

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIAIS  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

**REPRESENTAÇÃO E PARTIDOS POLÍTICOS: UMA ANÁLISE  
DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA NO BRASIL**

Autora: Janine Mello dos Santos

Brasília, 2013

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIAIS  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

**REPRESENTAÇÃO E PARTIDOS POLÍTICOS: UMA ANÁLISE  
DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA NO BRASIL**

Autora: Janine Mello dos Santos

Tese apresentada ao Departamento de  
Sociologia da Universidade de Brasília –  
UnB como parte dos requisitos para  
obtenção do título de Doutora

Brasília, dezembro de 2013

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIAIS  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

**TESE DE DOUTORADO**

**REPRESENTAÇÃO E PARTIDOS POLÍTICOS: UMA ANÁLISE  
DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA NO BRASIL**

Autora: Janine Mello dos Santos

Orientadora: Profa. Dra. Débora Messenberg

Banca: Prof. Doutor Caetano Araújo (Senado Federal)  
Prof. Doutor Eurico Cursino (UnB)  
Profa. Doutora Maria Francisca (UnB)  
Profa. Doutora Flávia Biroli (UnB)  
Prof. Doutor Marcelo Rosa (Suplente)

À Cora.

Que a sua geração viva um mundo de mulheres e homossexuais livres da opressão de gênero, de negros e indígenas não mais discriminados por suas etnias e da pobreza como uma situação social e econômica de exceção.

“A representação política invalida a opinião de que a sociedade é a soma de indivíduos dissociados que competem e se unem, votam e agregam preferências por atos discretos de livre escolha e cálculo instrumental. Ela se contrapõe a uma concepção da democracia como uma multidão numérica de unidades singulares ou associadas forçadas a delegar seu poder pela simples razão de que uma multidão não pode ter uma vontade, não pode exercer nenhum poder ou ser um governo. Uma política representacional concebe a sociedade democrática como uma malha intrincada de significados e interpretações das crenças e opiniões dos cidadãos a respeito de quais são seus interesses; crenças que são específicas, diferenciadas e sujeitas à variação ao longo da vida real das pessoas. A democracia é única porque extrai das diferenças a força para a união”

(Nadia Urbinati)

## AGRADECIMENTOS

Agradeço minha pequena grande família. Meus pais, meus avós, meu irmão, tia e primas por todo apoio, por serem o cerne de minha personalidade e por me darem a oportunidade, cada um a seu modo e diante de suas dificuldades, de escolher a vida que eu gostaria de ter. Devo a vocês minha autonomia, minha profissão e minha independência.

Agradeço ao Guilherme que desfez mitos, criou possibilidades e que, apesar de tudo que nos diferencia, foi o outro no qual me reconheci pela primeira vez. Por todos os compartilhamentos, pela vida em comum que construímos, pela Cora, pela possibilidade de sermos diferentes e igualitários ao mesmo tempo e, em especial, pela sua compreensão nos meus maus momentos. Agradeço à Cora e seu potencial revolucionário, próprio dos bebês, capaz de, em menos de um ano, alterar profundamente minhas bases, minhas forças e minhas fraquezas e ter me proporcionado a relação mais intensa da minha vida.

Agradeço aos amigos que me foram dados pela Ciência Política, Paulo Victor, Caroline Soares, Carlos Mello, Danusa Marques, Gabriela Oliveira e Márcio Fernandes que são minha família por escolha e que fazem de Brasília minha casa. Agradeço aos amigos com os quais tenho a honra de trabalhar no *Plano Brasil Sem Miséria* e que foram essenciais para a finalização deste trabalho apoiando todas as minhas ausências. Em especial, agradeço ao Ysrael Oliveira que tornou possível a leitura e organização das bases de dados recebidas da Câmara dos Deputados com um dos seus muitos passes de mágica.

Agradeço minha orientadora, Débora Messenberg que, pacientemente, tolerou meus desaparecimentos e minhas muitas tentativas de conciliar o inconciliável. Entre minha rotina de trabalho e carreira no governo federal, a pesquisa do doutorado, na

maior parte das vezes, sofreu as consequências. Dessa forma, agradeço à Débora por ter me incentivado a não desistir da tese, apesar de todas as minhas limitações.

## **RESUMO**

Este trabalho tem como objetivo analisar a produção legislativa dos parlamentares da Câmara dos Deputados durante os primeiros mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1999) e Luís Inácio Lula da Silva (2003-2007) relacionando partidos políticos e temáticas de atuação de proposições apresentadas e atuação em comissões legislativas.

Palavras-chave: representação política, partidos políticos, Câmara dos Deputados, comissões e proposições legislativas.

## **ABSTRACT**

The following research focuses on the analysis of parliamentary production in the Chamber of Representatives in Brazil during the first mandates of Fernando Henrique Cardoso (1995-1999) and Luís Inácio Lula da Silva (2003-2007) relating political parties and thematic areas of propositions presented and presence in legislative commissions.

Key-words: political representation, political parties, Chamber of Representatives, legislative commissions and propositions.

## **RESUMÉ**

Cette étude vise à analyser la production législative des députés de l'Assemblée Nationale au Brésil au cours des premiers mandats des Présidents Fernando Henrique Cardoso (1995-1999) et Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2007), tout en observant le rapport entre les partis politiques d'origine de ces députés et les thématiques de ses propositions aussi bien que ses performances dans les différentes Commissions.

## LISTA DE TABELAS, QUADROS E GRÁFICOS

Tabela 01. Distribuição dos parlamentares por partido político, sexo e legislatura.....	79
Quadro 01. Distribuição dos parlamentares por sexo, legislatura e bloco ideológico....	80
Quadro 02. Distribuição dos parlamentares por escolaridade .....	84
Gráfico 01. Distribuição dos parlamentares por formação acadêmica .....	85
Gráfico 02. Distribuição dos parlamentares por ocupações profissionais.....	86
Fonte: Banco de dados da pesquisa .....	86
Gráfico 03. Distribuição de escolaridade por partido político .....	117
Fonte: Banco de dados da pesquisa .....	117
Gráfico 04. Distribuição dos parlamentares por formação acadêmica e partidos políticos .....	119
Fonte: Banco de dados da pesquisa .....	119
Tabela 03. Distribuição dos parlamentares por formação acadêmica e blocos ideológicos .....	120
Tabela 04. Distribuição dos parlamentares por ocupação profissional e blocos ideológicos.....	121
Gráfico 05. Distribuição dos parlamentares por ocupação profissional e partidos políticos .....	122
Quadro 03. Distribuição dos parlamentares por região e legislatura.....	124
Fonte: Banco de dados da pesquisa .....	124
Gráfico 06. Distribuição dos parlamentares por região, partidos e legislaturas .....	125
Fonte: Banco de dados da pesquisa .....	125
Quadro 04. Distribuição dos parlamentares por origens do capital político .....	126
Gráfico 07. Distribuição das origens de capital político por blocos ideológicos .....	128
Fonte: Banco de dados da pesquisa .....	128
Gráfico 08. Distribuição dos parlamentares por origens do capital político e partidos políticos .....	129
Fonte: Banco de dados da pesquisa .....	129
Tabela 05. Distribuição das origens de capital político por ocupações profissionais ..	131
Fonte: Banco de dados da pesquisa .....	131
Tabela 06. Características gerais dos parlamentares por origens do capital político ...	131
Tabela 07. Distribuição dos parlamentares por mandatos externos ocupados e partidos políticos .....	134
Fonte: Banco de dados da pesquisa .....	134
Tabela 08. Distribuição dos parlamentares por mandatos externos ocupados e blocos ideológicos.....	135
Tabela 09. Filiações partidárias anteriores por partido.....	137
Tabela 10. Blocos das filiações anteriores e blocos dos partidos atuais.....	138
Gráfico 09. Distribuição dos parlamentares por blocos ideológicos atuais e blocos ideológicos das filiações anteriores .....	138
Tabela 11. Taxa de migração dos blocos ideológicos atuais dos parlamentares .....	139
Tabela 12. Distribuição das atividades partidárias por bloco ideológico .....	141
Gráfico 10. Distribuição das atividades partidárias por eixo ideológico.....	144
Gráfico 11. Distribuição das atividades partidárias por partido político.....	145
Gráfico 12. Distribuição da quantidade de legislaturas dos parlamentares .....	146
Gráfico 13. Quantidade de legislaturas por bloco ideológico e por partido político (%) .....	147
Tabela 13. Distribuição das legislaturas por bloco ideológico (%).....	148

Tabela 14. Parlamentares por origens de capital político e quantidade de mandatos até 2007 .....	148
Gráfico 14. Distribuição dos parlamentares entre blocos ideológicos e legislaturas ...	152
Gráfico 15. Distribuição partidária das participações em comissões por legislatura ...	153
Quadro 05. Distribuição por região e sexo da participação em comissões .....	154
Tabela 15. Distribuição das comissões legislativas por tipo .....	157
Gráfico 16. Distribuição das proposições legislativas por partido e legislatura.....	159
Gráfico 17. Distribuição das proposições por bloco ideológico e legislatura .....	159
Gráfico 18. Distribuição das proposições por região .....	160
Gráfico 19. Distribuição das proposições por tipo .....	161
Gráfico 20. Distribuição das proposições por ano de apresentação .....	162
Gráfico 21. Distribuição das proposições por situação .....	163
Gráfico 22. Distribuição dos temas das participações em comissão .....	169
Gráfico 23. Distribuição dos temas das comissões por eixos temáticos .....	170
Gráfico 24. Distribuição por temas das proposições .....	171
Gráfico 25. Distribuição das proposições por eixos temáticos.....	172
Gráficos 26 e 27. Eixos temáticos das comissões por partido político, bloco ideológico e legislaturas .....	174
Gráfico 28. Distribuição dos eixos temáticos das proposições por bloco ideológico ..	176
Gráfico 29. Distribuição das proposições por eixos temáticos e partidos .....	177
Tabela 19. Eixos temáticos das comissões por partido político e legislatura.....	183
Gráfico 30. Distribuição dos eixos temáticos das comissões por legislatura .....	184
Gráfico 31. Distribuição dos temas das comissões por legislatura .....	185
Gráfico 32. Distribuição das proposições por eixos temáticos e legislatura .....	188
Tabela 20. Distribuição dos eixos temáticos das comissões por sexo.....	190
Tabela 21. Distribuição das proposições por eixos temáticos e sexo.....	191
Tabela 22. Significância entre eixos temáticos e ocupações profissionais .....	193
Gráfico 33. Distribuição entre eixos temáticos das comissões por ocupações profissionais.....	194
Tabela 23. Significância entre temas das comissões e ocupações profissionais .....	196
Fonte: Banco de dados da pesquisa .....	196
Tabela 24. Significância dos eixos temáticos das proposições por ocupações profissionais.....	197
Tabela 25. Significância dos temas das proposições por ocupações profissionais .....	198
Tabela 26. Significância entre eixos temáticos das comissões e origens do capital político.....	199
Tabela 27. Significância entre eixos temáticos das comissões e origens do capital político.....	200
Tabela 28. Significância dos eixos temáticos das proposições por origens de capital político.....	201
Tabela 29. Significância dos temas das proposições por origens de capital político ...	202

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO 1. REPRESENTAÇÃO POLÍTICA, INCLUSÃO E PERSPECTIVAS SOCIAIS .....</b>	<b>22</b>
<b>1.1. CRISE DA REPRESENTAÇÃO, DA REPRESENTATIVIDADE OU DE NENHUMA DELAS?.....</b>	<b>27</b>
<b>1.2. INCLUSÃO E PRESENÇA: PRINCIPAIS ARGUMENTOS E JUSTIFICATIVAS .....</b>	<b>39</b>
<i>1.2.1. ‘Excluídos’ enquanto representantes dos interesses dos ‘excluídos’.....</i>	<i>39</i>
<i>1.2.2. Indivíduos como portadores de perspectivas sociais específicas.....</i>	<i>40</i>
<i>1.2.3. A sub-representação como injustiça ligada a gênero, raça e classe .....</i>	<i>43</i>
<b>CAPÍTULO 02. AFINAL DE CONTAS, OS PARTIDOS AINDA SERVEM PARA QUE? .....</b>	<b>52</b>
<b>2.1. PARTIDOS COMO INTERMEDIÁRIOS ENTRE SOCIEDADE E ESFERA POLÍTICA FORMAL E REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES .....</b>	<b>56</b>
<b>2.2. PARTIDOS COMO RECRUTADORES DOS QUADROS POLÍTICOS .....</b>	<b>61</b>
<b>2.3. PARTIDOS E OS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO.....</b>	<b>66</b>
<b>CAPÍTULO 03. A CLASSE POLÍTICA NO BRASIL: SUB-REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E PROBLEMAS DE REPRESENTATIVIDADE.....</b>	<b>74</b>
<b>CAPÍTULO 04. SOBRE OS PARTIDOS POLÍTICOS: ELES SÃO MESMO TODOS IGUAIS?.....</b>	<b>109</b>
<b>CAPÍTULO 05. DIFERENÇAS TEMÁTICAS DA ATUAÇÃO PARLAMENTAR EM COMISSÕES E PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS.....</b>	<b>150</b>
<b>5.1. CARACTERIZAÇÃO GERAL DE PROPOSIÇÕES E COMISSÕES.....</b>	<b>151</b>
<b>5.2. DISTRIBUIÇÃO TEMÁTICA DE PROPOSIÇÕES E COMISSÕES.....</b>	<b>163</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>205</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>228</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>233</b>

## INTRODUÇÃO

As discussões sobre democracia no Brasil, as dificuldades de sua consolidação e suas possíveis causas, perpassam, no pensamento político e social brasileiro, uma série de lugares-comuns como os “males de origem” resultantes da colonização portuguesa; a existência de um Estado patrimonial, de um lado, e a existência de uma sociedade civil desorganizada e dispersa dependente da ação e direção estatal, de outro; a ideia de que o capitalismo não se efetivou através de uma revolução burguesa real ou ainda a ideia de que nossas elites não foram capazes de conduzir o país rumo à modernização, entre outros. Entre essas interpretações figura quase sempre, implícita ou explicitamente, a ideia de impossibilidade da consolidação da democracia no Brasil. Nesse sentido, além de situar como exemplo a democracia e os sistemas políticos anglo-saxões, os intérpretes clássicos do Brasil optam quase sempre por explicações ou, essencialmente culturalistas ou, por outro lado, predominantemente institucionalistas.

A intenção da tese é trazer para a discussão sobre o modelo de democracia representativa vigente no Brasil o **papel desempenhado pelos partidos políticos, considerando as diferenças entre os principais partidos, a análise de sua composição social e as possíveis relações existentes entre as legendas e os temas tratados na produção legislativa dos parlamentares.**

A preocupação subjacente às questões de pesquisa é a análise de aspectos da relação entre a configuração assumida pelo sistema político-partidário e o modelo de democracia representativa adotado no Brasil. A partir disso, é importante analisar possíveis efeitos dos partidos sobre a democracia representativa através da inclusão/exclusão de diferentes grupos sociais nas esferas deliberativas. Torna-se

relevante, do ponto de vista político e sociológico, observar, através do mapeamento da presença dos diferentes perfis sociais nos partidos políticos, diferentes formas de atuação legislativa e suas relações com clivagens sociais que definem diferentes formas de acúmulo de capital político aos sujeitos sociais.

Partindo disso, são estabelecidas duas hipóteses:

1. Apesar da aproximação discursiva e programática que ocorre entre os partidos no momento eleitoral, em função da lógica de competitividade que rege a luta por mais votos, **é possível afirmar a existência de diferenças nos partidos políticos, em especial, no que diz respeito à sua composição social.**
2. No interior da esfera legislativa, **diferentes propostas, temáticas e, conseqüentemente, formas de atuação podem ser verificadas quando observados os principais partidos.**

De acordo com a perspectiva teórica adotada, a posição social e econômica ocupada pelos sujeitos sociais tem efeitos significativos sobre sua atuação política, e torna-se importante para a discussão sobre o modelo de democracia representativa brasileiro observar quais os efeitos da configuração dos perfis sociais existentes nas esferas representativas sobre as decisões e resultados políticos gerados através delas.

Para isso, foram analisadas todas as proposições apresentadas, e não apenas aquelas aprovadas, pelos parlamentares titulares e suplentes das 50<sup>a</sup> e 52<sup>a</sup> legislaturas e as comissões das quais participaram de forma a elaborar um mapeamento mais detalhado de como os parlamentares atuam na Câmara dos Deputados e, através dos cruzamentos de dados, indicar possíveis relações entre os temas e questões focados

pelos parlamentares e outras variáveis que os caracterizam como partidos aos quais pertencem, aspectos de suas trajetórias e origens de seu capital político.

A produção legislativa da Câmara dos Deputados será analisada a partir do recorte dos partidos políticos e das relações existentes com as temáticas de atuação das proposições apresentadas e atuação em comissões legislativas. Além disso, outras clivagens sociais como sexo, posição social, ocupação profissional e formas de acumulação de capital simbólico com base em suas trajetórias também serão consideradas para a compreensão e observação de possíveis diferenças entre partidos políticos.

A escolha dos partidos políticos como recorte da análise está relacionada a dois pontos: 1. Papel central dos partidos no modelo de democracia representativa vigente no Brasil; 2. Discussão sobre a diferenciação entre os partidos políticos e os efeitos disso sobre a configuração do sistema político e eleitoral e sobre a produção legislativa. No caso da tese, adota-se uma posição crítica em relação à tese de que os partidos são caracterizados pelo amorfismo ou pela indiferenciação, a perspectiva aqui adotada baseia-se na noção de que existem dois movimentos diferentes realizados pelos partidos: um deles no momento eleitoral em que os partidos se aproximam em função da lógica de competitividade que rege a luta por mais votos; e um segundo momento, da atuação legislativa em que diferentes propostas e, conseqüentemente, interesses podem ser verificados dentro da disputa de poder no Parlamento.

O primeiro capítulo abordará questões ligadas às discussões sobre as transformações ocorridas na representação política, suas conexões com os temas da democracia e da participação. A ideia foi trazer para o debate inicial as discussões centradas na insuficiência do conceito de representação eleitoral e as críticas às

instituições representativas tradicionais como as eleições e os partidos políticos. Além disso, trabalharemos a questão da representatividade como uma questão a ser considerada quando tratamos da democratização das esferas deliberativas formais existentes no Parlamento e buscamos diferentes teorias que defendem a importância de que haja uma diversificação da composição social do Parlamento.

Serão apresentados os principais argumentos a favor de uma representação mais próxima da descritiva através da inclusão de indivíduos que ‘compartilhem’ características sociais dos indivíduos pertencentes a grupos marginalizados, sem pressupor uma relação automática com a representação substantiva. Sem que isso, necessariamente, signifique assumir que a inclusão de mais mulheres, negros ou membros de classes populares por si só seja suficiente para ampliar a defesa de direitos associados ou demandados por esses grupos, inclusive pela impossibilidade de atribuir ao conjunto de indivíduos que partilham de características sociais semelhantes interesses iguais, como será discutido ao longo do capítulo.

O segundo capítulo discute o papel atribuído aos partidos políticos na democracia representativa e sua atuação, considerada como suficiente ou não, na intermediação entre sociedade e esfera política, no recrutamento de quadros políticos e nas relações que travam com o Executivo e no interior do Legislativo.

No terceiro capítulo o foco está na análise da sub-representação de grupos específicos, suas causas e impactos no acúmulo de capital político como elemento constitutivo da composição da classe política brasileira. O quarto capítulo discutirá as diferenças existentes entre os partidos políticos e o papel assumido por eles como um dos filtros de seleção de potenciais candidatos e suas especificidades em relação à composição da classe política no Brasil.

No último capítulo serão apresentados e discutidos os dados coletados sobre a atuação dos parlamentares na Câmara dos Deputados evidenciando os limites e possibilidades temáticas de sua ação legislativa, apontando possíveis explicações e questionamentos e observando se existem diferenças de atuação quando o critério de análise são os partidos a que os parlamentares pertencem. Os dados apresentados serão analisados à luz das teorias sobre a atuação legislativa e comportamento político no Parlamento brasileiro. As considerações finais retomarão brevemente os aspectos mais relevantes dos argumentos, hipóteses e resultados que compõem a tese de doutorado.

As questões da tese estão restritas ao mapeamento da atuação temática dos parlamentares eleitos e suas relações com os partidos políticos, o que, obviamente, exclui uma série de discussões que contribui para entender a lógica de funcionamento no interior dos partidos no que se refere às formas de recrutamento dos quadros políticos que não foram eleitos. Nesse mesmo sentido, a tese não pretende esgotar a discussão sobre o papel dos partidos nem presumir que as conclusões deste trabalho podem ser assumidas como válidas para explicar todas as nuances da produção legislativa dos parlamentares brasileiros.

Não obstante, crê-se ter alcançado resultados importantes no sentido de trazer para a discussão a relação existente entre os partidos e questões ligadas ao conteúdo temático da produção legislativa dos parlamentares brasileiros durante dois períodos expressivos de reorganização da correlação de forças no parlamento, os primeiros mandatos do Presidente FHC e do Presidente Lula.

## OBJETIVOS

Os objetivos de alcance mais geral da pesquisa são:

(a) produzir um amplo mapeamento dos atores na Câmara dos Deputados durante a 50ª (1995-1998) e 52ª Legislatura (2003-2006), por meio de levantamento de suas atuações em comissões legislativas, das iniciativas parlamentares e informações sobre suas trajetórias e biografias.

(b) entender de que maneira as diferentes clivagens sociais afetam a acumulação de capital simbólico e, conseqüentemente, interferem na atuação política e nas trajetórias que desenvolvem os parlamentares no campo político e na Câmara dos Deputados;

(c) apontar as limitações de ampliação do acesso às posições formais de poder como mecanismo de construção da igualdade política entre diferentes grupos sociais;

(d) a partir dos dados obtidos nos processos descritos nos itens anteriores, relacioná-los aos elementos que orientam este projeto de pesquisa: temáticas de atuação política, acumulação de capital simbólico e partidos políticos.

