eivadas de tensões e conflitos. Althusser destaca o papel das instituições escolares nessa intermediação: “nenhum outro Aparelho Ideológico de Estado tem a audiência obrigatória (e gratuita) da totalidade das crianças na formação social capitalista, oito horas por dia, durante cinco ou seis dias por semana” (1992:122). O interesse e as reiteradas referências às escolas e à educação, marcantes nos excertos analisados, podem ser assim melhor elucidados.

O conservadorismo contemporâneo, no Brasil, está associado aos aspectos mais à direita do espectro político, aproximando-se de ideias consideradas reacionárias. A direita influenciou os eleitores notoriamente conservadores simultaneamente àqueles que querem e esperam manter a hegemonia de seus interesses. Igualmente, atrai categorias sociais não necessariamente desprivilegiadas, mas inseridas em contextos periféricos se comparadas a camadas mais altas (SOUZA 2015).

A atuação da FPE comprova a força do conservadorismo no Congresso Nacional, embora a noção de bancada evangélica una e uniforme, funcionando como um organismo, seja inverídica. De fato, há muitas dissidências dentro da bancada, verificando-se posicionamentos dissonantes quanto a temas variados. A temática da família e sua proteção é unânime, todavia, perpassando discursos e se destacando como instrumento de construção da imagem pública dos parlamentares que se identificam como evangélicos. A FPE, que contempla variabilidade de partidos, demonstra certa unidade e estratégia no que tange a obstrução de direitos reprodutivos e sexuais. Isso se reflete na uniformidade dos discursos utilizados na justificação de votos em Sessões Parlamentares, estrategicamente revestidos de caráter técnico e jurídico, tentando fundamentá-los na CF/88 (TREVISAN 2013).

O avanço do conservadorismo religioso no Brasil é acompanhado pelo crescimento progressivo da influência de grupos religiosos entre a população, notadamente evangélicos neopentecostais. Nos últimos anos, reivindicações por renovação política, segurança, moralidade da administração pública, além do desgaste dos governos progressistas propiciaram ambiente

adequado para que políticos conservadores ascendessem (TREVISAN 2013). Esta reação conservadora pode ser compreendida como politização reativa, o que Juan Marco Vaggione designa “como uma forma de entender a maneira em que setores conservadores religiosos se articulam frente aos movimentos feministas e de minorias sexuais” (VAGGIONE 2005:59, tradução nossa). Trata-se de um movimento reativo de segmentos religiosos, que se contrapõe à agenda política dos movimentos LGBTI e feministas, reconfigurando-se na cena política.

Esses segmentos exercem influência sobre os legisladores, reclamando a manutenção de valores e tradições que lastreiam leis criticadas pelos LGBTIs, por exemplo. A mobilização desses segmentos também intenta impedir, ou mesmo reverter, conquistas já obtidas pelas minorias. A ação das igrejas evangélicas pentecostais neste sentido é notória, uma vez que incentiva seus membros (pastores, bispos, diáconos, etc.) a concorrerem às eleições no intuito de influenciarem deliberações legislativas quando no exercício do mandato. O caráter reativo dessa mobilização de setores religiosos se revela nas suas justificativas, com lastro na defesa da ordem tradicional, considerada natural e fundada em seus valores, crenças e princípios, que a agenda política dos grupos vulneráveis ameaça (VAGGIONE 2005).

Tendo em vista que a laicidade dos Estados surge para, rejeitadas as opções de opressão das minorias e de extinção da diversidade religiosa, viabilizar o convívio das diferentes culturas, depreende-se que ela seja condição de existência de uma sociedade democrática e de valores plurais (RIOS, 2015). Isso implica em atenção e cuidado nas manifestações e discursos daqueles que atuam em nome do Estado, sejam membros dos Poderes Executivo, Judiciário e, principalmente, Legislativo, pois as imunidades de que gozam os parlamentares não podem servir de escusa para manifestações de cunho discriminatório ou que visem a tolher direitos. A imunidade parlamentar deve estar em consonância com a ideia de igualdade e preservação da dignidade humana, entre outros aspectos, cujo alheamento representaria “passe livre para atacar a tudo e a todos” (VERONESE 2006:145).

O ato discursivo, por um procedimento racional, infere conclusões a partir de premissas, ou seja, de “enunciados negativos ou afirmativos sucessivos e concatenados”. (ABBAGNANO 2007:289). Mais do que ação individual, é uma prática social pela qual se pode influir sobre o mundo. Há “uma relação dialética entre discurso e estrutura social” (FAIRCLOUGH 2001:89), uma vez que o discurso contribui para a construção da identificação dos sujeitos em sociedade e de sistemas de conhecimento e crença, auxiliando a reproduzir ou transformar realidades. Como prática política, cria, modifica e sustenta relações de poder. Como prática ideológica “constitui, naturaliza, mantém e transforma os significados do mundo, de posições diversas nas relações de poder” (FAIRCLOUGH 2001:95). Assim, “não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas aquilo por que, pelo que se luta” (FOUCAULT 1996:10). É fundamental, nessa senda, refletir sobre o potencial dos discursos para criar categorias de exclusão, e sua ascendência sobre processos deliberativos que culminem em restrições de direitos, como no caso analisado.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O comportamento do Poder Legislativo não pode ser explicado somente com variáveis institucionais. Sendo uma coletividade de representantes, cujas posições políticas não estão perpetuamente alinhadas, ele não pode ser sempre entendido como um ator único. Seu funcionamento como instância de governo faz com que suas decisões sejam resultado da vontade da maioria, mas os membros dessa maioria não têm todos as mesmas preferências, e essas variações afetam a dinâmica interna desse poder. Há questões que atravessam as divisões partidárias e provocam alinhamentos que não reproduzem o padrão situação-oposição, e o entendimento mais amplo do funcionamento do Legislativo ganha com o mapeamento dessas questões, dos parlamentares sensíveis a elas e do seu impacto na relação com o Executivo.

Entre essas questões transversais aos partidos estão tanto a pauta conservadora religiosa quanto a defesa de direitos de grupos minoritários, em especial aqueles relacionados à sexualidade. A compreensão das razões que alçaram a religiosidade e a sexualidade ao debate político exige a ampliação dos quadros teóricos e metodológicos usualmente empregados para os estudos dessas questões. Por muito tempo, esses temas foram elaborados e observados à margem das arenas políticas. Contudo, nas últimas décadas, vêm ganhando relevância nos cenários públicos do Brasil e do mundo, assumindo centralidade nas agendas políticas e legais contemporâneas, tanto isoladamente quanto em suas múltiplas e complexas interações.

Embora a laicização do Estado tenha fomentado o pluralismo religioso, verifica-se a reivindicação de espaços ativos na cena política por grupos conservadores, cuja atuação obsta o exercício de direitos por sujeitos vulneráveis, tais quais LGBTIs. Com fulcro na religião, esses grupos conservadores têm sido beneficiados pelo momento presente, de acirramento da polarização entre esquerda e direita, aliando-se a esta última, dadas suas afinidades ideológicas, na busca pela ampliação de seus espaços de poder. Num ambiente de escassez de recursos e popularidade, o governo continuará precisando de votos no Congresso e os parlamentares conservadores, nas urnas. A incorporação pela base de apoio ao governo de grupos religiosos pode colocar em risco garantias típicas do Estado contemporâneo, como a sua laicidade e a defesa de liberdades individuais.

A ideia de dessecularização filia-se à noção de politização reativa, em que atores políticos fazem uso de discursos reacionários como forma de criarem obstáculos aos avanços de direitos sexuais e reprodutivos e aos direitos das mulheres e LGBTIs. A reafirmação de grupos religiosos nas arenas deliberativas tem razões variadas, de grande complexidade, porém é possível dizer que questões de gênero e sexualidade são as pautas a que mais se opõe a atuação da Frente Parlamentar Evangélica no Congresso Nacional. É sobre esses temas que se percebe de forma mais contundente os elementos de cunho religioso nos discursos, caracterizados pelo tom moral no qual se propõe uma ordem social conservadora e tradicional. A prática discursiva desses parlamentares, enquanto fenômeno social, intensifica a discriminação contra minorias sexuais e de gênero, pressionando o Estado para que mantenha um sistema notoriamente desigual.

As disputas por poder e as relações de dominância permeiam os discursos analisados

criticamente segundo os processos de transitividade e a Gramática Sistêmico-Funcional. Nelles, os emissores contrariam mudanças sociais e, com base no exercício do poder simbólico, buscam reafirmar ou tornar universais traços de um padrão de conduta, qual seja, o padrão heteronormativo. Pelas escolhas de termos, elementos e conotação dos discursos, os parlamentares procuram representar a sua visão de mundo como a aceitável e normal, caracterizando o diferente como patológico e anormal. Ainda, os discursos mostram-se constituídos sob a égide do pânico moral e em consonância com a tese da ameaça, dentre as quais, a manifestação mais recorrente versa sobre os perigos para a família tradicional, conforme o que denominam ideologia de gênero avança sobre as instituições.

De modo semelhante ao que ocorre com as demais frentes parlamentares, a FPE é pluripartidária, e atua estrategicamente abordando tendências ideológicas comuns a seus membros, de forma a defender agendas conjunturais. Compõe, assim, uma forma de atender às demandas de segmentos variados da sociedade, rompendo barreiras partidárias. Na afirmada defesa dos interesses dos grupos evangélicos, a FPE opõe-se diametralmente a projetos e iniciativas legais que, conforme alegam suas lideranças, ofendem valores cristãos e cânones bíblicos. Por essa lógica, combate o reconhecimento e a representação de LGBTIs, assim como a garantia legal de seus direitos, ao argumento da defesa da família, da sociedade, da moral e dos bons costumes.

Tratam-se de reações políticas, fundadas no âmbito religioso, que repudiam a diversidade sexual, protagonizadas por atores em cuja percepção a consolidação da cidadania, a visibilidade e a aceitação de LGBTIs significa forte ameaça a seus valores, *status* e à própria ordem social. Sobretudo no que concerne aos discursos de parlamentares, é preciso ter em conta que manifestações conservadoras acerca da intersecção religiosidade e sexualidade derivam de interpretações singulares da realidade e representações de experiências imbricadas à ideologia. Sustenta-se que, para a garantia de direitos de grupos sociais vulneráveis, o ordenamento jurídico deve refletir a secularização do Estado, admitindo-se que a sociedade pode caminhar na mão contrária.

Os discursos conservadores de parlamentares religiosos aparecem cada vez mais revestidos de argumentos técnicos, demonstrando que estão atentos à necessidade de aprimorar suas justificativas e embasamentos. Dessa forma, mobilizam argumentos provenientes de outros campos, conectados por relações interdiscursivas, replicando e ressignificando elementos em formações ideológicas antagonistas às de seus opositores na cena pública. Os campos discursivos avaliados no presente estudo notabilizam os significados que os oradores desejam imprimir às suas manifestações. Os processos e elementos empregados se tornam evidentes quando se amplia o panorama do discurso para além do que é dito, abrangendo-se o contexto sócio-histórico. Igualmente, observa-se que o significado do discurso é conformado tanto na sua emissão quanto na recepção, ou seja, tanto pelas escolhas de quem o produz quanto pela recepção e identificação que quem o recebe.

A Análise Crítica do Discurso é, então, uma ferramenta produtiva para a compreensão das dinâmicas de atuação de grupos de interesse no e junto ao Poder Legislativo, uma vez que

não se ocupa somente da exegese ou de um sentido universal, mas de todas as articulações subjacentes aos textos discursivos. Importa, à vista disso, examinar a elaboração, a conjuntura, a execução e a recepção dos discursos que estão em permanente construção, continuamente movimentando aparatos simbólicos e legais, inseridos em disputas de poder. Nesse sentido, sua aplicação é particularmente útil no estudo de bancadas ou frentes parlamentares, cujas dinâmicas transbordam o espectro partidário, ainda mais quando suas pautas transversais ganham relevância no debate político.

Ao tornar menos estável o comportamento dos integrantes da coalizão de apoio ao governo, essas pautas transversais têm impacto direto na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, e chamam a atenção para dois argumentos correntes sobre o sistema político brasileiro. De um lado reforçam a importância da capacidade do presidente em controlar a agenda, a fim de evitar assuntos que dividam a coalizão. De outro, são mais um indício da insuficiência dos partidos com maior presença no Congresso em canalizar os diversos interesses da sociedade, pois a defesa ou repulsa a alguns assuntos não tem correspondência exata no quadro partidário. Em tempo, vale ressaltar que a correspondência entre interesses de grupos sociais e representação partidária é uma construção teórica, talvez desejável, mas nem sempre aferida. O exercício parlamentar pode elaborar, direcionar ou ampliar pautas, que nem sempre estão estritamente relacionadas à representação. A ADC, diferente das abordagens mais convencionalmente adotadas para as análises sobre o Poder Legislativo, impele os pesquisadores a adotarem posicionamentos ante as tensões existentes entre a pretensa racionalidade científica e a adoção de práticas acadêmicas mais reflexivas, comprometidas e situadas, contribuindo ainda mais para o debate ao incorporar uma perspectiva crítica às Ciências Sociais.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABBAGNANO, Nicola. 2007. Dicionário de Filosofia. Tradução de Alfredo Bosi. 5ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1232 p.
- ALMEIDA, Acir. 2018. Governo presidencial condicionado: delegação e participação legislativa na Câmara dos Deputados. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, IESP/UERJ, 161 p.
- ALMEIDA, Ronaldo de. 2017. A onda quebrada - evangélicos e conservadorismo. Cadernos Pagu, Campinas, n. 50, e175001, Epub jun. 26, 2017. Disponível em: <encurtador.com.br/aevXo>. Acesso em: 30 abr. 2018.
- ALTHUSSER, Louis. 1989. A transformação da filosofia: seguido de Marx e Lênin perante Hegel. São Paulo, Edições Mandacarú, 128 p.
- ALTHUSSER, Louis. 1992. Aparelhos ideológicos do Estado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 127 p.
- AMORIM NETO, Otávio; SANTOS, Fabiano. 2003. O segredo ineficiente revisito: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. Dados, v. 46, n. 4, p. 661-698.
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli. 2011. A força do direito e a violência das formas jurídicas. Revista de Sociologia Política, Curitiba, v. 19, n. 40, out., p. 27-41. Disponível em: <en-

- curtador.com.br/jkKQS>. Acesso em 12 mai. 2018.
- BARRETO, Andreia; ARAÚJO, Leila; PEREIRA, Maria Elisabete (orgs.). 2009. Gênero e diversidade na escola: formação de professoras/es em gênero, orientação sexual e relações étnico-raciais. Rio de Janeiro: Centro Latino Americano em Sexualidade e Direitos Humanos – IMS/UERJ, 267 p.
- BAUMAN, Zigmunt. 2008. O medo líquido. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 240 p.
- BERGER, Peter. 2000. A dessecularização do Mundo: uma visão global. *Religião e Sociedade*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 9-23. Disponível em: <encurtador.com.br/bgmpQ>. Acesso em 05 mai. 2018.
- BOBBIO, Norberto. 1995. Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política. São Paulo: Editora da UNESP, 129 p.
- BOITO JR., Armando. 2016. Os atores e o enredo da crise política. In: JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo (orgs.). Por que gritamos golpe? Para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo: Boitempo, p. 23-28. Disponível em: <encurtador.com.br/fnq15>. Acesso em 05 mar. 2018.
- BONETTI, Aline de Lima. 2015. Entre armadilhas ideológicas e confusões propositais: reflexões sobre a polêmica em torno da “ideologia de gênero”. In: BONETTI, Aline de Lima; SILVA, Fabiane Ferreira da. (orgs.). Gênero, interseccionalidades e feminismos: desafios contemporâneos para a educação. São Leopoldo: Oikos, p.47-62.
- BOURDIEU, PIERRE. 1989. O poder simbólico. Lisboa: Difel, 331 p.
- BRAGA, Fernando. 1997. Conservadorismo, liberalismo e social-democracia: um estudo de direito político. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 133, jan./mar., p. 183-190. Disponível em: <encurtador.com.br/fluzJ>. Acesso em: 12 abr. 2018.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Discursos e Notas taquigráficas. Discursos Proferidos em Plenário. Sessão: 288.1.55.O, 30 set. 2015. Deputado Sr. Flavinho (PSB-SP). Regozijo com a aprovação do Estatuto da Família, na respectiva Comissão Especial. Defesa de políticas públicas de preservação e valorização da família. Repúdio à tentativa de inclusão da ideologia de gênero nas escolas públicas. Disponível em: <encurtador.com.br/cfDOP>. Acesso em: 13 mar. 2018.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Discursos e Notas taquigráficas. Discursos Proferidos em Plenário. Sessão: 326.1.55.O, 27 out. 2015. Deputada Sra. Geovania de Sá (PSDB-SC). Críticas à abordagem do Exame Nacional do Ensino Médio de temas relativos à violência contra a mulher e à ideologia de gênero. Contrariedade à discussão sobre a descriminalização do porte de drogas pelo Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <encurtador.com.br/huDUY>. Acesso em: 09 mar. 2018.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Discursos e Notas taquigráficas. Discursos Proferidos em Plenário. Sessão: Sessão: 009.2.55.O, 18 fev. 2016. Deputado Sr. Ronaldo Nogueira (PTB-RS). Bloco/PTB-RS. Pela ordem. Disponível em: <encurtador.com.br/dpQR7>. Acesso em: 03 mar. 2018.

- BRASIL. Câmara dos Deputados. Discursos e Notas taquigráficas. Discursos Proferidos em Plenário. Sessão: 012.2.55.O, 23 fev. 2016. Deputado Sr. Professor Victório Galli (PS-C-MT). Repúdio ao programa Amor & Sexo, da Rede Globo de televisão, em face da afronta a valores morais e éticos e do incentivo à liberdade sexual. Disponível em: <encurtador.com.br/mvW14>. Acesso em: 04 mar. 2018.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Discursos e Notas taquigráficas. Discursos Proferidos em Plenário. Sessão: 013.2.55.O, 24 fev. 2016. Deputado Sr. Pastor Eurico (PHS-PE). Preocupação com propagação da ideologia de gênero na sociedade. Desacordo com publicações aprovadas pelo Ministério da Educação para distribuição nas escolas em Estados e Municípios. Disponível em: <encurtador.com.br/gOTX7>. Acesso em 05 mar. 2018.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Discursos e Notas taquigráficas. Discursos Proferidos em Plenário. Sessão: 080.2.55.O, 13 abr. 2016. Deputado Sr. Pr. Marco Feliciano (PSC-SP). Decadência religiosa na Europa. Tentativa de enfraquecimento da religião no Brasil por governos de esquerda. Disponível em: <encurtador.com.br/gqsEK> Acesso em 05 mar. 2018.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Discursos e Notas taquigráficas. Discursos Proferidos em Plenário. Sessão: 084.2.55.O, 15 abr. 2016. Deputado Sr. (PTN-RJ). Bloco/ PTN-RJ. Como Líder. Disponível em: <encurtador.com.br/bjkTY> Acesso em 05 mar. 2018.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Discursos e Notas taquigráficas. Discursos Proferidos em Plenário. Sessão: 108.2.55.O, 04 mai. 2016. Deputado Sr. Silas Câmara (PRB-AM). Necessidade de pacificação da sociedade em favor do Brasil independentemente do resultado do julgamento do processo de impeachment da Presidente da República, Dilma Rousseff. Abandono, pela Chefe do Poder Executivo, de compromissos com a família e com a vida. Disponível em: <encurtador.com.br/egxLo> Acesso em 07 mar. 2018.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Discursos e Notas taquigráficas. Discursos Proferidos em Plenário. Sessão: 111.2.55.O, 05 mai. 2016. Deputado Sr. Gilberto Nascimento (PSC-SP). Transcurso do Dia das Mães. Homenagem à genitora do orador. Contrariedade à extinção do Dia das Mães e do Dia dos Pais no calendário escolar. Disponível em: <encurtador.com.br/mBFX8>. Acesso em 05 mar. 2018.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Discursos e Notas taquigráficas. Discursos Proferidos em Plenário. Sessão: 132.2.55.O, 01 jun. 2016. Deputado Sr. Ronaldo Fonseca (PROS-DF). Perplexidade com estupro de adolescente no Estado do Rio de Janeiro. Crítica à pauta de Governo de esquerda de introdução do debate sobre sexualidade entre as crianças em idade escolar. Repúdio à tentativa de desmoralização e desestruturação do Governo Michel Temer. Legalidade do processo de impeachment contra a Presidente da República afastada, Dilma Rousseff. Disponível em: <encurtador.com.br/fxINO>. Acesso em 05 mar. 2018.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Discursos e Notas taquigráficas. Discursos Proferidos em

- Plenário. Sessão: 231.2.55.O, 20 set. 2016. Deputado Sr. Sóstenes Cavalcante (DEM-RJ). Repúdio ante decisão do Colégio Pedro II, na cidade do Rio de Janeiro, de apoio à ideologia de gênero e de liberação para uso de saia por meninos. Solicitação ao Ministro da Educação, Mendonça Filho, de providências junto ao colégio. Disponível em: <encurtador.com.br/oMNY5>. Acesso em 07 mar. 2018.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Discursos e Notas taquigráficas. Discursos Proferidos em Plenário. Sessão: 086.3.55.O, 20 abr. 2017. Deputado Sr. Hidekazu Takayama (PSC-PR). Posicionamento do PSC contrário à argumentação da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB em defesa do reconhecimento do casamento entre pessoas do mesmo sexo. Disponível em: <encurtador.com.br/kvzK4>. Acesso em 08 mar. 2018.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Discursos e Notas taquigráficas. Discursos Proferidos em Plenário. Sessão: 253.3.55.O, 13 set. 2017. Deputado Sr. Elizeu Dionizio (PSDB-MS). Denúncia de ofensa à fé cristã em exposição patrocinada pelo Santander Cultural. Disponível em: <encurtador.com.br/dzJTY>. Acesso em 09 mar. 2018.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Discursos e Notas taquigráficas. Discursos Proferidos em Plenário. Sessão: 284.3.55.O, 02 out. 2017. Deputado Sr. Diego Garcia (PHS-PR). Repúdio à incitação à pedofilia por ator na realização de performance no Museu de Arte Moderna de São Paulo. Anúncio de convocação do ator pela Comissão de Seguridade Social e Família e pela Comissão de Cultura para esclarecimentos. Disponível em: <encurtador.com.br/DKPX7>. Acesso em 05 mar. 2018.
- BRASIL. Constituição. 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 292 p.
- BRASIL. Decreto 8.727, de 28 de abril de 2016. Dispõe sobre o uso do nome social e o reconhecimento da identidade de gênero de pessoas travestis e transexuais no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <encurtador.com.br/RST69>. Acesso em 10 abr. 2018.
- BRASIL. Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo (PDC) 395 de 2016. Susta o Decreto 8.727, de 28 de abril de 2016, que “Dispõe sobre o uso do nome social e o reconhecimento da identidade de gênero de pessoas travestis e transexuais no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”. Brasília, Câmara dos Deputados. Disponível em: <encurtador.com.br/duyPY>. Acesso em: 10 abr. 2018.
- BRASIL. Registro da Frente Parlamentar Evangélica do Congresso Nacional, de 21 de outubro de 2015. Reúne Deputados Federais e Senadores preocupados em fiscalizar os programas e as políticas governamentais, voltadas à proteção da família, da vida humana e dos excluídos e acompanhar a execução das mesmas, bem como participar do aperfeiçoamento da legislação brasileira no interesse da sociedade e ainda do debate dos grandes temas nacionais. Brasília, Congresso Nacional. Disponível em: <encurtador.

com.br/svzU7>. Acesso em: 12 mar. 2018.