(e) analisar a atuação de parlamentares cruzando dados referentes à atuação temática de parlamentares, clivagens sociais específicas e seus partidos políticos;

(f) analisar as trajetórias políticas de parlamentares, considerando as diferentes instituições políticas que compõem a esfera decisória, especialmente, os partidos políticos considerados nessa pesquisa como filtros para a análise; e

(g) estabelecer um mapeamento das posições legislativas e partidárias ocupadas pelos parlamentares no campo político brasileiro atual.

## ASPECTOS METODOLÓGICOS

I. *Análise quantitativa*: permite a observação de regularidades estatísticas que permitam vincular partidos políticos, clivagens sociais, áreas temáticas, atuação política e acumulação de capital político.

(1) Análise da ação parlamentar na Câmara dos Deputados com base no levantamento das proposições legislativas apresentadas e da participação parlamentar em comissões durante as 50<sup>a</sup> e 52<sup>a</sup> Legislaturas;

As proposições analisadas foram, principalmente, as listadas a seguir: PL, PEC, PLC, PLV, PDC e PRC e as comissões parlamentares consideradas na pesquisa foram todas aquelas em funcionamento durante as 50<sup>a</sup> e 52<sup>a</sup> legislaturas. As bases de dados biográficos, das proposições apresentadas e participações em comissões foram disponibilizados pelo CEDI da Câmara dos Deputados, demandando, de forma complementar, algumas pesquisas adicionais sobre alguns dados. As proposições apresentadas e a participação em comissões temáticas foram sistematizadas em fichas divididas por parlamentar que contavam com informações sobre tema, sexo, partido, UF, entre outros. Os modelos de fichas utilizados encontram-se em anexo.

Foram analisadas 18.656 participações em comissões distribuídas em mais de 300 comissões legislativas. Para analisar onde e em quais assuntos os parlamentares estão envolvidos, para além das matérias de sua própria autoria, a análise foi orientada, não para as comissões de forma isolada, e sim para as participações de cada parlamentar nas diferentes comissões das quais fez parte durante os períodos analisados. Dessa forma, para cada uma das 18 mil participações em comissões foi descrito um conjunto

de variáveis capaz de oferecer um mapeamento da atuação parlamentar nos trabalhos das comissões legislativas.

Durante a 50ª legislatura foram contabilizadas 7.996 participações em comissões, 42,9% do total, e na 52ª legislatura estavam as 10.660 restantes, 57,1%. O primeiro mandato Lula teve, portanto um número maior de participações em comissões, subindo a média de participação por parlamentar de 12,5 para 17 comissões/parlamentar.

Toda matéria que está sujeita à deliberação nas casas legislativas e/ou no Congresso Nacional como um todo é definida como proposição legislativa. Para os fins de nossa pesquisa, foram analisadas 14.055 proposições apresentadas durante a 50ª e a 52ª legislaturas. Optou-se pela análise da totalidade de proposições e não apenas aquelas que foram aprovadas em função da necessidade de verificarmos qual o perfil da produção legislativa completa e não só da produção ‘bem-sucedida’ dos parlamentares, que seriam aquelas propostas aprovadas e com efeitos e impacto sobre as políticas públicas. Como a maioria das proposições não é aprovada e, é sabido o papel preponderante do Executivo na proposição e no percentual de aprovação de matérias, faz-se necessário avaliar sobre o que versa o restante da produção parlamentar, considerando sua amplitude quantitativa. Sabemos que os parlamentares produzem quantitativamente um número significativo de proposições, mas resta saber: produzem o quê e sobre o quê?

Para isso foram analisados alguns tipos de proposições considerados seus graus de importância e relevância política dentre as demais. Foram analisados os PLs, matérias mais frequentes; as PECs que por mudarem a constituição são matérias que agregam altos graus de conflito e deliberação; PLC e PLVs que regulamentam a

Constituição ou Medidas provisórias editadas pelo Executivo e os PDCs e PRCs que versam sobre questões internas à CD. Em nossa pesquisa analisamos ainda outras matérias que foram agregadas no conjunto ‘Outros’ que englobam Medidas Provisórias, Autorização do Congresso Nacional e Alteração do Regimento.

(2) Os dados referentes às proposições e comissões foram inseridos no software estatístico Sphinx, e depois de realizados os cruzamentos e os testes de significância, com base no teste do qui-quadrado, os dados permitiram inferir alguns fatores que influenciam o direcionamento da ação política para determinados temas, em detrimento de outros e quais as diferenças entre os partidos e/ou blocos ideológicos.

(3) A posição no campo político e, conseqüentemente, o acúmulo de capital político foram observados através do esforço em identificar os ‘lugares’ ocupados pelos parlamentares, considerando os cargos ocupados em diferentes instâncias de poder como partidos políticos, Congresso Nacional, movimentos sociais e, eventualmente, cargos do Executivo através da base de dados biográficos dos parlamentares disponibilizada pela Câmara dos Deputados que possui informações sobre formação profissional; quantidade e tipos de mandatos eletivos; participação em movimentos sociais, entidades de classe, filiações partidárias anteriores; posições nas comissões como suplentes ou titulares, entre outros.

(4) o filtro usado em nossa análise está centrado nos partidos políticos. Para isso, foram feitas análises quantitativas relacionando as demais variáveis aos partidos e foram observadas as diferenças/semelhanças na atuação parlamentar de diferentes grupos sociais em função das legendas a que pertencem e à orientação que esses partidos assumem no espectro ideológico.

## **CAPÍTULO 1. REPRESENTAÇÃO POLÍTICA, INCLUSÃO E PERSPECTIVAS SOCIAIS**

As diferentes mudanças ocorridas nas formas de organização social e econômica das últimas décadas são apontadas de forma consensual como fatores indispensáveis na compreensão das transformações da representação e suas relações com a democracia, tema encampado em diversas análises e que demonstra uma clara preocupação da academia em tentar explicar as forças e fraquezas do sistema político vigente.

O fato de que os partidos perderam a centralidade como *‘ordenadores estáveis das identidades e preferências do eleitorado’* (Lavalle, Houtzager e Castello, 2006) aliado à ascensão de lideranças constituídas por um caráter fortemente personalista, reforçado pelos meios de comunicação, teria alterado significativamente as bases sobre as quais repousava a ideia de identificação entre representantes e representados. As mudanças ocorridas no mercado de trabalho tornaram a dicotomia trabalhadores/burgueses insuficiente para dar conta das nuances existentes na estrutura socioocupacional. Nesse sentido, nos últimos anos, os limites entre as categorias populacionais de renda são mais instáveis e a construção de identidades políticas em torno da classe ao qual o indivíduo pertence não nos permite assumir de forma automática suas preferências políticas e seu comportamento eleitoral.

Além disso, mudanças significativas ocorreram no campo das inovações institucionais voltadas para a participação política possibilitando que novos atores societários fossem considerados na produção de políticas. Essas inovações, ocorridas na última década no Brasil, ampliaram as instâncias de participação fortalecendo a atuação de organizações sociais já existentes e fomentando a proliferação de novos atores societários. O aumento da participação estaria marcado, então, por dois fenômenos: em

primeiro lugar, a ampliação da presença de atores da sociedade civil, que representam interesses e segmentos da população, na formulação, implementação e controle das políticas públicas e, em segundo lugar, um crescimento significativo das instituições participativas.

A combinação desses fatores pode ser entendida como chave de compreensão para o fenômeno de *pluralização da representação política* ((Lavalle, Houtzager e Castello, 2006) e para o conseqüente aumento crescente dos estudos sobre a reconfiguração da representação política. Esse contexto é sintetizado de forma bastante precisa por Lavalle e Araújo (2008):

“(…) a crise do estado de bem estar e o abandono do desenvolvimentismo no plano das políticas econômicas erodiu os pressupostos distributivistas que acompanharam a construção da democracia de massas. De modo concomitante, as agudas transformações do mercado de trabalho, isto é, a informalização infrene e a precarização, minaram as clivagens ‘estruturais’ que alicerçaram tanto a edificação do sindicalismo como expediente de representação funcional dos interesses quanto os partidos de massa como expressão política por excelência dessas clivagens. Partidos políticos desempenham cada vez menos funções de ordenamento estável de preferências do eleitorado e tem visto suas funções de intermediação entre políticos e eleitores serem progressivamente absorvidas pelos meios massivos de comunicação. De fato, os diagnósticos sobre a personalização da política graças a mídia são uma constante na literatura dedicada a análise de processos de reconfiguração da representação. Segundo, em inúmeros países está se vivenciando uma abertura do poder executivo à participação de atores societários investidos juridicamente como representantes de determinados segmentos e interesses da população no desenho, implementação e supervisão de políticas públicas.” (LAVALLE & ARAÚJO, 2008, 09-10).

A institucionalização da participação e a ampliação da ação de novas organizações e novos atores oriundos da sociedade civil são entendidas, por Lavalle (2011) como parte do processo de pluralização da representação. Essa afirmação estaria baseada no argumento de que a vocalização de interesses ou a ‘fala em nome’ desses interesses poderiam ser consideradas formas de representação. Lavalle (2011) defende ainda que a divisão entre partidos de um lado e organizações da sociedade civil de outro não funciona mais para entendermos a lógica de funcionamento do estado: “(…) *governo e partidos numa frente e sociedade civil em outra atuam de ambos ‘os lados da*

*mesa', quer dizer, os primeiros disputam a representação da sociedade civil e os segundos procuram agir a partir da sua inserção na sociedade política” (LAVALLE, 2011, 16).*

Obviamente, a atuação representativa desses atores societários é muito diferente da representação parlamentar. Essas novas formas de representação não estão fundadas sobre o requisito da autorização e possuem mecanismos heterogêneos e incipientes de prestação de contas (*accountability*). Nesse sentido, a representação desempenhada pela sociedade civil seria *pluralista e heterogênea* considerando as diferenças existentes nas suas formas de atuação e organização, nas instâncias nas quais atuam e nos públicos e demandas que afirmam representar. Para Avritzer (2007), a representação feita pela sociedade civil poderia ser definida como “(...) *um processo de superposição de representações sem autorização e/ou monopólio para exercício da soberania*” (AVRITZER, 2007, 444).

*A priori*, a pluralização da representação pode ser pensada como um incremento dos mecanismos democráticos ao possibilitar que novos atores, sob novas formas de organização, atuem e influenciem, mesmo que em níveis e medidas diferentes, os resultados da produção política advinda do Legislativo e do Executivo. No entanto, precisamos considerar algumas questões importantes em relação ao caráter representativo da atuação dessas organizações. A inexistência de mecanismos de prestação de contas, sanção e controle das decisões tomadas por essas organizações em nome de determinado grupo social dificulta a explicitação da relação existente entre as organizações que dizem representar os interesses de determinado público e os interesses desse público. A posição assumida por uma organização que alega defender os interesses dos povos e comunidades tradicionais, por exemplo, estaria sujeita a um

intenso debate e a prováveis mudanças de orientação se os indígenas de todo país, ou pelo menos parte deles, fossem questionados sobre seus interesses sobre determinada questão. Dessa forma, é preciso considerar que a opinião expressa nas instâncias de participação formais através dos representantes dessas organizações é, ela mesma, resultado de um processo de exclusão de posições divergentes que existem no interior de determinado grupo social. As diferenças nos processos de ‘construção da posição’ dessas organizações e, em consequência, do público que alegam representar, fazem parte de um processo político intenso de deliberações e da prevalência de um grupo ou posição em meio ao espectro possível de opiniões e interesses se considerarmos a pluralidade das correlações de força existentes. Existe uma diferença grande entre o que o Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS) ou o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), por exemplo, defendem como posição nas mesas de negociação com o governo federal e o que poderiam ser os múltiplos interesses dos extrativistas, assentados e acampados que vivem nas diferentes regiões do país.

O que nos leva a assumir que, mesmo na representação feita pela sociedade civil, existiria uma tensão entre o que os representantes assumem como sua plataforma e o que seriam os interesses dos representados. Entretanto, é preciso reconhecer a importância de que públicos sem expressão política numérica no parlamento sejam hoje, no âmbito do Executivo, atores presentes em diferentes instâncias de formulação, implementação e monitoramento de políticas de diversas áreas como saúde, educação, assistência, direitos de minorias, entre outros.

A dificuldade discutida acima está ligada ao fato de que os mecanismos de ‘autorização’ dessas organizações estariam fundamentados em diferentes formas de compreender a legitimidade da atuação em nome desses grupos. Uma outra dificuldade,

ressaltada por Lavalle, Houtzager e Castello (2006a) é de que a definição entre o público e o privado na atuação dessas organizações não se dá com base em fronteiras delimitadas de forma clara e objetiva. Entretanto, apesar dessas dificuldades, que, conforme colocado pelos autores, estão intimamente relacionadas ao arcabouço formal da representação parlamentar e podem não ser os critérios mais adequados para entendermos a atuação dessas organizações, a representação feita pela sociedade civil reconfigurou o conceito de representação ao introduzir elementos novos na definição da relação existente entre representantes e representados.

As organizações da sociedade civil entendem diferentes mecanismos como ‘evidências’ de seu compromisso com o público representado, conforme foi categorizado por Lavalle, Houtzager e Castello (2006a). Algumas organizações afirmam que a legitimidade de sua ação estaria centrada na existência de eleições de representantes, aproximando-se do modelo de autorização da representação eleitoral. Em outros casos, os compromissos com os interesses desses segmentos da sociedade estão baseados em questões como: afiliação dos membros; prestação de serviços visando a melhoria das condições de vida de determinado público, ou ainda, por questões de proximidade e existência de vínculos entre os representados e grupos representados. Teríamos, ainda, aquelas organizações que fundamentam sua atuação representativa em relações identitárias próprias das organizações de defesa de direitos ligados a questões de gênero, raciais ou étnicas. E, por último, algumas organizações defendem que seu papel de intermediação entre os interesses dos seus representados, facilitando o acesso de grupos que não tem força política, às instâncias decisórias constitui o cerne de sua função representativa.

Avritzer (2007) defende que é preciso considerar a existência de dois tipos de representação que existem de forma concomitante à eleitoral: a advocacia de temas e a da sociedade civil. A representação feita pela advocacia de temas seria alicerçada em uma representação por afinidade, constituindo uma dimensão não-eleitoral da representação. Partindo disso, seria possível assumir que a defesa de causas públicas ou privadas feita por organizações sociais prescindiria da autorização própria da representação eleitoral ao adotar a “(...)afinidade ou a identificação de um conjunto de indivíduos com a situação vivida por outros indivíduos que legitimam a advocacia” (AVRITZER, 2007, 457). Essas organizações representariam um discurso, segundo o autor, e não um conjunto de pessoas. Teríamos ainda a representação da sociedade civil feita por organizações que assumem a função de representantes da sociedade civil em diferentes instâncias como conselhos e comitês e outros fóruns de discussão de políticas públicas.

Considerando isso, pensar o futuro da representação demandaria, necessariamente, a combinação desses três tipos de arranjos representativos, para Avritzer (2007). E a eleição teria um papel fundamental na definição da maneira através da qual as instâncias representativas eleitorais travam seu relacionamento com os grupos que fazem a advocacia de temas e as formas de representação assumidas pela sociedade civil.

### **1.1. Crise da representação, da representatividade ou de nenhuma delas?**

A maioria das análises sobre representação está voltada ou para o exame das mudanças da representação, como já discutimos acima, ou para os fatores aos quais foi e

ainda são atribuídos os elementos que configurariam a crise da representação política e suas instituições, entre elas, os partidos políticos, na atualidade.

Recorremos à análise, amplamente debatida, de Bernard Manin na obra *The principles of representative government* (1997). A discussão apresentada por ele desloca a análise calcada em afirmações de que vivemos uma crise da representação para a ideia de que vivemos um momento de transição de um modelo de governo representativo para outro.

“Boa parte da insistência na ideia de que existe uma crise de representação se deve à percepção de que o governo representativo vem se afastando da fórmula do governo do povo pelo povo. A situação corrente, no entanto, toma outros contornos quando se compreende que a representação nunca foi uma forma indireta ou mediada de autogoverno do povo. O governo representativo não foi concebido como um tipo particular de democracia, mas como um sistema político original baseado em princípios distintos daqueles que organizam a democracia. Além disso, no momento em que os partidos de massa e as plataformas políticas passaram a desempenhar um papel essencial na representação, se consolidou a crença de que o governo representativo caminhava em direção à democracia. Um exame mais minucioso da democracia de partido revela, porém, que os princípios elaborados no final do século XVIII mantiveram sua força após a emergência dos partidos de massa; apenas foram postos em prática de uma nova maneira em virtude da mudança das circunstâncias externas. Quando se reconhece a existência de uma diferença fundamental entre governo representativo e autogoverno do povo, o fenômeno atual deixa de ser visto como sinalizador de uma crise de representação e passa a ser interpretado como um deslocamento e um rearranjo da mesma combinação de elementos que sempre esteve presente desde o final do século XVIII.” (MANIN, 1995, 19).

Nesse sentido, Manin trata as diferentes formas assumidas pelo governo representativo desde o século XIX e defende que os princípios que regem o governo representativo variaram pouco desde então e que o que hoje se entende como causa da crise não necessariamente é uma variável nova quando consideramos a relação que sempre existiu entre representantes e representados.

A ideia de crise da representação atual estaria centrada no diagnóstico de que hoje a representação política não estaria mais fundada em uma forte e estável relação de confiança entre eleitorado e partidos. Em primeiro lugar, porque os eleitores não se

identificam mais com os partidos e, em segundo lugar, porque os partidos teriam perdido sua configuração assentada sobre diferentes clivagens sociais.

Nesse contexto, a imagem emergiria como grande referência para nortear as preferências eleitorais reforçada pela natureza midiática das atuais campanhas eleitorais que destacam mais traços da personalidade dos candidatos do que necessariamente as ideias e conteúdo de suas plataformas políticas. Como resultado disso, *“a eleição de representantes não parece um meio pelo qual os cidadãos indicam as políticas que desejam ver executadas”* (MANIN, 1995, 01).

A questão apresentada aqui é de que, em suma, apesar de outras mudanças, os partidos responderiam por grande parte da mudança e conseqüente enfraquecimento da relação entre representantes e representados. Os partidos teriam deixado de ser um reflexo das clivagens sociais existentes na sociedade com foco de ação claro em seu programa político e na identificação e mobilização de seu eleitorado e tornaram-se os canais de operacionalização de interesses individuais, localizados, contingentes e não-republicanos na esfera política em geral, mas, em especial, no parlamento. A crise atual da representação seria definida, então, pelo declínio das relações de identificação entre representantes e representados e da determinação da política por parte do eleitorado.

O posicionamento assumido por Manin é interessante como ponto de partida para nossa discussão ao comparar as diferentes formas assumidas pelos governos considerados representativos baseados em eleições e as diferentes ‘crises’ enfrentadas por eles.

Uma inflexão importante e estratégica feita por Manin é a dissociação entre governo representativo e a existência prévia de partidos organizados. O contexto de

ampliação do sufrágio em que critérios baseados em notoriedade social e econômica sob a forma de níveis educacionais e posse de propriedades aliado à emergência dos partidos de massa, surgidos exatamente como necessidade frente ao aumento do eleitorado, teve efeitos significativos sobre o sistema representativo. A presença dos partidos passa a ser então, na segunda metade do século XIX, um componente essencial da representação. As justificativas para a prevalência dos partidos como instituição que contribuía para a representação em substituição à ideia de que os partidos eram facções e por isso, necessariamente, prejudiciais para a política, foram de que: em primeiro lugar, os partidos, ao se apresentarem como organização da expressão da vontade do eleitorado materializado sob a forma de um programa político, aproximariam os representantes dos representados e possibilitariam aos últimos que contribuíssem para a definição e seleção das políticas que deveriam ser implementadas. Nas palavras de Manin:

“(...) os candidatos passaram a ser escolhidos pela organização partidária na qual militantes de base tinham a oportunidade de se manifestar. A massa do povo podia, assim, ter uma certa participação na seleção de candidatos e escolher pessoas que compartilhassem de sua situação econômica e de suas preocupações. Uma vez eleitos, os representantes permaneciam em estreito contato com a organização pela qual se elegeram, ficando de fato, na dependência do partido. Isso permitia aos militantes, ou seja, aos cidadãos comuns manter um certo controle sobre seus representantes fora dos períodos eleitorais. Apresentado0se diante de eleitores com um programa, os partidos pareciam dar aos próprios cidadãos a possibilidade de determinar a política a ser seguida.” (MANIN, 1995, 01)

Para Manin (1995), quatro princípios regem o governo representativo desde o fim do século XVIII. São eles: os representantes são eleitos pelos governados; os representantes tem uma independência parcial diante das preferências dos eleitores; opinião pública deve poder se manifestar independente do controle do governo; e, por último, as decisões políticas são tomadas após o debate.

A existência de eleições periódicas é entendida como um dos elementos necessários para que um governo seja considerado representativo, entretanto, isso não

significa, como ressaltado por Manin, que ele seja um governo com representatividade no sentido da identificação entre eleitos e eleitores. Um governo eletivo não acaba com as diferenças de *status* entre representantes e representados, nem requer que exista uma relação de semelhança e identificação entre eles. Um governo baseado em eleições não gera automaticamente uma identificação entre governantes e governados.

Uma outra característica que esteve presente na definição do governo representativo é a de que os representantes usufruem de uma independência parcial diante das preferências dos eleitores. O que significa afirmar que, em primeiro lugar, os níveis de parcialidade da independência podem variar de acordo com o modelo adotado na representação, mas que, o governo representativo não teria sido, em nenhum momento de sua história, um modelo em que os eleitos estariam obrigados a realizar a vontade dos eleitores.

Nesse momento, é importante enfatizar a diferença atribuída por Manin ao governo representativo e à democracia. A democracia seria o “*regime de autonomia coletiva em que as pessoas submetidas a normas fazem as normas*” (MANIN, 1995, 04), enquanto os governos representativos seriam caracterizados pela ausência de mandatos imperativos. Assumindo que representação e democracia não são a mesma coisa, seria possível entender o distanciamento que existe entre decisões do governo e vontade popular.

Outro aspecto importante para Manin é de que a opinião pública poderia se manifestar sobre os assuntos políticos sem que houvesse um controle do governo. Isso pressuporia duas condições: a existência do acesso à informação sobre os assuntos políticos, ou seja, de que as decisões governamentais sejam divulgadas, e que haja um ambiente de liberdade de expressão. E, por último, a noção de que as decisões políticas

são tomadas após debate entre os diferentes atores faz parte da noção central do seria a representação política. Junto com a noção de debate, caminhariam, para Manin, a ideia de assembleia e de diversidade social. Nesse sentido, a existência de assembleias pressuporia que elas refletiriam, minimamente, a diversidade social existente em determinado contexto.

Grande parte das associações que são feitas entre a ideia de representação e o papel que os representados e representantes devem cumprir nesse modelo são analisadas e detalhadas pelo autor. Para ele, a transição entre o governo representativo do tipo parlamentar para as democracias de partido influenciou decisivamente a forma com que a representação política é entendida até hoje.

No governo representativo do tipo parlamentar, a eleição dos representantes estava baseada na existência de uma relação de confiança entre representantes e representados em função de características pessoais, rede de relações locais e status social. Como resultado dessa seleção, eram eleitos os ‘notáveis’. Nesse momento, a existência de um eleitorado reduzido permitia que houvesse uma relação direta entre representante e representado. O caráter personalista da votação advinha da relação de corpo-a-corpo e de proximidade física e geográfica que havia entre eleitos e eleitores.

Associada a essa relação de confiança em quem era eleito, eles usufruíam de grande independência e votavam de acordo com sus preferências. Os notáveis não eram considerados porta-vozes de quem os elegia, eles estavam ‘livres’ para votar de acordo com sua consciência e exatamente por isso eram eleitos e era valorizado que ele não tivesse compromissos fora do parlamento. O debate cumpria exatamente a função de formar as opiniões no âmbito do parlamento ao invés de haver uma posição anterior assumida pelos representantes em função de posições que não fossem as suas próprias.

Considerando que as opiniões dos eleitores não eram consideradas no debate público, a população precisava encontrar outros canais para se manifestar resultando em uma não correspondência entre opinião pública que se expressava no momento eleitoral e daquela fora dos momentos eleitorais.

A mudança para a democracia de partido esteve centrada no aumento do tamanho do eleitorado e na impossibilidade de manutenção da relação direta entre representantes e representados. Nesse momento, passou a ser importante que as pessoas votassem com base não em quem elas conhecem, mas de acordo com uma plataforma de ideias que pudesse ser conhecida e apoiada. E para isso surgem os partidos de massa como atores principais da competição eleitoral.

Os partidos se apresentavam com base em divisões de classe e norteavam eleitoralmente a votação calcados nessas clivagens. Trabalhadores votavam nos partidos socialistas trabalhistas e burgueses votavam em partidos da burguesia. A dicotomia assumida pela estrutura social era facilmente captada e servia para organizar o posicionamento político. Mais que isso, era possível que as pessoas se identificassem com os candidatos porque eles compartilhavam características sociais com o grupo ao qual se direcionava. Isso não significou que, com a ascensão dos partidos de massa socialistas, por exemplo, o caráter elitista do parlamento e mesmo das formas de tomada de decisão tivessem sido drasticamente alterados.<sup>1</sup>

De qualquer forma, não é possível desconsiderar que houveram mudanças importantes na democracia de partidos que passa a ser “*o governo do ativista e líder partidário*” (MANIN, 1995, 10). Além disso, os representantes não estão mais tão

---

<sup>1</sup> A conhecida lei de ferro das oligarquias defendida por Michels e sua aplicação ao partido socialista alemão são exemplo de como isso ocorria.

livres, eles fazem parte de uma estrutura partidária que contribui para os eleger e deles é exigido comprometimento com os ideais e regras defendidos pelo partido.

Os líderes partidários passam a deter a função de definir as prioridades dos partidos que devem ser seguidas pelos eleitos. A discussão passa a acontecer dentro do partido e os posicionamentos que daí resultam passam a compor negociações entre os partidos e outros grupos sociais. Na democracia de partido, as eleições não servem apenas para determinar quais políticas serão implementadas, mas tem a função primordial de definir a força de cada partido na composição do governo e parlamento e, conseqüentemente, do projeto no qual se apoiam.

Mudanças sociais e econômicas nas últimas décadas fizeram com que as divisões de classe deixassem de ser marcadas por um referencial binário de localização. Não há mais uma divisão clara entre trabalhadores e burgueses. Obviamente, existem ainda segmentos privilegiados e as classes pobres, entretanto, convivemos com muitas nuances e níveis entre os dois extremos da nossa diferenciação social que não nos permitem mais prever de forma automática a preferência eleitoral de uma pessoa considerando seu nível de renda.

Nesse sentido, os resultados eleitorais não acompanham mais as características sociais e econômicas do eleitorado. Não há uma identificação de classe que defina o comportamento eleitoral. Renda ainda é um fator que deve ser considerado, mas não pode ser tomado como o principal para definir o perfil de candidato preferidos pelos pobres ou ricos, por exemplo. Viveríamos hoje, como já foi largamente debatido e anunciado, sob a égide da personalização da escolha eleitoral. Assim, pessoas votam em pessoas e não em partidos ou programas políticos definidos. Para Manin, isso aconteceria por que:

“(…) os canais de comunicação política afetam a natureza da relação de representação: os candidatos se comunicam diretamente com seus eleitores através do rádio e da televisão. Dispensando a mediação de um rede de relações partidárias. A era dos ativistas, burocratas de partido ou chefes políticos acabou. Por outro lado, a televisão realça e confere uma intensidade especial à personalidade dos candidatos.” (MANIN, 1995, 15)

Manin (1995) alega que a maior ênfase na individualidade e personalidade dos candidatos e menos nas plataformas e partidos nos remetem, em parte, ao modelo parlamentar do governo representativo em que eu ‘sinto que conheço’ meu candidato, embora as formas de mediação desse contato sejam completamente diferentes.

A esse novo modelo de governo representativo Manin dá o nome de *democracia do público* e o caracteriza como “*o reinado do comunicador*”. O eleitorado apareceria como um público que reage ao que acontece no palco da política. Os candidatos se apresentam de forma vaga e constroem suas imagens com base, principalmente, nas diferenças que atribuem ao seu opositor. As campanhas eleitorais serviriam para construir um sistema de diferenças (MANIN, 1995). As diferenças de cada um dos candidatos seriam explicitadas de forma mais intensa pelo outro e não por uma auto definição. A dicotomia entre PSDB e PT é bastante elucidativa desse fenômeno, o PT associa ao PSDB a imagem de ser um partido da elite, pouco preocupado com questões sociais e com as classes menos favorecidas, enquanto o PT se apresenta como partido capaz de dialogar com todos, inclusive e de forma mais hábil e capaz, com as classes marginalizadas. Ao atribuir ao PSDB uma imagem, o PT tenta construir uma identidade que o distancie de seu oponente.

Entretanto, o que ocorre para além do enfrentamento entre imagens construídas no momento eleitoral é que a apresentação de plataformas amplas permite que elas tenham uma natureza flexível o suficiente para possibilitar que os representantes ajam com autonomia após as eleições.

Conforme vimos em Manin (1995), a tensão entre o que os representados querem e o que os representantes fazem não seria uma novidade da atual conjuntura e sim um elemento constitutivo do próprio modelo de governo representativo. Sendo assim, porque esse seria o principal argumento a partir do qual reformas, mudanças e críticas são pensadas e feitas?

Lavalle, Houtzager e Castello (2006) defendem que a representação poderia ser caracterizada pelo seu ‘estatuto dual’ no qual coexistem a *autonomia do representante* e a *vontade dos representados*, a *representação*, de um lado, e a *representatividade*, de outro. Assume-se, em consonância com os autores, que, se partirmos de uma perspectiva procedimental e jurídica, a representatividade seria um ‘falso problema’ ao pressupormos que as eleições seriam o mecanismo suficiente para garantir a representatividade a partir do momento em que a maioria da população escolhe em quem votar e os mais votados são os vencedores. Admitindo um modelo ideal, o que permitiria a conexão entre democracia e representação seria a ideia de que “*na democracia os governos são representativos porque são eleitos, se as eleições são concorridas livremente, se a participação é ampla, e se os cidadãos desfrutam das liberdades políticas, então os governos agirão em favor do interesse da população.*” (MANIN, STOKES e PRZEWORSKI, 2006, 105).

Com base nisso, as eleições cumpririam dois papéis, permanecendo ainda na argumentação feita por Manin, Stokes e Przeworski (2006). Em primeiro lugar, as eleições serviriam para que fosse feita a seleção de boas políticas ou de políticos que sustentam boas políticas voltadas para o bem-estar da população. Em segundo lugar, as eleições seriam o instrumentos dos eleitores para manter os governos responsáveis pelo

resultado de suas ações, pressupondo que os eleitores tivessem informações necessárias para avaliar os governos.

O que ocorre, na verdade, é que, enquanto, os eleitores não detêm as informações sobre uma infinidade de assuntos e das formas assumidas e caminhos percorridos para que determinadas decisões sejam tomadas e políticas elaboradas, os representantes teriam um pouco mais de clareza acerca do que seriam os ‘interesses da população’ quando partem de questões mais gerais como melhoria dos serviços públicos como saúde e educação e ampliação do acesso a direitos básicos como infraestrutura, moradia e emprego. *A priori*, a maioria da população não se opõe à melhoria das escolas e dos hospitais e das condições de vida da população pobre. Entretanto, quando consideramos as formas de implementação de determinadas ações que podem ser, na opinião do governo, necessárias para a melhoria das escolas e dos hospitais, as pessoas podem se posicionar de forma diferente.

O mesmo ocorre quando consideramos interesses mais específicos ligados a defesa de direitos de determinados grupos como a discussão sobre aborto, sobre união civil entre homossexuais, sobre a necessidade de destinação de terras para povos e comunidades tradicionais e outros grupos no acesso à propriedade da terra. A defesa dessas pautas divide opiniões e mesmo que sejam implementadas pelos governos, isso não poderia ser definido como interesse da maior parte dos eleitores. Em muitos casos, os governos agem e tomam decisões que não seriam apoiadas pela maioria do eleitorado. Essas políticas podem ter resultados negativos sobre a população, quando atendem a interesses pessoais dos políticos ou podem, reconhecendo direitos de minorias, por exemplo, atender aos requisitos de justiça e diminuição das desigualdades demandados por grupos sociais específicos.

Entretanto, e apesar disso, a questão de fazer com que os representantes ajam de acordo com o que os representados querem ainda é um problema enfrentado pelos teóricos da democracia e também pelos autores que analisam mecanismos de melhoria da representação política. Assim como, a tentativa de dissociar conceitualmente democracia e representação pode funcionar enquanto esquema explicativo, mas a sua aplicabilidade à análise das demandas da realidade é limitada. Por mais que a representação pressuponha que representantes e representados não são a mesma pessoa e, portanto, é mais provável que tenham interesses, vontades e motivações diferentes, a questão da representatividade das instituições, da classe política e das decisões políticas está colocada como desafio para o incremento da democracia através do aprimoramento dos mecanismos representativos.

Propostas de alternativas de mecanismos de democracia direta ou de gestão coletiva vem surgindo de forma dispersa e sem a força necessária para alterar as bases da lógica de funcionamento da tomada de decisão. Mesmo as apostas mais otimistas na pluralização de representação com base na atuação da sociedade civil admitem limites na capacidade de influenciar as decisões e os processos que fazem parte do trâmite burocrático e das altas instâncias decisórias do governo. Quando o governo avalia que é necessário, medidas são tomadas mesmo que desagradem a grupos historicamente envolvidos no debate de determinadas questões, embora, em muitos casos, pesem no cálculo para chegar à decisão final.

Dessa forma, apesar, de assumir a importância da pluralização da representação como parte do fenômeno de reconfiguração da representação, parte-se da premissa de que ainda é importante considerar os efeitos da tensão entre representantes e representados como um problema de representatividade quando consideramos dois

aspectos: no primeiro deles, assume-se que importa para a ação política e seus resultados quem são as pessoas presentes nas arenas deliberativas; e, em segundo lugar, advoga-se que faz sentido ainda avaliar o papel das instituições que constituem o modelo representativo eleitoral como os partidos políticos como instrumentos que não devem ser desconsiderados nas tentativas de democratização da arena política.

## **1.2. Inclusão e presença: principais argumentos e justificativas**

Pretende-se analisar a questão da representatividade política como um elemento importante para a compreensão dos processos de exclusão/inclusão nas democracias representativas contemporâneas. O pressuposto básico e inicial se funda na ideia de que a ampliação da *representação feita por diferentes grupos* é um fator que deve ser considerado relevante para o incremento da representatividade política. A questão colocada é a seguinte: o que muda quando temos mais mulheres no congresso, mais negros, mais operários e trabalhadores rurais, deputado assumidamente gays e religiosos que representam valores conservadores e os defendem abertamente? Quais os efeitos da ampliação da diversidade no parlamento? E por que deveríamos ampliar a presença de grupos sociais hoje sub-representados nas esferas políticas formais? Para discutir essas questões, apresentaremos alguns eixos explicativos das justificativas levantadas em defesa da presença de grupos tradicionalmente excluídos nas instâncias decisórias.

### *1.2.1. 'Excluídos' enquanto representantes dos interesses dos 'excluídos'*

Um argumento usado para justificar a necessidade de mais representantes de grupos sociais excluídos seria a ideia de que apenas esses sujeitos seriam os melhores representantes de seus interesses. O que se coloca em questão nesse ponto específico é a ideia liberal de representação como reflexo de opinião, preferência e crenças dos representados. Seria a substituição de uma política de ideias por uma política de

presença<sup>2</sup>, segundo a perspectiva defendida por Phillips (2001). A qualidade da representação estaria relacionada, na política de ideias, não com suas características descritivas, segundo a conceituação de Pitkin (1985), e sim com sua capacidade de ‘agir no interesse dos representados, de forma responsiva a eles’ (PITKIN,1985). Para Pitkin (1985), o mais importante seria o que representantes fazem e não quem eles são ou quais características possuem.

No entanto, a seguir, vamos nos ater a justificativas específicas ligadas diretamente ao último argumento: a crença de que existem diferenças estruturais referentes à questão de gênero, raça e classe que precisam ser incluídas nas esferas de poder. Dessa forma, as diferenças estruturais permeadas pela questão de gênero, raça e classe são abordadas como a existência de perspectivas diferentes em função dessas clivagens e da injustiça a que esses indivíduos estão sujeitos exatamente por serem quem são.

### *1.2.2. Indivíduos como portadores de perspectivas sociais específicas*

Para Anne Phillips (2001), a discussão entre ‘quem’ e ‘o que’ é representado se torna importante quando deixamos de perceber a *diferença* como diferença de opiniões e preferências e passamos a considerá-la como diferença de experiências e identidades. A ideia aqui é que se torna difícil representar uma experiência que não tenha convergências em relação àquelas que o indivíduo possui. Faz-se necessário considerar a impossibilidade de uma atuação imparcial e neutra dos agentes políticos em nome de setores ausentes das esferas deliberativas. A questão colocada é a de que, por exemplo, homens não poderiam, por mais bem intencionados que fossem, representar ‘interesses

---

<sup>2</sup> A política de presença refere-se também a outros setores da sociedade e outras divisões sociais como raça e classe e não apenas gênero.

femininos' de forma 'representativa' porque partiriam de pressupostos diferentes dos que existem na concepção feminina.

A ideia de Phillips (2001) é que uma representação justa precisaria combinar uma política de ideias a uma política de presença, considerando que os sujeitos pertencem a diversos grupos e a constituição de suas identidades é influenciada por essas diferentes experiências, mostrando a impossibilidade de reduzir os sujeitos a um só grupo de características. Para ela, não é possível pensar em ideias de forma totalmente separada das pessoas que as enunciam, por isso, e para garantir mecanismos de prestação de contas dos representantes baseados em seus programas e nas ideias que defendem, não é possível colocar essas duas dimensões da representação em campos excludentes. Os mecanismos de presença e ideias aparecem como complementares: presença para garantir que diferentes experiências estivessem presentes e ideias para garantir aos representados mecanismos de controle dos representantes.

O problema que deve ser considerado aqui diz respeito aos perigos de nossa interpretação se apoiar em noções essencialistas do que seriam os interesses femininos ou dos negros ou das classes populares. Dessa forma, não seria possível falar de grupos e seus interesses sem considerar que existem variações nos elementos sociais de constituição de diferentes mulheres, negros e membros de classes mais pobres. As categorias 'negros', 'mulheres' e 'classes populares' surgem não como categorias universais porque esses indivíduos tornam-se quem são em contextos sociais específicos. Com base nisso, a perspectiva de análise deve considerar a experiência compartilhada como instrumento de conhecimento que não pode ser apropriado pelo 'outro'.

Nesse sentido, consideraremos uma perspectiva convergente baseada na análise feita por Young (2000) sobre a noção de perspectiva social, que nos ajudará a complexificar a discussão acerca das justificativas para a presença desses grupos no campo político. Dessa forma, para Young (2000), esses grupos deveriam estar presentes não porque possuem interesses específicos e, sim, porque compartilham padrões de experiência de vida. A diferença estaria na posição estrutural ocupada por esses grupos que implica em perspectivas sociais diferenciadas. Assim, eles precisariam estar presentes como forma de garantir que essas perspectivas sejam partes do debate e das deliberações políticas.

A representação é entendida por ela não como uma relação de substituição ou de identidade entre os representantes e representados e, sim, como um relacionamento diferenciado entre eles, um relacionamento de mediação que se estende no tempo e espaço e inclui momentos de prestação de contas por parte dos representantes e de autorização por parte dos representados. Entender a representação política dessa maneira requer que a ideia de que uma só pessoa representa as experiências de todas as demais ou de um grupo inteiro se torne inconsistente. Sendo assim, não há apenas uma vontade ou opinião ou experiência que seja passível de representação.

Para Young (2000) perspectivas sociais não são passíveis de representação, no sentido de substituição ou identificação, elas precisam fazer parte da esfera política para que possam influenciar os diferentes pontos de vista. Assim, diferentes pontos de vista gerariam diferentes representações. A noção de justiça enunciada por ela está ligada à ideia de que um mesmo grupo social não possui interesses ou opiniões iguais, ele possui, devido ao campo e à posição estrutural que ocupa, certas perspectivas sociais que devem ser incluídas nas esferas representativas. As perspectivas sociais podem ser

definidas como um conjunto de questões, experiências, percepções e premissas mediante os quais os sujeitos se posicionam em relação a variadas questões.

Os sujeitos estão dispostos em lugares sociais específicos em determinadas estruturas sociais sem que, no entanto, para Young, essas posições determinem suas identidades. Pessoas que ocupam diferentes posições dentro de uma mesma estrutura social possuem diferentes experiências e compreensões sociais. Contudo, como elementos pertencentes a uma mesma estrutura social, potencialmente, enxergam de forma semelhante, e não de forma única e homogênea, o próprio campo e o que ocorre dentro dele. Considerar as perspectivas sociais como elementos de compreensão para processos de inclusão é assumir que importa inserir nas esferas de deliberação e representação *“pontos de vista que os membros de um grupo mantêm sobre os processos sociais em função das posições que ocupam”* (YOUNG, 2000, 164).

### *1.2.3. A sub-representação como injustiça ligada a gênero, raça e classe*

Outro argumento, encampado por Fraser, assume que é necessário o aumento da presença desses grupos sociais em função da injustiça a que estão submetidos. Na perspectiva defendida por Nancy Fraser (2001), a justiça aparece como um elemento bidimensional que precisa responder a demandas por reconhecimento e de redistribuição. Sendo assim, o dilema redistribuição/reconhecimento, enunciado por ela, passa pela necessidade de aceitar a legitimidade de certos padrões culturais e de comportamento (reconhecimento) e de ampliação de recursos (redistribuição).

O dilema redistribuição/reconhecimento se dá porque reivindicações por reconhecimento buscam valorizar as diferenças, enquanto reivindicações por redistribuição demandam a abolição de especificidades que tornem a distribuição desigual. O primeiro foca a heterogeneidade de uma coletividade, enquanto a segunda

tende a homogeneizar os grupos. No entanto, para Fraser reconhecimento e redistribuição são dimensões da justiça e devem ser considerados de forma conjunta e não como uma antítese em que escolher uma das respostas implica, necessariamente, na exclusão da outra (FRASER, 2003).

Para Fraser (2003), enquanto a redistribuição é entendida como ligada à dimensão moral dos direitos, o reconhecimento estaria ligado à ética no sentido da necessidade de promover a auto realização dos indivíduos e o alcance de uma ‘vida boa’ (*‘good life’*). As demandas por ambos estão relacionadas à ação de movimentos sociais, a redistribuição ligada mais à noção de classe e o reconhecimento à noção de identidade. Separar as duas dimensões seria, para Fraser (2003), obscurecer a dimensão econômica do racismo, do sexismo ou da homofobia, por exemplo, ao assumir que suas reivindicações estariam ligadas apenas à questão de reconhecimento das diferenças. Enquanto na redistribuição os problemas estão ligados à exploração, marginalização e privação, no reconhecimento os problemas aparecem como a dominação cultural, o desrespeito, entre outros.

As duas dimensões assumem diferentes tipos de injustiça e propõem diferentes soluções. As soluções redistributivas seriam: a reorganização da divisão do trabalho, a mudança na estrutura de propriedade, etc. E as soluções para a falta de reconhecimento poderiam ser: a valorização da diversidade cultural ou a mudança dos padrões de representação, interpretação e comunicação.

Fraser (2003) ressalta ainda outra diferença entre as demandas por redistribuição e por reconhecimento que resultaria na interpretação geral de que ambas são dimensões excludentes. Essa diferença está baseada nas percepções relacionadas às diferenças de grupo: a redistribuição entende que as diferenças dos grupos são resultantes de uma

política socialmente construída, e para o reconhecimento as diferenças são pré-culturais, inerentes aos sujeitos e devem ser valorizadas ou então as diferenças aparecem como construídas e devem ser modificadas.

A injustiça não age de forma separada nos sujeitos. Existem, para Fraser (2003), sobreposições entre as divisões de status e as divisões econômicas: um operário pode ganhar pouco e ser pouco reconhecido, ao sofrer preconceitos por sua condição de classe. As estruturas de exploração econômica podem estar ligadas a estruturas de subordinação de status, por exemplo, a diferença de salários entre homens e mulheres que desempenham funções iguais. Existem desvantagens econômicas reais advindas de uma relação de status subordinado.