- BRASIL. Requerimento de Informação (RIC) 565 de 2015. Requer ao Ministro de Estado da Educação Saúde informações sobre o Documento Final do CONAE 2014, assinado e apresentado pelo Fórum Nacional de Educação, como passo na articulação da educação nacional como política de Estado, no qual define, contrariamente ao que foi estabelecido durante a votação do PNE nesta casa, a ideologia de gênero como diretriz obrigatória para o PNE, o planejamento e as políticas educacionais no Brasil. Brasília, Câmara dos Deputados. Disponível em: <encurtador.com.br/cvDT9>. Acesso em 24 abr. 2018.
- BUTLER, Judith. 2015. Quadros de Guerra: quando a vida é passível de luto?. Tradução de Sérgio Tadeu de Niemeyer Lamarão e Arnaldo Marques da Cunha; revisão de tradução de Marina Vargas; revisão técnica de Carla Rodrigues. 1ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 288 p.
- CANABARRO, Ronaldo. 2013. História e direitos sexuais no brasil: o movimento LGBT e a discussão sobre a cidadania. In: HEINSFELD, Adelar; RECKZIEGEL, Ana Luiza Setti; MACHADO, Ironita A. Policarpo (orgs.) Anais Eletrônicos do II Congresso Internacional de História Regional. Programa de Pós-Graduação em História da Universidade de Passo Fundo. Disponível em: <encurtador.com.br/mrQV1>. Acesso em: 10 mar. 2018.
- CEZÁRIO, Joelma; KOTLINSKI, Kelly; NAVARRO, Melissa (orgs.). 2007. Legislação e Jurisprudência LGBTTTT. Brasília: Anis – Instituto de Bioética, Direitos Humanos e Gênero e Associação Lésbica Feminista de Brasília Coturno de Vênus. 316 p.
- CHAUÍ, Marilena. 2004. O retorno do teológico-político. In: CARDOSO, Sergio (Org.). Retorno ao republicanismo. Belo Horizonte: UFMG, p. 93-133.
- CLETO, Murilo. 2016. O triunfo da antipolítica. In: JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo (orgs.). Por que gritamos golpe? Para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo: Boitempo, p. 35-39. Disponível em: <encurtador.com.br/npvM1>. Acesso em 05 mar. 2018.
- FAIRCLOUGH, Norman. 2001. Discurso e mudança social. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 316 p.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. 1999. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 232 p.
- FOUCAULT, Michel. 1996. A ordem do discurso: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. Tradução de Laura Fraga de Almeida Sampaio. 3ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 80 p.
- FREITAS, Andréa. 2016. O presidencialismo da coalizão. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, 150 p.
- FUZER, Cristiane; TICKS, Luciane; CABRAL, Sara Regina Scotta. 2012. Análise sistêmico-funcional como suporte para a leitura de textos: o caso da Cerveja Devassa. RBLA, Belo Horizonte, v. 12, n. 4, p. 883-909. Disponível em: <encurtador.com.br/gsFP9>. Acesso

em: 11 mar. 2018.

- HALLIDAY, Michael A. K.; MATTHIESSEN, Christian M. I. M. 2004. An introduction to functional grammar. 3rd ed. New York, Oxford University Press, 700 p.
- HIRSCHMAN, Albert O. 1992. A retórica da intransigência: perversidade, futilidade e ameaça. São Paulo: Companhia das Letras, 152 p.
- KLEIN, Remí. 2015. Questões de Gênero e Sexualidade nos Planos de Educação. Coisas do Gênero: Revista de Estudos Feministas em Gênero e Religião. São Leopoldo, v.1, n. 2, ago./dez., p. 145-156. Disponível em: <encurtador.com.br/avV39> Acesso em: 12 mar. 2018.
- KNAPP, Markus. 2011. Fé e saber em Jürgen Habermas: a religião numa sociedade “pós-secular”. Interações – Cultura e Comunidade, Uberlândia, v. 6, n. 10, jul./dez., p. 179-192. Disponível em: <encurtador.com.br/pAIJK> Acesso em: 19 abr. 2018.
- LAKATOS, Imre. 1978. The methodology of scientific research programmes. Philosophical Papers v.1. Cambridge : Cambridge University. 250p.
- LEEUWEN, Theo Van. 2008. Discourse and practice: new tools for critical discourse analysis. New York: Oxford University Press, 172 p.
- MANCUSO, Wagner. 2004. O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. Dados, v. 47, n. 3, p. 505-547.
- MARIANO, Ricardo. 1996. Igreja Universal Do Reino De Deus: A Magia Institucionalizada. Revista USP, n.31, p. 120-131.
- MARIANO, Ricardo. 2002. Secularização do Estado, Liberdades e Pluralismo Religioso. Trabalho apresentado no III Congreso Virtual de Antropología y Arqueología. Disponível em: <encurtador.com.br/coqMX> Acesso em: 12 mar. 2018.
- MARIANO, Ricardo. 2003. Efeitos da secularização do Estado, do pluralismo e do mercado religiosos sobre as igrejas pentecostais. Civitas, Porto Alegre, v. 3, 1, jun., p. 111-125.
- MARIANO, Ricardo. 2011. Laicidade à brasileira: católicos, pentecostais e laicos em disputa na esfera pública. Civitas, Porto Alegre, v. 11, n. 2, p. 238-258, maio-ago. Disponível em: <encurtador.com.br/almov>. Acesso em: 19 abr. 2018.
- MESQUITA, Daniele Trindade; PIERUCCHI, Juliana. 2016. Não apenas em nome de Deus: discursos religiosos sobre homossexualidade. Psicologia & Sociedade, v.28, n.1, p. 105-114. Disponível em: <encurtador.com.br/cnLPU>. Acesso em 05 mai. 2018.
- MISKOLCI, Richard. 2007. Pânicos morais e controle social: reflexões sobre o casamento gay. Cadernos Pagu, Campinas, n. 28, jan.-jun., p. 101-128. Disponível em: <encurtador.com.br/guKUX>. Acesso em 05 abr. 2018.
- PANASIEWICZ, Roberlei. 2008. Fundamentalismo Religioso: história e presença no cristianismo. In: ALBUQUERQUE, Eduardo Basto (org.). Anais do X Simpósio da Associação Brasileira de História das Religiões – “Migrações e imigrações das religiões”. Assis, ABRH/UNEP. Disponível em: <encurtador.com.br/bADG9>. Acesso em: 19 abr. 2018.

- PEREIRA, Carlos; MULLER, Bernardo. 2000. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 43, p. 45-67.
- PIERUCCI, Antônio Flávio. 1998. Secularização em Max Weber: da contemporânea serventia de voltarmos a acessar o velho sentido. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 13, n. 37, jun. p. 129-158. Disponível em: <encurtador.com.br/anpq6>. Acesso em: 19 abr. 2018.
- RAMALHO, Viviane; REZENDE, Viviane de Melo. 2011. Análise de discurso (para a) crítica: o texto como material de pesquisa. Campinas: Pontes Editores, 194 p.
- RIOS, Roger Raupp. 2015. A laicidade e os desafios à democracia no Brasil: neutralidade e pluriconfessionalidade na Constituição de 1988, in NARDI, Henrique Caetano, MACHADO, Paula Sandrine e SILVEIRA, Raquel da Silva (orgs.). *Diversidade sexual e relações de gênero nas políticas públicas: o que a laicidade tem a ver com isso?* Porto Alegre: ABRAPSO, p. 17-38. Disponível em: <encurtador.com.br/moqw9>. Acesso em: 16 mai. 2018.
- SANCHES, Patrícia Côrrea. 2011. Mudança de nome e da identidade de gênero. In: DIAS, Maria Berenice (Coord.). *Diversidade sexual e direito homoafetivo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, p. 425-444.
- SOUSA SANTOS, Boaventura de. 2014. *Se Deus fosse um ativista dos direitos humanos*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 174p.
- SANTOS, Fabiano. 2003. *O poder legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte, Editora da UFMG, 251 p.
- SANTOS, Manoel Leonardo. 2014. Representação de interesses na Câmara dos Deputados: o lobby e o sucesso da agenda legislativa da indústria. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos* n. 1, p. 52-79.
- SANTOS, Manoel; SILVA, Mariana; FIGUEIREDO FILHO, Dalson; ROCHA, Enivaldo. 2015. Financiamento de campanha e apoio parlamentar à agenda legislativa da Indústria na Câmara dos Deputados. *Opinião Pública* v. 21, n. 1, p. 33-59.
- SÉGUIN, Elida. 2002. *Minorias e grupos vulneráveis: uma abordagem jurídica*. Rio de Janeiro: Forense, 252 p.
- SOUZA, Jamerson Murillo Anunciação de. 2015. O conservadorismo moderno: esboço para uma aproximação. *Serviço Social e Sociedade*, n. 122, p. 199-223. Disponível em: <encurtador.com.br/ivxBZ>. Acesso em 12 mai. 2018.
- SUASSUNA, Jaqueline Coêlho. 2016. Ideologia e alteridade nos discursos sobre a liberalização do aborto no Brasil. *Diálogo das Letras, Pau dos Ferros*, v. 5, n. 1, jan./jun., p. 283-297. Disponível em: <encurtador.com.br/ilqJX>. Acesso em: 11 mar. 2018.
- TREVISAN, Janine Benderovicz. 2013. *A Frente Parlamentar Evangélica: força política no estado laico brasileiro*. Numen: Revista de estudos e pesquisa da religião, Juiz de Fora,

v. 16, n. 1, p. 581-609. Disponível em: <encurtador.com.br/bINPR>. Acesso em: 09 mai. 2018.

VAGGIONE, Juan Marco. 2005. Entre reactivos y disidentes: desandando las fronteras entre lo religioso y lo secular. In: Ford Foundation, International Women's Health Coalition, Global Fund for Women, United Nations Development Fund for Women. La trampa de la moral única: argumentos para una democracia laica, p. 56-65. Lima: Mayo, Disponível em: <encurtador.com.br/hyPR7>. Acesso em: 16 mai. 2018.

VERONESE, Osmar. 2006. Inviolabilidade parlamentar: do senador ao vereador. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 171 p.

VITAL, Christina; LOPES, Paulo Victor Leite. 2012. Religião e Política: uma análise da atuação de parlamentares evangélicos sobre direitos das mulheres e de LGBTs no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 232 p.

VOLÓCHINOV, Valentin (Mikhail Bakhtin). 2017. Marxismo e filosofia da linguagem: problemas fundamentais do método sociológico na ciência da linguagem. Tradução, notas e glossário de Sheila Grillo e Ekaterina Vólkova. Américo; ensaio introdutório de Sheila Grillo. São Paulo: Editora 34, 376p.

RELIGIÃO E POLÍTICA NO PARLAMENTO BRASILEIRO: O DEBATE SOBRE DIREITOS HUMANOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

ANTONIO TEIXEIRA DE BARROS
CRISTIANE BRUM BERNARDES
JÚLIO ROBERTO DE SOUZA PINTO

RESUMO

O artigo analisa o discurso dos parlamentares evangélicos na Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) da Câmara dos Deputados do Brasil. O objetivo é entender como a articulação entre o campo político e o campo religioso ocorre nos discursos dos líderes parlamentares religiosos. O corpus da análise é formado pelo material coletado nas atas das reuniões da CDHM. O foco da análise é sobre os assuntos que o imaginário hegemônico da modernidade destinou ao espaço privado e que revelam a interação entre religião e sexualidade, na perspectiva cultural/identitária. Como exemplos empíricos, usamos os debates sobre os seguintes temas: família, aborto, mulher e homossexualidade. Em todos os temas analisados, o principal argumento mobilizado pelos parlamentares religiosos diz respeito à “defesa” de atores sociais ameaçados, essencialmente, por visões morais de mundo diferentes daquelas professadas pelo grupo. Por meio dessa estratégia discursiva, esses parlamentares transformam controle em “cuidado”, coação em “proteção”. Famílias, crianças e mulheres precisam ser “protegidas” de homossexuais, de governos de esquerda que com eles pactuam e de mulheres que não professam os valores identificados com o patriarcalismo.

PALAVRAS-CHAVE

Religião e política; Discurso político; Discurso religioso; Direitos humanos.

RELIGION AND POLITICS IN THE BRAZILIAN CHAMBER OF DEPUTIES: THE DISCUSSION ABOUT HUMAN RIGHTS IN LEGISLATIVE COMMITTEES

ABSTRACT

This article analyzes the evangelical parliamentarians' discourse within the Human Rights and Minorities Committee (CDHM) of the Brazilian Chamber of Deputies. The objective is to understand how the articulation between the political field and the religious field occurs in the religious parliamentary leaders' speeches. The analysis corpus is formed by material collected from the CDHM meetings minutes. The analysis focus is on the issues that the hegemonic imaginary of modernity destined to the private space and that reveal the interaction between religion and sexuality, in the cultural/identitarian perspective.

As empirical examples, we use the debate on family, abortion, women and homosexuality. In all the themes analyzed, the main argument mobilized by religious parliamentarians concerns the "defense" of social actors threatened, essentially, by moral visions of the world different from those professed by the group. Through this discursive strategy, these parliamentarians transform control into "care", coercion into "protection." Families, children and women need to be "protected" from homosexuals, from left-wing governments that agree with them, and from women who do not profess the values identified with patriarchy.

KEYWORDS

Religion and Politics; Political Discourse; Religious Discourse; Human Rights.

SOBRE OS AUTORES

ANTONIO TEIXEIRA DE BARROS

Docente do Mestrado Profissional em Poder Legislativo (CEFOR/Câmara dos Deputados).

Contato: antonibarrosgmail.com

CRISTIANE BRUM BERNARDES

Docente do Mestrado Profissional em Poder Legislativo (CEFOR/Câmara dos Deputados)

Contato: cris.brum@gmail.com

JÚLIO ROBERTO DE SOUZA PINTO

Docente do Mestrado Profissional em Poder Legislativo (CEFOR/Câmara dos Deputados)

Contato: juliorobertopinto@gmail.com

SUBMETIDO EM

31/05/2018

APROVADO EM

31/07/2018

1. INTRODUÇÃO

A importância política das religiões e das comunidades religiosas nas sociedades contemporâneas, ao contrário do que previa o discurso moderno secularizante, tem aumentado nas últimas três décadas (Burity 2008; Habermas 2006). Desde polêmicas envolvendo estados islâmicos e conflitos armados, passando por movimentos conservadores nos partidos dos Estados Unidos, à diversificação religiosa de nações latino-americanas até bem pouco tempo dominadas pela Igreja Católica Romana, os fenômenos envolvendo o discurso religioso na política se ampliam e se sobrepõem em vários lugares no mundo. A religião, assim como a sexualidade, foi lançada no espaço político pela modernidade tardia ou pós-modernidade, e cabe aos cientistas sociais pensar a reconfiguração das fronteiras entre religioso e político (Vaggione 2009). Bataille (2017 [1974]) em sua teoria da religião demonstra como os princípios religiosos passaram a atuar como um processo de divinização da moral e da razão.

O Brasil não é uma exceção nesse panorama. Desde a redemocratização, na década de 1980, a política partidária brasileira passou a contar com intensa presença de lideranças religiosas no parlamento. A atuação de parlamentares eleitos com o apoio de várias igrejas conferiu nova amplitude ao debate sobre as religiões na esfera pública. A polêmica em torno da eleição para presidência da Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) da Câmara dos Deputados, em 2013, foi um exemplo da estratégia institucionalista e da mudança discursiva dessas lideranças no país. A assunção da presidência da CDHM pelo deputado Pastor Marco Feliciano (PSC-SP) causou repercussão não somente entre seus pares, mas especialmente na mídia e nos movimentos sociais implicados nos temas de análise na Comissão.

O embate entre os que sustentavam a legitimidade do deputado-pastor para conduzir os trabalhos da Comissão – grupos evangélicos e religiosos que lutam contra o reconhecimento de direitos como o aborto e a união civil homoafetiva – e históricos defensores dos direitos humanos – ativistas ligados aos movimentos feminista e gay – mobilizou uma extensa cobertura da imprensa nacional. Sem contar a repercussão atingida em sites, blogs e redes sociais na internet durante todo o primeiro semestre de 2013. O caso “Marco Feliciano”, portanto, é emblemático das novas configurações que a representação política vem assumindo, não apenas no Brasil, mas em várias democracias representativas. Acreditamos ainda, que o debate em torno das questões morais apontadas neste texto será um dos eixos temáticos das campanhas eleitorais, não apenas deste, mas dos próximos anos, tendência já verificada nas duas últimas eleições.

Para vários autores, a complexidade das mudanças sociais e econômicas provocadas pela modernidade tardia ou pós-modernidade causou a visibilidade pública extrema da religião na cena contemporânea (Burity 2008). Afinal, como ressalta Habermas (2006), os movimentos religiosos fornecem um sentido de enraizamento e segurança que contrabalança os efeitos de deslocamento e instabilização do processo de radicalização da modernidade, por isso mesmo adquirem a capacidade de renegociar seu espaço na

cena política de vários países. Assim como a religião, a sexualidade – ambos os temas relegados ao espaço privado pelo discurso de modernidade hegemônico nos últimos séculos – retorna à esfera pública de visibilidade nas sociedades contemporâneas como articuladora de demandas, interesses e identidades sociais (Vaggione 2009).

Nos termos do discurso hegemônico de modernidade – no interior do qual Marx, Weber, Durkheim e, mais recentemente, Parsons, Luhman e Habermas ocupam posições nodais –, as sociedades modernas são caracterizadas como aquelas em que a normatividade que regula as relações entre os indivíduos e entre este e o estado e o mercado está plenamente decantada e protegida da influência de concepções de mundo e sistemas normativos não racionais. No entanto, como aponta Tavolaro (2005), mesmo entre as chamadas “sociedades modernas centrais” nunca houve um desaparecimento total e completo de visões de mundo religiosas ou seu total e completo recolhimento em domínios privados. Ao contrário, continua o autor, é possível observar três caminhos históricos percorridos no mundo moderno, e nenhum pode ser considerado mais moderno do que o outro: (1) configurações em que associações religiosas têm papel ativo na vida pública (EUA na Era Reagan; Brasil da Velha República, Era Vargas e Ditadura Militar); (2) arranjos em que concepções religiosas se mantêm vivas e operantes fundamentalmente em âmbitos sociais privados (Alemanha de Bismarck e Nazista); e (3) casos nos quais concepções e associações religiosas não têm peso marcante nem em esferas públicas nem em âmbitos privados (Reino Unido, França e Alemanha do pós-Segunda Guerra; URSS na Era Stalin e pós-Stalin).

No Brasil, as pesquisas realizadas nas últimas décadas revelam um declínio acentuado na confiança do público em relação aos partidos políticos (Moisés 2005; Mene-guello 2006). Assim, outras instituições sociais passam a ocupar o lugar de mediadoras entre sociedade e Estado. Para Maia (2006), as igrejas estão entre as instituições que assumem esse papel, especialmente por sua atuação junto às comunidades mais pobres e sem acesso aos serviços públicos. Dessa forma, os líderes religiosos apresentam as condições favoráveis para candidaturas vitoriosas, uma vez que contam com o respaldo de suas igrejas e a confiança depositada pelos fiéis. Esse fenômeno contribuiu para a emergência de outras formas de representação, sejam eleitorais ou não eleitorais.¹

A representação exercida pelos parlamentares religiosos parece combinar as três diferentes formas mencionadas por Avritzer (2007), pois eles são eleitos pelo voto popular (representação eleitoral), defendem as causas religiosas (representação advocatícia) e atuam como militantes e ativistas da agenda político-religiosa (representação da sociedade civil). Essa lógica de ação política combinada com ativismo religioso é um fenômeno que ocorre há algum tempo no parlamento brasileiro, geralmente associada a uma

1 Sobre essas diferentes formas de representação, Avritzer afirma que é preciso desenvolver sistemas nos quais elas se articulem, permitindo a convivência de três distintas formas de autorização ou legitimação do representante: agente, advogado e partícipe (2007: 456). Para o autor, existem três tipos de representação: a representação eleitoral (autorização pelo voto); a representação advocatícia, que pressupõe a identificação do representante com a condição (social, econômica, cultural, religiosa, etc.) do representado; e a representação da sociedade civil, em que a autorização dos atores com experiência no tema é condição essencial para sua escolha (Avritzer, 2007: 458).

variedade de temas, como educação, saúde, sexualidade, família e afins. O caso do Pastor Marco Feliciano chamou atenção pela superdimensão midiática que alcançou. Até então a atuação dos parlamentares religiosos permanecia fora dos holofotes midiáticos, como uma atividade de bastidores, muito mais identificada com o *lobby* do que com práticas de democracia deliberativa e discussão pública de argumentos.

A propósito da relação entre palco e bastidores, é oportuno lembrar que Max Weber (1999) considera os bastidores como indispensáveis à ação política. Segundo o autor, há intensa negociação política nos bastidores, especialmente com os líderes de opinião, que têm maior disposição para acompanhar os debates, além das conversas reservadas. “Este trabalho realiza-se atrás dos bastidores, nas sessões das comissões e frações, entre os membros intensamente ativos, principalmente em seus escritórios” (p. 562). Enquanto os parlamentares religiosos mantinham sua atuação nos bastidores, seu ativismo religioso ficou fora do alcance da visibilidade pública. Porém, a renovação dos movimentos religiosos neste início de século fortaleceu também, no nível cultural, a divisão política do Ocidente estimulada pela Guerra do Iraque, segundo Habermas (2006). Nesse sentido, questões relacionadas à pena de morte, ao aborto, ao casamento homoafetivo, à rejeição da tortura e a prioridade dos direitos sobre bens privados tornaram-se pontos polêmicos (Habermas 2006: 2).

O caso específico da eleição de Marco Feliciano para presidência da Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) da Câmara dos Deputados do Brasil adquiriu grande visibilidade e gerou controvérsias públicas por se tratar de um fato inédito: a eleição de um pastor evangélico para conduzir um colegiado político responsável pelas temáticas de direitos humanos. A CDHM foi criada em 1995, no contexto do processo de redemocratização, com a participação do Brasil na Conferência da ONU sobre Direitos Humanos em Viena (1993). Criada com o propósito de contemplar de forma mais expressiva o debate sobre políticas públicas em prol dos direitos humanos, a CDHM tornou-se um corpo legislativo composto e conduzido por parlamentares de partidos de centro-esquerda e de esquerda, como o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Democrático Trabalhista (PDT) e o Partido Comunista do Brasil (PCdoB). Ao contrário do Pastor Marco Feliciano, os representantes desses partidos não exerceram ativismo religioso na condução da agenda da CDHM.

O objetivo deste estudo, portanto, é compreender, no cenário contemporâneo, como se dá a articulação entre o campo político e o campo religioso nos discursos de líderes parlamentares vinculados à Frente Parlamentar Evangélica (FPE). Para tanto, realiza-se uma análise dos pronunciamentos dos parlamentares evangélicos proferidos em diferentes etapas do processo legislativo durante o ano de 2013. O *corpus* de análise é formado por material coletado nas atas das reuniões do colegiado. O foco da análise está nos assuntos que o imaginário hegemônico da modernidade relegou ao espaço privado e que revelam a interação entre religião e sexualidade, conforme recomendação de Vagione (2009). De acordo com a precisa classificação de Burity e Machado (2014), esses temas estão subscritos à área cultural/identitária, e incluem aborto, homossexualidade, questões de gênero, organização familiar, entre outros.

2. POLÍTICA, DIREITOS HUMANOS E RELIGIÃO

Historicamente, o debate sobre política e direitos humanos tem sido marcado pela oscilação entre propostas reguladoras *versus* propostas emancipadoras, numa tensão dialética, como registra Boaventura Sousa Santos (1997). Nessa tensão, de um lado está o Estado, com seus projetos de regular e controlar as condutas e comportamentos, e de outro lado estão os movimentos sociais de defesa da dignidade humana, que reivindicam liberdade e autonomia para os cidadãos. Para o autor, a tensão “repousa no fato de tanto as violações dos direitos humanos, como as lutas em defesa deles (...) assentarem em pressupostos culturais específicos”. Afinal, “a política dos direitos humanos é basicamente uma política cultural” e isso inclui a dimensão religiosa. “Ora, falar de cultura e de religião é falar de diferença, de fronteiras, de particularismos”, envolvendo políticas de identidade (Santos 1997: 107).

As identidades são construídas social e culturalmente e se afirmam pelas diferenças, pois dizem respeito ao pertencimento a certos grupos, comunidades ou categorias sociais (Giddens 1991; Hall 2001; Bauman 2005). Ao tratar de identidades, estamos, portanto, nos reportando a particularidades, ou seja, modos específicos de ser ou de se comportar que estão associados ao fato dos sujeitos se sentirem pertencentes a culturas específicas e distintas das demais. As identidades fornecem sistemas simbólicos que funcionam como quadros hermenêuticos de referência para os indivíduos, oferecendo pontos de identificação em oposição a pontos de distinção (Hall 1996). As zonas de identificação, logicamente, contribuem para o sentimento de pertença e segurança, como ressalta Habermas. Dessa forma, a identidade substitui a noção de comunidade. As zonas de distinção, por sua vez, geram estranhamentos e desconfortos, produzindo divisões sociais e rivalidades culturais, políticas ou religiosas (Bauman 2005).

Vale destacar neste ponto que as identidades são constituídas no discurso como prática social (Fairclough 1992) e que a luta pela construção de identidade no discurso é um traço saliente da vida social nesta fase da modernidade (Chouliarakis e Fairclough 1999). Harvey (1989) contribui para a sustentação dessa tese, ao identificar dois tipos de reação às mudanças ocorridas na modernidade tardia ou pós-modernidade: de um lado, uma exploração das múltiplas possibilidades geradas, por exemplo, no cruzamento de fronteiras e no hibridismo de práticas; de outro lado, uma reação mais defensiva que tenta restabelecer identidades individuais e coletivas e que envolve tematização da nação, da religião, da comunidade e da família em formas de novos movimentos sociais.

Devido à sua natureza cultural, as políticas de direitos humanos são permeadas pela lógica das políticas de identidade, incluindo as identidades religiosas. Embora a noção de direitos humanos, na sua dimensão emancipadora, seja associada à ideia de Estado laico e de leis que assegurem a diversidade cultural, religiosa e racial, existem os chamados *empreendedores morais* (Becker 2008 [1963]). Trata-se de agentes que fiscalizam as condutas sociais consideradas desviantes, segundo os valores e crenças que conformam sua identidade cultural, como no caso de valores religiosos. Esses agentes

usam estratégias discursivas de disseminação de *pânico moral* (Cohen 1972), a fim de conseguirem visibilidade e legitimação para suas justificações retóricas. Tais estratégias consistem em espalhar temor público (como se houvesse grave ameaça à ordem social, a exemplo dos grupos religiosos que fazem campanhas públicas contra o aborto e a união civil homoafetiva). Em suma, os pânicos morais são estruturados por certos tipos de política simbólica, ancorados em valores e visões de mundo que se pretende conservar ou mudar.

Nessa perspectiva, os pânicos morais “são fenômenos privilegiados nessa nova ordem do poder, pois levam sempre à discussão sobre o controle social e legal apropriado de uma forma de comportamento” (Miskolci 2007: 113). Ao adotarem tal estratégia, os *empreendedores morais*, como as lideranças religiosas no Congresso Nacional, atuam como agentes para impedir a legalização de direitos humanos que são considerados por eles como ameaçadores da ordem social vigente.

Em alguns casos, os *pânicos morais* são relacionados com identidades socialmente estigmatizadas, quando os *empreendedores morais* travam lutas simbólicas para mostrar que tais identidades estão inabilitadas para a aceitação social plena (Goffman e Guinsberg 1970), a exemplo de homossexuais, prostitutas e mulheres que assumem publicamente que já abortaram. Ao serem estigmatizadas, essas pessoas são associadas a uma *carreira moral* orientada pelo desvio. Uma das condições para a estigmatização dessas *carreiras morais* está no êxito dos processos de socialização que levam os indivíduos e grupos estigmatizados a aprender e incorporar “o ponto de vista dos ‘normais’, adquirindo, portanto, as crenças da sociedade mais ampla em relação à sua identidade e uma ideia geral do que significa possuir um estigma particular” (Goffman e Guinsberg, 1970, p. 30). Para os autores, outra condição relevante depende da forma como os estigmatizados aprendem que são “desviantes” e entendem as consequências sociais de serem estigmatizados. Assim, a “sincronização e interação dessas duas fases iniciais da carreira moral formam modelos importantes, estabelecendo as bases para um desenvolvimento posterior, e fornecendo meios de distinguir entre as carreiras morais disponíveis para os estigmatizados” (Goffman e Guinsberg 1970: 30).

Nas lutas simbólicas, os *empreendedores morais* atuam como agentes de reforço da estigmatização dos “desviantes”, por meio de operações discursivas voltadas para desacreditar moralmente os estigmatizados. Dessa forma, além de funcionar como um meio de controle social formal, a estigmatização funciona também “como um meio de afastar essas minorias de diversas vias de competição” (Goffman e Guinsberg 1970: 118). O estigma e sua “dinâmica da diferença vergonhosa” serve, portanto, a projetos políticos de exclusão da esfera pública de certas identidades consideradas desviantes. Em outras palavras, trata-se de uma nítida manipulação política das identidades “destoantes”, a fim de que tais identidades sejam consideradas uma *comunidade desviante*, se tomada relativamente ao conjunto da “boa sociedade”. Os desviantes sociais “ostentam sua recusa em aceitar o seu lugar e são temporariamente tolerados nessa rebeldia, desde que ela se

restringa às fronteiras ecológicas de sua comunidade” (Goffman e Guinsberg 1970: 122), a exemplo dos guetos étnicos e raciais, dos pontos urbanos de prostituição, e dos bares e boates frequentados por gays.

Diante do exposto é oportuno questionar: os integrantes da Frente Parlamentar Evangélica (FPE) atuam como empreendedores morais para estigmatizar a agenda laica de direitos humanos no parlamento? Como o discurso político desses parlamentares articula elementos típicos do discurso religioso para construir justificações políticas contrárias a essa agenda? O que explica a estratégia de tentar construir políticas públicas de direitos civis com base em pressupostos religiosos? Um passo importante para iniciar essa discussão é abordar, em primeiro lugar, a relação entre discurso político e discurso religioso.

3. DISCURSO POLÍTICO X DISCURSO RELIGIOSO

Seguindo a teoria dos campos sociais de Bourdieu (2011 [1999]), política e religião seriam campos autônomos entre si, pois funcionam com base em regras próprias e distintas. Entretanto, uma característica do campo político é a permeabilidade, visto que a política perpassa vários dos demais campos sociais. Como explica o autor, o campo político “nunca pode se autonomizar por inteiro, uma vez que, em suas lutas internas, remete permanentemente às clientelas que lhe são externas e que, em certo sentido, são capazes de ter a palavra final nestas disputas” (2011: 193). Cada campo possui uma cultura específica, que se expressa nos comportamentos práticos do cotidiano. No caso da política, “é preciso aprender a usar de evasivas ou subterfúgios, aprender os artifícios, as relações de forças, como tratar os adversários” (2011: 200).

De todos os campos sociais, o que mais se aproxima do campo político é o campo religioso: nesse caso também, uma parte muito importante do que nele ocorre é efeito de relações internas (Bourdieu 2011 [1999]: 201). Outra semelhança entre ambos é o *princípio de divisão* que rege os dois campos, como os partidos no campo político e as várias denominações ou confissões no campo religioso. Ademais, ambos os campos nunca se fecham completamente, pois dependem de forma permanente de sua clientela, sejam os eleitores ou os fiéis. Tanto a política como a religião são caracterizadas como campos de lutas simbólicas em torno de valores, ideias e crenças. Os partidários e os fiéis lutam para universalizar suas visões particulares. Assim, “se o princípio de divisão que eu proponho for reconhecido por todos, se meu *nomos* se tornar universal, se todos virem o mundo como eu o vejo, terei atrás de mim toda a força das pessoas que compartilham minha visão” (2011: 203).

Essa luta discursiva, baseada no convencimento dos demais, inclusive de infieis e não partidários, tem como fundamento “uma preocupação com a reprodução do aparelho que garante a existência política de seus membros”, tanto no caso da política quanto da religião (Bourdieu 2011 [1999]: 206). Em ambos os casos, o que está em jogo “é a

imposição dos princípios de visão e divisão do mundo social” (2011: 206). O que está em disputa “é o monopólio da capacidade de fazer ver e de fazer crer de uma maneira ou de outra” (2011: 206). Para o autor, o *trabalho religioso* responde, por meio “de um tipo determinado de práticas ou discursos, a uma categoria particular de necessidades próprias a grupos sociais determinados” (Bourdieu 2009 [1974]: 9). Esse trabalho religioso é fundamental para a conquista da legitimidade religiosa, a qual resulta de “lutas passadas pelo monopólio da violência religiosa” (2009: 90), considerada pelo autor uma forma de violência simbólica exercida pelos discursos e práticas do campo religioso.

Nessa ordem de ideias, convém ressaltar que tanto a política quanto a religião dependem de *eficácia simbólica* para se legitimarem, o que está condicionado às estratégias discursivas. A *eficácia simbólica*² deve ser entendida, portanto, como resultado de poder simbólico (Bourdieu 1989), baseado em estruturas invisíveis que operam de modo a convergir para a cumplicidade daqueles que estão sujeitos a esse poder ou mesmo daqueles que o exercem. Isso significa que o poder simbólico é uma força intangível que permite obter o equivalente daquilo que é obtido pelos sistemas militares ou econômicos.

Cabe ressaltar, contudo, que esse atributo intangível não diminui sua eficácia. Ao contrário, o poder simbólico é um poder de construção da realidade que tende a estabelecer formas de ver e interpretar o mundo social. Nesse processo, os símbolos operam como poderosos instrumentos de integração social e de construção de um modo compartilhado de percepção da realidade. Dessa forma, os elementos simbólicos atuam como instrumentos para a construção de uma rede semântica para a circulação do conhecimento socialmente compartilhado da realidade, o que torna possível eventuais modos consensuais de compreender e interpretar sentidos e significados acerca da vida social. É esse mecanismo que contribui fundamentalmente para a reprodução da ordem social (Bourdieu 1989).

A *eficácia simbólica* é a base do discurso político e do discurso religioso. Apesar de haver diversas concepções de discurso, em geral elas convergem para a visão de que os discursos podem modelar formas de pensar e de interpretar a realidade, além de contribuir para a construção de representações sociais específicas, como no caso da política e da religião. Os discursos constituem padrões de conhecimento que se articulam com dispositivos de poder. Dessa forma, os discursos não apenas delimitam determinadas formas de pensamento em um dado domínio e período, mas também são constitutivos de uma dada realidade social, resultando na conexão direta entre práticas discursivas e contextos sociopolíticos (Foucault 1996).

Além desse sentido foucaultiano de discurso, como uma forma de representar as práticas sociais, há também o sentido do discurso em si como prática social, como uma forma de ação, algo que as pessoas fazem para ou com as outras (Van Leeuwen 1993).

2 É oportuno o registro de que o conceito de *eficácia simbólica* foi cunhado originalmente por Lévi-Strauss, em seu artigo referencial denominado “A eficácia simbólica” (1949), que posteriormente foi publicado em *Antropologia Estrutural* (2008 [1958]). O termo se refere ao efeito produzido pelas metáforas e símbolos utilizados nos rituais indígenas de cura, a partir da figura performática do feiticeiro.

Este trabalho se interessa por ambos os aspectos: o discurso como instrumento de construção social da realidade e o discurso como instrumento de poder e controle. Neste último aspecto, o foco está no abuso de poder, na dominação e na desigualdade produzidos, reproduzidos e resistidos por meio do discurso no contexto social e político.

O poder envolve relações de diferença, particularmente os efeitos dessas diferenças nas estruturas sociais. A unidade permanente entre a linguagem e outras questões sociais garante que a linguagem esteja entrelaçada com o poder social de várias maneiras: a linguagem classifica o poder, expressa poder, e está presente onde há disputa e desafio ao poder. O poder não surge da linguagem, mas a linguagem pode ser usada para desafiar o poder, subvertê-lo, e alterar sua distribuição a curto e longo prazo (Wodak 2004).

O discurso religioso é definido por Orlandi (2006) como um discurso ideológico³ com finalidades de controle social, mas de forma a ocultar a intenção de dominação. Dessa forma, o discurso religioso interpela os indivíduos como sujeitos que, ao serem persuadidos, se deixam assujeitar, mas isso ocorre de forma que não parece assujeitamento, mas uma decisão livre e autônoma do fiel perante os apelos divinos. Isso “nos leva a firmar que o conteúdo da ideologia religiosa se constitui de uma contradição, uma vez que a noção de livre arbítrio traz, em si, a de coerção” (Orlandi 2006: 242).

Ao comparar o discurso religioso com o discurso político, a autora ressalta a relação simbólica entre locutor e ouvinte. Assim, em relação ao político, “há uma maior independência: o político não só é autônomo em relação à voz do povo como ele pode até mesmo criar, inventar a voz do povo que lhe for mais conveniente” (Orlandi 2006: 245). Essa independência, no entanto, não é absoluta: nas sociedades ditas democráticas, pelo menos na esfera discursiva, o político está tão preso à ideia de povo quanto o religioso está atrelado à ideia de Deus. De outra banda, emprestando o fraseado de Orlandi, o religioso não raro cria, inventa a voz de Deus que lhe pareça mais conveniente. Ainda que mutuamente imbricados, o discurso religioso e o discurso político não se confundem, cada qual mantendo suas especificidades. No discurso religioso, como aponta Orlandi, é pela fé que se opera o princípio de divisão, cuja materialidade é assumida pela igreja: “os que pertencem a ela (os que acreditam) e os que não pertencem a ela (os que não acreditam)” (2006: 250). Além disso, os líderes religiosos detêm o poder de palavra, o poder de interpretação dos textos sagrados, o monopólio da doutrina e da revelação divina.

Segundo a autora, a mistificação, em qualquer tipo de discurso, consiste no apagamento da forma pela qual o representante se apropria da voz dos representados, e isso se dá a partir da autoridade que ele/ela constrói como representante. O poder simbólico, portanto, é o domínio da disciplina e das instituições (Orlandi 2011: 244). Algo bastante relacionado, em vários termos, aos processos da democracia representativa que têm lugar dentro dos parlamentos.

3 Cabe um paralelo aqui com a noção de poder ideológico de Bobbio (1997), entendido como o poder das ideias, especialmente no caso de pessoas investidas de algum tipo de autoridade, a exemplo do poder religioso.

4. A FRENTE PARLAMENTAR EVANGÉLICA E ATUAÇÃO DO PASTOR MARCO FELICIANO NA CDHM

O crescimento da Frente Parlamentar Evangélica (FPE) do Congresso Nacional Brasileiro, conhecido como “Bancada Evangélica”, nas últimas décadas, tem sido objeto de ampla análise. Vaggione, em sua análise da expansão do fenômeno religioso na política latino-americana, cita a FPE como um exemplo paradigmático da transformação das igrejas em atores políticos que influenciam a política por meio de pressões, *lobby* e conformação de uma agenda específica com os partidos políticos (2009: 13). Esse grupo temático tem 198 membros (19 dos quais atualmente fora do cargo), que representam 38% da Câmara dos Deputados e 0,05% do Senado Federal. Seus membros pertencem à maioria absoluta dos partidos com representação no Congresso Nacional, dos maiores aos menores, da esquerda à direita. Também ocupam posições importantes na estrutura da Câmara dos Deputados (4 dos 11 cargos da Mesa, 13 das 25 presidências das Comissões Permanentes, 4 das 21 lideranças partidárias), assim como a liderança do Governo tanto na Câmara como no Congresso.

Apesar das disputas no campo religioso, os membros do Bancada Evangélica, em grande parte líderes e membros de diferentes denominações cristãs, compartilham pontos de vista e interesses comuns, especialmente em relação às questões culturais/identitárias, conforme denominação de Burity e Machado (2014). Nesse sentido, a recorrência, em suas ações, representações e identificações discursivas, a temas como direitos reprodutivos, casamento, relações humanas, educação e ciência, produção cultural e audiovisual e controle de mídia, demonstra que a disputa simbólica e ideológica é um dos eixos da ação desses parlamentares preocupados com o controle e vigilância dos costumes da sociedade, especialmente dos grupos sociais que não compartilham seus dogmas religiosos.

A análise da FPE realizada por Duarte (2013) mostra que tanto esses parlamentares quanto seus apoiadores praticam não apenas a defesa discursiva de uma comunidade moral, mas também propõem um conceito de sociedade cuja cultura seja entendida como “*uma* totalidade de valores, instituições e formas de comportamentos verbalizadora de *apenas uma* visão ideológica, a religiosa moral” (Duarte 2013: 160 – grifo original). Segundo a autora, o grupo defende uma cultura religiosa cristã que “estrutura a legalidade do Estado em termos universais, sem espaço para a diversidade cultural e para as variações da natureza humana” (Duarte 2013: 166).

Essa seria a estratégia principal por meio da qual muitos desses parlamentares procuram visibilidade e legitimidade de seus mandatos perante os membros de suas igrejas. Este artigo propõe-se, portanto, a analisar o discurso desses parlamentares em tais esferas de poder, bem como a verificar as articulações de significado propostas por eles em substituição a um dos princípios normativos do sistema representativo contemporâneo: o respeito pelas liberdades individuais e pelos direitos das minorias inscrito na pluralidade política defendida por Rawls (1997) e Habermas (2006), entre outros.

4.1 COMO AGEM OS PARLAMENTARES RELIGIOSOS NA CDHM?

A partir da polêmica em torno da presidência da CDHM, com a eleição de Marco Feliciano em 2013, os parlamentares que compõem a Bancada Evangélica ampliaram sua participação na Comissão, que passou a ser considerada uma instância estratégica na disputa discursiva travada com os deputados adversários, notadamente os representantes da extrema esquerda e defensores de políticas de gênero (feministas, gays, seculares ligados a movimentos diversos de defesas de Direitos Humanos, entre outros).

De acordo com Duarte, os parlamentares da FPE buscam legitimidade para interferir nas decisões políticas que afetam a cultura religiosa da sociedade como um todo por meio da sacralidade das palavras e do exercício do mandato de acordo com os preceitos religiosos. Nas palavras do presidente da FPE, deputado João Campos (PSDB-GO), “é preciso ter compromisso com o Reino, que tenha comprometimento durante o mandato com a bandeira da família, da vida e da liberdade religiosa” (Duarte 2013: 158).

Para Burity e Machado (2014), a participação na esfera política tornou-se essencial para esse grupo como forma de sobrevivência política. Apesar de sua crescente expansão, a Bancada Evangélica representa um grupo religioso que ainda é minoritário na sociedade brasileira e que se sente discriminado na sociedade civil e no sistema político. Por isso, haveria dois vetores para interpretar a participação política desses representantes: (1) forma de sobrevivência frente a um Estado que, no imaginário hegemônico de modernidade, é secular e à agenda política de movimentos feministas e pela diversidade sexual; (2) forma de construção de agência coletiva com pretensões de reconhecimento e influência.

Durante a observação dos pronunciamentos proferidos pelos parlamentares em 2013, pudemos verificar a recorrência de falas que recomendavam a união entre as diferentes denominações, inclusive com os católicos, e que reclamavam do pouco espaço concedido aos deputados da Bancada Evangélica, tanto nas instâncias institucionais quanto e especialmente na mídia brasileira.⁴

Existem nesta Casa projetos feitos pela bancada cristã da Câmara - não a evangélica ou a católica, mas toda a bancada cristã -, como o Estatuto do Nascituro, por exemplo, um Estatuto lindo, que pode proteger a vida ainda na sua concepção e que, infelizmente, já foi apelidado por alguns órgãos da mídia de 'bolsa estupro', porque é assim que acontece nesta Casa quando qualquer tipo de projeto vai na contramão daquilo que pensam os adversários (Deputado Pastor Marco Feliciano, audiência pública da CDHM, 04/12/2013).

4 Não à toa a busca por concessões de rádio e de televisão parece ser outra estratégia central adotada pelo grupo. Segundo Aires et al. (2017), o crescimento no número de concessões para geradoras e retransmissoras ligadas a entidades religiosas foi de 66% na última década. Um dos expoentes na comunicação massiva brasileira é a Igreja Universal do Reino de Deus (IURD), detentora da Rede Record de TV. Burity inclui o acesso e uso da mídia por grupos religiosos entre os exemplos contemporâneos de interação do religioso com o político (2008: 86).

Duarte (2013) também destaca a “forte disputa” em curso entre os grupos laicos que lutam por reconhecimento de políticas de direitos humanos de cunho pluralista e os grupos e movimentos religiosos que vêm ocupando o espaço público. De certo modo, na interpretação da autora, há uma espécie de “guerra santa”, não apenas entre grupos religiosos cristãos e religiões de matriz africana, mas principalmente entre os cristãos e aqueles grupos seculares ou não que reivindicam direitos relativistas (2013: 165).

Burity e Machado destacam que o (neo)pentecostalismo brasileiro tornou-se uma “religião pública” nos últimos anos, especialmente por conta da adoção de um “modelo corporativo de representação política” (2014: 606) a partir do lançamento de candidaturas oficiais pela Igreja Universal do Reino de Deus (IURD). A partir desse movimento, houve uma “interpenetração das esferas confessional e partidária”, como exemplificam os casos de Partido Liberal (1985-2006), Partido Republicano Brasileiro (PRB) e Partido Social Cristão (PSC).

Para Habermas (2006), um dos principais novos representantes do imaginário hegemônico de modernidade, isso configuraria um problema sério para a democracia representativa, pois abriria a possibilidade de programas legais e políticas de Estado serem implementados na base de crenças religiosas e confessionais da maioria que, eventualmente, detenha o poder. Na visão do autor, os argumentos religiosos só devem entrar no parlamento quando devidamente traduzidos para a linguagem secular. Apesar de essa exigência não poder ser feita à totalidade dos cidadãos, que têm o direito de expressar seus argumentos e visões a partir de suas posições religiosas e ideológicas, na opinião de Habermas os políticos têm o dever de permanecer “neutros” em relação às diferentes visões religiosas de mundo (2006: 8). Nesse sentido, manifestar-se-iam nos argumentos religiosos as três ordens de suspeição das quais falam Machado e Burity: (1) reintrodução indevida da lógica e da linguagem das organizações religiosas no cenário da política institucional; (2) conteúdo conservador do ponto de vista ideológico; (3) potencial intollerante, que criaria problemas de coesão social (2014: 607).

Essa perspectiva, entretanto, não parece levar em conta a abordagem discursiva pós-moderna, conforme a qual qualquer tipo de neutralidade é impossível para os atores políticos, sejam eles seculares ou religiosos. De fato, nas palavras de Vaggione, o secularismo foi essa ideologia que construiu “o religioso como algo fora das políticas democráticas” (2009: 5). Se isso contribuiu para aprovação de políticas de sexualidade pluralista em vários países, o desafio atual é encontrar concepções de público e estratégias políticas que considerem o religioso como uma dimensão legítima das democracias, ressalta o autor.

No *corpus* de análise selecionado neste estudo, percebemos que a mobilização de argumentos e termos presentes no discurso religioso é reiterada, mas se combina com estratégias discursivas que apelam para o léxico e para argumentos seculares também, conforme vários autores apontam (Burity 2008; Vaggione 2009). Foram analisados os pronunciamentos dos parlamentares integrantes da CDHM durante as reuniões e as au-

diências públicas realizadas pela Comissão durante o ano de 2013, coletados por meio das notas taquigráficas disponíveis no Portal da Câmara.⁵ Foram selecionadas apenas as reuniões e audiências que trataram especificamente dos temas incluídos na área cultural/identitária, conforme definição de Machado e Burity (2014), a partir das informações constantes no Relatório de Atividades da Comissão de 2013. Devido à falta de espaço, não foram considerados os pronunciamentos dos convidados da sociedade civil que participaram desses eventos, apesar do interesse que podem suscitar.

A seguir, vejamos quais os temas principais dos pronunciamentos dos parlamentares evangélicos.