Fraser (2003) enuncia três situações possíveis: aqueles que precisam de redistribuição, aqueles que precisam de reconhecimento e aqueles que precisam das duas coisas (categorias bidimensionais ou ambivalentes). As categorias ambivalentes são definidas porque uma injustiça aparece como efeito de outra, direta ou indiretamente. Reconhecimento e redistribuição, na acepção de Fraser (2001), andam juntos quando tratamos de questões ligadas a gênero e raça que surgem como categorias ambivalentes, ou seja, que estão submetidas a dois tipos de exclusão que mantêm uma relação de mão dupla entre si: exclusão material e exclusão simbólica ou cultural.

Nesses dois casos a raiz da desigualdade está no que Fraser (2001) chama de 'sexualidade menosprezada', a injustiça é derivada de uma estrutura de valores arraigada na sociedade que influencia a reprodução dessas desigualdades para o âmbito socioeconômico. Grupos ambivalentes são diferenciados dentro da sociedade tanto do ponto de vista cultural (normas heterossexuais, androcêntricas e eurocêntricas) quanto do ponto de vista material (menores salários, divisão sexual das atividades).

Para Fraser, além de gênero e raça, seria possível considerar outras clivagens também como ambivalentes em função da complexidade das relações e da impossibilidade de classificar totalmente as demandas em um dos extremos, além de existir a possibilidade de que mais de uma dessas clivagens esteja representada num mesmo sujeito. Dessa forma, várias clivagens podem ser consideradas ambivalentes se levarmos em conta que essa dinâmica de sobreposição de clivagens possui graus diferentes e formas diferentes.

Unir redistribuição e reconhecimento num mesmo paradigma compreensivo não é um processo simples em função das diferenças existentes entre as duas dimensões. No entanto, Fraser (2003) recorre à análise da dimensão filosófico-moral das duas demandas e constrói um modelo que permite a compreensão conjunta de ambas como problemas ligados essencialmente à noção de justiça.

Para Fraser (2003), o reconhecimento não é uma questão de auto realização como afirmam Honneth e Taylor, ele seria uma questão ligada à esfera da justiça. A justiça, de acordo com a tradição da teoria política, estaria ligada ao campo dos direitos, ao terreno da 'moralidade'. Enquanto as demandas por reconhecimento seriam entendidas como demandas por auto realização situadas no terreno da 'ética' em que é considerado aquilo que aparece como 'bom' para o indivíduo. Na visão defendida por Honneth (2003) ser reconhecido pelo outro é condição necessária para o pleno desenvolvimento da subjetividade. O não reconhecimento implicaria em prejuízos para a subjetividade e para a auto identidade dos indivíduos impedindo que as pessoas alcançassem o que ele chama de uma 'vida boa'.

Fraser (2003) rebate essa perspectiva através da defesa de que a falta de reconhecimento é uma questão de status social. O que garantiria a igualdade de status

entre as pessoas seria o reconhecimento dos sujeitos como ‘pares’, como ‘iguais’. O não reconhecimento seria o resultado da subordinação de determinados *status* em relação a outros. Fraser propõe como modelo analítico o modelo de status de reconhecimento (*status model of recognition*) em que a falta de reconhecimento é entendida como uma relação institucional de subordinação e de violação da justiça. Não ser reconhecido, para Fraser, não é ter sua identidade distorcida ou sua subjetividade incompleta, é um problema resultante de padrões institucionalizados de valores culturais que impedem que o ‘outro’ seja reconhecido como ‘igual’ e participe da vida social nesta condição. A ideia é então ‘desinstitucionalizar’ esses padrões de valores que impedem a paridade de participação e substituí-los por padrões que incluam os sujeitos como iguais na vida social.

O modelo de status pressupõe que existem impedimentos públicos visíveis que impedem que alguns membros da sociedade participem de forma igualitária da vida social. Fraser (2003) ressalta ainda que, mesmo em uma sociedade em que não haja distorções na autoconsciência ou subjetividade dos indivíduos, o fato de que existam indivíduos vistos como ‘não-iguais’ já seria suficiente para que o reconhecimento fosse entendido como uma questão ligada à justiça.

Elaborar uma teoria da justiça, na acepção de Fraser (2003), deve considerar padrões de valores culturais e as estruturas do capitalismo visando entender de que forma operam os mecanismos econômicos para impedir que as pessoas participem da vida social. A justiça como uma noção bidimensional esta intimamente relacionada à noção de *paridade de participação* e para que ela seja garantida, Fraser (2003) enuncia duas condições necessárias: uma objetiva, em que a distribuição dos recursos materiais deve ser tal que permita a todos os participantes independência e voz; e outra intersubjetiva,

em que é necessária a existência de padrões institucionalizados que expressem respeito e oportunidades iguais a todos para que seja possível adquirir estima social.

A noção de paridade de participação também deve nortear a separação entre as demandas justificáveis daquelas que não são justificáveis. As demandas por redistribuição devem mostrar que os arranjos econômicos as impedem de atingir a condição objetiva da paridade de participação e as demandas por reconhecimento devem mostrar que existem conjuntos de valores institucionalizados que impedem o pleno alcance da condição intersubjetiva por parte dos sujeitos. A paridade de participação, além de ser padrão orientador para a justificativa das demandas, também serve como um “*idioma de contestação pública e deliberação sobre questões ligadas a justiça*” (FRASER, 43, 2003). Para Fraser, ela seria uma norma ‘universalista’ por dois motivos: 1. Abrange todos os indivíduos (adultos) em interação; 2. Pressupõe que todos os indivíduos têm o mesmo valor moral.

Classe e *status* aparecem na teoria social desenvolvida por Fraser como duas ordens de subordinação. As classes estão ligadas a mecanismos econômicos e o *status* a hierarquias de valores (subordinação intersubjetiva) e ambos constituem obstáculos para a paridade de participação. Esquemáticamente, classe estaria ligada à dimensão da distribuição e o *status* estaria ligado à dimensão do reconhecimento. Podemos traduzir, simplificadamente, as relações entre ordem de subordinação, ordem social, o problema da injustiça e a solução para a injustiça da seguinte forma:

CLASSE – ordem econômica – falta de distribuição – distribuição.

STATUS – ordem cultural – não-reconhecimento – reconhecimento.

Apesar das relações entre classe e status às ordens econômica e cultural, respectivamente, Fraser ressalta a impossibilidade de reduzir classe e *status* ou distribuição e reconhecimento ao culturalismo ou ao economicismo. Em sua teoria social, Fraser aposta na perspectiva definida por ela como dualismo perspectivo (*perspectival dualism*), em detrimento das concepções culturalistas ou economicistas, para tornar possível a compreensão da distribuição e do reconhecimento como elementos constitutivos de um mesmo quadro interpretativo.

O dualismo perspectivo seria capaz de revelar conexões escondidas entre as duas dimensões e tornaria visível e criticável seus contextos, processos e inter-relações. Através dessa perspectiva, as duas dimensões tornam-se dimensões analíticas que não podem ser entendidas de forma separada em função das inúmeras conexões que guardam entre si e com as ordens de subordinação a que se ligam. Para Fraser, assumir esse referencial impossibilita a análise e o atendimento das demandas e lutas por distribuição e reconhecimento como separadas, a palavra de ordem nesses casos seria “nenhuma redistribuição sem reconhecimento”. Fraser (2003) nega a dicotomização da distribuição como uma dimensão ligada apenas ao material e o reconhecimento ao simbólico. Dessa forma, as injustiças advindas da falta de reconhecimento, como assassinatos de homossexuais, violência doméstica e espancamentos de negros, seriam tão materiais quanto as injustiças de classe.

Considerando as ordens que compõem a vida social, o capitalismo seria, então, a primeira formação social a elaborar sistematicamente duas ordens distintas de subordinação baseadas em duas dimensões da injustiça. Existiriam, então, dois modos de organização social (cultural e econômico) relacionados com duas formas de

subordinação (classe e *status*) e com duas formas de obstáculos (má-redistribuição e não-reconhecimento) à paridade de participação.

A preocupação de Fraser ao elaborar uma teoria política para o problema da distribuição e do reconhecimento é responder à questão: quais arranjos institucionais são necessários para um projeto que vise corrigir as injustiças advindas das subordinações de classe e *status*? A resposta dada por ela ao longo do texto é reforçada nesse ponto é a de que é necessário remover os impedimentos para que a paridade de participação seja alcançada. Ela propõe, inclusive, um esquema com as possíveis soluções para as diferentes demandas.

<u>AFIRMAÇÃO</u>	<u>TRANSFORMAÇÃO</u>
<p><b>Redistribuição</b> Estado de bem estar liberal – realoca de forma superficial os bens e apóia a diferenciação entre os grupos – pode gerar não-reconhecimento.</p>	<p><b>Redistribuição</b> Socialismo - Reestruturação profunda das relações de produção, elimina diferenças entre grupos – resolve alguns problemas de reconhecimento.</p>
<p><b>Reconhecimento</b> Multiculturalismo dominante – realoca de forma superficial o respeito às identidades de grupo e apóia a diferenciação entre os grupos.</p>	<p><b>Reconhecimento</b> Desconstrução – reestruturação profunda das relações de reconhecimento e desestabiliza diferenciações entre grupos.</p>

Dessa forma, para Fraser (2001), o androcentrismo, entendido como construção de normas que privilegiam características associadas ao masculino, seria o cerne da injustiça de gênero e a solução para reverter o quadro de exclusão econômica e simbólica a que mulheres e homossexuais estão submetidos passaria pela *desconstrução* de valores culturais centrados em dicotomias hierárquicas de gênero. A solução não se esgotaria na resposta voltada para o reconhecimento. Segundo Fraser (2001), como gênero é uma categoria ambivalente, a implementação de medidas socialistas de

mudanças na estrutura das relações econômicas também seria necessária como forma de dirimir as injustiças a que esses grupos estão sujeitos.

Raça também seria uma categoria ambivalente em que a *“divisão atual do trabalho assalariado é parte do legado histórico do colonialismo e escravidão, que elaboraram categorizações raciais para justificar as formas brutais de apropriação e exploração, efetivamente estabelecendo os ‘negros’ como uma casta político-econômica.”* (FRASER, 262, 2001). Dessa forma, normas racistas ou eurocêntricas e as desvantagens a que estão sujeitos os negros cerceariam suas ‘vozes’ e possibilidades.

## **CAPÍTULO 02. AFINAL DE CONTAS, OS PARTIDOS AINDA SERVEM PARA QUE?**

As discussões sobre os partidos políticos no Brasil estão permeadas por diferentes nuances e possibilidades de análises que, para uma melhor compreensão da complexidade constitutiva do sistema partidário, devem ser consideradas de forma combinada. De um lado, temos os analistas que defendem o papel dos partidos e sua importância para a democracia representativa, embora entre eles existam divergências sobre a quantidade, tipos de regras às quais os partidos estariam submetidos e funções a serem desempenhadas pelo sistema partidário (Meneguello, 1998; Pereira, 2000; Santos, 1997; Figueiredo e Limongi, 2009, 1999).

De outro lado, temos os analistas que assumem que a configuração sob a qual os partidos são formados e agem não contribui para seu desenvolvimento institucional provocando ‘desvios’ em suas funções como Barry Ames (2001), Scott Mainwaring (1999) e David Samuels (2003) que argumentam os partidos teriam uma natureza pouco institucionalizada, que as orientações localistas prevaleceriam no Poder Legislativo e que haveria muita dificuldade na construção de maiorias no Congresso Nacional possibilitando que os partidos tornem-se apenas veículos de atuações e interesses particularistas de determinados grupos políticos.

E, por último, temos ainda, de forma crescente, como vimos no Capítulo 01, análises que questionam os partidos enquanto canais de representação que ainda sejam suficientes para dar conta da complexidade de demandas de caráter identitário, de reconhecimento e de questões que extrapolam a esfera partidária dando ênfase à atuação de outras organizações políticas e de suas funções representativas extraparlamentares

como conselhos, movimentos sociais e outras agremiações existentes na sociedade civil (Lavalle, 2006, 2006a; Avritzer, 2007).

Para além da perspectiva acadêmica, os partidos tem sido, de forma crescente e intensiva, alvo de críticas por parte da sociedade civil organizada e da opinião pública pautada fortemente pelo posicionamento assumido pelos meios de comunicação acerca da atuação, não só dos partidos, mas da classe política como um todo. Um exemplo claro disso foi o caráter antipartidário que ganhou destaque nas manifestações de junho de 2013 devido, em grande parte, à associação feita entre a atuação dos partidos e a defesa de interesses personalísticos e não voltados para o bem estar e interesses da maioria da população.

A prevalência desse tipo de interpretação possibilita a emergência de lugares comuns como a sensação de que ‘nenhum político presta’ ou de que ‘os partidos não servem para nada’ ou ainda de que ‘os partidos são todos iguais’ e de que, por isso, ‘os partidos poderiam acabar’. Simplificadamente, a linha argumentativa baseada nessa percepção é de que se a classe política não atende aos anseios da população e os partidos são veículos de operar interesses particularistas e corruptos, conseqüentemente, o Congresso Nacional, lócus de atuação dos políticos e dos partidos, é uma instituição falida e sua continuidade não teria sentido.

A existência, por um lado, dessa percepção como um sentimento que prevalece em grande parte da população e a falta, de outro lado, de perspectivas que façam a difícil defesa do sentido da existência dos partidos de maneira mais objetiva e clara de forma a explicitar para a sociedade a ‘utilidade’ dos partidos pode ser entendido como mais um sintoma da desconexão existente entre representantes e representados. Se a maior mobilização popular desde o movimento das Diretas e da luta pela reabertura

democrática, tem como um dos cerne do protesto, compartilhado por diferentes vertentes e grupos de diversas orientações ideológicas que compuseram as manifestações, a rejeição aos partidos, analisar o papel que cumprem os partidos torna-se essencial para garantir que a discussão acerca das fragilidades do modelo de democracia representativa que vigora no país seja feita sem que sejam desconsiderados os avanços institucionais dos últimos anos e, obviamente, sem deixar de problematizar o profundo distanciamento existente entre os partidos e sociedade.

Os partidos são entendidos por vários analistas da política brasileira como meios de manter a governabilidade democrática e detentores da capacidade de estruturar a competição eleitoral (KINZO, 2005). Partidos surgem, assim, como agentes que organizam o processo eleitoral em detrimento da visão dos partidos enquanto canais legítimos de expressão de diferentes demandas da sociedade, mesmo daqueles indivíduos que não são eleitores.

No entanto, as interações intrapartidárias e em relação ao processo eleitoral podem ser vistas como mais do que uma competição em busca de mais votos objetivando, unicamente, o alcance do poder, podem ser vistas como canais que, na esfera pública, deliberam e agem de forma dialética entre si na busca por legitimar e alcançar diferentes demandas representativas de diversos setores. Neste caso, a competição eleitoral é vista, não como processo estabilizante de padrões de previsibilidade, mas a democracia vista como a esfera do dissenso ao invés de esfera da luta ordenada ou pactuada que, deliberadamente, exclui itens da agenda que se colocam como ‘antissistema’.

O personalismo, a volatilidade, a falta de legitimidade, a não-identificação entre políticos e sociedade, antes de consequências da falta de institucionalização<sup>3</sup>, podem ser entendidos como efeitos da falta de representatividade dos partidos políticos. Partidos que representam uma minoria da população não constroem laços estáveis de pertencimento e identidade com a maior parte da sociedade. A fórmula pragmática em detrimento da ideologia (entendida aqui como conjunto de valores que norteiam projetos políticos) nos partidos tem como reflexo atuações pragmáticas dos eleitores que votam em diferentes momentos de formas diversas, considerando as condições históricas e sociais que os cercam.

É possível apontar em diversas pesquisas que existem laços partidários e apoio coerente a determinados partidos nas parcelas da população com maior nível educacional e de maior poder aquisitivo, isso se daria não em função da possibilidade desses setores de entender melhor a complexidade do sistema político, como defendido por Mainwaring (2005) e Kinzo (2005), mas sim porque a composição social dos partidos políticos mostra que são esses setores que estão efetivamente representados na esfera pública.

A ideia desta capítulo é explicitar os diferentes papéis que foram e são atribuídos aos partidos e discutir a pertinência de cada um deles à realidade da atuação dos partidos na atualidade. Sabemos que aos partidos são atribuídos diferentes papéis, que possuem naturezas complementares e não excludentes, como fazer parte da intermediação entre sociedade e a esfera política formal; serem os responsáveis pelo recrutamento e indicação de quadros para diferentes instâncias políticas, além de serem a porta de entrada dos candidatos para as eleições. Aos partidos já foi atribuída a função

---

<sup>3</sup> No sentido usado por Mainwaring, 2005.

de dar corpo e voz a determinadas reivindicações sob a forma de causas, programas e projetos políticos e representar diferentes interesses sociais e, conseqüentemente, diferentes grupos sociais, assim como, é reconhecida, por diferentes análises, a sua importância na organização do trabalho legislativo e nas formas de influenciar o comportamento legislativo dos parlamentares disciplinando apoios, negociando alianças e garantindo maiorias de apoio ao governo e as bases da oposição.

Os diferentes papéis listados acima demonstram a complexidade que requer qualquer análise sobre a atuação dos partidos e suas funções no modelo de democracia representativa vigente. Em função disso, a seguir, trataremos detidamente cada um desses papéis.

### **2.1. Partidos como intermediários entre sociedade e esfera política formal e representação de interesses**

Quando recorremos às bases que fundam no senso comum as funções que cabem aos partidos, normalmente, as respostas recaem sobre um dos dois polos: ou os partidos são entendidos como os responsáveis por organizar a participação dos grupos no processo político ou são os responsáveis por transmitir o ‘questionamento político’ da sociedade para as arenas decisórias (OPPO, 2000). Marco Aurélio Nogueira (2010) sintetiza o papel dos partidos conforme descrito abaixo:

“Os partidos se dedicam a organizar a chegada ao governo ou a oposição ao governo. Encarregam-se de criar condições para que os interesses parciais desta ou daquela classe evoluam, se encontrem com interesses parciais de outras classes e deem origem a algum denominador comum que represente mais fielmente o conjunto. Mesmo as organizações de esquerda, que sempre se recusaram a limitar a sua ação ao plano estrito do parlamento, representam grupos sociais, dão voz a eles e podem agir como construtores de hegemonia, de novas orientações culturais. São os partidos e a luta entre eles dentro e fora do parlamento que possibilitam o processamento democrático das demandas e a estruturação de uma agenda de políticas”. (NOGUEIRA, 225, 2010)

Nesse sentido, os partidos seriam os instrumentos através dos quais os principais grupos sociais entrariam na política representativa formal por meio da organização de

eleições e da competição eleitoral e seriam os canais legítimos para angariar postos de comando e governar e, por outro lado, seriam capazes de exprimir as reivindicações e necessidades de diferentes grupos nos debates parlamentares.

Aos partidos caberia, então, intermediar a relação entre sociedade e a esfera política formal, embora essa não seja uma tarefa exclusiva dos partidos e movimentos sociais e outras organizações de bases associativas desempenham esse papel na esfera política mais ampla, como já se discutiu anteriormente. Entretanto, quando tratamos do espaço político formal, *os partidos é que detêm o monopólio da organização da luta pelos cargos e postos que constituem a estrutura de poder nas democracias representativas de modelo partidário* como a que vigora no país.

Considerando isso, dos partidos é exigido que sejam capazes de expressar, organizar, manifestar e dar visibilidade a determinadas reivindicações sob a forma de causas, programas e projetos políticos dos diferentes grupos sociais que os constituem. O que nos leva a atribuir aos partidos a função de representar diferentes interesses sociais e, conseqüentemente, diferentes grupos de interesses quando consideramos que os partidos são um dos principais lócus usados por grupos de setores organizados para influenciar a elaboração de leis, a definição de regras e o processo de tomada de decisão sob a forma de pressões públicas, protestos ou ainda sob a forma de *lobby* e de acordos e compromissos existentes entre setores que apoiaram a eleição de determinados representantes. No entanto, de onde surgem essas ideias sobre o que os partidos deveriam ou não fazer e as avaliações sobre as suas (in)adequações aos seus papéis originais?

Assim como a noção de representação vem sendo modificada e ressignificada ao longo do tempo, como vimos anteriormente, a natureza dos partidos e suas funções

também foram alteradas sistematicamente desde o seu surgimento na segunda metade do século XIX.

Os primeiros partidos políticos surgem após o *Act Reform*, em 1832, na Inglaterra, para atender a uma demanda prevista em lei para a eleição do parlamento com a função de recolher votos a favor ou contra os candidatos em questão. Os partidos eram entendidos então como associações locais organizadas e promovidas pelos próprios candidatos ao parlamento ou por um grupo específico de notáveis ou grupos de interesse, em função disso, esses partidos ficaram conhecidos como *partidos de notáveis* ou *partidos de comitê*. Oppo (2000) caracteriza como funcionavam essas agremiações:

“Estes círculos reagrupavam um número mais restrito de pessoas, funcionavam quase exclusivamente durante os períodos eleitorais e eram liderados por notáveis locais, aristocratas ou burgueses da alta sociedade, que proviam à escolha dos candidatos e ao financiamento da atividade eleitoral. Entre os círculos locais não existia nenhuma laço de tipo organizativo. (...) a sua identidade partidária assim como sua expressão nacional se achava no parlamento: era o grupo parlamentar do partido que tinha a função de preparar os programas eleitorais e escolher os líderes do partido” (OPPO, 2000, 899).

Os representantes depois de eleitos não tinham nenhuma responsabilidade nem em relação aos seus partidos nem aos eleitores que haviam votado neles, como também já foi destacado nas análises de Manin (1995), eles eram responsáveis “*só diante da própria consciência*” (OPPO, 2000, 900).

Em meio ao surto de industrialização e conseqüente aumento das demandas dos trabalhadores sob a forma de protestos dispersos combinados à formação de canais organizativos, surgiram os *partidos de organização de massa* que reivindicavam para si a função de dar visibilidade às demandas dos trabalhadores entendidos como setor excluído das decisões políticas (OPPO, 2000).

Nesse sentido, a configuração assumida pelos partidos de trabalhadores e

socialistas alterou as bases sobre as quais eram entendidos os partidos. Os partidos passam a ser então “(...) *um séquito de massa, uma organização difusa, e estável com um corpo de funcionários pagos especialmente para desenvolver uma atividade política e um programa político-sistemático*” (OPPO, 2000, 900). Essa nova feição assumida pelos partidos respondia a demandas e objetivos voltados especificamente para atender as expectativas dos setores de trabalhadores e socialistas que, segundo Oppo (2000), precisavam de “*classes subalternas política e socialmente emancipadas*” e para isso:

“Era necessário educar as massas, torá-las politicamente ativas e conscientes do próprio papel. Para fazer isto não era suficiente uma genérica agitação política por ocasião das eleições, nem tinha grande importância a atividade parlamentar. Ao contrário, era essencial que no país se desenvolvesse uma estrutura organizativa estável e articulada capaz de enfrentar uma ação política contínua que envolvesse o maior número de trabalhadores e que atingisse toda esfera de sua vida social, que acolhesse as suas demandas e exigências específicas e as transformasse num programa geral. Além disso, era necessário que à atividade de educação e propaganda e ao trabalho organizativo se dedicassem, em tempo integral, pessoas qualificadas e especialmente pagas para isto” (OPPO. 2000, 900).

A gestão do partido passa a ser mais profissionalizada considerando que não era possível que os trabalhadores, além de cumprir suas jornadas diárias de trabalho, ainda se dedicassem ao partido e, na falta dos notáveis, o financiamento dos partidos teria que ser estruturado através de contribuições de seus próprios membros. Nesse momento tem início ainda a estrutura piramidal de organização dos partidos com base na divisão em seções, federações e cúpula do partido. Diferentemente dos partidos dos notáveis, os representantes eleitos tinham um mandato mais próximo do modelo imperativo e eram obrigados a uma rígida disciplina de partido na sua atividade parlamentar.

Os partidos socialistas contavam ainda com uma ampla rede de organizações econômicas, sociais, culturais como sindicatos, cooperativas, jornais, que agiam como “*instrumentos de integração social e contribuíam para reforçar a identidade política e os valores que o partido propunha. (...) o partido se preocupava em reforçá-las e em criar outras novas com fim de expandir sua presença social.*” (OPPO, 2000, 901). O

que denotava a preocupação desses partidos com a mobilização permanente de seus seguidores e com a conquista de espaços de influência na sociedade civil para aumentar a adesão ao seu projeto político. O momento eleitoral era uma etapa para marcar a presença das massas trabalhadoras nos espaços de decisão política, mas não constituía o objetivo principal do partido.

O sufrágio universal e a difusão rápida dos partidos operários provocou mudanças nos partidos de notáveis. No início, esses partidos se contrapunham fortemente aos partidos de massa e os desqualificavam como opções legítimas no mercado eleitoral. Entretanto, depois da Segunda Guerra, a maior parte dos partidos de comitê ou dos notáveis foi obrigada a “(...) *criar um aparelho estável para uma eficaz propaganda, procurando uma clientela de massa e coligações com grupos e associações da sociedade civil capaz de dar ao partido uma base estável de consenso*” (OPPO. 2000, 901) transformando-se em *partidos eleitorais de massa*.

Ao contrário dos partidos de trabalhadores, estes partidos faziam a mobilização de eleitores e não de filiados. Os partidos eleitorais de massa adotam uma estrutura semelhante aos partidos de organização de massa com seções, federações e direção centralizada e pessoal político trabalhando em tempo integral, mas não são dirigidos a uma classe ou categoria específica. Nas palavras de Oppo (2000), os partidos eleitorais de massa:

“Procuram conquistar a confiança dos estratos mais diversos da população, propondo em plataformas amplas e flexíveis, além de suficientemente vagas, a satisfação do maior número de pedidos e a solução dos mais diversos problemas sociais. Precisamente por seus objetivos essencialmente eleitorais, mais do que o debate político de base, a atividade crucial do partido é a escolha dos candidatos para as eleições que devem corresponder a toda uma série de requisitos aptos para aumentar o potencial eleitoral do partido. Por esta razão, ganham mais importância os notáveis que, precisamente pelo fato de ocuparem posições chave na sociedade civil, podem procurar para o partido grande clientela e fornecer parte dos meios econômicos necessários para o financiamento da atividade eleitoral” (OPPO, 2000, 902)

Os partidos de organização de massa sofreram uma série de alterações no últimos anos, em especial, em função da perda da importância da alta participação das bases na vida do partido, da diminuição do papel dos partidos na ‘educação moral e intelectual das massas’, da imprecisão crescente dos programas políticos, aumentando a sua orientação eleitoral e empenho em ampliar sua influência nos governos e em bases extraparlamentares.

## **1.2. Partidos como recrutadores dos quadros políticos**

Os partidos políticos são, na democracia representativa, a porta de entrada para a esfera da política legislativa. Mesmo que existam outros foros de participação política e deliberação, as esferas legislativas e o executivo possuem o monopólio da produção das leis e das decisões formais sobre a realidade social, econômica e política. Sendo assim, as leis, que compõem a dimensão formal das instituições, produzidas pelo grupo de eleitos estão permeadas pelos conjuntos de percepções e valores carregados por eles mesmos.

Considerando o processo de enfraquecimento do papel de transmissão de ‘questionamentos políticos’ antes atribuído aos partidos e do distanciamento na relação com suas bases, resta aos partidos assumir um papel hegemônico como operadores das regras do jogo da democracia representativa partidária e nos cabe observar mais detidamente de forma os partidos constituem sua atuação e qual o lugar que ocupam no sistema político. Para além da representação de interesses e da intermediação entre a sociedade e esfera política, ressaltamos outros três aspectos essenciais da atuação dos partidos: recrutamento de quadros políticos; papel que possuem na relação entre executivo e legislativo e papel que desempenham dentro das instâncias legislativas.

Regras formais e simbólicas limitam a entrada e o trânsito de grupos sociais dentro dos partidos políticos diminuindo as chances de que venham a ser candidatos e, conseqüentemente, eleitos. E outras regras formais e simbólicas também configuram os espaços possíveis de ação dentro das esferas legislativas, o que tem como resultados a reprodução e continuidade das mesmas estruturas formais e simbólicas presentes desde o início do processo. Em linhas gerais, os filtros que limitam a atuação de alguns indivíduos no campo político pode ser descrito da seguinte forma: um número reduzido de mulheres/negros/pobres está nos partidos políticos, desses um número ainda menor acumula capital simbólico suficiente para se candidatar e alguns poucos, efetivamente, têm chances de ser eleitos. Após a eleição, um número menor ainda de representantes desses grupos adentra os ‘labirintos legislativos’ hegemônicos, nas palavras de Therborn (2006), e dessas, uma minoria ínfima tem possibilidades de transitar de forma autônoma pelas estruturas legislativas.

Nesse sentido, o recrutamento político, definido de forma sintética como a seleção de candidatos a cargos eletivos, apresenta-se como uma das atividades mais estratégicas desempenhadas pelos partidos políticos devido, em primeiro lugar, ao fato de que os mecanismos de seleção e cooptação de indivíduos para compor os quadros partidários dão início ao processo de recrutamento político da democracia representativa e, em segundo lugar, porque os processos subjacentes ao recrutamento são capazes de explicitar os conflitos intrapartidários e permitem a observação da dinâmica interna dos partidos, seus níveis de participação e graus de hierarquização.

As análises sobre recrutamento<sup>4</sup> não fogem à regra da díade interpretativa que

---

<sup>4</sup> Ressalta-se que os estudos quantitativos sobre recrutamento político feitos no Brasil, majoritariamente, estão centrados sobre os políticos eleitos e não na totalidade de militantes dos partidos ou mesmo dos candidatos às eleições.

cerca a maior parte das questões concernentes aos partidos no Brasil. Se, de um lado, temos aqueles que afirmam que os partidos não detêm o controle dos mecanismos de recrutamento e que os candidatos seriam forjados em torno de campanhas personalistas que independeriam da estrutura partidária, de outro, temos analistas que atribuem aos partidos um papel central na definição de quem é selecionado, como e por quem é feita a seleção. Afirmam ainda que os partidos deteriam também um grande poder de influenciar o potencial de vitória de determinados candidatos em função do controle de recursos eleitorais como tempo de televisão, recursos de financiamento de campanha, entre outros, que seriam distribuídos de forma desigual entre os candidatos com base na decisão das lideranças partidárias sobre quais deles teriam um maior potencial eletivo.

No Brasil, o processo de recrutamento pode ser entendido em dois momentos (BRAGA, 2009). No primeiro deles, é necessário compreender quem pode ser candidato para que, em um momento posterior, sejam analisadas as regras de quem escolhe os candidatos.

Além de cumprir as regras gerais definidas pela lei eleitoral brasileira (idade mínima, domicílio eleitoral, ser filiado a partido político), os candidatos tem que cumprir os requisitos exigidos pelos partidos, quando for o caso. Ao analisar diferentes partidos, Braga (2009) concluiu que o PT era o partido com maior número de restrições formais indicadas no seu estatuto. Entre elas constavam estar em dia com as contribuições partidárias e submeter à aprovação do partido a indicação de nomes para formação de futuros gabinetes. Exigências dessa natureza pressupõem a valorização de aspectos que indicam uma relação intensa do filiado com seu partido. Nos demais partidos, Braga (2009) assume que as restrições não são formais e estão mais relacionadas a aspectos socioeconômicos do que a questões ligadas à vida partidária dos

filiados.

Quando consideramos quem escolhe os candidatos, podemos indicar graus bastante diferenciados de democracia interna nos partidos. Se observarmos do mais excludente ao mais inclusivo modelo de seleção teríamos, em primeiro lugar, aqueles partidos nos quais a lista é elaborada pelas lideranças partidárias e apenas homologada pela convenção partidária (caso do DEM), em seguida, teríamos os partidos nos quais a lista é discutida e, conseqüentemente, aprovada ou rejeitada e não apenas homologada na convenção partidária (caso de PSDB e PMDB) e, por último, teríamos aquelas legendas nas quais a formação da lista leva em consideração a aprovação proporcional das diferentes instâncias municipais, estaduais e nacionais com possibilidade de ‘negociação’ caso existam conflitos dentro do próprio partido acerca dos nomes indicados. Independentemente do modelo assumido pelos partidos, Braga (2009) reforça o grupo daqueles que atribuem aos partidos um papel importante no recrutamento, ressaltando o caráter centralizado da seleção de candidatos e as possibilidades de controle sobre o processo que detêm as lideranças partidárias.

De maneira simplificada, o processo de recrutamento poderia ser descrito como uma seqüência de diferentes filtros que agem sobre os indivíduos e que, durante grande parte desse ‘circuito’, são operacionalizados pelas estruturas partidárias. Em primeiro lugar, existem filtros externos às regras institucionais ligados a uma dimensão mais simbólica composta pela motivação individual e interesse em ‘entrar para a política’ que, *a priori*, define um quantitativo de indivíduos potencialmente elegíveis dentro do conjunto da população.

Partindo disso, observamos o momento de transição em que os indivíduos decidem vincular-se formalmente a um partido. Esse momento ocorre de diferentes

formas. Em alguns casos, o início da vida política foi exatamente o momento de filiação em algum partido; em outros casos, temos indivíduos que fazem parte de outras instâncias associativas como entidades de representação de categorias profissionais, movimentos sociais ou outras organizações de base associativa e que são convidados a compor uma legenda em função de atividades prévias desenvolvidas em sua vida profissional e/ou de militância e adesão a determinadas causas e projetos. Uma outra rota possível está vinculada àqueles que pertencem a núcleos familiares tradicionalmente envolvidos com atividades políticas para os quais a entrada em algum partido se apresenta como uma sequência ‘natural’ em sua trajetória. As estruturas partidárias operam através dessas inúmeras redes possíveis de cooptação e recrutamento de filiados para, a partir delas, recrutar os potenciais candidatos aos cargos eletivos.

Uma vez dentro do partido, uma série de outros fatores precisa ocorrer para que determinado filiado seja considerado um ‘aspirante a candidato’. Esses fatores podem depender de acúmulo diferenciado de capital e das bases de reconversão de capitais existentes, de uma maior ou menor adequação à demanda do ‘mercado eleitoral’ em determinada conjuntura política, da proximidade com lideranças partidárias, da prévia ocupação de cargos no executivo, da dedicação às atividades partidárias e níveis de participação nas diferentes instâncias e questões internas do partido e de uma maior ou menor adequação ao ‘perfil’ que o partido deseja reforçar como representativo de sua identidade partidária.

Passados todos esses filtros, o ‘aspirante a candidato’ ainda tem um longo caminho a seguir. Nas palavras de Nogueira:

“(...) ele passa a ter acesso a alguns incentivos seletivos, participando de modo diferenciado do filiado comum e do simpatizante nas atividades partidárias. Durante o período em que pretende ser candidato ele deve certificar ao partido mostrando-se participativo da instituição (atendendo às exigências institucionais) e aos seletores exibindo que é dotado de qualidades que

representem o partido e capacitem o mesmo para a atividade pública” (NOGUEIRA, 29, 2010)

E, finalmente, ao tornar-se efetivamente um candidato, é que ele passa a dispor dos diferentes “*recursos materiais e simbólicos do partido*” (NOGUEIRA, 2010, 29) que representam o apoio da estrutura partidária a sua candidatura.

Nesse sentido, o papel do partido tem início no recrutamento, mas, em geral, segue até o momento do resultado eleitoral. Se considerarmos que o monopólio da representação política formal é, legalmente, no Brasil, das organizações partidárias, os partidos é que são os responsáveis legitimados a chancelarem os candidatos que disputarão as eleições. Independente do grau de dependência existente entre partido e candidato, obrigatoriamente os candidatos tem que estar vinculados a uma das legendas. O que significa dizer que, mesmo que as campanhas tenham um viés personalista forte, os candidatos dependem em algum grau dos partidos, especialmente, no momento da aprovação de seu nome como candidato. O que varia, dependendo do partido e do candidato, é o quanto os candidatos podem ou não depender da estrutura partidária e de seus recursos materiais e simbólicos durante sua campanha.

### **1.3. Partidos e os poderes Legislativo e Executivo**

No momento posterior à eleição, os partidos assumem funções diferentes na relação que mantêm com o Poder Executivo e no interior das instâncias de organização do Poder Legislativo. No âmbito da Câmara dos Deputados, os partidos são apontados por muitos analistas como os responsáveis pela organização do trabalho legislativo se considerarmos o papel desempenhado pelos líderes partidários que fazem suas indicações para definir a composição das comissões permanentes e temporárias, orientam a votação dos parlamentares em matérias originadas do legislativo ou do executivo, são usados como referência para a organização das discussões em plenário e

do uso da palavra e influenciam quem serão os autores e relatores de determinadas proposições com um grau maior de politização, interferem na tramitação das proposições ao solicitarem votações nominais, encerramento de debates e pedidos de urgência na tramitação de um projeto de lei.

A estrutura vigente na Câmara dos Deputados posiciona as lideranças partidárias como agentes centrais na organização dos trabalhos no legislativo e na distribuição de posições e recursos dentro dos partidos, o que demonstra um cenário de alta delegação de poder e funções aos líderes. Segundo Magna Inácio (2009), além da mesa diretora, o Colégio de Líderes aparece como grande órgão decisório da Câmara em função de sua natureza de instância de deliberação parlamentar que tem efeitos e impactos diretos na resolução de conflitos inter e intrapartidários.

Já no âmbito da relação existente entre os partidos que compõem a base de apoio e de oposição ao executivo temos um debate intenso acerca do papel desempenhado pelos partidos brasileiros na conformação do modelo de presidencialismo de coalizão usado para entender as relações entre Legislativo e Executivo no Brasil.

Nesse sentido, os trabalhos de Limongi e Argelina são os mais citados e conhecidos acerca do tema e estão presentes na maioria esmagadora de trabalhos sobre o papel dos partidos na configuração atual de prevalência absoluta do Executivo como grande formulador e aprovador de políticas públicas.

O cerne da preocupação estaria na seguinte questão: se o Executivo, composto por quadros que não são exclusivamente partidários e conta com equipes técnicas de servidores que fazem parte do quadro permanente do funcionalismo público, é que detém, em grande parte, funções de formulação de políticas públicas, qual o papel do

Legislativo na formulação de políticas públicas que atendam aos interesses e demandas da população?

Antes de respondermos a essa questão, é importante destacar as conclusões de Argelina e Limongi (2009) acerca da organização decisória do sistema político no Brasil. Para os autores, o Congresso Nacional funcionaria sob uma organização altamente centralizada pelos líderes partidários entendidos como “*agentes perfeitos das bancadas partidárias nas decisões de caráter procedimental, tais como solicitações de votação nominal, encerramento de debates e, mais importante ainda, pedidos de urgência na tramitação de um projeto de lei*” (ARGELINA & LIMONGI, 291, 2009). O fato de que os líderes podem influenciar o rito de tramitação afeta também as formas de deliberação de determinada matéria. Dessa forma, em função de centralização e do poder de que dispõem as lideranças partidárias, os membros, individualmente, teriam sua capacidade de influenciar as matérias e a produção legislativa significativamente reduzida. Ainda segundo Argelina e Limongi:

(...) De acordo com o regimento interno da Câmara aprovado em 1989, os procedimentos para tramitação de um projeto podem ser alterados, passando de ordinário para especial, em casos “reconhecidos por deliberação do plenário como urgentes” (art. 155). Em termos práticos, a aprovação de um requerimento de urgência significa que a matéria a ser discutida sai da comissão e é incluída automaticamente na ordem do dia para apreciação do plenário. Os projetos apreciados em regime de urgência não podem sofrer alterações livremente: só aquelas emendas assinadas por pelo menos 20% da Câmara Baixa são aceitas, o que implica que, para se tornar viável, uma emenda tem de receber o apoio dos líderes dos partidos. Estes, por sua vez, podem apresentar um requerimento de urgência, sendo que o peso de suas assinaturas depende do número de legisladores que representam. A maioria dos pedidos de urgência (assim como outras matérias) é deliberada em reuniões do Colégio de Líderes, um órgão que também tem o encargo de elaborar a agenda dos trabalhos do Legislativo, composto do presidente da casa e dos líderes de partidos com mais de seis deputados.” (ARGELINA & LIMONGI, 291, 2009)

Além da natureza centralizada dos trabalhos legislativos, os presidentes teriam um grande poder legislativo, o que daria ao executivo a capacidade de influenciar decisivamente a agenda de formulação e aprovação de leis. Para Argelina e Limongi (2009), além dos presidentes colocarem na agenda os assuntos e temas e propostas que

consideram mais estratégicos e relevantes, eles também tem possibilidades de influenciar a tramitação através do requerimento de urgência e tem grande poder sobre assuntos ligados ao orçamento, criação de tributos e assuntos pertinentes à administração pública.

Sob esse contexto, seria possível supor que o jogo de forças entre Executivo e Legislativo nos levaria a uma paralisia decisória como argumentavam autores como Mainwaring (1999) e Ames (2001). Entretanto, de forma oposta, foi verificado por Argelina e Limongi (2009, 1999) que existia um comportamento altamente disciplinado dos deputados seguindo as orientações das coalizões majoritárias que, por sua vez, seguiam uma cadeia de comando que tinha início no presidente, passando pelo líder de governo, em seguida pelos líderes partidários até chegar ao restante dos parlamentares. Dessa forma, ao invés de se rebelarem contra a predominância do executivo, os partidos que faziam parte das coalizões majoritárias e seus parlamentares trabalhavam em cooperação com o executivo aprovando suas propostas e oferecendo apoio a suas demandas. Ou seja, teríamos um sistema político que garante a aprovação dos projetos de lei e políticas vindas do Executivo e garante o domínio da agenda do Executivo sobre a agenda do legislativo com a cooperação das maiorias parlamentares.

Sinteticamente, o rito necessário para a aprovação de uma política que tem início no Executivo pode ser descrito da seguinte maneira: no âmbito do executivo, decisões são tomadas por um núcleo formado pelo presidente e por um conjunto definido de ministros acerca de determinado tema, demanda ou problema, em seguida, as equipes dos diferentes ministérios são instadas a elaborar uma política, um programa ou um plano que dê conta de apontar caminhos ou soluções para essas demandas e, após os esforços de construção de uma proposta, ela é apresentada aos dirigentes envolvidos.

Após a aprovação do desenho do programa, do público, das ações e do conceito da política pelo núcleo de governo, os instrumentos necessários para a operacionalização da política são elaborados na forma de decretos, resoluções ou quando necessário de projetos de lei ou medidas provisórias<sup>5</sup>.

O que ocorre, majoritariamente, é que as minutas dos PLs e das MPs saem prontas do Executivo e chegam ao Legislativo ou sob a forma de iniciativa do Executivo ou são assumidas por algum parlamentar da base de apoio ao governo que a apresenta como se fosse de sua autoria. Após a apresentação, entram em campo os parlamentares para a discussão do teor da proposta, fazem emendas, alteram algumas questões e iniciam aí as negociações com o Executivo. O que se observa, em geral, é que a passagem pelo Congresso não muda substancialmente o teor da proposta feita pelo Executivo e, quando isso acontece, entram em cena as instâncias de discussão entre Executivo e Legislativo em que os apoios são discutidos ou rediscutidos, outras matérias em tramitação podem ser afetadas pela barganha de apoios e o poder presidencial de veto *versus* o poder legislativo de paralisa decisória são colocados frente a frente. Entretanto, o enfrentamento ocorre em momentos mais críticos ou em propostas que tenham claramente efeitos contrários sobre interesses e grupos com uma força política maior como foi o caso da votação do Código Florestal, da MP do Mais Médicos, da votação da minirreforma política, entre outros inúmeros casos.

Por outro lado, a maior parte das políticas oriundas do Executivo, não sofre alterações muito significativas e acaba sendo aprovada sem uma maior politização da

---

<sup>5</sup> É importante ressaltar que existe uma análise feita na elaboração das propostas de políticas que tende a apresentar a necessidade de que uma medida passe pelo Congresso como um risco à proposta ou porque pode significar um tempo maior para o início da implementação ou porque alguns itens podem ser alterados e terem efeito sobre as condições de operação da política ou sobre a previsão de gasto inicialmente apresentada.

votação quando a base do governo é grande e estável o suficiente para garantir a aprovação mesmo que os parlamentares de oposição sejam contrários à matéria.