4.2 SOBRE O QUE FALAM OS MEMBROS RELIGIOSOS DA CDHM?

Em 2013, a CDHM realizou 28 eventos, entre reuniões, audiências públicas, seminários e mesas-redondas. Foram selecionadas para este estudo cinco audiências públicas realizadas em 12/06, 25/06, 10/07, 27/11 e 04/12. A primeira ação sobre o material coletado a partir das notas taquigráficas das reuniões foi a localização de termos-chave dentro dos temas que incluímos na categoria cultural/identitária e que guardam relação com sexualidade: direitos reprodutivos, diversidade sexual, políticas de gênero. Os resultados revelaram o predomínio de temas como família, aborto, mulher, direitos humanos e homossexualidade, conforme exposto na Tabela 1.

Tabela 1: Termos mais citados pelos parlamentares da CDHM em 2013

	Termos	Citações	%
1	Família	343	30,35
2	Aborto	270	23,89
3	Mulher	243	21,50
4	Direitos humanos ⁶	182	16,11
7	Gay/Homossexual(lidade)	62	5,49
8	Minorias ⁷	30	2,65
	Total	1.130	100,00

Fonte: Elaboração dos autores.

5 Disponível em: goo.gl/saQHmY

6 Não há debate sobre as noções de direitos humanos e minorias. Os termos são usados apenas para se referir à denominação da CDHM.

7 Idem.

4.2.1 FAMÍLIA QUE PRECISA DE DEFESA

Os pronunciamentos sobre família apresentam duas perspectivas complementares: (1) família como instituição ameaçada e que, por isso, (2) precisa ser defendida pelos parlamentares e pela CDHM. Mas o que significa defender e valorizar a família para os oradores? Para o deputado Costa Ferreira (PSC-MA), “hoje são muitos os grupos que se arvoram de qualquer segmento para tentar fazer com que a família seja fragmentada e, até certo ponto, achincalhada”. Mas, por outro lado, “nós aprendemos que a família é a *cellula mater* da sociedade e por isso a defendemos desses ataques” (Deputado Costa Ferreira, 25/06/2013).

Embora não mencionem explicitamente, os oradores parecem ser referir aos grupos que reivindicam o reconhecimento legal das novas configurações familiares, como no caso dos casais do mesmo sexo, além de políticas do Governo do PT e dos conteúdos midiáticos que tratam do assunto:

Há hoje um interesse em que a família seja completamente desestruturada (Deputado Pastor Marco Feliciano, 25/06/2013).

O importante é nós estarmos aqui exatamente para defender a família, a vida; estarmos aqui para defender exatamente o povo de Deus, que nos colocou aqui (Deputado Dr. Grilo, 10/07/2013).

Só queria dizer aos que estão lutando por essa causa que existem nesta Casa guardiões contra a destruição de valores como família e outros (...) Somos guardiões da família, dos valores da família e, acima de tudo, dos valores cristãos. O País é laico, eu sempre repito aqui, mas o povo é cristão (Deputado Takayama, 10/07/2013).

Observa-se nos trechos transcritos acima que a noção de família está alinhada à visão religiosa, como um espaço de reprodução e conservação dos valores cristãos; uma instituição que funciona como base e extensão da igreja. Tal perspectiva lembra a abordagem funcionalista da sociologia da família de Durkheim (1975 [1892]), com a ressalva de que o autor enfatizava a função social da família, como instituição de reprodução dos valores sociais, incluindo as crenças e valores religiosos. Além disso, o autor ressalta a solidariedade e a reciprocidade como elementos típicos das relações de parentesco, numa concepção de família como corpo, capaz de garantir segurança ontológica ao indivíduo, visto que o “indivíduo não é, para ele próprio, um fim suficiente” (Durkheim 1975 [1892]: 45). Esse parece ser um dos pressupostos dos pronunciamentos aqui analisados, ou seja, a família seria um “porto seguro”, uma instância coletiva para assegurar suporte e assistência às pessoas.

Os parlamentares evocam duas noções de representação quando se pronunciam sobre o tema família. A primeira é o de *advocacy*, como já foi abordado na primeira parte do texto, a partir das análises de Avritzer (2007). A segunda está relacionada com a visão do mandato do parlamentar evangélico como missão religiosa, delegado pelo povo de Deus, como afirmou o deputado Dr. Grilo, em um dos trechos reproduzidos acima. É a

representação imbuída de ativismo religioso, como foi mencionado na primeira parte do texto, uma vez que defendem a família contra aquilo que consideram ser uma ameaça: especificamente, o discurso feminista e o casamento gay. Investidos de tal missão, esses deputados se consideram no dever de defender sua visão de família, atribuindo a si mesmos o título de guardiões da família:

Devemos defender com toda a garra, com todo o empenho, com tenacidade o direito da família, porque, com a família fortalecida, a sociedade será um grande exemplo para toda a Nação brasileira (Deputado Takayama, 10/07/2013).

Estão lutando e empurrando para um lado, mas nós vamos, em nome do nosso Deus, trazer os ordenamentos jurídicos que protegem a família (Deputado Costa Ferreira, 25/06/2013).

As tecnologias digitais também são apontadas como ameaça à integração e coesão familiar. Como tais tecnologias são regidas pela lógica da individualização, cuja tônica é o poder de agência do indivíduo (Ribeiro 2000), o orador as considera um obstáculo para a manutenção da ideia de família como corpo:

Lamentavelmente, a família está em degradação, com essa qualificação de família *high tech* - de individualidade, evolução, conhecimento e também conhecimento tecnológico -, há um isolamento. Pais separam-se dos filhos; cada um está por si e já não se junta mais; acabou aquilo de a família estar junta, dialogar e conversar. É difícil. Podem ir a um restaurante, porque a prova está até lá: quando, por acaso, vou a um restaurante, chegando lá, todo o mundo está navegando Internet com o iPad, e ninguém mais conversa, falta o diálogo (Deputado Pastor Eurico, 25/06/2013).

A família é posta em primeiro plano pelos oradores, que a consideram mais importante que o próprio Estado e a sociedade, pois ela seria a organização social matriz das demais:

A família vem antes do Estado, vem antes da sociedade. (Deputado Pastor Marco Feliciano, 25/06/2013).

Então, nós estamos aqui justamente neste mister de dar ênfase à valorização da família. Por quê? Porque o Estado que honra, que dignifica a família e constrói uma sociedade que realmente contribui para o bem-estar, para a melhora da qualidade de vida e para o engrandecimento, é um Estado que propicia aos seus súditos o que há de melhor: emprego, renda, educação, assistência social. (Dep. ???)

É através da família que nós construiremos uma sociedade sadia ou uma sociedade deturpada. Se nós honramos a família, dando a devida atenção para o marido e para a mulher, é claro que a prole dessa família terá sempre a aquiescência de seus pais, orientando-a. Há até um ensinamento bíblico que lembra: *Ensina ao teu filho o caminho em que deve andar, e até quando ficar velho jamais se apartará dele* (Deputado Costa Ferreira, 25/06/2013).

A figura paterna é apontada nos pronunciamentos como o esteio da vida familiar e a família é vista como uma bênção divina, especialmente a família numerosa, visto que a maioria das religiões professadas pelos parlamentares – especialmente as cristãs – tem uma visão profundamente patriarcal da organização social, pautada no princípio “crescei multiplicai-vos”.

É importante o papel do homem dentro da família. Todo homem é razão, é força, vem para proteger a família (...). Por isso, eu tenho muita gratidão pelo meu marido, que conseguiu dominar pensando na família. Casamento é sabedoria de ambas as partes (Deputada Keiko Ota, 25/06/2013).

A gente, da Igreja, costuma se basear muito nos povos de Israel. Então, eu costumo dizer que o bom crente não cria família; ele cria logo uma tribo para abençoar a sua vida (Deputado Pastor Marco Feliciano, 04/12/2013).

Convém ressaltar que a visão de família paternal e patriarcal é evocada por uma mulher no trecho do pronunciamento da deputada Keiko Ota. O papel masculino é acentuado por ser associado a elementos como razão, força e poder, elementos apontados como sendo essenciais para “proteger a família”. Trata-se de uma formação discursiva típica em termos de internalização do discurso machista pelas mulheres, aliás um dos elementos de questionamento do movimento feminista, e que consiste na prova cabal da eficácia da dominação masculina sobre o pensamento feminino, nos termos de Bourdieu (2014).

Os parlamentares evangélicos assumem uma posição coletiva quanto à agenda de debates sobre a família, em contraposição às propostas do então governo de Dilma Rousseff, vistas como ameaças à família cristã:

A pauta nossa é uma pauta positiva, e é uma pauta ao mesmo tempo propositiva. A pauta negativa é do governo, é do PT e de outros setores, não é? (*Palmas.*) A pauta do aborto não é nossa. A pauta do infanticídio não é nossa. E outras pautas negativas não são nossas. A nossa é a da vida desde a concepção, é da defesa da família natural, tradicional, é a da ampla liberdade religiosa, é do Estado laico e de outros valores que são importantíssimos para a democracia e para a Nação brasileira (Deputado Pastor Marco Feliciano, 04/12/2013).

Observa-se no trecho acima uma tentativa de construção de equivalência discursiva entre a “família natural” e a família cristã. Ambas são vistas como uma instituição formada por um homem e uma mulher unidos pelo matrimônio e seus filhos. O matrimônio coloca em primeiro plano o aspecto divino, que “santifica” a relação familiar. Identifica-se aqui uma estratégia discursiva que reforça a visão de que a força simbólica do discurso religioso vem de Deus, ou seja, um discurso instituído a partir da autoridade moral de Deus (Orlandi 2011).

4.2.2 ABORTO COMO ATAQUE AOS INOCENTES

A polêmica sobre a legalização do aborto é, em vários países, uma das principais questões de discordância entre políticos religiosos e seculares, ou defensores de direitos humanos numa vertente pluralista (Duarte 2013; Habermas 2006; Machado e Burity 2014). Bandeira dos movimentos feministas nas últimas décadas, a questão encontra resistência de várias denominações religiosas, unificando a opinião, no Brasil, de parlamentares cristãos – evangélicos e católicos – e também espíritas.

Como destaca Ruata, o debate parlamentar é uma instância para observação de significações que embasam posições e trazem para a cena pública o religioso (2017: 252). Assim como o casamento homoafetivo, o tema do aborto torna visível a ordem sexual que se faz objeto de disputas, ainda que o discurso articulado religiosamente trate de escamotear a questão por meio da mobilização do argumento genérico de “defesa da vida”.

Se o poder da religião está na sua capacidade de participar da construção do conhecimento socialmente objetivado, como destaca Ruata (2017), ou a “construção de sentido sobre o mundo social” (Miguel et al. 2017: 239), analisar os argumentos mobilizados pelos parlamentares evangélicos no debate sobre o aborto pode auxiliar na compreensão das opiniões públicas disseminadas na sociedade brasileira.

Em extensa pesquisa sobre o tema no debate legislativo brasileiro entre os anos de 1991 e 2015, Miguel et al. identificam que a questão só ganhou importância após a redemocratização, quando passou a ser um ponto essencial da agenda dos movimentos feministas. A partir de 2000, contudo, fortaleceu-se a ofensiva conservadora e contrária à legalização da prática, assim como a própria Bancada Evangélica (2017: 237-238). Na última legislatura, por exemplo, os parlamentares do PSC foram os que mais mencionaram o assunto em seus discursos (Miguel et al. 2017: 241).

No mesmo estudo, os autores identificam que o principal argumento mobilizado pelos defensores da ampliação do direito ao aborto é a questão de saúde pública e o risco à vida das mulheres que o aborto clandestino oferece. “Diante de um adversário que se apropriou do discurso de defesa da vida, a estratégia mais evidente é indicar os efeitos reais, sobre vidas humanas, da proibição do aborto”, concluem Miguel et al. (2017: 247). Contudo, a estratégia discursiva dos parlamentares religiosos é desconsiderar os argumentos que trazem a questão da saúde pública das mulheres para o debate. Esta é uma das estratégias mobilizadas pelo presidente da CDHM, deputado Pastor Marco Feliciano, em audiência pública realizada em dezembro de 2013 para discutir o tema:

Sempre que se citou o aborto falou-se em saúde. A minha pergunta é: gravidez é doença? Bebê gerado dentro da barriga da mãe é doença? É disso que nós estamos tratando. Não pode ser. Isso não é doença. Aborto não é uma questão de saúde pública. Aborto é uma questão de consciência. É uma questão de vida. Aborto é crime (...) É isso que assusta esta Casa, é isso que assusta os Parlamentares que são pró-vida. (Deputado Pastor Marco Feliciano, presidente da CDHM, 04/12/2013).

Na sequência, o deputado Marcos Rogério também se pronuncia, reproduzindo o mesmo argumento mobilizado pelo presidente do colegiado:

Hoje há uma tentativa de colocar esta temática nos mais diversos segmentos, e a principal delas é tirar da força da lei ou o impedimento para o aborto e levar para o campo da interpretação e das orientações. Esse é um risco que nós estamos correndo, porque querem, na verdade, burlar o Legislativo, ultrapassar o Legislativo, para dizer que essa é uma questão de saúde pública (Deputado Marcos Rogério, 04/12/2013).

De fato, ainda que apelem para o argumento abrangente de “direito à vida” para se opor ao aborto, os parlamentares evangélicos parecem definir um sentido preciso para a vida que deve ser preservada com prioridade total: a do embrião/feto, que é diferenciada da vida materna, mesmo que ainda no útero. Ao desconsiderarem os argumentos adversários que apontam as estatísticas sobre as mortes de mulheres submetidas a práticas ilegais de abortamento ou mesmo ao não admitirem a possibilidade de aborto nem mesmo em caso de risco de vida à gestante, eles acabam por definir um valor específico para as diferentes vidas envolvidas na questão. Nessa ordem de prioridades, a vida do embrião/feto sempre será mais importante.

Mas por que haveria essa prioridade a uma das vidas envolvidas e não às outras? Por que o direito dos filhos se sobreporia aos das mães, nesse caso? Outros pronunciamentos fornecem a chave interpretativa para essa questão: a vida do feto é mais importante porque é “inocente”, pura. Em outros termos, por se tratar de um ser passivo, submetido à vontade de outrem, a ele não cabe a pecha de “pecador”, posto que ainda não nasceu. E, por não estar submetido aos próprios desejos, que são a chave para o pecado na visão religiosa, não poderia, sob qualquer hipótese, ter sua vida terminada:

No Brasil, não haverá pena de morte, mas querem licença para matar inocentes. Será que nós temos o direito de ir tão longe, burlando a Constituição, para dizer que não, se a mulher, se a mãe tiver vontade, e um médico corajoso, um psicólogo corajoso atestarem, há licença para matar o inocente?

Não se trata de uma questão de fundo religioso, filosófico. Aqui se trata do bem mais valioso que há: a vida. Nada se compara à vida. A criança tem o direito de nascer, viver e ser feliz.

Quem defende a legalização do aborto, quem defende a morte de inocentes pela prática do aborto são justamente aqueles que levantam bandeiras dizendo serem os porta-vozes da defesa dos direitos humanos (Deputado Marcos Rogério, 04/12/13).

À pureza do feto opõe-se o conteúdo pecaminoso de mulheres que, muitas vezes, não contam com o apoio de companheiros ou maridos e, por isso, decidem pelo aborto. O desejo de não se tornar mãe após a confirmação da gravidez é incluído entre os pecados mais graves que uma mulher pode cometer. Conjugado a esse ponto de vista, não há possibilidade de justificar o aborto com o argumento de autonomia da mulher sobre

seu próprio corpo, visto que o embrião é considerado um ser à parte do corpo da mãe desde a concepção para a maior parte das visões religiosas. Em outros termos, a mãe é apenas um “recipiente” onde foi depositada divinamente aquela vida, isto é, a mulher é um instrumento para que aquela vida se realize.

Soma-se a isso o argumento clássico de que somente Deus pode tirar a vida de alguém, visto ser ele quem a concede. Sendo o embrião considerado o recipiente de uma alma humana e, portanto, sujeito de direitos, o aborto é igualado ao homicídio com agravantes, por se tratar um alvo inocente e sem condições de defesa. Como destaca Orlandi, o poder simbólico do discurso religioso reside em Deus, afinal é ele quem define e nomeia a si mesmo e aos indivíduos. Isto é, não há qualquer possibilidade de reversibilidade do discurso quando ele é instituído a partir da autoridade moral de Deus (Orlandi 2011: 241).

Também a questão da “maioria moral”, conforme destacada por Duarte (2013: 166), transparece na análise de Miguel et al. Em ambos os estudos, entre os argumentos mobilizados pelos parlamentares evangélicos está o de que representam a opinião da maior parte dos brasileiros, que também são contrários ao aborto sob qualquer circunstância, o que se confirma nas falas coletadas para esta pesquisa:

Eu queria primeiro fazer este registro aqui, da posição desta Casa na última Legislatura, que certamente reflete o sentimento nesta Legislatura. A Casa é uma amostragem da sociedade brasileira, e, portanto, não poderia ser diferente; se os dados indicam que a maioria absoluta da sociedade brasileira é contra o aborto e a favor da vida, a Casa não poderia ter uma posição diversa (Deputados João Campos, 04/12/13).

Finalmente, os deputados contrários ao aborto mobilizam argumentos afetivos e emotivos para fazer oposição à prática. Citam suas histórias pessoais e o amor aos filhos e netos como justificativa moral para a proteção à vida. Também coletam histórias de mulheres que se arrependeram dos abortos realizados e, especialmente, de mulheres que optaram por não realizar o aborto, mesmo em casos limite de estupro e fetos anencéfalos. Porém, esses relatos nunca mencionam um dos argumentos principais dos adversários, que é exatamente o da opção pessoal que essas mulheres tiveram por não realizar o aborto, de acordo com suas convicções. É exatamente esse direito de escolha que os seculares querem ver estendido a todas as mulheres em todas as situações que envolvam uma gravidez não desejada ou de risco.

A questão cultural/identitária associada ao debate sobre aborto é reforçada por Boltanski (2012), ao analisar suas dimensões antropológicas. Para o autor, além de ser marcado por um “déficit de representação” no debate público, o tema carrega consigo a dimensão simbólica da natalidade, como um “processo de engendramento de novos seres humanos singulares”, que é “tanto biológico quanto simbólico” (Boltanski 2012: 245). A centralidade cultural do assunto, segundo sua visão, está especialmente em seu status predominante de “prescrição cultural”, seja de forma explícita ou mascarada. Em ambos

os casos, constitui um “objeto de uma reprovação geral”, inclusive nas sociedades em que sua prática é frequente ou mesmo legalizada.

Ainda nessa perspectiva cultural, Boltanski chama atenção para a “pobreza das representações”, no sentido de abordagens deficitárias sob a ótica das pluralidades identitárias envolvidas na questão. As várias vertentes de reflexão tendem a desaguar em simplificações e reducionismos que moldam narrativas políticas e morais, a exemplo do infanticídio. A baixa tematização na esfera pública e a pobreza das representações a ele associadas, segundo o autor, favorecem a sua “ligação com o mundo officioso das práticas femininas” e aumentam o potencial de reprovação social, por ser representado como uma prática transgressiva tipicamente feminina, eximindo o homem e reforçando o machismo e o preconceito contra as mulheres.

4.2.3 MULHER INDEFESA

A principal representação discursiva sobre a mulher diz respeito à sua condição de vítima, sem protagonismo e sem poder de agência na vida social. Alguns oradores – especialmente as mulheres da Bancada Religiosa – ressaltam especialmente a condição de vítima das mulheres negras e pobres, que sofrem com a violência, o desemprego, o preconceito e o aborto. Por isso, “precisamos fazer com que passe a violência contra as mulheres. O que nós precisamos é fazer o nosso papel enquanto nos é colocado esse papel” (Deputada Rosane Ferreira, 27/11/2013).

Quando se referem às mulheres que já fizeram aborto, um dos pronunciamentos destaca o arrependimento de uma mulher que já foi proprietária de uma clínica clandestina de aborto:

Hoje essa mulher carrega traumas e é uma mulher extremamente arrependida. Todas as vezes em que toca no assunto, ela chora por causa da questão da época, da questão social, por falta de cultura e falta de conhecimento. Ela diz até hoje que, na mente dela, ela estava ajudando as pessoas (Deputado Pastor Marco Feliciano, 04/12/2013).

É interessante observar o uso do termo “arrependimento”, típico do discurso religioso no que se refere à condição para a conversão cristã e a conquista do perdão divino. O arrependimento conduz à redenção do pecador e à conseqüente remissão de seus pecados, como no exemplo mencionado. O arrependimento constitui uma experiência religiosa que promove a reconciliação do indivíduo com Deus e seus irmãos de fé, além de uma mudança radical no seu estilo de vida, fruto da conversão. Ao se arrepender, muda-se o modo de pensar, agir e sentir. Muda-se para o bem. É pelo arrependimento que o pecador se torna “uma nova criatura” e se liberta das amarras de práticas que o afastavam de Deus e da igreja. Trata-se de um dispositivo religioso com forte conotação emocional e moral (Gomes 2011).

Ao defender a criação de uma das chamadas “CPIs do Aborto”, nunca efetivamente instaladas, o deputado João Campo assim se manifestou:

Quero aproveitar para tranquilizar as mulheres: nós não pretendemos, com essa CPI, investigar mulher que abortou. Essas mulheres precisam de assistência, de orientação, de apoio, porque elas são vítimas, estão sofrendo traumas, dor, conflitos, daí por diante. Então, elas precisam de amparo (04/12/2013).

Com semelhantes medidas, os parlamentares religiosos parecem buscar a conversão das arrependidas, apostando num argumento há muito defendido pelo discurso feminista: as mulheres não abortam porque querem, mas porque se sentem desamparadas e abandonadas, seja pelo companheiro, pela família ou pelo próprio Estado. É uma estratégia retórica que, assim como o discurso dirigido aos presidiários ou usuários de drogas, busca converter aqueles que ainda não estavam no grupo dos fiéis. O perdão pelos pecados anteriores fornece acolhimento e amparo para cidadãos em situação de desespero, e corrobora o discurso religioso de que todas as pessoas podem ser “salvas”.

Apesar de serem caracterizadas como vítimas que necessitam da defesa dos parlamentares religiosos, as mulheres não parecem ter reconhecidas todas as situações nas quais são subjugadas e humilhadas. Por exemplo, em 2013 houve apenas um pronunciamento sobre a desigualdade salarial entre homens e mulheres, não obstante ser esse um problema reiteradamente suscitado em pesquisas acerca do assunto:

O princípio da igualdade é um aspecto central de todo o ordenamento jurídico brasileiro e sua efetivação constitui uma meta a ser buscada em todas as esferas da vida pública e privada. No setor público, a adoção de concurso para preenchimento de cargos contribuiu para o aumento do número de mulheres e negros entre os servidores dos três Poderes da União, dos Estados e dos Municípios. Sabemos, também, que a despeito disso, essa medida não foi suficiente para garantir igual acesso desses segmentos a cargos administrativos mais elevados (Deputado Marcos Rogério, 04/12/2013).

A desigualdade, contudo, é reconhecida apenas no âmbito das relações de trabalho, sem que haja menção aos demais aspectos relacionados ao tema. Nenhuma palavra sobre a jornada tripla de trabalho das mulheres, sobre as assimetrias entre homens e mulheres nos espaços de decisão e poder – por exemplo, a baixíssima representação política feminina no Brasil – ou mesmo sobre os índices alarmantes de violência contra mulheres registrados no país. Nenhuma palavra sobre as causas estruturais da desigualdade ou formas de combatê-la. Parece que as mulheres precisam ser salvas, primordialmente, de si mesmas e de sua tendência para o pecado, que as leva a cometerem abortos, essencialmente.

Omissões e silenciamentos são aspectos muito relevantes na análise de discurso, como destaca Orlandi (1993), pois atuam como operadores simbólicos da ordem discursiva que se tenta engendrar. Segundo a autora, com esses dispositivos os “muitos gumes da fala” são eliminados, numa estratégia de simplificação para enfatizar um único aspecto, de modo a promover o apagamento dos demais que poderiam ser acionados na construção argumentativa.