Podemos citar, como exemplos da relação entre propostas originadas no Executivo e sua tramitação no Legislativo, uma ação criada no âmbito do governo Dilma: o Plano Brasil Sem Miséria (BSM). O BSM definiu em 2011, de forma administrativa, uma linha de extrema pobreza de R\$ 70 reais per capita. A discussão sobre a definição de uma linha de pobreza e extrema pobreza tramita no Congresso Nacional há vinte anos e ainda não teve um desfecho. Nesse sentido, foi assumida a linha que já existia no Programa Bolsa Família e no Cadastro Único para Programas Sociais facilitando a articulação entre os programas e aproveitando a estrutura operacional já existente. Além disso, os R\$ 70 reais dialogavam fortemente com a linha definida pelo Banco Mundial de 1,25\$ dólar per capita para a definição de extrema pobreza no mundo. Partindo disso, o BSM tinha como principal conceito definidor de sua atuação o direcionamento de suas ações para um público específico com base em uma linha monetária, o que significava que deveriam ser atendidas 22 milhões de famílias, com base nas informações que existiam no Cadastro Único, com ações de aumento de renda, inclusão produtiva urbana e rural e acesso a serviços públicos de saúde, educação e assistência social. A discussão no Congresso para alterar a linha de renda adotada na proposta do governo significava impactar não só o orçamento previsto para o BSM de aproximadamente R\$ 80 bilhões de reais entre 2011 e 2014, mas também todas as ações que estavam previstas no Plano. Dessa forma, o posicionamento do governo era de que, na votação da MP que criou o BSM, a linha de R\$ 70 reais não fosse alterada, o que acabou prevalecendo.

A pergunta feita por diversos analistas é de que: por que os deputados ‘abrem

mão' da formulação de políticas mais estratégicas e assumem um papel predominantemente reativo a propostas oriundas do governo? Por que os parlamentares tem uma atuação que coopera com o executivo?

Em primeiro lugar, é importante destacar que os parlamentares tem conhecimento e reconhecem os efeitos do predomínio do executivo sobre o trabalho legislativo. José Álvaro Moisés (2011) afirma que, com base em entrevistas feitas com os parlamentares, eles reconhecem que tem sua atuação limitada pelo executivo. As respostas para a questão de por que, mesmo reconhecendo esses limites, os parlamentares apoiariam os governos estão centradas em duas vertentes explicativas. Na primeira delas, os parlamentares agiriam assim em troca de cargos no executivo e, na segunda delas, eles seriam beneficiados, em troca de sua 'fidelidade' ao executivo, com a liberação de emendas parlamentares de sua autoria. Nas palavras de Argelina e Limongi:

“(...) Em vista dessa estrutura, podemos observar que é por meio de sua participação no governo que o legislador individual terá acesso aos recursos de que necessita para a sobrevivência política, não importando tanto se seu interesse central se volta para a definição de políticas públicas ou para a obtenção e a distribuição de patronagem. Em ambos os casos, seu interesse será atendido por intermédio de sua participação no governo. Assim que o governo é organizado, mediante o acordo formal dos partidos, os líderes dos partidos passam a ser os principais intermediários dos acordos entre o Executivo e os legisladores. Trocam apoio político (votos no Congresso) por acesso à influência política e à patronagem. O Executivo, nesse sentido, fornece aos líderes dos partidos os meios para punir o legislador individual que não seguir a orientação de seu partido, já que aqueles podem negar a este sua cota de patronagem ou de influência política. Por sua vez, o Executivo, considerando os recursos que gerencia, está em uma posição extremamente vantajosa.” (ARGELINA & LIMONGI, 292, 2009)

Outras consequências advindas da redução da autonomia dos parlamentares em grande parte da atuação no legislativo seria uma produção legislativa baixa, um tempo maior de tramitação de suas propostas e conteúdos pouco voltados para políticas estruturantes com efeitos nacionais e muito mais centrados em questões simbólicas ou locais. Segundo José Álvaro Moisés:

“Eles sustentam, no entanto, que não se trata de abdicação, pois os parlamentares podem aprovar ou não as iniciativas dos governos, mas o fato é que isso tem sido raro ao longo das duas últimas décadas, quase sempre o Congresso tem desempenhando um papel mais reativo do que proativo, sem falar que as proposições de iniciativa dos próprios parlamentares limitam-se a algumas poucas políticas distributivistas, localistas e simbólicas, em grande parte incapazes de alterar o status quo ou de introduzir políticas públicas relevantes.” (MOISÉS, 28, 2011)

Diante desse contexto, torna-se extremamente relevante direcionar nossa atenção para a produção legislativa dos deputados que está à margem desse processo de disputa política entre Executivo e Legislativo. Se, parte do tempo dos parlamentares é dedicada a seguir as orientações dos líderes partidários e participar do apoio ou da oposição aos projetos enviados pelo executivo, o que os parlamentares fazem no restante do seu tempo? Como se dá a sua atuação nas comissões e que tipo de produção é feita e sobre o que? É possível afirmar que eles propõem pouco ou sobre assuntos sem importância? Mais do que isso, os partidos importam muito ou pouco para a definição dos temas que são apresentados? O que define sobre o que os parlamentares propõem as iniciativas de sua autoria? Em função de todas essas questões é importante analisar de forma mais cuidadosa a produção parlamentar e é o que faremos na análise de nossos dados.

### **CAPÍTULO 03. A CLASSE POLÍTICA NO BRASIL: SUB-REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E PROBLEMAS DE REPRESENTATIVIDADE**

A sub-representação de determinados grupos sociais não é um tema novo quando tratamos dos problemas concernentes ao cenário político brasileiro. As discussões sobre a ausência e presença de grupos sociais tradicionalmente marginalizados e suas consequências na qualidade da representação política tem inúmeras nuances, mas de maneira simplificada elas variam entre a defesa de que, mesmo estando ausentes, os interesses de diferentes grupos sociais seriam contemplados pelos representantes eleitos e, por outro lado, a defesa de que é necessário que representantes desses grupos façam parte fisicamente das discussões no âmbito do legislativo, alterando a tradicional composição da classe política eleita para o legislativo.

Neste capítulo nosso foco está na análise da sub-representação de grupos específicos na classe política brasileira, possíveis causas e impactos de diferentes formas de acúmulo de capital político e na apresentação dos principais argumentos a favor de uma representação mais próxima da descritiva (PITKIN, 1985) através da inclusão de indivíduos que ‘compartilhem’ características sociais dos indivíduos pertencentes a grupos marginalizados, sem pressupor uma relação automática com a representação substantiva. Não necessariamente a inclusão de mais mulheres, negros ou membros de classes populares, por exemplo, significa a defesa de direitos associados ou demandados por esses grupos. Inclusive pela impossibilidade de atribuir ao conjunto de indivíduos que partilham de características sociais semelhantes interesses iguais, como já discutimos no capítulo anterior.

Ampliar a diversidade social do legislativo brasileiro pode ter impactos significativos na representatividade do legislativo ao desconstruir estereótipos de quem está ‘habilitado’ a fazer parte da classe política e complexificar o debate incluindo perspectivas e experiências de vida de grupos tradicionalmente marginalizados.

Dessa forma, neste capítulo analisaremos como diferentes limites agem sobre o perfil dos eleitos definindo socialmente o ‘universo dos elegíveis’ em detrimento de características desviantes quando consideramos níveis educacionais mais altos associados a níveis de renda acima de média, o leque de carreiras acadêmicas e profissionais predominantes, a enorme disparidade existente entre homens e mulheres na esfera legislativa e as trajetórias de atuação no espaço público marcadas por rotas semelhantes entre os parlamentares eleitos.

A sub-representação política de grupos como mulheres, negros e membros de classes populares é um fenômeno constante<sup>6</sup>. Apesar de apresentar algumas variações que podem ser observadas através das clivagens de partidos, regiões e cargos, a dinâmica de perpetuação da baixa participação nas candidaturas e do pequeno número de eleitos é uma questão que merece ser observada de forma sistemática. Tanto na produção acadêmica, quanto no senso comum, não há divergência de que a ‘cara’ da classe política no Brasil é branca, masculina e oriunda de classes mais altas com melhores níveis socioeconômicos que a média da população. A divergência está em quanto esta classe política é representativa dos diferentes interesses e demandas existentes na sociedade.

---

<sup>6</sup> Obviamente, poderiam ter sido escolhidas outras clivagens para demonstrar a exclusão de diferentes setores da sociedade como pessoas com deficiência física, homossexuais, representantes de povos e comunidades tradicionais como indígenas, quilombolas, etc., entretanto, a escolha de grupos com base em clivagens de gênero, raça e classe estão relacionadas ao fato de que a sua representação nos âmbitos políticos é inversamente proporcional ao quanto representam da população brasileira em sua totalidade.

Em números percentuais a sub-representação torna-se mais visível. As mulheres, em geral, representam menos de 10% da Câmara<sup>7</sup>, estimativas sobre a presença de negros giram em torno de 3% do Congresso Nacional (JOHNSON, 2000)<sup>8</sup> e ocupações associadas a classes populares como operários, trabalhadores rurais são residuais representando 4,7%.<sup>9</sup>

Muitas razões são apontadas como potenciais explicações para a sub-representação política no Brasil. Diferenças nas formas de socialização tem efeitos sobre a construção das ‘vocações’ e ‘habilidades’ próprias do campo político. Além disso, de um lado, sabemos que trajetórias diferentes de vida implicam em acessos desiguais a recursos econômicos e sociais que tem impacto sobre níveis de renda, escolaridade, entre outros e, conseqüentemente, sobre as chances de que esses grupos e indivíduos ‘entrem’ na vida política. As diferenças entre as formas de acúmulo de capital e as relações travadas com o campo político e com o estado. E, por último, a configuração assumida pelo sistema político afetam as condições de elegibilidade de determinados grupos. Neste ponto, especificamente, trataremos da evolução das instituições representativas do Brasil focando as mudanças ocorridas no eleitorado e também em quem poderia ser eleito.

#### *a. Processos de socialização diferenciados*

As diferenças no processo de socialização dos indivíduos tem um efeito significativo na construção das identidades e das habilidades e capacidades atribuídas aos homens e mulheres. Neste caso específico, a maioria das explicações para a ausência de um número maior de parlamentares do sexo feminino está relacionada a

---

<sup>7</sup> Dados das 51ª e 52ª legislaturas.

<sup>8</sup> Estimativa considerando representantes da Câmara e Senado Federal desde 1983.

<sup>9</sup> Considerando a 50ª e 52ª legislaturas.

duas questões: 1. Estruturas familiares que moldam a vida privada dos sujeitos e, 2. Estruturas institucionais que regulam o campo político. Avelar (2001) aponta um conjunto de explicações que pode ser considerado na análise da baixa presença feminina na esfera pública de uma forma mais geral.

Processos de socialização diferenciados entre mulheres e homens ao longo da vida no âmbito de diversas instituições: escola, família, igreja, trabalho, entre outros. Dessa forma, valores diferenciados de uma ‘cultura feminina’ e de uma ‘cultura masculina’ influenciam as escolhas futuras dos sujeitos em função da incorporação de determinadas percepções referenciadas na diferença entre mulheres e homens. A política, ou no sentido mais amplo, o público, o mundo do trabalho fora de casa, aparecem ligados à figura masculina, o que prejudica a possibilidade de que meninas se vejam em contextos que aparecem em sua percepção como impróprios para suas características ‘femininas’. A política surgiria então como um campo racional, livre de paixões e inadequado para a emotividade e sensibilidade do mundo privado, do mundo da família e da casa e, logo, do mundo das mulheres (AVELAR, 2001). Mais do que a construção de divisões entre o mundo público e o privado e as associações feitas com os universos ‘masculinos’ e ‘femininos’, respectivamente, a atribuição de significados diferentes a essa divisão está carregada, nos termos de Bourdieu (2002), de processos de valorização e hierarquização, como já expostos no primeiro capítulo.

As mulheres estão sujeitas a diferentes ciclos de vida diretamente influenciados pelos padrões de matrimônio e maternidade vigentes em que a grande maioria das mulheres tem sua autonomia cerceada em função de sua situação conjugal e da maternidade. A divisão sexual das tarefas que relega à mulher a responsabilidade pela gestão dos assuntos domésticos, mesmo quando ela exerce alguma atividade fora de

casa, constituindo o que é chamado de dupla jornada.

As mulheres ainda têm sua possibilidade de ação limitada pela maternidade e pela participação maior na criação e cuidado com os filhos. Enquanto a paternidade e a situação conjugal dos homens não afeta substancialmente o estilo de vida adotado por eles, quando a questão é quem detém mais autonomia para se ausentar da casa para exercer alguma atividade, a preferência, na grande maioria das vezes, é masculina. Com base nisso, as tarefas das mulheres fora do âmbito privado ficam cada vez mais seletivas, elas têm menos tempo para se dedicar a atividades na esfera pública em função das restrições a que estão sujeitas pela responsabilidade unilateral pelas tarefas domésticas e de cuidados dos filhos. Dessa forma, a construção social das vocações, nos termos de Bourdieu (2002), a divisão entre o espaço público e privado e a consequente hierarquização entre os dois, além da internalização dos lugares, posturas e percepções relacionados aos *habitus* adotados por essas mulheres limitam e obstaculizam sua ação social, política e econômica.

Nesse sentido, quando observamos o sexo dos parlamentares das 50<sup>a</sup> e 52<sup>a</sup> legislaturas observamos que nem todos os partidos políticos possuem representantes do sexo feminino entre suas bancadas. Na 50<sup>a</sup> legislatura, 10 partidos dos 18 com representação parlamentar no período, não tinham mulheres como deputadas, enquanto na 52<sup>a</sup> legislatura 6 partidos não elegeram nenhuma deputada para a Câmara dos Deputados entre os 17 com representação. O aumento da eleição de representantes do sexo feminino vem aumentando nos últimos anos, o que reflete uma tendência não apenas nas eleições no Brasil, mas em outros países do mundo.

Em geral, os partidos que não possuem mulheres como representantes são os partidos menores, com até 5 deputados, o que pode ser explicado, em parte, pelas

maiores dificuldades de que mulheres sejam eleitas. Entretanto, chama a atenção, por exemplo, que o PTB, mesmo com uma bancada de 32 deputados, a 6ª maior do primeiro mandato FHC, não tenha mulheres eleitas, enquanto outros partidos com bancadas similares em termos quantitativos ficam próximos da média de representação feminina da CD como um todo. O que significa dizer que as chances de eleição de mulheres não só caem dramaticamente em partidos com poucos representantes como são também afetadas pelo perfil dos partidos. PMDB, PSDB e PT possuem as maiores bancadas femininas nas duas legislaturas, enquanto o PCdoB aparece como o partido que proporcionalmente tem mais mulheres entre seus representantes, 20% e 42% nas legislaturas analisadas.

Tabela 01. Distribuição dos parlamentares por partido político, sexo e legislatura

FHC	Masculino	%	Feminino	%	TOTAL
PCdoB	8	80%	2	20%	10
PT	51	86%	8	14%	59
PDT	28	90%	3	10%	31
PSDB	98	91%	10	9%	108
PMDB	118	91%	12	9%	130
PSB	17	94%	1	6%	18
PFL/DEM	108	96%	5	4%	113
PP/PPB/PPR	104	96%	4	4%	108
PMN	3	100%	0	0%	3
PPS	2	100%	0	0%	2
PTR	1	100%	0	0%	1
PTB	32	100%	0	0%	32
PR/PL/PRONA	10	100%	0	0%	10
PSD	4	100%	0	0%	4
PSC	2	100%	0	0%	2
PSL	2	100%	0	0%	2
PV	2	100%	0	0%	2
PTN	1	100%	0	0%	1
<b>TOTAL</b>	<b>591</b>	<b>93%</b>	<b>45</b>	<b>7%</b>	<b>636</b>

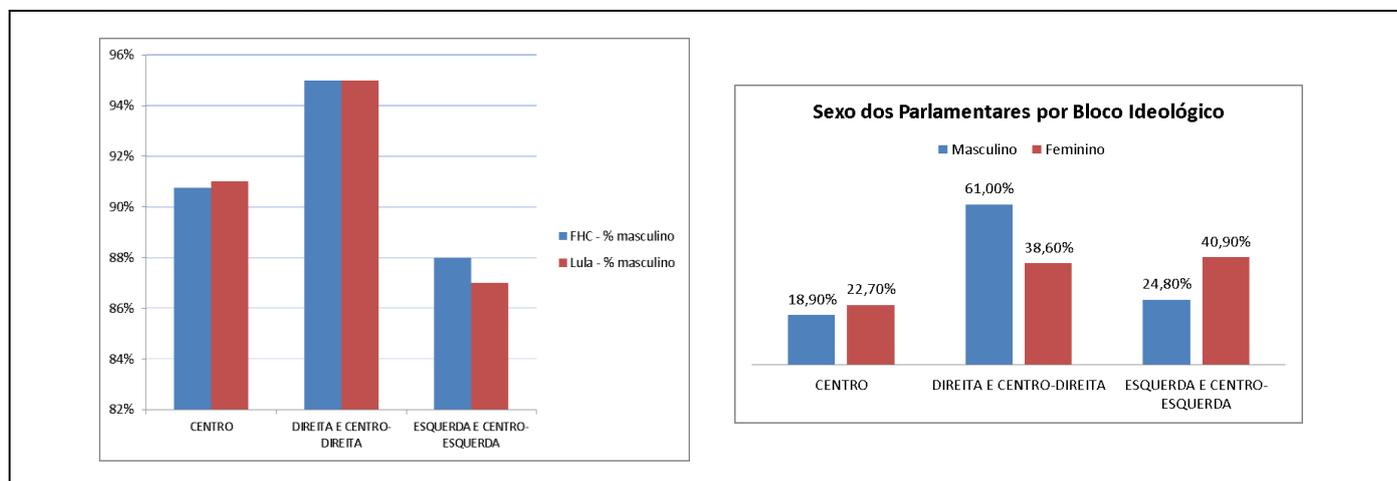
LULA	Masculino	%	Feminino	%	TOTAL
PCdoB	7	58%	5	42%	12
PSOL	5	71%	2	29%	7
PT	80	84%	15	16%	95
PSB	30	88%	4	12%	34
PMDB	91	91%	9	9%	100
PTB	50	93%	4	7%	54
PFL/DEM	67	93%	5	7%	72
PSDB	70	93%	5	7%	75
PPS	19	95%	1	5%	20
PR/PL/PRONA	47	98%	2	4%	48
PDT	27	96%	1	4%	28
PP/PPB/PPR	63	98%	1	2%	64
PSC	7	100%	0	0%	7
PSL	1	100%	0	0%	1
PMR/PRB	1	100%	0	0%	1
PTC	1	100%	0	0%	1
PV	7	100%	0	0%	7
<b>TOTAL</b>	<b>573</b>	<b>92%</b>	<b>54</b>	<b>9%</b>	<b>626</b>

Fonte: Banco de dados da pesquisa

Observando o Quadro abaixo, percebemos que nas duas legislaturas o percentual de participação masculina mantém-se bastante próximo nos partidos de Centro e de Direita e centro-direita, enquanto esse percentual cai entre as duas legislaturas ampliando a participação de mulheres no bloco Esquerda e Centro-esquerda, o que significa dizer que a ampliação feminina não só vem aumentando nas últimas eleições,

mas de forma mais intensa nos partidos situados à esquerda do espectro ideológico.

Quadro 01. Distribuição dos parlamentares por sexo, legislatura e bloco ideológico



Fonte: Banco de dados da pesquisa

Os estudos sobre eleição de mulheres no Brasil apontam uma tendência histórica à existência de mais mulheres eleitas entre os partidos com orientações ideológicas classificadas como de centro até a esquerda, em função, principalmente da proximidade com movimentos sociais e dos discursos igualitários defendidos em suas plataformas. Segundo Therborn (2006) é possível perceber a influência de diferentes correntes ideológicas nas mudanças ocorridas na história das estruturas familiares e de gênero. As mudanças nas famílias não ocorrem de maneira endógena e sofrem influências significativas dos grandes consensos existentes em diferentes momentos históricos. Dessa forma, segundo o autor, é possível apontar o comunismo anti-patriarcal como um importante disseminador de bandeiras mais igualitárias e emancipadoras, embora pudesse ser observada uma incoerência entre a esfera do discurso e das práticas políticas, mesmo em partidos, organizações e sociedades orientadas ideologicamente mais à esquerda.

Nos anos 80, os partidos de esquerda e, de forma mais discreta os partidos de centro (especialmente, o PMDB), foram pioneiros no Brasil na participação de mulheres nas atividades internas dos partidos como criação de secretarias específicas<sup>10</sup> e agendamento de demandas ligadas às questões sobre as mulheres e, conseqüentemente, passaram antes a eleger mulheres e hoje demonstram a proeminência da representação de mulheres entre suas bancadas em relação às dos demais partidos situados à direita do espectro (SOARES, 1998)<sup>11</sup>.

Apesar disso, a relação entre os partidos políticos e os movimentos de mulheres e feministas<sup>12</sup>, desde as décadas de 60 e 70, é permeada por tensões. Segundo Rodrigues (2001), o movimento feminista tecia críticas aos partidos políticos alegando que eles possuíam uma relação ‘utilitarista’ com os grupos de mulheres que pertenciam aos partidos, sem buscar projetos emancipadores que considerassem a condição feminina em suas práticas e promovessem a inclusão e o respeito às mulheres. Com o fortalecimento dos movimentos sociais de mulheres, na década de 80 e 90, muitas mulheres filiadas a partidos políticos passaram a assumir lutas pela igualdade de gênero e cidadania das mulheres no interior de seus partidos (RODRIGUES, 2001).

O número de representantes eleitas vem aumentando a cada eleição, inclusive como instrumento da competição eleitoral, como ressalta Araújo (2005), a presença de

---

<sup>10</sup> Os diferentes partidos brasileiros apresentam configurações de coletividades de mulheres em seu interior, alguns estruturam as atividades em núcleos, ou grupos, secretarias, comissões, entre outros. Essas organizações estão presentes em 14 partidos brasileiros: PCO, PDT, PFL, PL, PPB, PPS, PSB, PSDB, PSDC, PSTU, PT, PCdoB, PTdoB. Esses núcleos e secretarias possuem diferenças em relação à sua institucionalidade partidária, expressão política, organização de integrantes, capacidade de mobilização de militantes e filiadas/os e vinculação ao movimento de mulheres nos âmbitos nacional, regional, mundial e local (RODRIGUES, 2001).