Um dos oradores mencionou a forma como a mídia usa a imagem feminina:

Até para se venderem produtos se utiliza a sensualidade. As mulheres de hoje - com todo o respeito às que estão presentes - estão sendo banalizadas, vulgarizadas, exatamente nas propagandas que induzem à compra de produtos. E há produtos que nada têm a ver com mulher, mas colocam na propaganda uma mulher. Quanto menos roupa e quanto mais sensualidade, mais se espera vender o produto (Deputado Pastor Eurico, 25/06/2013).

Aqui o orador ancora-se nos vários discursos, inclusive acadêmicos, que tematizam a exploração da imagem sensual da mulher no cinema, na TV e na publicidade. Porém, há uma rearticulação do discurso utilizado por algumas vertentes do pensamento feminista que argumentam ser a publicidade uma forma de perpetuar as estratégias de dominação masculina pela transformação do corpo feminino em objeto, “um corpo sem cabeça e sem alma” (Melo e Sanematsu 2006). No discurso do parlamentar, percebe-se que a crítica é direcionada muito mais às próprias mulheres, que se deixam “vulgarizar”, do que às estratégias discursivas de publicitários ou empresas. Isso fica claro quando o parlamentar pede desculpas às mulheres presentes, deixando evidente que não está se dirigindo a elas, mas sim aquelas que aparecem na televisão e têm sua sensualidade banalizada em anúncios publicitários. Novamente, nenhuma menção a soluções para o problema, seja pelo viés educativo, seja pelo punitivo, assim como não há discussão sobre as causas dessa situação.

Parece que o discurso desenvolvido em torno das desigualdades sofridas pelas mulheres articula-se, essencialmente, em torno da questão de como os parlamentares podem protegê-las e salvá-las por meio da conversão religiosa. Não há menção a soluções políticas; tudo se resume à proteção que os religiosos podem lhes dar. Em outras palavras, basta acreditar nos princípios morais defendidos pelos parlamentares que as mulheres serão salvas. Dessa forma, trata-se de uma proteção estritamente “religiosa”, não política, uma vez que não alcança aquelas que discordam dos preceitos defendidos pela bancada.

4.2.4 COMBATE AO KIT GAY

O debate sobre homossexualidade se limitou ao chamado “kit gay”, termo pejorativo usado pela Frente Parlamentar Evangélica (FPE) para se referir ao material didático produzido pelo Ministério da Educação para ser utilizado nas escolas públicas com o objetivo de combater a homofobia. O deputado Jair Bolsonaro, que transita entre católicos e evangélicos sem deixar clara sua filiação mas que integra a FPE, assim se manifestou sobre o assunto:

Gostaria de falar sobre a questão do *kit gay*. Quem basicamente fez a matéria sobre o *kit gay* todo, conforme está publicado no *Diário Oficial* da União, foi a

Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais - ABGLT. Queria o quê? Que fosse um material para combater a homofobia? Se bem que eu não vejo como prioridade isso aí. Seria a mesma coisa se numa política de combate às drogas eu convidasse o pessoal do PCC, do Comando Vermelho, para fazer uma política de combate às drogas nas escolas (04/12/2013).

Temos aqui um exemplo típico de atuação parlamentar segundo a lógica de *empreendedores morais*, referida na primeira parte do texto. A própria denominação de “kit gay” já expressa a conotação pejorativa atribuída à iniciativa do Ministério da Educação em prol do combate à homofobia. Ressalta-se ainda a noção de *pânicos morais*, igualmente referida na primeira parte do texto como uma estratégia discursiva costumeiramente empregada pelos *empreendedores morais* com o objetivo de exercer o controle social do debate público sobre temas que não estão de acordo com seus valores.

Como reforço de tais estratégias, os oradores apelam para a imagem pura da criança, a qual, segundo seus pronunciamentos, está ameaçada e precisa ser defendida pela Bancada Evangélica:

Hoje, pelo amor de Deus, é uma covardia o que estão fazendo com as crianças, esse ativismo *gay* com crianças de cinco, seis anos de idade (Deputado Jair Bolsonaro, 04/12/2013).

Eles querem induzir a infância à homossexualidade, à sexualidade precoce, ao sexo grupal, a uma série de comportamentos sexuais, o que é um abuso, é um crime contra a humanidade (Deputado Pastor Eurico, 25/06/2013).

Outra estratégia discursiva é a refutação e deturpação da pauta dos movimentos sociais de defesa das causas LGTBI, que tentam levar para o debate legislativo o tema da homofobia e suas consequências, como os recorrentes assassinatos de gays e travestis no Brasil. Tais movimentos se posicionaram a favor da distribuição do material didático elaborado pelo Ministério da Saúde, pois argumentavam sobre o caráter educativo das ações de prevenção ao preconceito e à discriminação. A reação contrária dos parlamentares evangélicos foi enfática, e pode ser resumida no seguinte trecho:

É um absurdo termos que encarar nesta Casa audiências públicas em que defenderam e vão continuar defendendo a exploração de nossas crianças até no contexto homossexual. É difícil termos que ver essa realidade e também uma mídia que, muitas vezes, tenta pautar a sociedade de uma forma horrenda, cruel e terrível (Deputado Pastor Eurico, 25/06/2013).

Dessa forma, qualquer tentativa educativa que priorize a diversidade de visões na sociedade é vista como uma ameaça à visão única proposta a partir da ideologia religiosa professada pelos parlamentares. Por se tratar de iniciativa de órgão ministerial, vinculado ao Poder Executivo, o governo foi ameaçado, com pronunciamentos que incitavam

os parlamentares evangélicos e seus eleitores a “darem o troco” nas eleições seguintes, impedindo a eleição de governos contrários à agenda da Frente Parlamentar Evangélica:

Eu espero que muitos colegas meus aqui tenham o devido troco no ano que vem. Que o apoio não saia mais dessa maneira para reeleger um Governo que cada vez mais quer desgastar os valores familiares. É o projeto de lei das palmadas, é a questão do *kit gay* (Deputado Jair Bolsonaro, 12/06/2013).

Interessante perceber que, no mesmo caldeirão do “kit gay”, está a legislação que reprime a violência contra filhos. Enquanto o “kit gay” é visto como uma violência contra as crianças, os castigos físicos não o são. Percebe-se, portanto, que a questão não é a violência contra as crianças, mas em nome de quais valores morais se vai praticá-la. Se for para a defesa dos valores conservadores cristãos, não há problema algum.

Um dos pronunciamentos referiu-se à pornografia gay na internet, que seria acessível às crianças, constituindo uma ameaça a elas – como se o resto da pornografia, qualquer que seja o seu caráter, fosse um conteúdo recomendável ao público infantil:

Os meninos e as meninas que passam madrugadas ligados na Internet, em sites pornográficos, e gratuitamente isso acontece. Nós denunciemos aqui, ano passado, um site brasileiro de muita repercussão, jornalístico, inclusive. Eu estava no meu gabinete, chegou um rapaz e disse: “Deputado, esse site aqui tem uma página inteira de pornografia homossexual, livre, não tem nada que proteja o site, nada que o blinde”. Fizemos uma denúncia na Polícia Federal e, em vez de eu ter apoio dos nobres pares aqui, de alguns que ficaram sabendo, da mídia, eu fui chamado de reacionário. Aí o pessoal, pela mídia, disse que eu estava procurando sexo nessas páginas (Deputado Pastor Marco Feliciano, 25/06/2013).

5. CONCLUSÃO

Se, como lembra Habermas (sobre Rawls), a liberdade de religião é a resposta política para o desafio do pluralismo religioso, uma vez que restringe o potencial de conflito entre os cidadãos, o desafio para cientistas sociais é analisar a ação política dos movimentos e grupos religiosos na atualidade. Talvez um critério para balizar os estudos seja avaliar o quanto as práticas discursivas desses grupos contemplam ou não o pluralismo social.

Nas sociedades contemporâneas, especialmente naquelas nas quais o discurso de modernidade foi atualizado e ressignificado de variadas formas, não é mais possível ignorar a atividade política de representantes religiosos. A ação institucionalizada desses grupos, seja pela participação direta nos cargos eletivos, seja pelas práticas de lobby e da pressão enquanto grupos organizados, é cada vez mais visível, especialmente na América Latina.

É importante, contudo, lembrar que, independentemente da relação que o Estado mantenha com os grupos religiosos, a teorização ancorada na perspectiva do pluralismo

político não permite que os cidadãos sejam obrigados a deveres incompatíveis com suas crenças (Habermas 2006). Assim como esse princípio é válido para os religiosos, de qualquer denominação, também é válido para os seculares. Dito de outro modo, o Estado também não pode obrigar os cidadãos a seguirem práticas determinadas por valores religiosos com os quais eles não comungam. Desse modo, o casamento homoafetivo ou a prática do aborto, para os seculares, podem ser vistas como simples opções pessoais, estando de acordo com os valores de alguns, incluídos aí agnósticos e ateus. Se os religiosos não podem ser obrigados a concordar com tais atos ou, muito menos, a realizá-los, os seculares não podem ser obrigados a seguir um ordenamento jurídico baseado em valores religiosos com os quais não comungam.

O debate parlamentar analisado, a partir dos pronunciamentos realizados na CDHM da Câmara dos Deputados em 2013, mostra a centralidade do discurso religioso no atual panorama político brasileiro. Os argumentos mobilizados por parlamentares brasileiros sobre os temas do aborto, da família, das mulheres e da homoafetividade demonstram que as questões identitárias estão na agenda legislativa e configuram um tema importante de disputa simbólica entre os diversos grupos sociais. A própria polêmica em torno da eleição do deputado Pastor Marco Feliciano para a presidência do colegiado deixa evidente o quanto tais assuntos estão na ordem do dia na esfera pública brasileira.

Os termos em que esse debate se dará, no entanto, permanecem em aberto. Se a centralidade das questões identitárias não é mais possível de ignorar na política contemporânea, cabe às sociedades e aos parlamentos encontrar meios de realizar esse debate sem descuidar do pluralismo, da proteção às minorias e da tolerância. Ingredientes essenciais da política democrática, por óbvio. Convém retomar aqui, portanto, a advertência de Habermas (2006) e de Burity e Machado (2014) de que o modelo corporativo de representação política exercido pelos parlamentares evangélicos pode constituir ameaça à democracia, na medida em que abre possibilidades para que políticas públicas sejam orientadas por crenças, valores e princípios religiosos. Estende-se a todos os cidadãos, inclusive aos de cultura laica, uma ordem política ancorada em bases religiosas, contrariando os ideais liberais da pluralidade e proteção à diversidade. Ainda que, agora retomando a advertência de Tavolaro (2005), é forçoso reconhecer que, mesmo entre as chamadas “sociedades modernas centrais”, nunca houve um desaparecimento total e completo de visões de mundo religiosas ou seu total e completo recolhimento em domínios privados.

A partir dos discursos analisados, percebe-se ainda a importância do conceito de dominação simbólica formulado por Bourdieu (1989). Em todos os temas elencados, o argumento mobilizado pelos parlamentares religiosos diz respeito à “defesa” de atores sociais ameaçados, essencialmente, por visões morais de mundo diferentes daquelas professadas pelo grupo. Por meio dessa estratégia discursiva, esses parlamentares transformam controle em “cuidado”, coação em “proteção”. Famílias, crianças e mulheres precisavam ser “protegidas” de homossexuais, de governos de esquerda que com eles pactuam

e de mulheres que não professam os valores identificados com o patriarcalismo, quais sejam: defesa irrestrita do poder masculino sobre as mulheres, castidade e falta de poder sobre o próprio corpo imposta às mulheres, valorização do masculino em detrimento do feminino. Aliás, esse último é o principal ponto que ancora a raiva e o medo contra os homossexuais, por subverterem a relação considerada “normal”, na qual esse sempre será um ponto em questão. Em outros termos, em relações em que não há um homem e uma mulher, essa assimetria pode ser questionada. O que abre uma brecha para o seu questionamento em todas as outras relações. Porém, no momento em que os submissos se dão conta de que não estão sendo simplesmente “protegidos”, mas sim “coagidos” a manterem-se em seu papel de submissão, toda a estrutura simbólica desmorona. É essa estrutura que precisa de proteção, ao que parece.

6. REFERÊNCIAS

- AIRES, Janaine; CÂMARA, C.; ROXO, M; SANTOS, Suzy. 2017. Quando religião, política e mídia se confundem: as estratégias políticas e midiáticas do PRB, da Record e da Igreja Universal do Reino de Deus. *Revista Eptic*, v.19, n.3.
- AVRITZER, Leonardo. 2007. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados*, v.50, n.3, p.443-464.
- BAUMAN, Zigmunt. 2005. *Identidade: Entrevista a Benedetto Vecchi*. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar.
- BATAILLE, Georges. 2017 [1974]. *Teoria da religião*. São Paulo: Autêntica.
- BECKER, H. S. 2008 [1963]. *Outsiders*. Rio de Janeiro: Zahar.
- BOBBIO, Norberto. 1997. *Os intelectuais e o poder*. São Paulo: EdUnesp.
- BOLTANSKI, Luc. 2012. As dimensões antropológicas do aborto. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 7: 205-245.
- BOURDIEU, Pierre. 1989. *O poder simbólico*. Lisboa: Difel.
- BOURDIEU, Pierre. 2011 [1999]. O campo político. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 5, p. 193-216.
- BOURDIEU, Pierre. 2009 [1974]. Poder político e poder religioso. In: BOURDIEU, P. *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo: Perspectiva, p.79-110.
- BOURDIEU, Pierre. 2014. *A dominação masculina: a condição feminina e a violência simbólica*. Rio de Janeiro: BestBolso.
- BURITY, J. Religião, política e cultura. *Tempo Social*, v.20, n.2, p. 83-113.
- DUARTE, T. S. 2013. Cultura religiosa e direitos humanos no cotidiano do legislativo brasileiro. *Revista Cultura y Religión*, v.7, n.2, 2013, p.156-170.
- DURKHEIM, Émile. 1975 [1892]. *Textes, Fonctions sociales et institutions*, Paris: Les Éditions de Minuit.

- CHOULIARAKI, Lillie; FAIRCLOUGH, Norman. 1999. *Discourse in Late Modernity: Rethinking Critical Discourse Analysis*. London: e-Pub, 1999.
- FAIRCLOUGH, Norman. 2001 [1992]. *Discurso e mudança social*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- FOUCAULT, Michel. 1996. *Ordem do discurso*. São Paulo: Loyola.
- GIDDENS, Anthony. 1991. *As consequências da modernidade*. São Paulo: EdUNESP.
- COHEN, S. 1972. *Folk devils and moral panics*. London: MacGibbon & Kee.
- GOFFMAN, E; GUINSBERG, L. 1970. *Estigma: la identidad deteriorada*. Buenos Aires: Amorrortu.
- GOMES, A. A. 2011. Um estudo sobre a conversão religiosa no protestantismo histórico e na psicologia social da religião. *Revista Ciências da Religião-História e Sociedade*, v. 9, n. 2, p. 148-173.
- HABERMAS, Jürgen. 2006. Religion in the Public Sphere. *European Journal of Philosophy*, v.14, n. 1, p.1-25.
- HALL, Stuart. 1996. Identidade cultural e diáspora. In: *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*. Rio de Janeiro, IPHAN, p.68-75.
- _____. 2001. *A identidade cultural na pós-modernidade*. São Paulo: Editora DP&A.
- HARVEY, D. 1992 [1989]. *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Loyola.
- INGLEHART, R.; NORRIS, P. 2004. *Sacred and secular: Religion and Politics Worldwide*. Cambridge University Press.
- LÉVI-STRAUSS, C. 2008 [1958]. *Antropologia Estrutural*. São Paulo: Cosac Naify. A eficácia simbólica, p.201-220.
- MACHADO, M.D.C.; BURITY, J. 2014. A ascensão política dos pentecostais no Brasil na avaliação de líderes religiosos. *Dados*, v.57, n.3, p.601-631.
- MAIA, E. L. C. 2006. *Religião e Política: o fenômeno evangélico*. [Dissertação]. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis.
- MELO, J.; SANEMATSU, M. 2006. Fragmentos da mulher na publicidade: um corpo sem cabeça e sem alma. *Revista Democracia Viva*, v. 31, p. 76-81.
- MENEGUELLO, R. 2006. *Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro*. São Paulo: Brasiliense.
- MIGUEL, L.F.; BIROLI, F.; MARIANO, R. 2017. O direito ao aborto no debate legislativo brasileiro: a ofensiva conservadora na Câmara dos Deputados. *Opinião Pública*, v.23, n.1, p.230-260.
- MISKOLCI, R. 2007. Pânicos morais e controle social. *Cadernos Pagu* 28: 101-128.
- MOISÉS, J. Á. 2005. A desconfiança nas instituições democráticas. *Opinião pública*,

v.11, n. 1, p.33-63.

- ORLANDI, E. P. 2006. O discurso religioso. In: *A linguagem e seu funcionamento: as formas do discurso*. Campinas: Pontes, p.239-262.
- ORLANDI, E. P. 1993. As formas do Silêncio no movimento dos sentidos. Campinas: Editora da Unicamp. .
- SANTOS, B.S. 1997. Uma concepção multicultural de direitos humanos. *Lua nova* 39: 105-124.
- RAWLS, J. 1997. Uma teoria da justiça. São Paulo: Martins Fontes.
- RIBEIRO, G. L. 2000. *Cultura e política no mundo contemporâneo: paisagens e passagens*. Editora UnB, 2000.
- RUATA, M.C.S. 2017. Regulación (legal) de la sexualidade. El ingreso de lo religioso en las intervenciones de oposición al matrimonio igualitario en el Parlamento argentino. *Sociologias*, ano 19, n.44, p.248-274.
- TAVOLARO, S. B. F. 2005. Existe uma modernidade brasileira? Reflexões em torno de um dilema sociológico brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20, n. 59, p. 5-22.
- VAGGIONE, J. M. 2009. *Sexualidad, religión y política en América Latina*. Rio de Janeiro: Diálogo Regionales.
- VAN LEEUWEN, T. 1993. Genre and field in critical discourse analysis. *Discourse & society*, v.4, n.2, p.193-223.
- WEBER, M. 1999. O Parlamento como órgão do Estado e o problema da publicidade da administração. A tarefa da seleção de líderes. *Economia e Sociedade*. Brasília: Editora da UnB, p.560-580.
- WODAK, R. 2004. Do que trata a ACD – um resumo de sua história, conceitos importantes e seus desenvolvimentos. *Linguagem em (Dis)curso*, v.4, p.223-43.

THE CONDITIONAL EFFECT OF PORK: THE STRATEGIC USE OF BUDGET ALLOCATION TO BUILD GOVERNMENT COALITIONS IN BRAZIL

FELIPE NUNES

ABSTRACT

Open list proportional representation systems with districts of high magnitude, such as in Brazil, tend to produce legislators with different electoral constituencies configurations. Certain types of constituencies should be more electorally responsive to pork than others. For members for whom the electoral return to pork is high, we ought to see legislative votes sold for less. Thus, while presidential support should be increasing in pork allocation for all deputies, it should be increasing more for deputies for whom pork is the most electorally effective. In this paper I identify members who are likely to be the most advantaged by delivering pork by identifying how geographically concentrated their voters are. I show that legislators with concentrated constituencies tend to be more prone to vote with the president than deputies with scattered constituencies, when receiving same rates of pork. I build on original measurement of legislators' geographic constituencies, and collected a large set of data from Brazil during Lula's term (2003-2010) in order to assess my hypothesis.

KEYWORDS

Pork; Legislative Support; Constituencies.

O EFEITO CONDICIONAL DO PORK: O USO ESTRATÉGICO DA EXECUÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES PARA A CONSTRUÇÃO DE COALIZÕES DE GOVERNO NO BRASIL

RESUMO

Sistemas de representação proporcional de lista aberta com distritos de alta magnitude, como no Brasil, tendem a produzir legisladores com diferentes configurações de bases eleitorais. Certos tipos de eleitorados deveriam ser mais responsáveis à entrega de pork do que outros. Para os deputados para quem o retorno eleitoral à pork é alto, devemos ver os votos legislativos comprados por um preço menor. Sendo assim, enquanto o apoio presidencial deveria aumentar na alocação de pork para todos os deputados, deveria aumentar mais para os deputados para os quais o pork é o mais eficaz eleitoralmente. Neste artigo, identifico os membros que provavelmente serão os mais favorecidos com a entrega de pork por parte do presidente, identificando como são geograficamente concentrados seus eleitores. Mostro que os legisladores com eleitorados concentrados tendem a ser mais propensos a votar com o presidente do que deputados com distritos dispersos ao receberem as mesmas taxas de carne de porco. Eu me baseio na medição original das bases eleitorais geográficas dos legisladores e na coleta de um grande conjunto de dados do Brasil durante o mandato de Lula (2003-2010) para avaliar minha hipótese.

PALAVRAS-CHAVE

Pork; Apoio legislativo; Bases eleitorais.

SOBRE OS AUTORES

FELIPE NUNES

Felipe Nunes é Ph.D. em ciência política e mestre em estatística pela Universidade da Califórnia em Los Angeles (UCLA). É professor de política e estatística na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). É diretor do Centro de Estudos Legislativos (CEL) e do Centro Internacional de Gestão Pública e Desenvolvimento (CIGPD). Premiado internacionalmente, recebeu o prêmio de 'best methods poster' da American Political Science Association em 2012 e 'Swar Prize' como melhor tese de doutorado da UCLA em 2013. Contato: felipnunes@gmail.com.

SUBMETIDO EM

31/05/2018

APROVADO EM

31/07/2018

1. INTRODUCTION

This paper investigates the effects of electoral rules on legislative behavior in Brazil. The current literature argues that presidents use pork to maintain or expand legislative majorities, assuming that the effect of pork is monotonic for every legislator (Pereira and Mueller, 2004; Raile et al., 2010; Zucco Jr. and Melo-Filho, 2009). Although I agree with the argument, I do not see any reason to believe that the effect of pork is universal across legislators. This paper, therefore, explores the nuances of the Brazilian electoral system to explain legislators' decision to support the presidential agenda in that country. My results show that deputies who receive the same portions of particularistic benefits express different behavior, even when controlling for their presence in the cabinet. The question that remains, then, is why?

My goal here is to investigate the determinants of legislative behavior exploring the interactions between the electoral institutions and pork appropriations in Brazil. Using a new data set of geographic electoral constituencies, I show that legislators with concentrated constituencies tend to provide greater legislative support for the presidential agenda when receiving pork appropriations, compared to deputies elected by scattered constituencies. I explain such variation by arguing that pork is more effective as a tool of 'persuasion' when a deputy can extract clear electoral benefits from it, or in other words, when he can claim credit. Credit claiming is easier for deputies who have concentrated constituencies, thus the effect of pork on a deputy's propensity to support the president should be more prevalent among deputies with geographic electoral support. This should be true not only because concentrated benefits tend to appear more clearly in dense constituencies, but also because deputies with concentrated constituencies depend more on such resources to guarantee their electoral success.

Central to my argument is the understanding that the Brazilian electoral system produces legislators whose geographic distribution of votes varies considerably. The high magnitude of districts associated with open-list, and proportional representation electoral systems allows deputies' votes to be configured in ways that produce heterogeneous impacts on legislators' behaviors within the same districts. In other words, the pattern of the geographic distribution of votes conditions the association between the amount of pork received by a deputy and his legislative support for the presidential agenda. The legislators, therefore, vote with the president when they get the greatest 'bang for their buck', meaning, when they receive resources that their constituencies covet most.

This paper intends to contribute to the literature on coalition building in presidential systems. Presidents in multiparty systems rarely enjoy single-party legislative majorities. (Shugart and Carey, 1992; Mainwaring and Shugart, 1997; Cheibub, 2002). Therefore, presidents must build majority coalitions if they want to enact the policy agenda

for which they were elected¹. In such cases, presidents have to persuade various political players to join their governments, whether temporarily or permanently. The literature on coalition building describes this task as a process of negotiation that involves sharing both political power and material resources (Laver and Schofield, 1990; Laver and Shepsle, 1996; Amorim Neto, 2006). The main sources of capital at a president's disposal are money from the national budget and positions in the bureaucracy. Although recent studies have revealed important features of the executive-legislative relationship in multi-party settings, they fail to provide a complete explanation of the mechanisms through which legislators decide to trade votes for 'material goods', especially in the Brazilian context.

Brazil's open-list proportional representation electoral system, with districts of high-magnitude, has led to the emergence of a multi-party system, characterized by minority presidents and legislators with heterogeneous constituencies. In such an institutional context, the relationship between members of congress and the president has been characterized by the exchange of portfolios and pork for support in the legislature (Alston and Mueller, 2005). The result is that since 1994 Brazilian presidents have received, on average, more than 50% of support in the congress, which means that most of their agendas have been approved by the legislators. What the extant literature has not realized yet is that there is variation in legislators' behavior, even when controlling for cabinet participation and pork appropriations. As I show in this paper, legislators' average support to the presidential agenda on the Congressional floor presents a variance of 46%, ranging from 0 to 99%. We still need to understand, then, why deputies have opted to support the president in exchange for resources such as portfolios, municipal transfers, budget amendments, and other appropriations?

This paper proceeds as follows. The next section presents the main features of the Brazilian political system in order to highlight their implications for the relationship between the president and the legislature. I then discuss the literature about coalition formation in presidential multi-party settings, highlighting the limits of the literature in evaluating legislative behavior in Brazil, and exploring the puzzles that motivate this investigation. The following section presents data and methods. The final section interprets the findings and discusses some of their implications.

2. BRAZILIAN POLITICS

2.1 ELECTORAL SYSTEM

Brazil is a federation composed of 26 states. The population of each state is represented proportionally in the Chamber of Deputies. There are 513 seats distributed among the states, which are multi-member districts with magnitudes varying from 8 to 70. De-

¹ Even when presidents can use decree power they need to deal with majority problems (Shugart and Carey, 1992).

puties are elected by an open-list proportional representation (OLPR) system. Governors and the president are elected by a majority-runoff rule. These features have two important implications. First, OLPR leads to intra-party competition among prospective deputies. Such competition, besides producing weak electoral parties, leads to “dependency” among elected deputies. While some obtain substantial proportions of votes, others are simply elected on their more popular colleagues’ coattails.

Second, because states with high magnitudes are the districts for legislative elections, the threshold for victory is not very high, and there is ample room for candidates to try different tactics to build electoral constituencies inside each district. Because of this arrangement, it has been argued that deputies would not be able to identify their constituents (Santos, 2003). Carvalho (2003), among others, showed that this is not true, especially if we take into account geographic representation. Deputies know where their votes come from, and they intend to deliver benefits for them as much as possible². Each legislator has an informal district inside the state from which they derive their votes. And there are several different ways in which the electoral constituencies of deputies can be set up. It is also plausible to claim that voters identify and chose their representatives locally. As Shugart et al. (2005) and Renno (2009) have shown, in OLPR the geography and the local experience are important sources for voters’ choices. Mainly in complex electoral contexts (Sniderman, 2000), like the Brazilian one, the choice of representatives is driven by local cognitive cues, and local experience with politicians well-known in geographic areas.

This geographical distinction was first observed by Ames (2001). After mapping the votes of each candidate, he discovered that four kinds of constituencies could be observed within Brazil’s formal districts: concentrated/dominated, concentrated/fragmented, scattered/dominated, and scattered/fragmented. In the concentrated/dominated case, a deputy receives votes only in one small region, where he also achieves a substantial majority of the votes. In the scattered/fragmented case the deputy receives votes from different municipalities, but he does not have a majority of votes in any of them. The others are mixed cases. Based on this classification, Ames (2001) argued that deputies with different constituencies should have different preferences and should adopt different strategies inside the legislature. This argument helps to shed light on a puzzle that has been investigated for almost 15 years by Brazilian scholars: how do presidents obtain

legislative support? By focusing on the concentration/dispersion dichotomy I can explain why pork has been an efficient resource to buy legislative support from some deputies, but not all.

² Surveys with deputies in Brazil have shown such patterns very clearly. See for example, Castro et al. (2009).

2.2 POLICY, OFFICE AND PORK

Contrary to what Linz (1994), Mainwaring (1993) and others predicted, government coalitions under presidentialism do not collapse more easily than do parliamentary coalitions (Cheibub et al., 2004). Consequently, breakdowns are not more frequent in presidentialism than in parliamentarism (Limongi, 2004). This derives from the strategic use of resources by presidents in order to guarantee legislative support. In response to the first wave of works that criticized the explosive combination of presidentialism with multiparty systems, two separate approaches have been developed.

The first - roughly echoing parliamentary theories - has emphasized that coalition goods, such as positions in the government coalition and cabinet, are strategic resources available to presidents (Martínez-Gallardo, 2005). This approach has examined how executives construct coalitions and cabinets in ways that maximize legislative support. In brief, executives are more successful in obtaining support when their cabinets minimize the presence of nonpartisan ministers and distribute cabinet positions proportionally among coalition members (Amorim Neto, 2002; Negretto, 2006). Executives may also redesign the internal structure of the presidency itself, using staffing and organizational reforms in ways that resemble the allocation of ministerial posts (Inácio, 2006).

A second approach recognizes that the success of multiparty presidentialism largely depends on what happens to the ordinary bargains during the executive's constitutional term of office. The executive uses particularistic benefits on an ongoing basis to overcome ideological resistance in generating legislative support. The authors claim that pork is exchanged for votes in multiparty presidential systems like Brazil as they need to provide local benefits to their constituencies in order to be reelected (Ames, 2001; Pereira and Mueller, 2004; Alston and Mueller, 2005; Auston et al., 2008). As legislators are well aware, this access to budgetary resources increases their likelihood of political survival (Ames, 1987; Samuels, 2002; Pereira and Renno, 2003) This is a contingent approach which stresses the formation of ad hoc coalitions on the legislative floor.

In an attempt to integrate these two ideas, Zucco Jr. and Melo-Filho (2009) argue that presidents negotiate with parties when they need to build majority coalitions, but bargain with individual legislators when they need to complement those majorities. Consistent with this argument, Raile et al. (2010) propose that the two presidential "tools" - pork and coalition goods - work as imperfect substitutes. Coalition goods establish an exchange baseline, while pork covers the ongoing costs of operation.

While the literature has presented consistent results showing that pork is efficient because deputies need to provide local benefits to their constituencies in order to be reelected, scholars have not yet considered how constituency type might affect the provision of pork for a given legislator. For instance, poor constituencies tend to be satisfied with small investments, concentrated constituencies tend to realize the provision more easily, and urban areas tend to spread news about ownership faster. If those statements were true, we should expect them to exert a conditional effect on pork.

3. CREDIT CLAIMING AND CONCENTRATED CONSTITUENCIES

Legislators' behaviors are not constant across or within parties. Why might deputies from the same party, and who receive the same amount of pork, exhibit different behavior in terms of their support for the executive? Do they respond better when receiving one kind of resource rather than another? If joining the cabinet were the solution to make parties more supportive of the presidential agenda, then parties that received equivalent numbers of portfolios should, on average, increase support of the president at equal rates. In addition, if receiving pork were the answer to make deputies vote with the president, then legislators who received the same amount of pork should increase their presidential support, on average, at the same level. Contrary to what we would expect, however, this simple reasoning is not generally observed when we explore data about the Brazilian Executive-Legislative relationship during President Lula's administration from 2003 to 2010.

Figure 1

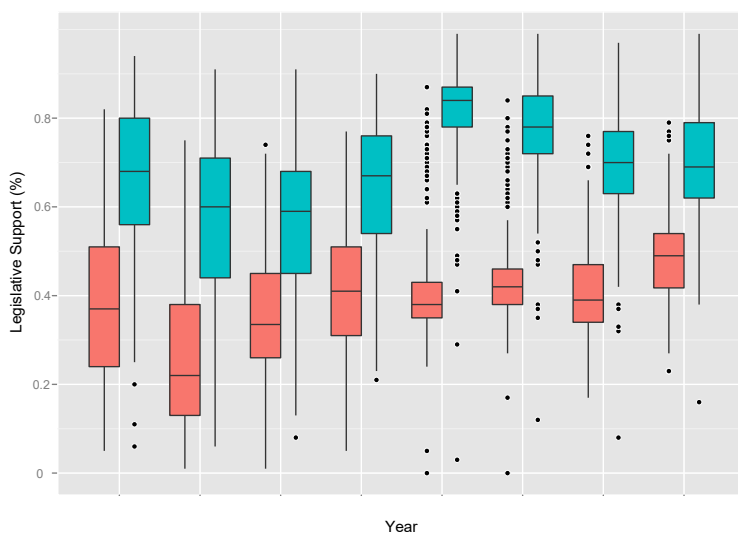


Figure 1 shows the average legislative support received by President Lula during his two terms by comparing the deputies whose parties were represented in the cabinet that year, with those whose parties were not in the cabinet. The legislative support variable ranges between 0 (no support) and 1 (support every time)³. As can be seen, legislators from the government, on average, tend to vote more with the president than do those

3 To prevent underestimation of the coefficients, and to make sure that I am capturing the correct measurement of legislative support, I exclusively analyze the roll-call votes that showed some kind of conflict. Following prior initiatives (Amorim Neto et al., 2003; Figueiredo and Limongi, 1999; Limongi, 2006), I included in the data set only the roll-calls which received less than 80% of votes of the floor.

from the opposition, although there is considerable variation within each group for every year (standard deviation for the period is 0.14). These numbers are relevant not only because the variation of behavior inside each group is large for all years, but also because there is an overlap of both distributions in every year of Lula's first term (2003-2006), indicating that such a comparison needs to be improved in order to better distinguish the incentives for supportive and non-supportive legislators.

Figure 2

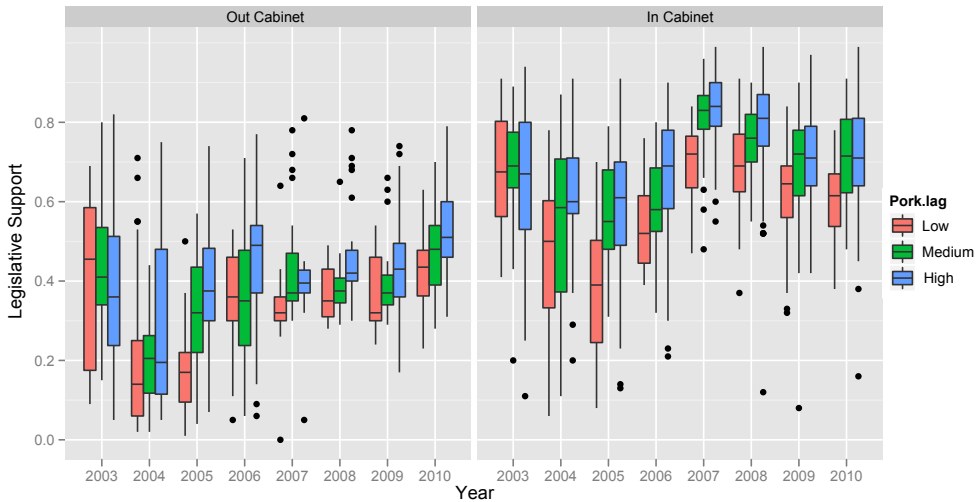


Figure 2 shows that the amount of pork received by each legislator increases the average legislative support for the president. However, there is considerable variation among deputies receiving the same amount of pork. Although more pork tends to be associated with more support (the exception is 2003 for those out of the cabinet), this effect is not the same across years and between those whose parties are in or out of the cabinet. It is important to highlight that such variation is expected in the comparison between in cabinet and out-of-cabinet, but not within each category. Based on the current literature, pork is used to complement majorities, but the literature assumes that the effect of pork is universal. What we are observing here, however, is that deputies that receive the same portion of particularistic benefits express different behavior, even controlling for presence in cabinet. Why?

This is a question that has not yet been asked and, obviously, for which there is no current answer in the literature. There are two possible theoretical hypotheses that could be identified about that. The first is that deputies disagree about the policies defended by the president, and they are not convinced to vote with him independent of pork offers. The second possible explanation is that members of congress have different expectations

about their relationship with the president vis-a-vis their constituencies' preferences. In what regards the first possible answer, because deputies represent different interest groups, they face individual conflicts between voting with the president or voting with their constituencies' interests. In some situations, they are more prone to vote with the president, while in others they prefer to abstain or vote against the president. This first hypothesis is plausible, but needs a special kind of research design to be tested. It would be necessary to identify the preferences of each deputy's constituency to check when and how deputies make this strategic choice⁴.

The second possible hypothesis is the one taken up in this paper. Based on Mayhew's (1974) arguments, I explore how the potential for credit claiming determines the effect that pork has over legislative support. Instead of expecting a monotonic relationship between pork delivery and presidential support, I propose that this relationship depends on the kind of constituency that a deputy has. As concentrated constituencies increase the likelihood for the credit claiming of pork-barrel spending, deputies with concentrated constituencies should reward a president's appropriations with higher levels of legislative support. On the other hand, a deputy with a scattered constituency should have a harder time credibly claiming credit for the appropriation of pork somewhere in his state, such a deputy will be less prone to engage in exchanges of pork for policy.

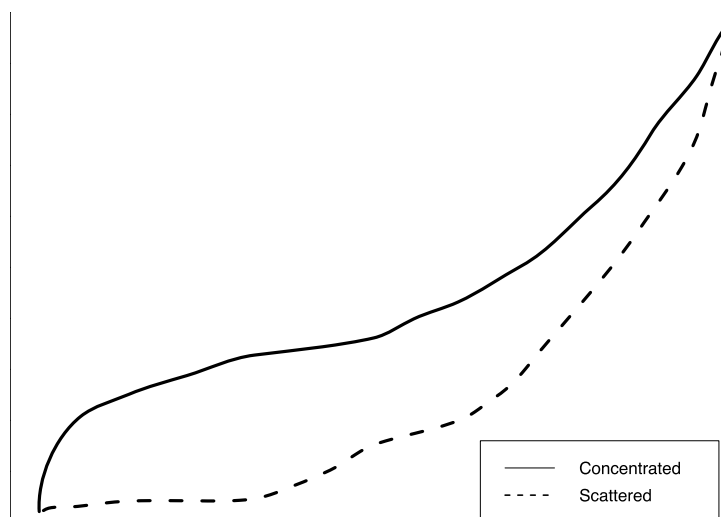
The above claim is based on a few assumptions. First, I assume that legislators are office-seekers who want to win elections to implement policies, and provide local benefits for their constituencies (Aldrich, 1995). Second, they are risk averse, meaning that they want to reduce as much as possible the chances of dissatisfying their voters. Third, presidents are assumed to be cost-minimizers, meaning they will seek to form majoritarian coalitions using the minimum amount of resources. Finally, they are rational players that try to anticipate their partners' preferences in order to negotiate more effectively.

In this context, the success of the relationship between deputies and the president is determined by the identification of deputies' preferences. When a president is able to identify and provide the type of resource that is most useful for a deputy - in terms of increasing his likelihood of winning elections - he is able to buy the deputy's support more efficiently. For the Brazilian case, the geographical distribution of deputies' constituencies could be used to identify how much deputies value pork. The fact that votes come either from concentrated, or scattered areas influences deputies' chances to convince their electorate about the provision of a local benefit. I claim here, thus, that legislators with concentrated constituencies are more likely to convince their voters about the apportionment of some pork, than legislators with scattered constituencies. This does not mean that one constituency is more attentive than other, but that is harder

4 In another project I am using survey data to assess that statement. I asked each deputy what they do when they face a bill that creates conflict between his constituencies' preferences and the government's interests. As the literature would expect, Brazilian deputies tend to vote with the president when this kind of conflict emerges. Another possible measurement solution would be to use constituencies' characteristics to estimate their preferences. These are plans for future projects.

to prove to a scattered constituency that the provision of a local benefit deserves broader electoral support. Such a claim has empirical support from the cognitive studies of voters in OLPR systems. Shugart et al. (2005) and Renno (2009) show that geographical cues are very influential on the determinacy of the voters choices. When a politician develops a regional “brand name” for himself, he has a higher probability to be chosen by a voter in a legislative election. I represent this claim in the Figure 3 below.

Figure 3



Based on these arguments, therefore, I expect that the higher the level of concentration of a deputy’s votes, the higher the marginal effect of pork on the deputy’s support of the president’s legislative agenda. This is the main empirical implication derived from the theoretical arguments presented here. But, it also implies that a president who distributes pork for deputies equally, is inefficient. To avoid wasting resources, the president should instead buy the cheapest majority that combines legislators with concentrated and scattered constituencies.

As deputies might have constituencies with different geographical distributions, I expect that the president will develop different strategies to negotiate with each kind of legislator, given the number of votes the president needs, and the proportion of legislators with each constituency type that are present in the floor. This is another important

implication of my theoretical claim. I expect that the constituency type, and the available number of legislators of each type, will determine the global strategy of the president. If he had a majority of concentrated legislators on the floor, then he should buy only them. Otherwise, he should pick the strategy that guarantees the success of his agenda with the lowest possible cost. Such an implication will be tested in the second part of this paper.

Figure 4

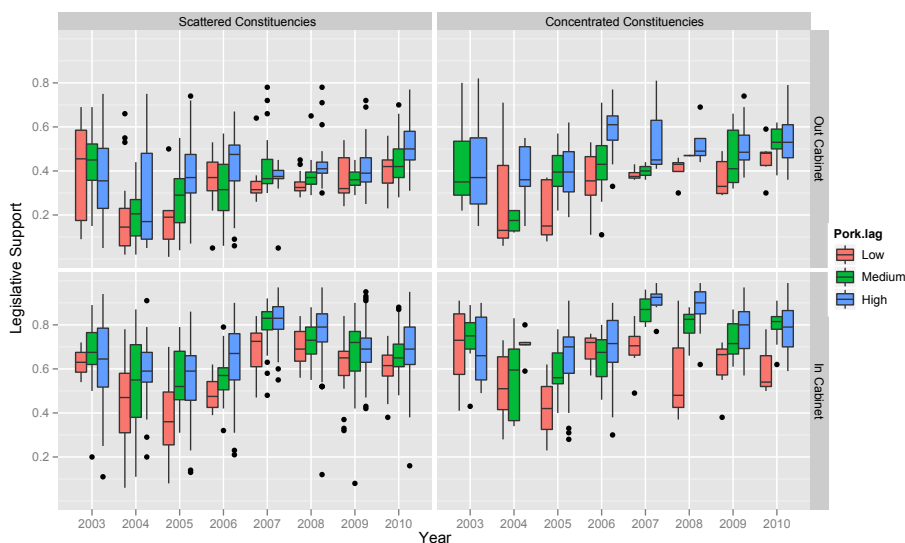


Figure 4 shows the legislative support of deputies controlling for cabinet, pork and constituency type. As we can see, the difference in legislative support among the levels of pork is higher for deputies with concentrated constituencies; this is especially true for those whose parties are members of the cabinet. Note that in the right column of Figure 4 – which includes only legislators with concentrated constituencies – deputies who received high levels of pork tend to give, on average, much more legislative support than do deputies who received low levels of pork. This is not true for deputies in the left column of the Figure 4. In this case, the difference of legislative support of legislators who received high and low amounts of pork is not significant. The general effect produced by pork seems to have decreased among deputies with scattered electoral support. This simple descriptive analysis shows some evidence that constituency type plays a role in determining the relationship between deputies and the president.

To explore this argument I include an interaction term for pork and constituency in the model, which has been tested for almost 15 years in the literature about the Brazilian Executive-Legislative relationship. While legislative support is explained by the presence of parties in the cabinet, the ideological distance of the presidential party and the other parties, the amount of pork appropriated by the president, and the cartelization

of power inside the congress, we do not yet have any mention of the interactive role that constituency type could have in the distribution of pork. In the next section I describe a novel measurement of constituency type, given that the measurement of informal constituencies in multi-member district systems is currently obscure. I also provide a description of the variables to be used in the analysis that follows, in Section 5.

4. DATA AND VARIABLES USED

4.1 DATA SET

The testable implication of my argument is that the marginal effect of pork on legislative support increases as the concentration of votes in a given deputy's constituency intensifies. I test my claim using data from Brazil during Lula's presidency (2003-2010), which spans two legislatures, the 52nd and 53rd.

My units of analysis are the national deputies for each year, so my cross-section panel data contain 3,080 cases. However, missing data on pork expenditures reduce that number by roughly two thirds. This happens because deputies ask for pork one year before they receive it. Thus, those legislators who were not in the legislature prior to the start of Lula's term cannot have received pork in the first year of his term. Also, those legislators who were not in the chamber for the 2003-06 legislature cannot have received pork at the start of the next legislature⁵.

4.2 LEGISLATIVE SUPPORT

Support, the dependent variable, is the frequency with which an individual legislator votes with the president, only for conflicted roll-calls. The variable ranges from 0 to 1. In Brazil, the government manifests its preferences in each roll-call vote through the president's "whip" (*Lider do Governo na Camara*). The "whip" is a deputy chosen by the president to work as a leader on decisions concerning the president's interests. This strategic position helps to solve the collective action problem of coalition behavior, and helps the researcher identify the preference of the executive in the legislative process. Thus, consistently with the literature on this subject, I measure how frequently each deputy votes with the whip (Amorim Neto et al., 2003; Figueiredo and Limongi, 1999; Limongi, 2006; Zucco Jr., 2009; Pereira and Renno, 2003).

I use Support as a dependent variable in order to evaluate whether or not the Brazilian president can convince deputies to vote for his agenda. But I am not analyzing only the projects that the executive sent to the legislature. I investigate the behavior of the deputies in every roll call in which the whip manifests the government preference. Such

⁵ This also happens because of absences in the floor. This kind of event happens regularly but increases in election years - 2004, 2006, 2008 and 2010. I also identified missing cases because some legislators do not request pork for their districts, but prefer to spend their quota with the party, the backbencher, or some commission.

a choice is reasonable if we consider, as I do, that in presidential systems under coalition governments, the agenda is formatted not only by the president, but also by his partners in office and by party leaders in the legislature, who can also present demands to the floor⁶. The description of variables by year is provided in the Figure 1.

4.3 PORK

Brazilian legislators can propose a fixed number of individual amendments, which can add up to a previously determined ceiling, and include mostly infrastructure projects that benefit their constituencies. Since the budget law only authorizes expenditures, and the government is not obliged to actually spend the budgeted resources, presidents can choose which amendments to carry out. Since I assume that legislators want their amendments to be implemented, selective use of the executive impounding power is an important tool to help secure support and to discipline members of congress (Pereira and Mueller, 2004).

The amount of pork received by individual legislators (Pork) is operationalized as the legislator's success in getting his budget amendments implemented (or appropriated) by the government. This variable ranges from 0 to 1, representing the percentage of a legislator's proposed amendments that are executed. Some papers using similar data call attention to an endogeneity problem when one is trying to explain the effect of pork on support. Pork is handed out throughout the year, even though considerable amounts are disbursed in December - the end of the fiscal year. Pereira and Mueller (2004) show that pork disbursements can be both a reward and an enticement for legislators, and for this reason they affect and are affected by the legislator's voting record. Here, it does not matter whether the deputy is bought before the vote or rewarded afterward because I want to investigate the association between annual pork disbursement and annual legislative support rate. To guarantee that my results are trustworthy, I test my hypothesis using Pork and Pork.lag, which are the same measurements, but the latter is associated with support one year before.

Such data is only available for legislators who were serving in congress in the fiscal year preceding the appropriation. It is worth noting that Lyne (2008) uses a similar strategy. Many scholars using the same data preferred to run a two-stage least squares model using age and seniority as instruments for pork (Pereira and Mueller, 2004; Zucco Jr. and Melo-Filho, 2009). I do not believe, however, that such a strategy is the best approach, as they do not have reasonable instrumental variables. Seniority, for example, does not affect support only through pork. Instead, it has an indirect effect through cabinet membership as well as through constituency type.