<sup>11</sup> Para mais sobre o surgimento dos movimentos feministas no Brasil e suas aproximações ideológicas com os grupos de esquerda e de luta pela democracia da década de 70, ver SOARES, Vera. Muitas faces do feminismo no Brasil, 1998.

<sup>12</sup> O movimento de mulheres refere-se a movimentos de luta pela anistia, contra a carestia, a favor de creches, etc. E os movimentos feministas, embora diferenciados internamente (feminismo socialista, radical, católico, liberal, anarquista), possuem uma base comum de lutas pela transformação das relações de gênero e da condição feminina de subordinação (RODRIGUES, 2001).

mulheres como candidatas e como representantes traz ganhos eleitorais para os partidos na intenção de ampliarem suas possibilidades eleitorais abarcando também as mulheres de forma específica, que já representam mais da metade do eleitorado no Brasil.

A prevalência de uma composição mais diversificada nos partidos de esquerda nos leva a crer que nesses partidos as condições de elegibilidade<sup>13</sup> das mulheres que se candidatam são maiores que em outros partidos, é possível que nesses partidos o capital político acumulado pelas mulheres seja maior, em relação a outros partidos, ou que estes partidos estimulem mais a eleição de mulheres no interior de suas bancadas. Vale ressaltar que o fato de, quantitativamente, haver uma predominância de deputadas nos partidos de esquerda não implica assumir que suas estruturas internas estão livres e isentas de estereótipos de gênero ou de situações de desigualdade entre mulheres e homens nos momentos eleitorais, ou de campanha ou em suas atuações políticas posteriores na Câmara dos Deputados.

*b. Acesso diferenciado a recursos econômicos e sociais*

Quando consideramos as razões da baixa representação de negros e categorias profissionais mais identificadas com os estratos mais baixos de renda do trabalho podemos ressaltar ainda explicações de caráter estrutural para a baixa participação, como o acesso diferenciado aos recursos econômicos e sociais.

Como o acesso a determinados recursos define qual a posição que um sujeito ocupa no espaço social e negros e as classes populares, historicamente, possuem um acesso mais restrito, as posições ocupadas por esses indivíduos no espaço social lhes conferem menos possibilidades de acesso a determinados recursos de reconhecimento

---

<sup>13</sup> E não, necessariamente, o número de candidaturas.

na esfera pública. Grau de escolaridade, *status* na profissão, posição socioeconômica e *status* na rede de relações sociais e pessoais são recursos relevantes para que os sujeitos sejam reconhecidos socialmente e, conseqüentemente, tenham mais possibilidades de ação. Nas palavras de Hasenbalg (2005):

“Nascer branco numa sociedade multirracial constitui uma espécie de posse” (HASENBALG, 122, 2005)

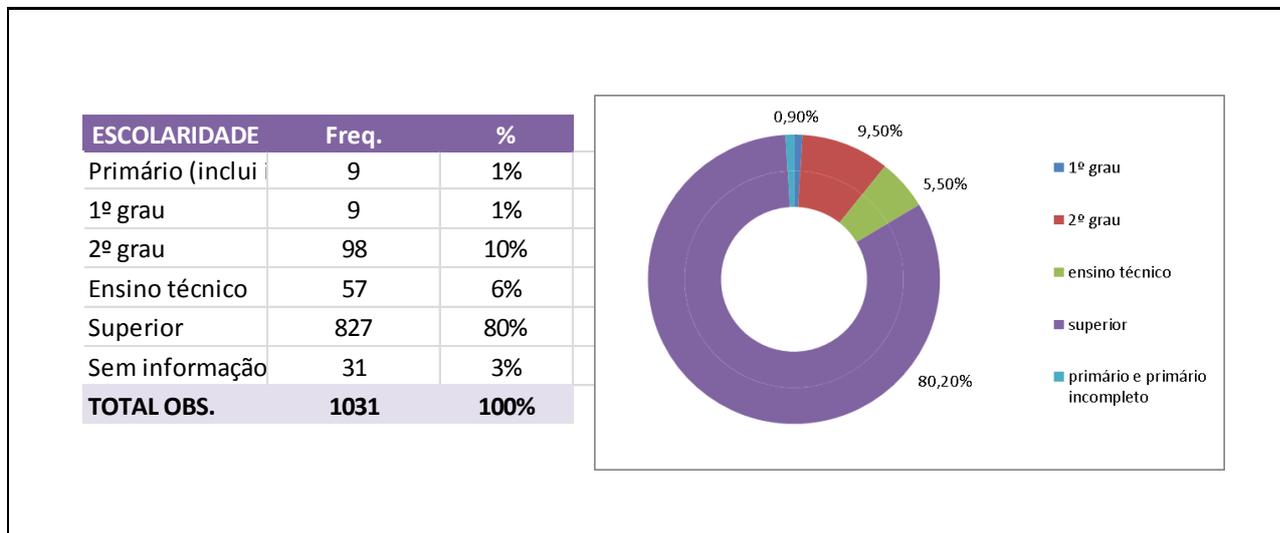
“Nascer negro ou mulato no Brasil normalmente significa nascer em famílias de baixo status. As probabilidades de fugir as limitações ligadas a uma posição social baixa são consideravelmente menores para os não-brancos que para os brancos da mesma origem social. Em comparação com os brancos, os não-brancos sofrem uma desvantagem competitiva em todas as fases do processo de transmissão de status.” (HASENBALG, 230, 2005)

A observação da formação acadêmica e das diferentes ocupações profissionais dos deputados é uma das variáveis que funciona como *proxy* para a posição social ocupada pelos parlamentares. Sabemos, de maneira intuitiva que, em geral, advogados ou médicos têm maior poder aquisitivo e maior grau de educação formal do que os trabalhadores assalariados urbanos ou rurais, por exemplo. Nesse sentido, a posição social ocupada pelos parlamentares ao longo de suas trajetórias é um importante indicador das possibilidades de acesso dos parlamentares aos diferentes tipos de capital econômico, cultural, educacional. Dessa forma, *“a posição social dos políticos no âmbito do trabalho e da produção é tanto uma fonte de estratificação social no acesso à riqueza material e ao bem-estar social, como uma fonte para a legitimação de classificações hierárquicas do capital social”* (GAXIE, 202, 2012)

Ao analisarmos a escolaridade dos parlamentares selecionados encontramos resultados que não divergem de estudos feitos com base na observação do nível educacional dos parlamentares no Brasil em outros estudos. Entre os 1.031 deputados observados, 80% possuem, pelo menos, um curso de nível superior completo. Enquanto,

apenas 2% dos deputados ocupam os níveis educacionais mais baixos: primário (completo ou não) e o primeiro grau.

Quadro 02. Distribuição dos parlamentares por escolaridade

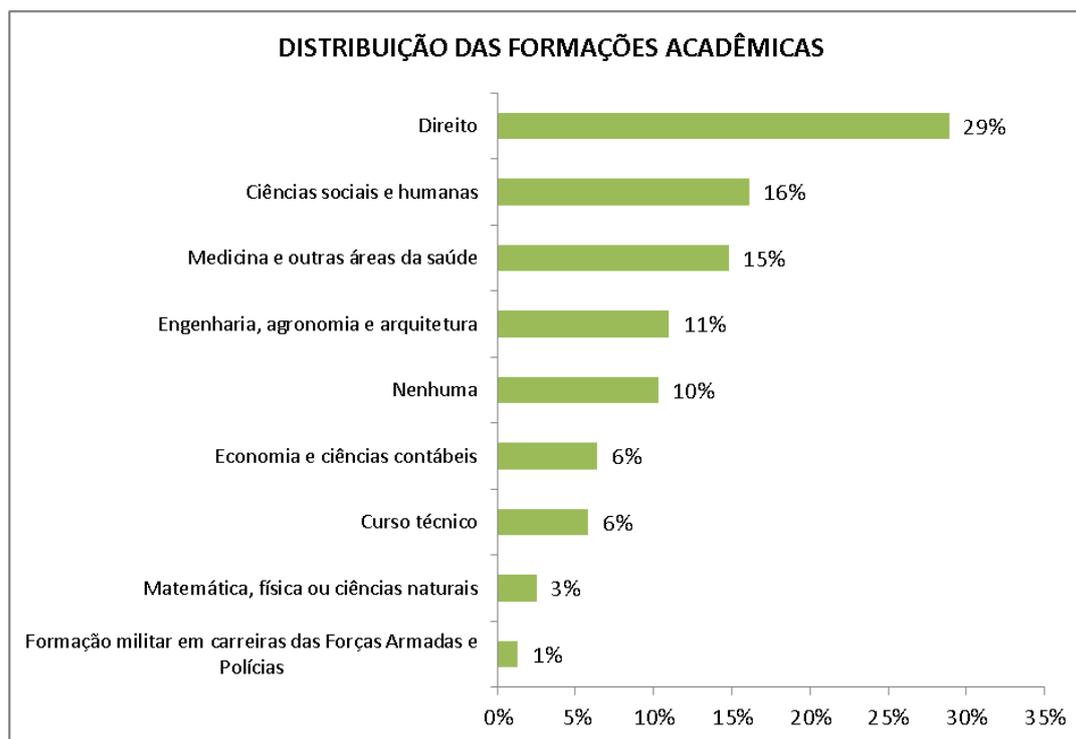


Fonte: Banco de dados da pesquisa

Como constatado em diversas pesquisas sobre o parlamento brasileiro, a grande maioria das formações acadêmicas<sup>14</sup> está concentrada nas áreas ligadas às profissões liberais tradicionais: direito, ciências sociais e humanas, medicina e engenharias. A abertura permite ainda observar aqueles parlamentares que fizeram apenas cursos técnicos (não chegaram a cursar ou concluir nenhum curso de graduação), perfazendo 5,8% do total e aqueles que não possuem nenhuma formação acadêmica, que constituem 10% dos parlamentares analisados.

<sup>14</sup> Em nossa pesquisa, foi sentida a necessidade de separar formação acadêmica e as ocupações profissionais dos deputados, embora em muitos casos a formação aponte carreiras/tipos de ocupações profissionais mais óbvias, em outros, a ocupação não advinha necessariamente do tipo de formação acadêmica. Dessa forma, agregamos as formações acadêmicas e as ocupações profissionais em algumas categorias para operacionalizar as análises e entendermos as diferenças existentes entre os diferentes partidos e blocos ideológicos quanto ao perfil acadêmico e profissional de seus membros. Além disso, para os fins desta pesquisa foram considerados apenas os cursos completos, não foram computados os cursos iniciados e não concluídos pelos parlamentares.

Gráfico 01. Distribuição dos parlamentares por formação acadêmica



Fonte: Banco de dados da pesquisa

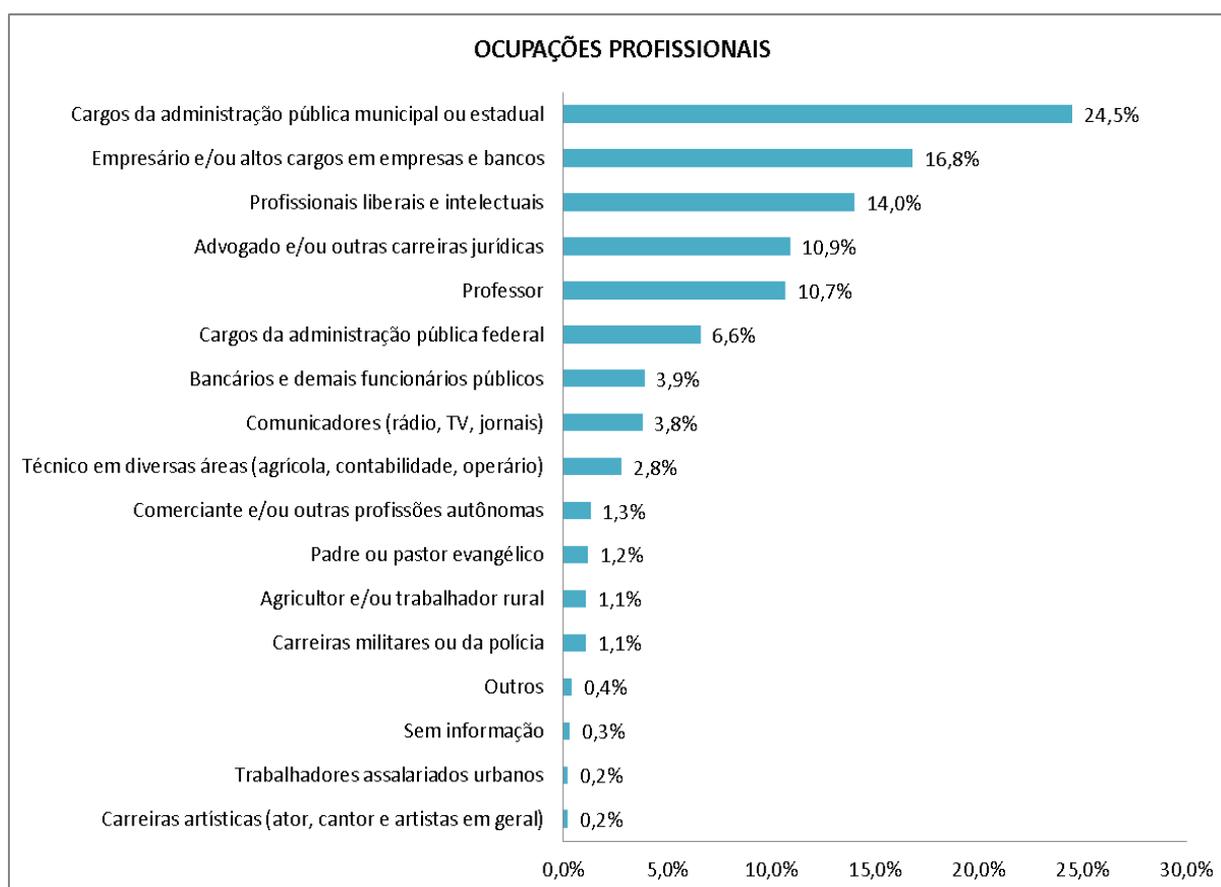
As ocupações profissionais abrem um campo de análise mais profícuo e revelador sobre a origem dos parlamentares. Também indicando a prevalência esperada, temos 66,2% das ocupações formada por empresários, advogados, profissionais liberais e ocupantes de cargos na instância municipal e/ou estadual.

As observações referentes à ocupação de cargos nas instâncias municipais e/ou estaduais tem grande destaque correspondendo à praticamente  $\frac{1}{4}$  das ocupações listadas pelos parlamentares. Se somarmos os cargos ocupados na esfera federal, esse percentual sobe para 31% o que demonstra a importância de ocupação de cargos na administração pública como forma de acúmulo de capital. No geral, as funções desempenhadas pelos parlamentares são de secretários municipais e/ou estaduais e, na esfera federal, ocupam cargos nos ministérios e/ou órgãos vinculados como secretários nacionais, como assessores de ministros ou mesmo como ministros de diferentes pastas. As ocupações

desses cargos geram um capital associado capaz de ser convertido em capital político de diferentes formas, ou porque são transformadas em valores como ‘experiência na vida pública’ ou ‘conhecimento técnico na gestão das políticas’; seja porque contribuem para a criação de laços de lealdade e redes de apoio entre atores políticos de diferentes correlações de forças.

Em contrapartida, e também reforçando outras análises sobre a composição da CD, as ocupações identificadas com os estratos de menor renda na sociedade são minoria entre os parlamentares, perfazendo 1,3% do total se considerarmos os trabalhadores assalariados urbanos e os agricultores e/ou trabalhadores rurais somados.

Gráfico 02. Distribuição dos parlamentares por ocupações profissionais



Fonte: Banco de dados da pesquisa

Com base no exposto, é possível afirmar que a maioria das ocupações e formações acadêmicas está relacionada a carreiras identificadas como pertencentes a um grupo minoritário na sociedade composto por profissionais detentores de alto capital social: membros da área jurídica, profissionais liberais e médicos. Mesmo com uma maior variação entre as ocupações, a maioria dos parlamentares que ocupa cargos municipais/estaduais ou são empresários advém dessas formações acadêmicas e é comum que suas áreas de atuação não estejam restritas apenas ao exercício de sua profissão acadêmica.

Os padrões de recrutamento dos membros da classe política permanecem, em nossa análise, centrados nos indivíduos com formações acadêmicas tradicionais (direito, medicina, ciências sociais e humanas e engenharias) e que possuem atividades profissionais ligadas à administração pública de diferentes níveis, às atividades ligadas ao capital e à produção e ao exercício de carreiras liberais e intelectuais.

Como efeito da existência de inúmeros filtros de seleção, a lógica de recrutamento e a distribuição do capital político reforçam a hierarquização existente entre profissões/ocupações na estrutura social, favorecendo a ascensão e hegemonia das classes sociais mais altas em detrimento daquelas com menor nível educacional ou mais ligadas ao trabalho manual e técnico urbano ou rural. Nesse sentido, as chances de eleição estão diretamente associadas à formação acadêmica e às profissões exercidas ao longo das trajetórias individuais dos parlamentares. Segundo Daniel Gaxie, “*a observação empírica mostra que a probabilidade de exercer um poder político (seja qual for) aumenta conforme a posição na hierarquia social e que a posição social de origem dos políticos é tanto mais elevada quanto mais altas as posições ocupadas na hierarquia política*” (GAXIE, 173, 2012).

*c. Acúmulo de diferentes tipos de capital*

Um outro fator relevante na análise da ação desses grupos e de suas restrições está ligado à discussão feita por Bourdieu (1989) e também ressaltada por Avelar (2001) sobre os tipos de capitais acumulados pelos sujeitos. De forma mais geral, o capital simbólico pode ser entendido como o reconhecimento dado pelos agentes de cada campo a outro agente do campo que garante o acesso a conhecimento e contatos sociais, a tarefas socialmente valorizadas e habilidades que possibilitam aos sujeitos competirem com os outros nos diferentes campos da sociedade (BOURDIEU, 1989; AVELAR, 2001).

O capital simbólico aparece assim como um elemento essencial na luta pelos recursos indispensáveis na disputa pela distribuição do poder. Ao pensarmos nas classes populares, a falta de capital educacional e cultural, aliado à falta de renda, tem impacto sobre a incorporação dessas disposições que significam para o indivíduo quem ele é, qual posição ocupa, do que é capaz e o que faz parte do ‘seu mundo’. Nas palavras de Weininger (2005) sobre o posicionamento assumido por Bourdieu:

“Indeed, for Bourdieu, the working class’s lack of cultural capital is so severe that its members are, to a certain extent, incapable of offering – and frequently do not consider themselves entitled to offer – ‘deliberative’ judgments for circulation in the public sphere” (WEININGER, 104, 2005)

Ou ainda, como as mulheres ocupam uma posição ligada ao âmbito privado, o capital simbólico conferido a elas está ligado essencialmente ao campo das relações familiares e afetivas e não ao âmbito das relações políticas e sociais da esfera pública.

De forma mais geral, as razões descritas acima exercem uma forte influência no acúmulo de capitais por esses grupos. E, dessa forma, a falta de capital político, econômico, cultural e social define o leque de possibilidades para a ação das mulheres,

negros e pobres em determinados campos do espaço social. A sub-representação política está ligada intrinsecamente à posição social e simbólica ocupada por esses indivíduos na sociedade, que não os ‘habilita’ a participar da política por não possuírem os capitais adequados à ação política.

Na teoria dos campos de Bourdieu (1997), o espaço social é descrito como um campo de forças e de lutas em que os agentes se enfrentam utilizando meios diferentes e buscando fins diferentes, sejam eles a conservação ou a transformação do campo, conforme a posição que ocupam na configuração de forças. Bourdieu (1997) define ainda o campo do poder como um campo diferente do campo da política, como o:

“(...) espaço das relações de força entre os diferentes tipos de capital ou, mais precisamente, entre os agentes suficientemente providos de um dos diferentes tipos de capital para poderem dominar o campo correspondente e cujas lutas se intensificam sempre que o valor relativo dos diferentes tipos de capital é posto em questão; isto é, especialmente quando os equilíbrios estabelecidos no interior do campo entre as instâncias especificamente encarregadas da reprodução do campo de poder são ameaçados” (BOURDIEU, 1997, 52).

O Estado seria, assim, o resultado da concentração de diferentes tipos de capital, capital de coerção, econômico, cultural, simbólico e sua construção estaria intimamente ligada à construção do campo do poder como o espaço no qual os detentores de algum tipo de capital se enfrentam pelo poder sobre o Estado e sobre o ‘capital estatal’ que assegura o poder sobre todos os demais capitais e sobre seus mecanismos de reprodução (BOURDIEU, 1997). Considerando isso, o capital simbólico seria, de forma mais ampla, a forma que qualquer tipo de capital assume quando é percebido pelos sujeitos com base no habitus inscrito nas estruturas de reprodução e distribuição dos capitais.

“O capital simbólico é uma propriedade qualquer (de qualquer tipo de capital, físico, econômico, cultural e social), percebida pelos agentes sociais cujas categorias de percepção são tais que eles podem entendê-las (percebê-las) e reconhecê-las, atribuindo-lhes valor. Mais precisamente, é a forma que todo tipo de capital assume quando é percebido através das categorias de percepção, produtos da incorporação das divisões ou das oposições inscritas na estrutura de distribuição desse tipo de capital. Segue-se que o Estado, que dispõe de meios para impor e de inculcar princípios duráveis de visão e divisão de acordo com suas próprias estruturas, é o lugar por excelência da concentração e do exercício do poder simbólico” (BOURDIEU, 1997, 107-108).