The most significant limitation of this data is its ability to capture how much of the

6 To avoid the possibility that my results have been driven by such a decision, I also ran my model using only roll-calls votes where the author is the president. The results are not different at all.

total amendment has been executed by the president given the amount requested by the deputy. The critical problem is that deputies can use their amendments to top up some prior budget indications. For example, say the government wants to spend 2,000,000 dollars in the construction of a hospital. A deputy can add any amount to increase such investment, for instance, an additional 2,000,000 dollars from his 6,000,000 dollar -budget. In the end, the information that we have is that the government spent, as an illustration, 2,000,000; and it is impossible to know if such amount was spent attending to the legislator's interests, the president's interests or both. As this kind of situation happens a lot, it is common practice to use only the so-called "pure amendments" - budgetary amendments that were clearly initiatives of the deputy. By doing this, we lose important information about pork, but this is the best empirical solution so far (Pereira and Renno, 2003; Zucco Jr., 2009).

4.4 CABINET

Party membership in the cabinet is operationalized as a dummy variable (Cabinet), indicating whether the legislator's party was in the cabinet in the specific year (1) or not (0). I consider parties in government only if they are formal members of the coalition. That is, I do not count parties that informally support or abstain on key votes. This decision makes sense given that the dependent variable is the support each deputy gives to the government, and could not also be included in the right-hand side of the regression equation. Cabinet membership was observed at the beginning of each legislative session (February of each year). The relatively few cases of parties changing cabinet affiliation during the year were ignored because such changes were more significant between the end and the beginning of each year. In the period analyzed here, the most significant changes in the governing coalition were the addition of PMDB and the departure of PDT and PPS during Lula's first term.

4.5 GEOGRAPHIC CONSTITUENCY

My key independent variable is the interaction between Pork and Constituency. The pork measurement is already known in the literature about Brazil and used in several papers (Ames, 2001; Pereira and Mueller, 2004; Raile et al., 2010). Constituency, however, was created for this specific work and needs to be described carefully. In general, the literature has found that there are two kinds of geographical constituencies or "informal constituencies" in Brazilian districts: the concentrated ones, and the scattered ones (Ames, 2001). Although this dimension has been used in several papers about electoral connection in Brazil, its measurement is obscure. Thus far, there is very little systematic care in the explanation of the measurement of geographic constituencies; completely different configurations often show very similar results. My study aims to fulfill this gap by clarifying the measurement of this variable.

The first work that suggested the use of maps to measure constituencies in Brazil was (Ames, 2001). In his book, Ames argues that “Moran’s I” measurement of spatial autocorrelation could be used in order to see how dispersed or concentrated the supporters of legislators in Brazil are. This measurement captures whether the spatial distribution of the data is random or follows a specific pattern - a conglomeration, for example (Anselin, 1995). The measurement goes from -1 (strong and negative autocorrelation) to 1 (strong and positive autocorrelation).

The literature in this field has produced other measurements that would seem more appropriate for this kind of study. The G_i^* measures the agglomeration of similar values around a specific point in space, given a distance previously specified (Anselin, 1995). Those places are called hot spots, and specify the concentration of similar values in the map. The implementation of this technique is found in GeoDa (a freeware software) by the label of LISA’s spatial regression. A good implementation of such technique in political science data was pursued by Shin and Agnew (2007). The authors used a spatial analysis to examine the geographical pattern of support for the fading and rising parties in Italy between 1987 and 2001. They have shown how the old Italian parties were replaced geographically by the new ones in each region of the country.

I investigated both LISA and Moran’s I measurements to classify the different kinds of informal constituencies for each deputy in Brazil; the results, however, were inconsistent. The calculation of the autocorrelation misrepresents the spread of data due to the matrix of weights necessary to calculate it. Specifically, such spatial measurements are unable to identify concentrations of points when only one point in the area has all the information. For example, a deputy who receives 90% of his votes in one municipality A, and the other 10% in cities far from A, is classified by Moran’s I as a scattered constituency.

As my target is to identify whether the votes of a deputy are concentrated in a single region or municipality, or spread in more than one part of the state, I decided to use a Herfindahl measurement to calculate how much a deputy depends on the votes of one municipality. In other words, I calculate the ‘competition of municipalities’ to give electoral support for a candidate. This index not only allows me to compare the constituencies across candidates, but also provides me a continuous measurement of the composition of their votes. The Geographic Constituency Index (GCI), as I call it, ranges from 0 to 1. As the index approximates zero, electoral support is increasingly dispersed and as it approaches one, electoral support is increasingly concentrated⁷.

I use the proportion of votes in each municipality in order to guarantee that each municipality has the same weight for each candidate, and also to guarantee comparison. I do not consider the size of the municipality, but only the proportion of votes received there by each candidate. I recognize that there is a limit in using the data in this way since

7 Formally, the Geographical Concentration Index (GCI) is defined as the sum of the squares of the proportion of votes (p) that a deputy had in each municipality: $GCI = \sum_{i=1}^N p_i^2$

credit claiming in big cities may be different from small cities. I did not find a definitive solution for this potential problem within my measurement, as the alternative of using the number of votes will always produce bias in the indicator. I used an ad hoc solution, though, whereby I included in my regressions a control variable with the population size of the municipality from where the legislator received more votes. Other limits of my measurement are given by the failure to capture the closeness of the votes in every municipality. Although this could produce more scattered constituencies, it does not affect the degree of dependency of deputies on municipalities. Thus, instead of measuring the cluster of votes in regions, I am capturing the electoral dependency of a legislator in one or few municipalities.

GCI illustrates (1) how many votes there are in each municipality, and (2) how dispersed they are. With this measurement I find that in Brazil there are more deputies with scattered constituencies than with concentrated ones. In this way, I partially replicate Ames' results. Comparisons with Ames' and other strategies to produce such a measurement, demonstrates that the Herfindahl measurement is the best choice available. Besides the gains in terms of transparency of the measurement, such index takes into account the relative importance that each municipality has over the amount of votes for each deputy. Though that is not the aim of this paper, it is important to highlight that the correlation between GCI and Moran's I was .40, and between GCI and cartogram classification was .56.

4.6 CONTROLS

I also control for alternative hypotheses. The variable Ideology is discrete and classifies each deputy according to his party's ideological position. My aim in controlling for ideology is to show that it is not the similarity of preferences that drives the results observed. Ideology varies from 1 (extreme left) to 5 (extreme right), with 3 meaning centrist. This variable was created using results of previous research on deputies, party leaders and voters in Brazil. In general, prior studies indicate a homogeneous classification of the relevant parties along the ideological spectrum. (Zucco Jr., 2009; Power and Zucco Jr., 2009; Melo and Nunes, 2009). The final classification of the political parties positions was from left to right: PSTU, PSOL, PCdoB, PT, PSB, PDT, PV, PPS, PMDB, PHS, PMN, PSC, PSDB, PTB, PL/PR, PRONA, PFL/DEM and PP.

I also control for the alternative hypothesis of social and economic conditions of constituencies. I would expect that poor constituencies are more dependent upon pork. To avoid such a confounding effect, I create a continuous variable with the percentage of poverty observed in each year in each deputy's constituency (Poverty). As GCI is a variable created based upon information for multiple municipalities, I use the poverty percentage for the municipality in which each deputy received the most votes. The Northeast cities are those, on average, with more poverty and less growth, while in the South poverty levels are lower.

Budget is another control used in one of the models. It is a continuous variable of the budget for investments for each of the years investigated here. I use it as a proxy to determine how much pork was available to be distributed by the president in each year. This variable also captures variation of pork available in regards to the economic conditions of the country by year. I would expect that lower amounts of pork restrict the president's ability to use his complete set of strategies. More importantly, the effect of pork in such situations could decrease considerably.

As I propose a new measurement of constituency type, this method could produce some oddities that might have substantive consequences. The first has to do with how concentration interacts with an open-list system. Concentration has to be measured using the preference votes for individual deputies, but some deputies are elected with very few preferences votes because they are on the list of someone else who got a lot of votes. As there are some cases like this in my sample, especially in São Paulo, they might be more motivated to ally with the president due to extreme electoral insecurity rather than an ability to claim credit. To avoid that alternative hypothesis, I set two controls that measure different aspects of electoral insecurity: the position of the legislator in the list (List), and the number of votes that each deputy received in each election (Votes).

Finally, I estimate the models using a dummy for Term to differentiate between Lula's first and second terms. Although he was reelected, Lula formed different cabinets in each term. I also control for the population size of each constituency. I hope to avoid alternative hypotheses associated with the number of votes necessary to be elected and the legislator's propensity to claim credit in large/small constituencies.

4.7 ESTIMATION ISSUES

Several remaining problems could still hinder the analysis. The first is the amount of missing data. Almost 10% of the values in the main dependent variable (Support) are missing, and 33% are missing in Pork. In all, I have more missing than observed values for 2007 and 2008. The main problem with Pork is the low rate of reelection in Brazilian legislatures. Almost 50% of deputies in Brazil are not reelected for the next term, either because they did not run for the same position or because they ran but lost (Samuels, 2003). As noted above, such legislators are not available to order pork in the previous year when they were not yet in the legislature. `Pork.lag` excludes legislators who were not present in the floor one year before. That is critical for 2007, as I lost a huge number of deputies who were not reelected in 2006. Second, but still associated with the previous issue, there is some reason to suspect that the selection mechanism at work might not be random. Some previous studies have shown that amendments actually increase deputies' chances of reelection (Pereira and Renno, 2003). Therefore, we would expect that those not reelected were the same who did not have success in getting pork from the president, and thus, those who did not support him before.

As I do not have a way to solve this potential problem, I examined my data for any pattern of “missingness” that could make me believe that it is endogenous to receiving pork in the past. I did not find any clear pattern, though I observed that 43% of the deputies not reelected were elected for other positions, such as mayor or state deputy. Thus, most of them are showing electoral success for other offices, which indicates that it is not the pork success rate that is driving my selection mechanism. Moreover, corruption was a central theme of the Brazilian 2006 election, both at the executive and legislative levels. According to Renno (2008), more than 100 Federal deputies, or 1 in 5 in the 52nd Legislature (2003-2006) were mentioned by the media in relation to some scandal - its impact on reelection was huge. Thus, the association with scandal, the decision to not run for reelection, and the huge negative effect that scandal had on reelection prospects, has nothing to do with the causal relationship that I try to explain here. In sum, while Pork certainly must affect the probability of reelection, the actuality of reelection or failure is affected by so many other things that there is probably not a concerning bias in the data-missingness.

Given these issues, I test my argument using three different data sets. The first, which I call “pooled sample,” includes all the legislators between 2004 and 2010 for whom we have information. In the second scenario, instead of testing my argument using every legislator present in the chamber at least once, I created a data set including only deputies who were in office for the entire period (from 2003 to 2010). I refer to this data set as the “full-time sample.” For the third data set, “imputed sample,” I replaced empty cells by imputed values using the Amelia II procedure (King et al., 2001). I now turn to the results.

5. RESULTS

The basic model around which the analysis is built can be conceptually summarized as below.

$$\begin{aligned} SUPPORT = & \alpha + \beta_1(CABINET) + \beta_2(PORK) + \beta_3(IDEOLOGY) + \beta_4(CONSTITU) \\ & + \beta_5(POVERTY) + \beta_6(BUDGET) + \beta_7(TERM) + \beta_8(VOTES) + \beta_9(LIST) \\ & + \beta_{10}(POPULATION) + \beta_{11}(CABINET \times IDEOLOGY) \\ & + \beta_{12}(CONSTITU \times PORK.lag) + \beta_{13}(POVERTY \times PORK.lag) \end{aligned}$$

Following work done on executive-legislative relations in Latin America in general, and in Brazil in particular, I distinguish the provision of pork to individual legislators through the selective appropriation of funds (Ames, 2001; Pereira and Mueller, 2004), from the allocation of control over parts of government to parties through the appointment of cabinet members (Amorim Neto, 2006; Amorim Neto et al., 2003; Geddes, 1994). I employ an interaction term to assess my main argument: deputies with different constituencies respond differently to pork provided by the president.

5.1 PANEL DATA AND YEAR FIXED EFFECTS MODEL

The first set of results appears in Table 1, where a year fixed effect linear model is fitted in three different data sets. My analysis will focus on the results of the “pooled” data set (a panel data containing all the legislators who were on the floor at least once). The other two datasets used, as I said before, are the “Full-time” and “Imputed” samples, respectively. If the missing data were not causing bias in my estimates, I would expect similar results independent of the dataset used. To assess the endogeneity problem and investigate the effect of pork, I test models with pork or pork.lag. This strategy will also allow me to investigate if pork has a time effect. If pork.lag shows some effect, I would suspect that the president and legislators make deals that take a long time to expire. I fit different linear models using OLS and robust regression analysis using an M estimator. Robust estimation is commonly used when the data contain outliers. In the presence of outliers, least squares estimation is inefficient and can be biased. Because the least squares predictions are dragged towards the outliers, and because the variance of the estimates is artificially inflated, the result is that outliers can be masked. As the results were very similar I report only the OLS findings.

TABLE 1

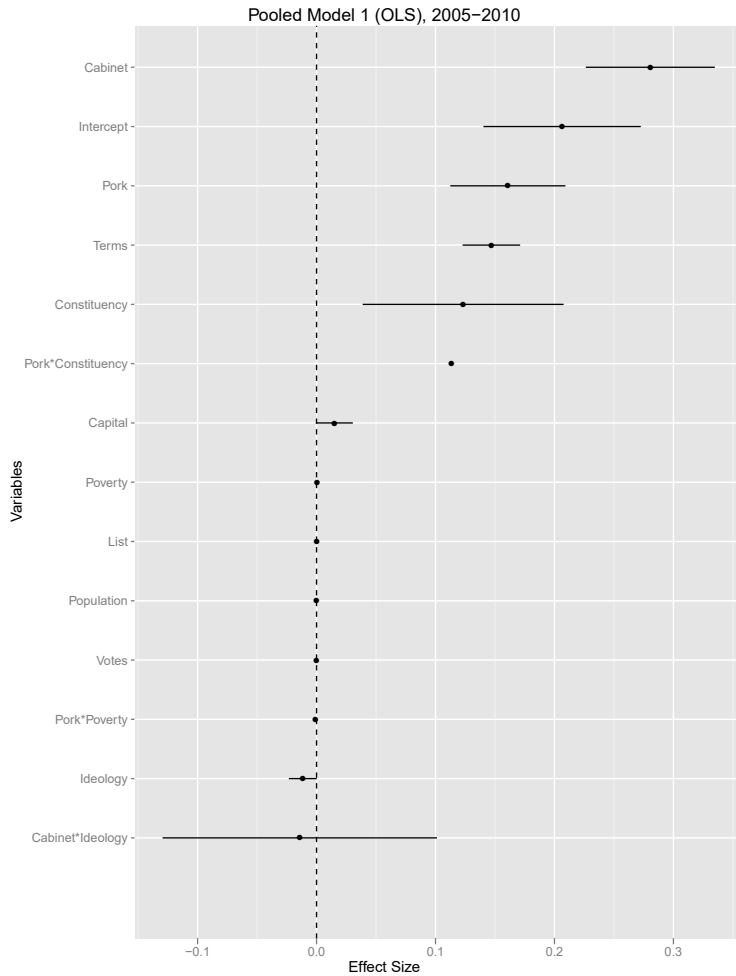
	Pooled 1	Full-time 1	Imputed 1
(Intercept)	0.44 *	15.37 *	13.27 *
	(0.05)	(1.91)	(0.92)
Cabinet	0.28 *	0.21 *	0.19 *
	(0.03)	(0.04)	(0.02)
Ideology	-0.02 *	-0.03 *	-0.04 *
	(0.01)	(0.01)	(0.00)
Pork	0.07 *	0.06 *	0.08 *
	(0.02)	(0.03)	(0.02)
Constituency	0.13 *	0.10	0.07 *
	(0.04)	(0.06)	(0.02)
Poverty	0.00	0.00	0.00 *
	(0.00)	(0.00)	(0.00)
Budget	-0.00 *	-0.00 *	-0.00 *
	(0.00)	(0.00)	(0.00)
Term	0.22 *	2.04 *	1.78 *
	(0.01)	(0.24)	(0.12)
Votes	-0.00 *	-0.00	-0.00 *
	(0.00)	(0.00)	(0.00)
List	0.00	0.00	0.00
	(0.00)	(0.00)	(0.00)

Population	-0.00 (0.00)	-0.00 (0.00)	-0.00 (0.00)
Capital	0.01 (0.01)	0.01 (0.01)	0.00 (0.01)
Incab × Ideology	-0.01 (0.01)	0.01 (0.01)	0.01 * (0.00)
Pork × Constituency	0.06 (0.05)	0.13 (0.08)	0.05 (0.03)
Pork × Poverty	-0.00 (0.00)	-0.00 (0.00)	-0.00 * (0.00)
<i>N</i>	2158	1134	4272
adj. <i>R</i> ²	0.59	0.58	0.58
Resid. sd	0.14	0.14	0.14

Standard errors in parentheses

In broad terms, the main components of the model (Cabinet, Pork, Ideology, and GCI) explain a considerable portion of the variation in the dependent variable. Each of these variables exhibits the expected effects: Greater success in obtaining pork and the parties' presence in the cabinet are associated with more support for the president. Greater ideological distance between president and deputies is associated with less support for the government agenda. Finally, the greater the concentration of a deputy's constituency, the higher the legislative support given to the president. Budget, Votes, List, Population and Poverty, however, do not seem to have an effect when they are set as control variables, and Term further supports the evidence already explored in the second section of this paper: Lula gained more legislative support during his second term. There is a notable difference in the results when using Pork vs. Pork.lag. When the lagged variable is included in the model, the effect of pork seems to be amplified. Indeed, the size of the coefficients for pork.lag are twice that of the regular pork variable. This seems to support the idea that negotiations using pork have a time-frame effect.

Figure 5

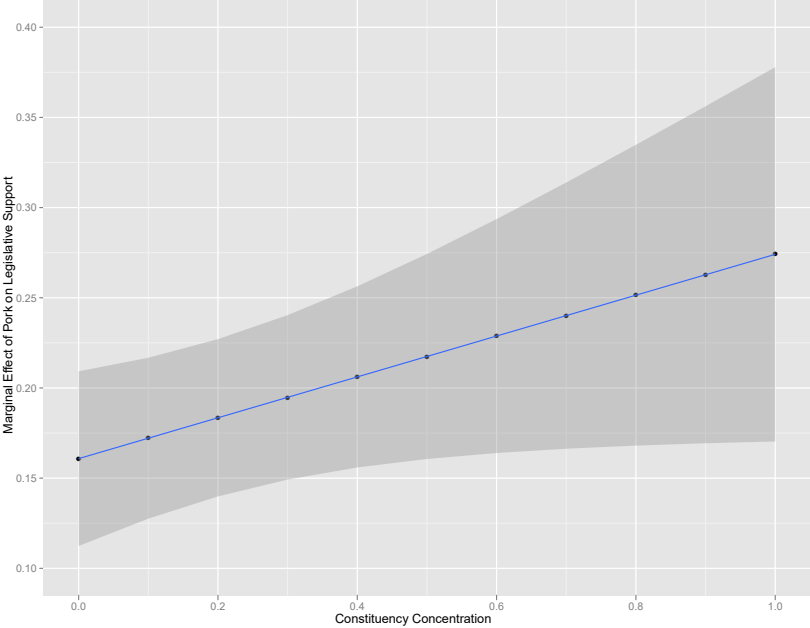


As we can see in the Figure 5, all estimators exhibit the expected effects and the confidence intervals confirm my main expectation, although not all seem to have a strong effect on Support. The intercept tells us the predicted level of legislative support for the president on average considering all the controls included in the model. Thus, the average legislator tends to vote with the president around 20% of the time. This is surprisingly low, but shows how well the controls are set to disentangle effects. The strongest predictor of legislative support is belonging to the president’s coalition. The coefficient of roughly 0.28 and standard error of 0.03 implies that legislators who participated in Lula’s formal coalition tended to vote with him around 25% to 32% more than those whose parties were not in the cabinet (these are at the 95% confidence interval). This is a high quantity, considering the number of votes that the president needs in order to pass

bills (almost 215/513 votes), and the effective number of parties inside the legislature (almost 4/17). Moreover, the uncertainty around the estimation is relatively low, as the confidence interval segments show. It is also interesting to observe that pork and constituency still show statistically significant effects, even when the interactions are included. That means pork and constituency have an overall effect that could not be eliminated even when controlling for their interaction. The first impression could be that the interaction made no difference. I disagree on this interpretation, however, as the step-by-step regression in which I included each of these variables one after the other support my claim. It shows that the inclusion of the interactive term constituency*pork produces a significant reduction in the coefficient of pork.

Most of the results presented so far were already known for Cardoso’s terms, and they seem to be similar to Lula’s terms too. As I would like to pursue more than a replication, I will draw attention to two striking features that emerge from the regressions, which correspond to the main issues analyzed in this paper. First, the marginal effect of pork over support is greater for deputies with concentrated constituencies. Second, this marginal effect appears to be conditional on time. As both of these results involve the interpretation of interaction terms, they are much better observed graphically (see Figures 6 and 7).

Figure 6



Through this graphical representation of the marginal effect of pork over legislative support, given different levels of constituency concentration, we see that pork exerts a greater effect on the behavior of deputies with concentrated constituencies than it does on those with scattered constituencies. This is reflected by the positive coefficients on the interaction between Pork and Constituency in every model presented thus far. This interaction term implies that pork has a greater effect on the behavior of legislators that have concentrated geographic constituencies (6%), although the net effect of pork is still considerable (7%). It means that Lula is being efficient in the building of his coalition when he distributes pork to legislators who have votes concentrated in specific areas. When we look at the Figure 6, this conditional relationship is clear. As constituent concentration increases, the marginal effect of pork on support also increases. In substantive terms, this means that the president increases his average support by roughly 10% when strategically allocating resources to deputies depending on the constituency type. The results of the full-time and the imputed samples are also similar to those just presented. The graphs for the marginal effects using these samples are almost the same, so, they are not presented here.

In practical terms, my results seem to be very consistent with the idea of credit claiming that I propose in this paper. Given the distribution of constituency types, the percentage of pork allocated and the amount of legislative support delivered by legislators, I believe my story is reasonable. For instance, there are 9% of legislators with concentrated constituencies (GCI .6-.8), 13% in the middle category (GCI .3-.6), while 78% have scattered support (GCI 0-.3). That means a president in Brazil can get 9% more votes on the floor by only directing pork to legislators with concentrated constituencies. This could be enough, for example, when a president is looking for constitutional amendments but only has a simple majority guaranteed in the floor coalition.

The graph for the model that contains Pork.lag also looks very similar. The president increases his average support by 11% if he allocates resources based on deputies' constituency types. The idea behind both models is the same: pork is used as a strategy to increase majorities, or maintain them, but not to build them from the ground up. But the difference among the measurements is still present. In my opinion, however, it seems reasonable that Pork.lag has a different effect on support when compared with Pork . It is worth recalling that these variables measure different things: one emphasizes the voting trade in the same year, and the other expresses the exchange over time. Although my intention when using Pork.lag was not to explain the latter relationship, I believe it is necessary to highlight the importance of time in this relationship. As Pork is translated in bridges, schools, small medical clinics, roads, and so on, there is a certain time period needed in order to complete the projects allocated. My results point in such a direction.

5.2 CROSS-SECTION DATA AND YEAR-BY-YEAR RESULTS

I next depict the differential effects of pork on legislative support, given the constituency type, by year. I fit the same model presented before, but in a year-by-year data set. The results are presented in Table 3 in the appendix. The model contains the same variables, except for the exclusion of term, budget and year fixed effects - as cross-sectional data does not require such time trend controls. I also tried robust estimators and `Pork.lag`, but similar outcomes led me to present only OLS estimators using `Pork` as one of my independent variables.

Overall, the general consistency of the results in the fixed effect model is, nonetheless, subject to many remarks when the model is fitted by year. The most important is that my interaction term is neither statistically nor substantially significant for some years. However, I do not think this is a problem. First, if the null hypothesis of no effect cannot be rejected, we cannot reject the hypothesis that `Pork*constituency` has significant effect over support as well. And second, interactions do not tend to be statistically significant because of the multicollinearity of the terms (Gelman and Hill, 2006). Given these conditions, the graphical interpretation of confidence intervals seems to be much more relevant.

FIGURE 7

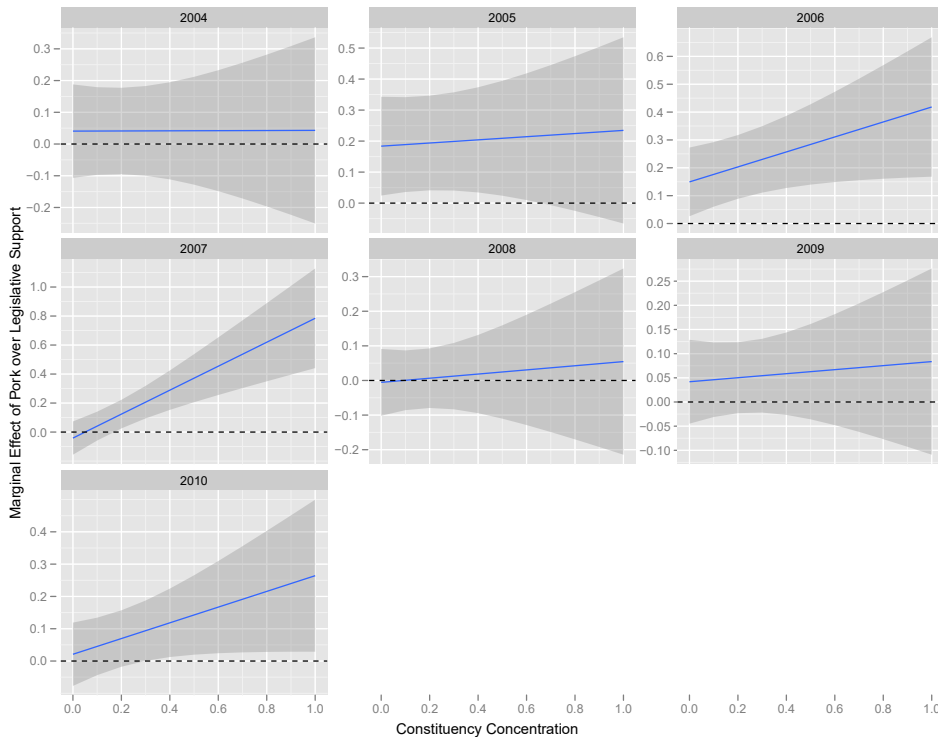


Figure 7, in general, shows stability in the coefficients. The exception is the constituency effect in 2007, the first year of Lula's second term. Carefully reading the graphs, we can say that the Cabinet effect decreases monotonically with the term cycle, ideology does not have any effect on legislative behavior at all, and pork still has a small effect on legislative behavior, all else being equal. Constituency seems to have worked in different ways in the two terms: in the first, it helps to predict a decrease in Lula's legislative support, but in the second, it predicts a huge increase in legislative support. But what about our main independent variable -- is its effect stable over time? Indeed, we have some evidence to argue that the relationship between pork and support is conditioned not only by constituency type, but also by time. As for the dependence of the marginal effect of pork on legislators' behavior over time, the trend can be spotted both in the sheer size of the interactive term coefficients in the year-by-year regressions (see Table 2), and in the slopes in Figure 8.

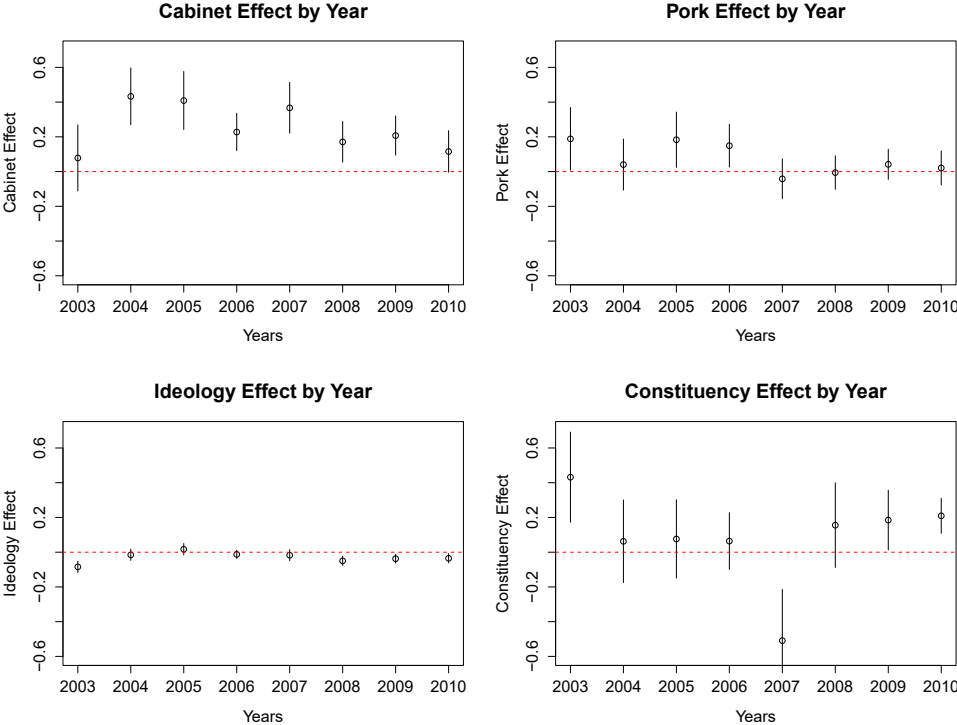
TABLE 2

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
(Intercept)	0.27 *	0.14	0.36 *	0.49 *	0.64 *	0.50 *	0.58 *
	(0.10)	(0.10)	(0.07)	(0.09)	(0.07)	(0.06)	(0.06)
Cabinet	0.43 *	0.41 *	0.23 *	0.37 *	0.17 *	0.21 *	0.12
	(0.08)	(0.09)	(0.05)	(0.07)	(0.06)	(0.06)	(0.06)
Ideology	-0.01	0.02	-0.01	-0.02	-0.05 *	-0.04 *	-0.03 *
	(0.02)	(0.02)	(0.01)	(0.02)	(0.01)	(0.01)	(0.01)
Pork	0.04	0.18 *	0.15 *	-0.04	-0.01	0.04	0.02
	(0.08)	(0.08)	(0.06)	(0.06)	(0.05)	(0.04)	(0.05)
Constituency	0.06	0.08	0.06	-0.51 *	0.16	0.19 *	0.21 *
	(0.12)	(0.12)	(0.08)	(0.15)	(0.12)	(0.09)	(0.05)
Poverty	-0.00	0.00	0.00 *	0.00	-0.00	0.00	0.00
	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)
Votes	-0.00 *	-0.00	-0.00	-0.00	-0.00	-0.00	-0.00
	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)
List	0.00 *	-0.00	-0.00	0.00	0.00	-0.00	-0.00
	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)
Population	-0.00	0.00	-0.00	-0.00	-0.00	-0.00	0.00
	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)
Capital	0.02	0.01	-0.01	0.03	0.02	0.01	-0.00
	(0.02)	(0.02)	(0.02)	(0.02)	(0.02)	(0.02)	(0.02)
Incab × Ideology	-0.06 *	-0.07 *	-0.01	0.01	0.04 *	0.01	0.02
	(0.02)	(0.02)	(0.01)	(0.02)	(0.01)	(0.01)	(0.02)
Pork × Constituency	0.00	0.05	0.27	0.83 *	0.06	0.04	0.24
	(0.16)	(0.16)	(0.14)	(0.20)	(0.15)	(0.11)	(0.13)
Pork × Poverty	0.00	-0.00	-0.00 *	-0.00	0.00	-0.00	-0.00
	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)
<i>N</i>	408	315	361	171	303	299	301
<i>R</i> ²	0.48	0.43	0.44	0.80	0.71	0.68	0.56
adj. <i>R</i> ²	0.46	0.41	0.42	0.79	0.70	0.66	0.54
Resid. sd	0.17	0.15	0.14	0.10	0.10	0.10	0.11

Standard errors in parentheses

Figure 8 is very clear in addressing the results. There are two different conditional effects of pork over Support, both show some evidence of my argument. The first strongly supports my hypothesis. In 2006, 2007, and 2010, the conditional effect of pork on support, given high levels of constituency concentration, helped Lula to increase his legislative support. The effects observed for those three years are much higher than the ones in the pooled sample. In the other years, the direction of the effect is the same and in the way expected, however, the magnitude of the coefficients is low. This is a less enthusiastic result, as it represents half of Lula's term. One feature of the graphs, though, indicates that my hypothesis could still be observed in those years. If we cannot accept the null hypothesis of some effect given the results, we cannot reject very strong associations as well. The confidence intervals of the estimators give an impression that missing values are causing the uncertainty here. I tried using the imputed data by year to check for that issue, but the results did not change at all. Only 2008 became a big and statistically significant coefficient, what seems to be further support my argument.

Figure 8



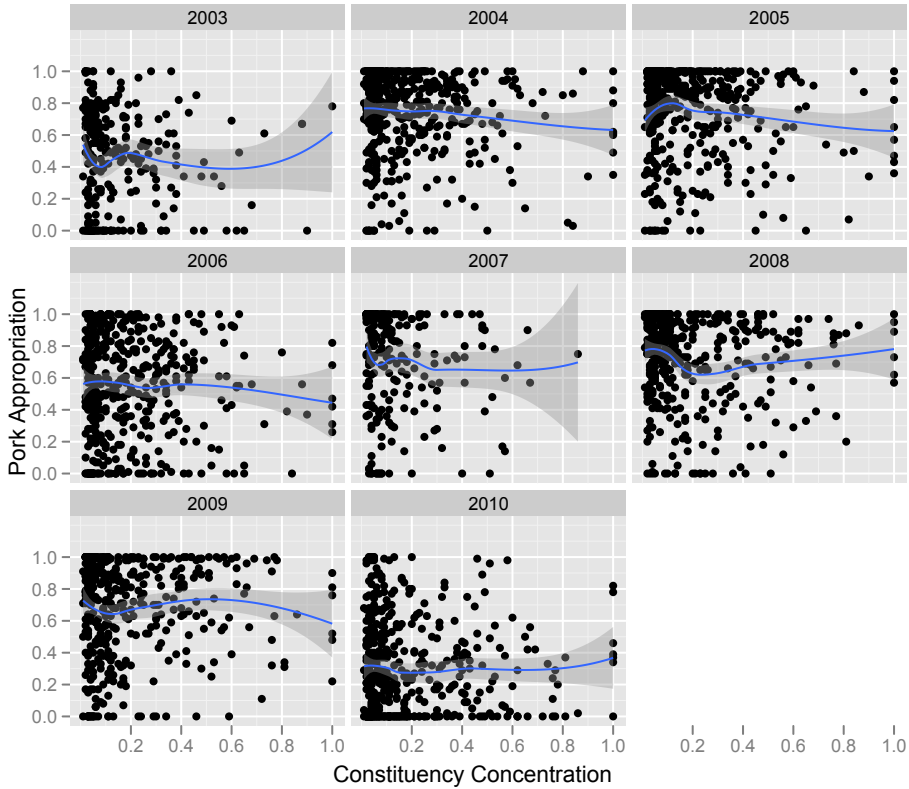
Overall, the results support the main argument presented in this paper. However, while the conditional effect of pork is observed in the pooled, full time, and imputed samples, as well as in five of my seven year-models, it is important to remember that those

results refer only to Lula's presidency. The most important implication of my general and initial results is the possibility to show that certain types of constituencies are really more electorally responsive to pork than others. For members for whom the electoral return to pork is high – those with concentrated constituencies – we see legislative votes sold for less, or in other words, there is more support given in exchange for lower rates of pork appropriated. Thus, while presidential support increases in pork allocation for all deputies, it increases more for deputies for whom pork is the most electorally effective. In this paper I identified that legislators with concentrated constituencies tend to be more likely to vote with the president than deputies with scattered constituencies, when receiving the same rates of pork. What I still need to show, however, is that the president knowingly plays this game.

I expect to see the president distributing pork for legislators conditional on the kind of constituency they have, but also given the number of legislators available to negotiate that have each kind of constituency. If the floor were mostly composed of deputies with concentrated electoral support, we should observe presidents buying only those deputies. If the floor were only composed of deputies with scattered electoral support, my theory should not have any importance. But if the floor were mostly composed of legislators with scattered constituencies, and some significant amount of concentrated constituencies, we should expect to see presidents getting the most optimal combination of both – more votes for less pork.

As we already know that during Lula's presidency the floor was populated by 78% of scattered-constituency legislators, we should observe the president spending more pork (total) with scattered legislators. But we also should observe concentrated legislators bought for a lower price. The Figure 9 is a first attempt to assess such a statement. In general the association is not clear, but it seems to not matter at all. In 2004, 2005, 2006 and 2009 the president spent more money on legislators with scattered electoral support, although the negative association is not strong. For the other years, I find no effect.

Figure 9



In sum, I have shown the importance of electoral rules to explain political outcomes in Brazil. The kind of constituency of legislators, as a result of the district size and the OLPR electoral system, is an important predictor of the behavior of legislators during Lula’s presidency. The effects are consistent and robust. The substantive interpretation of them shows how they can make a huge difference in the relationship between the president and the deputies. The challenge now is to test whether the conditional effect of pork also extends to Cardoso’s presidency, which, if true, would give stronger support for the argument presented here.

6. FINAL REMARKS

I analyzed the Brazilian case during Lula’s term (2003-2010) and showed, first, that Lula’s government has similar features when compared with Cardoso’s presidency. The formation of a cabinet has been the most important predictor of legislative support, and pork has been used as a tool to adjust and maintain the needed majority. Second, this paper shows that the effect of pork on legislative support is conditioned by the geographic type of constituencies the deputies have. As \cite{mayhew74} argues, credit

claiming is one of the strategies employed by legislators desiring reelection. Thus, its viability as a strategy is also a condition that explains the relationship between the president and congress. When presidents maximize their partners' utility they achieve a more efficient strategy. I demonstrate that even controlling for cabinet participation, success in obtaining pork, and ideology, we still observe a substantive effect of pork on support, conditioned on each deputy's constituency type.

This paper contributes directly to our knowledge of the inner workings of the Brazilian political system, but also for the understanding of electoral rules' effects on political outcomes. It shows that the composition of legislators' constituencies can explain part of the differences in the president's ability to govern effectively. In addition to the size and composition of the resources distributed, presidents also have to pay attention to how they distribute resources. If a president wants to avoid wasting resources, he should be able to identify cheapest potential partners. Therefore, he should spend pork on deputies who depend on it to continue their political careers. That is true for every presidential system that lives together with a multiparty system. The formation of coalitions requires from the president, strategies to avoid resources being wasted. Moreover, my study highlights the importance of understanding the geographical composition of constituencies in order to understand the daily workings of politics, especially inside a legislature.

The theories of swing voters, for example, could be improved by including a better specification of what kind of geographical constituency is being analyzed. It is possible to believe that the concentration of votes for a candidate, even inside uninominal districts, such as in the United States, has an important role in the way that legislators pursue their career objectives.

My results, following Zucco Jr. (2009) and Raile et al. (2010), indicate that it is possible to think about the relationship between the legislature and the executive beyond frameworks in which the Brazilian Congress is, on the one hand, an arena of the locally minded, pork-seeking, free-floating legislator discussed by Ames (1987), or, on the other hand, a place where internal rules alone are able to constrain parties, and discipline legislators along ideological lines (Figueiredo and Limongi, 1999). My contribution has two implications. First, while coalition incorporation does seem to matter, it does not seem to matter uniformly – even members of the same party with the same amount of cabinet positions, exhibit variation on their individual behavior. This suggests that parties matter because they help mediate the distribution of resources by the president, even though not all exchanges of support for presidential handouts are made through parties. Second, I show that there is an intervening factor between success in getting pork and legislative support. Such evidence was presented by Carvalho (1997), but only partially. His results did not explore the behavior of deputies, but of parties and of groups of legislators in different regions. Thus my use of geographical tools to create the variable constituency concentration represents a major contribution of this paper.

Although the results are only preliminary, the conditional effects presented here

open a new research agenda for students of presidential systems with multi-member districts. The next step is to better investigate the time trend observed in this paper, and to think about what happened to the deputies whom were not reelected in 2006. Future research should extend this idea to other countries with similar political institutions. Although this paper calls our attention to the geographic distribution of the votes, I also think it is necessary to continue to investigate the other kind of representation: the thematic one. Many papers raise this difference, but thus far none have worked with it.

7. REFERENCES

- ALDRICH, J. (1995, June). *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America* (1 edition ed.). University of Chicago Press.
- ALSTON, L. and B. MUELLER (2005). Pork for policy: Executive and legislative exchange in brazil. *Journal of Law, Economics, and Organization* 22 (1), 87-114.
- AMES, B. (1987). *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America*. Berkley: University of California Press.
- AMES, B. (2001). *The Deadlock of Democracy in Brazil*. University of Michigan Press.
- AMORIM NETO, O. (2002). Presidential cabinets, electoral cycles, and coalition discipline in brazil. In S. Morgenstern and B. Nacif (Eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Chapter 2, pp. 48-78. Cambridge: Cambridge University Press.
- AMORIM NETO, O. (2006). The presidential calculus: Executive policy making and cabinet formation in the americas. *Comparative Political Studies* 39 (4), 415-440.
- AMORIM NETO, O., G. COX, and M. MCCUBBINS (2003). Agenda power in brazil's camara dos deputados, 1989-1998. *World Politics* 55, 550-578.
- ANSELIN, L. (1995, April). Local indicators of spatial association - lisa. *Geographical Analysis*, 27 (2).
- AUSTON, L., M. MELO, B. MUELLER, and C. PEREIRA (2008). On the road to good governance: Recovering from economic and political shocks in brazil. In E. Stein, M. Tommasi, C. Scartascini, and P. Spiller (Eds.), *Policy-making in Latin America: How Politics Shapes Policies*, pp. 111-153. Cambridge: Harvard University Press.
- CAREY, J. and M. SHUGART (1998). *Executive Decree Authority*. Cambridge University Press.
- CARVALHO, N. R. (2003). *E no Início Eram as Bases: Geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Editora Revan.
- CHEIBUB, J. A. (2002). Minority governments, deadlock situations, and the survival of presidential democracies. *Comparative Political Studies* 35 (3), 284-312.
- CHEIBUB, J. A., A. PRZEWORSKI, and S. SAIEGH (2004, October). Government coalitions in brazil: A test of the 'spoils politics' hypothesis. *Journal of Democracy* 25 (6), 52-65.

- tions and legislative success under parliamentarism and presidentialism. *British Journal of Political Science* 34 (3), 284-312.
- CASTRO, M. M. M., F. ANASTASIA, and F. NUNES (2009). Determinantes do comportamento particularista de legisladores estaduais brasileiros. *Dados - Revista de Ciências Sociais* 52 (4), 961-1001.
- FIGUEIREDO, A. and F. LIMONGI (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora da FGV.
- GEDDES, B. (1994). *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkley: University of California Press.
- GELMAN, A. and J. HILL (2006). *Data Analysis Using Regression and Multilevel/ Hierarchical Models*. Cambridge University Press.
- INACIO, M. (2006, September). Entre presidir e coordenar: Presidencia e gabinetes multipartidarios no Brasil. In III Congress of the Latin American Political Science Association (ALACIP), Campinas, Brasil. ALACIP.
- KING, G., J. HONAKER, A. JOSEPH, and K. SCHEVE (2001). Analyzing incomplete political science data. *American Political Science Review* 95 (1), 49-69.
- LAVER, M. and N. SCHOFIELD (1990). *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*. Oxford University Press.
- LAVER, M. and K. SHEPSLE (1996). *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*. New York: Cambridge University Press.
- LIMONGI, F. (2004). Presidencialismo e governo de coalizao. In L. Avritzer and F. Anastasia (Eds.), *Reforma Pol__tica no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- LIMONGI, F. (2006, November). Presidencialismo, coalizao partidaria e processo decisrio. *Novos Estudos* 76, 17-41.
- LINZ, J. (1994). Presidential or parliamentary democracy: Does it make a difference? In J. Linz and A. Valenzuela (Eds.), *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, pp. 3{87. Johns Hopkins University Press.
- LYNE, M. (2008). Profering prok: How party leaders build party reputations. *American Journal of Political Science* 52 (2), 290-303.
- MAINWARING, S. (1993). Presidentialism, multipartism, and democracy: The difficult combination. *Comparative Political Studies* 26 (2), 198-228.
- MAINWARING, S. and M. SHUGART (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press.
- MARTÍNEZ-GALLARDO, C. (2005). *Presidents, Posts, and Policy: Ministerial Appointments and Political Strategy in Presidential Regimes*. Ph. D. thesis, Columbia University, New York.

- MAYHEW, D. (1974). *Congress: The Electoral Connection*. Yale University Press.
- MELO, C. R. and F. NUNES (2009). Ideologia e distancia de preferencias: Uma comparação dos governos lagos e lula. In: M. Inacio and L. Renno (Eds.), *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*, pp. 381-408. Editora UFMG.
- NEGRETTO, G. (2006). Minority presidents and democratic performance in latin america. *Latin American Politics and Society* 48 (3), 63-92.
- PEREIRA, C. and B. MUELLER (2004). The cost of governing: Strategic behavior of the president legislators in brazil's budgetary process. *Comparative Political Studies* 37 (7), 781-815.
- PEREIRA, C. and L. RENNO (2003). Successful re-election strategies in Brazil: The electoral impact of distinct institutional incentives. *Electoral Studies* 22, 425-448.
- POWER, T. and C. ZUCCO JR. (2009). Estimating ideology of Brazilian legislative parties, 1990-2005. *Latin America Research Review* 44 (1).
- RAILE, E., C. PEREIRA, and T. POWER (2010). The executive toolbox: Building legislative support in a multiparty presidential regime. *Political Research Quarterly* 10 (20), 1-12.
- RENNO, L. (2008, jul-dic). Rewarding the corrupt? Reelection and scandal involvement in the Brazilian 2006. *Colombia Internacional* 68, 98-106.
- RENNO, L. (2009). Atalhos cognitivos em contextos eleitorais complexos: As eleições legislativas de 2002 no brasil. In L. Renno and M. Inácio (Eds.), *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Editora UFMG.
- SAMUELS, D. (2002). Pork barreling is not credit claiming or advertising: Campaign Finance and the sources of the personal vote in brazil. *Journal of Politics* 64 (3), 845-863.
- SAMUELS, D. (2003). *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. New York: Cambridge University Press.
- SANTOS, F. (2003). *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coaliz~ao*. Editora UFMG.
- SHIN, M. and J. AGNEW (2007). The geographical dynamics of italian electoral change. *Electoral Studies* 26, 287-302.
- SHUGART, M. and J. CAREY (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge University Press.
- SHUGART, M., M. VALDINI, and K. SUOMINEN (2005). Looking for locals: Voter information demands and personal vote-earning attributes of legislators under proportional representation. *American Journal of Political Science* 29 (2), 437-449.
- SNIDERMAN, P. (2000). *The Outsider: Prejudice and Politics in Italy*. Princeton University Press.

ZUCCO JR., C. (2009). Ideology or what? Legislative behavior in multiparty presidential settings. *The Journal of Politics* 71 (3), 1076-1092.

ZUCCO JR., C. and P. MELO-FILHO (2009, June). The political economy of ordinary politics: Presidential-legislative relations in multiparty settings.