Um campo, na acepção de Bourdieu (LAHIRE, 2002), pode ser entendido como um microcosmo incluído em um macrocosmo formado pelo espaço social. Cada campo possui regras específicas diferentes das regras dos demais campos e por isso são entendidos como sistemas ou espaços estruturados de posições. O campo pode ser descrito como o espaço de lutas entre seus diferentes agentes que ocupam suas diversas posições em torno da apropriação de um capital específico de cada campo ou pela redefinição desse capital (LAHIRE, 2002). Dessa forma, no campo político, os agentes lutam pelo acesso ao capital político, pela sua conservação ou transformação<sup>15</sup>.

Os campos que compõem a organização social, para Bourdieu (1989), são autônomos por possuírem padrões de hierarquia e de estruturação próprios que os diferenciam, embora não tenham fronteiras definidas entre eles. O campo político, por exemplo, possui regras estruturantes que limitam a entrada e a ação dos membros externos a ele, ao mesmo tempo em que influenciam a ação interna a ele. A ação interna ao campo realizada por seus membros relaciona-se com o capital simbólico que os agentes detêm e que emerge como fruto do reconhecimento dos pares em relação a um elemento do campo. O capital político de um parlamentar, por exemplo, é ‘dado’ pelo reconhecimento que os demais atribuem a esse parlamentar e relaciona-se com noções de respeitabilidade e legitimidade<sup>16</sup>. No campo político, apenas aqueles que detêm capital político são capazes de gerar efeitos sobre ele deslocando ou influenciando o cenário político.

---

<sup>15</sup> Cada campo possui um tipo específico de capital que está desigualmente distribuído entre as relações de força que constituem o campo e a distribuição desigual do capital determina a estrutura do campo com base na configuração formada entre as forças dos agentes e instituições presentes nos diferentes campos. A cada campo corresponde também um habitus específico que limita a participar do jogo de cada campo aqueles que incorporaram o habitus e os esquemas de percepção que os habilitam a entender a importância do jogo e a importância em garantir a existência do campo (LAHIRE, 2002).

<sup>16</sup> O reconhecimento oriundo das relações políticas pode não referir-se, no caso de um político, à quantidade de votos que recebeu nas eleições e, sim, à sua capacidade de mobilizar recursos e agir dentro do campo político.

Com base nisso, e reforçando nossa hipótese de que existem diversos filtros que afetam as possibilidades de ação dos indivíduos, é possível afirmar que os campos definem regras e estruturas que visam restringir a entrada de discursos e elementos vistos como ilegítimos, em função dos processos de reconhecimento e atribuição de legitimidade pelos demais integrantes do grupo. Sendo assim, é possível questionar a ideia de igualdade de condições e acesso às instâncias decisórias tendo como base a existência de mecanismos de exclusão no campo político que, através de regras discursivas e da concentração de capital em determinados indivíduos que respondem aos padrões estruturantes do campo, limitam a possibilidade de que elementos externos entrem no campo político e tenham capacidade de ação.

Com base na discussão feita por Bourdieu (1989) a impermeabilidade do campo político não deve ser naturalizada, e sim, deve ser vista como resultado de uma forma específica de organização. Dessa forma, a ausência de mulheres não seria fruto de sua pouca competência ou desinteresse, e sim, teria que ser entendida como fenômeno relacionado à internalização pelos indivíduos de sua incapacidade de agir efetivamente no campo político. A exclusão se daria em função da concentração dos recursos de compreensão entre os elementos pertencentes a um determinado grupo em detrimento dos elementos exteriores aos diferentes campos sociais, vistos como ‘profanos’.

Entendendo a esfera legislativa como parte do campo político e as lógicas de operação dos filtros de seleção, a entrada de mulheres, negros e membros de classes populares é afetada pela existência de inúmeros padrões estruturantes com base em características que limitam a entrada desse grupo ou, mesmo após sua entrada, limitam sua ação dentro do campo em função do pouco capital simbólico que possuem.

*d. Configuração assumida pelo sistema eleitoral e partidário*

Outra limitação estrutural de acesso desses grupos à esfera pública está ligada às estruturas que configuram o Estado e as formas com que as regras institucionais moldam e limitam as práticas políticas e sociais. Segundo Avelar (2001), é necessário observar de que forma os mecanismos formais da democracia representativa, por exemplo, impactam a representação desses grupos. Historicamente, as regras da representação política e social estão relacionadas a valores, percepções e normas que permeiam a sociedade, seus atributos e suas clivagens sociais. Dessa forma, gênero, raça e classe, por exemplo, como clivagens que definem grupos marginalizados, caracterizam, na representação política e social, segmentos desprivilegiados ou, ainda, não são percebidos enquanto atores ou clivagens relevantes na configuração social.

Além das estruturas que moldam o campo da política, segundo Avelar (2001), os tipos de regimes políticos que vigoram nas sociedades têm peso sobre a participação e o grau de liberdade dos sujeitos. Graus de democracia e de autoritarismo influenciam uma maior ou menor participação dos sujeitos na política. Em função disso, a seguir, analisaremos as diferentes configurações assumidas pelo sistema político brasileiro até a Constituição de 88.

As interpretações sobre a formação social e política do Brasil e de suas instituições, como dito anteriormente, aparecem, em sua maioria, perpassadas pela questão da singularidade brasileira e da ideia ‘do que faria de nós brasileiros?’. Ianni (2002) ressalta a preocupação presente nas interpretações de nossos autores, principalmente a partir das décadas de 20 e 30, de *“buscar o modo de ser, a realidade, os dilemas e as perspectivas da sociedade, do povo brasileiro, do Brasil como Estado-nação”* (IANNI, 2002, 5) e aponta algumas ‘famílias de interpretação do Brasil’ como aquelas que: 1. Apontam o Estado como elemento constituidor da sociedade civil

desorganizada e dispersa em detrimento da ação e fraqueza das elites no Brasil; 2. Formação brasileira marcada por movimentos externos como colonialismo, imperialismo, entre outros; 3. Brasil como um país *patriarcal* que se desenvolve baseado no escravismo, coronelismo, caciquismo e ação de oligarquias no âmbito do ‘lusotropicalismo’ e da confusão entre as esferas pública e privada; 4. Brasil como uma democracia racial em que seu elemento miscigenador seria valorizado enquanto elemento de integração entre as diferentes raças.

É possível encontrar marcas dessas diferentes ‘famílias interpretativas’ nas análises sobre o sistema representativo brasileiro e suas deficiências. Nesse sentido, as formas assumidas pelo pensamento político e social e suas interpretações influenciam as formas de compreensão e análise das instituições políticas no Brasil e torna-se relevante, nesse âmbito, analisar a evolução dos sistemas político e partidário no Brasil de forma a entender as ideias e percepções que configuraram a representação política no Brasil.

Dessa forma, a ideia é deslocar a análise, especificamente, para questão do sistema eleitoral e partidário e seus efeitos sobre a representação e democracia no Brasil considerando a representatividade do legislativo brasileiro como uma questão relevante para compreender as fragilidades do processo de democratização no Brasil. Nesse sentido, serão analisadas a seguir as formas assumidas pela representação política considerando alguns dos aspectos principais que marcaram diferentes fases históricas no Brasil como a *restrição* ao voto e composição da classe política no Império; as práticas coronelistas da República Velha; o liberalismo conservador que marcou a democracia

da República pós-1945 e as discussões sobre o papel dos partidos políticos na democracia pós-88<sup>17</sup>.

Durante o Império (1822-1889), o processo eleitoral ocorria através do sufrágio indireto organizado em torno de duas entidades de eleitores: os votantes que participavam das eleições de 1º grau e os eleitores que elegiam os deputados e senadores nas eleições secundárias (KINZO, 1979). O direito ao voto estava circunscrito aos homens, maiores de 25 anos (exceto os bacharéis e oficiais que podiam votar com idade inferior a 25 anos); com renda líquida anual de 100 mil réis. E poderiam ser eleitos aqueles com renda líquida superior a 200 mil réis.

Observando os critérios de seleção dos indivíduos com direito ao voto percebe-se a perspectiva elitista<sup>18</sup> e restritiva que permeava as regras eleitorais no Império. É possível perceber, ainda, marcas de continuidade dessa perspectiva ao longo da história da representação política no Brasil, como veremos adiante, o que implica em consequências significativas sobre a representatividade das esferas decisórias. Nesse sentido, como foi dito anteriormente, a representatividade pode ser analisada a partir de dois aspectos: 1. Extensão do direito ao voto (quem vota); 2. Relação entre os representantes e representados (quem é eleito).

Durante o império, houve uma modificação dos sujeitos com direito ao voto com a implementação da Lei Saraiva de 1881 que decretou o fim do eleitor intermediário, estendeu o direito de voto aos homens, maiores de 21 anos, inclusive os analfabetos,

---

<sup>17</sup> Ressaltamos que foram selecionados apenas alguns aspectos dos referidos períodos e que o regime ditatorial do Estado Novo (1937-1945) não será abordado neste trabalho devido à ausência ou especificidade de suas instituições representativas.

<sup>18</sup> O termo elitismo será utilizado, para os fins deste trabalho, com base na acepção presente nos teóricos elitistas como modelo de distribuição de poder que assume a existência, em toda e qualquer sociedade, de uma minoria que governa composta pela seleção dos 'melhores' e uma maioria dominada que seria incapacitada para os assuntos políticos. Nesse sentido, a perspectiva que utilizamos se posiciona de forma crítica em relação à afirmação da teoria elitista acerca da impossibilidade de ampliação da participação na política devido à tendência de que existam sempre poucos com muito poder e muitos com pouco poder.

entretanto, elevou para 200 mil réis a renda dos eleitores. Dessa forma, o critério censitário prevaleceu como o definidor da cidadania política no Brasil. A Lei Saraiva criou também o título de eleitor como registro permanente numa tentativa de diminuir as fraudes ocorridas durante as eleições (KINZO, 1979). A intenção da Lei Saraiva era de alargar as bases em que o Legislativo se assentava, mas restringiu ainda mais a participação, limitando o acesso ao voto e à elegibilidade aos setores dominantes do Império.

Segundo Kinzo (1979), é possível perceber a influência do medo sentido pela classe política do Império de que a ampliação do sufrágio provocasse resultados indesejáveis partindo da premissa de que a participação ampla produziria uma ‘farsa eleitoral’ ao incluir as ‘massas’ ou as classes populares, mais sujeitas à manipulação. Dessa forma, a alteração do direito ao voto era ampliada em direção às classes mais ricas e que, em função disso, estariam mais ‘livres’ da manipulação eleitoral. Entretanto, a restrição do eleitorado segundo critérios censitários implicava numa maior representação dos interesses dessa classe de eleitores em detrimento dos demais grupos que compunham a sociedade como os escravos, as mulheres e os pobres.

A falta de representatividade dos poderes eleitos era produto dos mecanismos de falseamento e fraude adotados no processo *eleitoral*. O problema existente na participação eleitoral estava diretamente ligado à ‘institucionalização da fraude’, segundo Kinzo (1979), se considerarmos que as instruções e procedimentos adotados nos pleitos forneciam as brechas e possibilidades de manipulação e controle dos resultados.

“No império, sob a vigência da eleição indireta, a chave do resultado dos pleitos estava no sistema de qualificação e de votação que, regulados em leis pouco precisas quanto ao modo de proceder nos trabalhos eleitorais, abriam uma vasta margem para a fraude e a corrupção. Haja visto que, até o decreto eleitoral de 1842, não havia sequer qualificação prévia dos votantes; no

dia da eleição e na hora de se votar é que se julgava o direito ou não do indivíduo participar do pleito, tarefa essa reservada à mesa eleitoral” (KINZO, 1979, 70)

Dessa forma, certas práticas que compunham as regras eleitorais restringiam as possibilidades da eleição de um indivíduo contra a vontade do governo ou de seus agentes locais como resultado da cadeia de fraudes constituída pela existência de qualificações não-permanentes, ou seja, não havia um eleitorado estável<sup>19</sup> apto a votar e em função da ação das mesas eleitorais que detinham o controle sobre a apuração dos votos e da identificação dos votantes, o que garantia que quem tivesse mais aliados locais nas mesas obteria resultados favoráveis.

Até aqui, foi considerado apenas o direito ao voto como problema da *representatividade* no Império, entretanto ao observarmos a composição das elites políticas, percebemos, como afirma José Murilo de Carvalho (1980), a falta de representatividade da classe política em relação às classes dominadas e até mesmo em relação aos interesses de outros setores da classe dominantes.

Carvalho (1980) em seu livro *A construção da ordem: a elite política imperial* ressalta a importância de observar as elites enquanto elementos explicativos para o modelo político instaurado no Brasil durante o período imperial. Nesse sentido, o autor chama a atenção para o fato de que no Brasil o tipo de elite política gerada pela política colonial esteve marcado pela homogeneidade social quando consideramos as formas de recrutamento entre os setores sociais dominantes. Isso possibilitava a existência também de uma grande homogeneidade ideológica e de treinamento, o que influenciou a pouca existência de conflitos intra-elite e favoreceu a implantação de um modelo político sem maiores resistências. Nesse sentido, a homogeneidade ideológica e de treinamento

---

<sup>19</sup> Só muda com Lei Saraiva, com a criação do Título de Eleitor, em 1881.

forneceu às elites políticas concepções semelhantes e capacidade de implementar um determinado modelo político de dominação.

Carvalho (1980) ressalta ainda que os processos de socialização das elites políticas possuíam convergências marcantes no que se refere à educação formal universitária, ocupação e carreira política. Partindo disso, o núcleo de nossa elite política era formado, essencialmente, por burocratas (magistrados), que depois foram, gradualmente, sendo substituídos por bacharéis; e por proprietários rurais. Em relação a isso, Carvalho afirma: *“Por sua educação, pela ocupação, pelo treinamento, a elite brasileira era totalmente não-representativa da população do país”* (CARVALHO, 1980, 178). A nova elite republicana, para o autor, seria mais representativa do que a elite imperial, embora fosse essencialmente composta por advogados, o que traria ao Estado características mais liberais do que as existentes no Império, o que não implicou no aumento da democracia, *“pois a maior representatividade da elite faria com que a dominação social se refletisse com mais crueza na esfera política”* (CARVALHO, 1980, 182).

A primeira fase da República (1889-1930) trouxe consigo alterações no sistema eleitoral brasileiro: foram abolidas as restrições de renda, entretanto foram excluídos os analfabetos e permaneceram excluídas as mulheres, os mendigos, os praças e religiosos com base no mesmo argumento já levantado durante as discussões políticas do Império: esses grupos estariam incapacitados de votar em função da vulnerabilidade em relação à manipulação eleitoral. Kinzo (1979) ressalta a importância do ‘processo ideológico’ que embasou as reformas políticas fundado na resistência das elites em estender o direito de voto às massas populares baseadas na ideia de que elas seriam desprovidas do discernimento e capacidade necessários a uma participação política qualificada.

O Regulamento Alvim de 1890 atribuiu aos intendentes locais o controle sobre o procedimento eleitoral, o que implicou em ampla margem de controle dos governos locais para interferir nos pleitos e *resultados* eleitorais. Nesse sentido, a análise de Victor Nunes Leal demonstra a relação das práticas eleitorais com a distribuição de poder derivada da política dos governadores através do sistema coronelista.

Os pressupostos presentes na análise feita por Victor Nunes Leal na obra *Coronelismo, enxada e voto*, publicada em 1949, partem de um tipo específico de relação entre Estado e sociedade definido como coronelismo, um fenômeno localizado histórica e geograficamente nos municípios da Primeira República e em suas relações com os poderes estaduais e centrais.

A questão central de Leal é analisar o sistema e a estrutura subjacentes às relações de poder na Primeira República. Para isso, ele utiliza o conceito de coronelismo definido como o “*resultado de superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada*” (LEAL, 1997, 20), onde prevaleceria, ao lado de um modelo de representação política mais aberto à participação, uma estrutura social baseada na grande lavoura como principal atividade econômica. O coronelismo seria, então, uma “*forma peculiar de manifestação do poder privado (...) uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado tem conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa*” (LEAL, 1997, 20).

Os aspectos principais que caracterizariam o coronelismo, para Leal (1997), seriam o compromisso ou a troca entre poder público fortalecido e decadente influência social de chefes locais e a estrutura agrária como base do poder privado centrada no binômio senhor de terras/trabalhadores rurais e na relação de dependência travada entre

eles. O modelo de representação *política* existente no período baseado na abolição da escravidão aliada à ampliação do sufrágio teve como resultado um peso maior ao voto da população rural, o que abria espaço para o *voto de cabresto*<sup>20</sup> fortalecido ainda mais pelo modelo federativo instituído com a política dos governadores.

A origem da influência política dos coronéis estaria relacionada à forma de distribuição de terras altamente concentradora existente no Brasil e também teria ligação com a composição das classes na população rural, onde prevaleciam trabalhadores dependentes e agregados dos proprietários de terras, o que fortalecia a relação de dependência que possibilitava a existência dos votos de cabresto. Aliada a essa configuração social, estava a fraqueza do município frente aos estados e ao poder central. Nesse sentido, nosso municipalismo esteve marcado pela restrição sistemática do campo de atuação dos municípios, assim como de suas receitas o que possibilitava a instrumentalização das oligarquias locais pelo poder estadual em troca de benefícios e apoio, peça essencial na composição da política dos governadores enquanto modelo de distribuição de poder durante a Primeira República. Considerando o exposto, a tendência ao governismo, que marca profundamente o coronelismo, torna-se compreensível ao observarmos as dificuldades existentes para os opositoristas em um sistema coronelista:

“Não é, pois, de estranhar que o coronelismo seja um sistema político essencialmente governista. Com a polícia no rastro, mal garantidos pela justiça precária, sem dinheiro e sem poderes para realizar os melhoramentos locais mais urgentes, destituídos de recursos para as despesas eleitorais e não dispendo de cargos públicos nem de empreitadas oficiais para premiar os correligionários, quase nunca tem tido os chefes da oposição outra alternativa senão apoiar o governo. Como todavia não é possível apagar completamente as rivalidades locais, há sempre “coronéis” opositoristas, a quem tudo se nega e sobre cujas cabeças desaba o poder público, manejado pelos adversários” (LEAL, 1997, 254).

---

<sup>20</sup> Voto de cabresto foi o nome dado ao lote de votos dos dependentes que ficavam sob a autoridade do coronel, usado por ele como moeda de troca na relação com os chefes políticos estaduais durante a Primeira República.

Leal (1997) ressalta, entretanto, que a falta de autonomia legal era compensada, em muitos casos, por uma ‘autonomia extralegal’ que, efetivamente, significava uma carta-branca dada aos coronéis sob a forma de favores, transferência de recursos, liberdade na nomeação de cargos públicos em troca de apoio incondicional nos períodos eleitorais. O apoio dado pelo coronel era constituído pela garantia de que seu lote de votos de cabresto estaria voltado para a eleição do candidato ao governo estadual de sua base de apoio, o que significava, no fim das contas, a completa mistificação do regime representativo no Brasil.

“Dentro desse quadro, a falta de autonomia legal do município nunca chegou a ser sentida como um problema crucial porque sempre foi compensada com uma extensa autonomia extralegal, concedida pelo governo do Estado ao partido local de sua preferência. Esta contraprestação estadual no compromisso coronelista explica, em grande parte, o apoio que os legisladores estaduais – homens em sua maioria do interior – sempre deram aos projetos de leis atrofiadoras do município. Com tais medidas, só os adversários ficavam realmente prejudicados: de uma parte, a corrente local governista sempre obteria do Estado o que reputasse indispensável e, de outra, quanto maior a dependência da comuna, tanto maiores as probabilidades de vitória da facção situacionista nas próprias eleições municipais” (LEAL, 1997, 255)

As práticas coronelistas, enquanto fenômeno localizado, compunham um círculo vicioso que apenas foi enfraquecido com os processos de urbanização, industrialização e de fortalecimento dos municípios, assim como através das reformas feitas no sistema representativo nos períodos posteriores, o que não implica, é importante ressaltar, no desaparecimento de práticas clientelistas como marca significativa das relações travadas na esfera pública brasileira<sup>21</sup>.

O discurso democrático no Brasil se fortalece com a influência ideológica da Segunda Grande Guerra. A luta política, no momento em que se enfraqueceu a ditadura

---

<sup>21</sup> A noção de clientelismo se refere a práticas políticas de favorecimento de determinados grupos ou indivíduos, chamados clientelas, por indivíduos ou grupos de setores dominantes capazes de exercer influência política de forma mais geral. Enquanto o coronelismo é entendido como um sistema político, uma forma de organização das relações de poder que teve lugar e tempo históricos determinados, diferentemente do clientelismo que existia antes do coronelismo e depois dele.

do Estado Novo (1937-45), ganhou o sentido de uma luta pela democracia. É preciso, ainda, ressaltar que o discurso pró-democracia confundiu-se, em primeiro momento, com o movimento dos opositores de Vargas, que procuravam minar as bases políticas e de aceitação pública da ditadura do Estado Novo. O processo de democratização estabelecido após a desarticulação do Estado Novo foi motivado, principalmente, pela necessidade de reavivar as atividades políticas do país através da formação de organizações partidárias e do estabelecimento de eleições periódicas e diretas e pelos reflexos internos do contexto internacional existente após o fim da Segunda Guerra de valorização de regimes democráticos.

O pensamento político e social dos anos 20 e 30 esteve marcado pelo apelo a soluções autoritárias e antiliberais como a única saída para resolver os problemas do “Brasil real”, nas palavras de Oliveira Vianna. Maria do Carmo Campello (1990) ressalta que a ideologia antidemocrática que marcou os regimes anteriores à década de 30 influenciou o regime instituído com o Estado Novo marcado pela desmoralização do parlamentarismo multipartidário, pela descrença no Estado liberal e na democracia e a dissociação da política partidária das arenas de decisão governamental. O argumento antipartido das décadas de 20 e 30, segundo Campello de Souza (1990), tem uma relação significativa com a noção específica de representação política hegemônica durante o período. Os partidos eram considerados como desagregadores e aceleradores das lutas de classes. Nesse sentido, os partidos seriam inimigos da harmonia social, além de não se adequarem à realidade de nossas elites incapazes de conduzirem-se partidariamente devido ao “*seu instinto personalista e clientelístico*” (CAMPELLO DE SOUZA, 1990, 65).

Com o fim do Estado Novo, com as eleições de Dutra e com a elaboração da Constituição de 1946 teve início o chamado processo de redemocratização. No entanto, é possível sustentar que a defesa da democracia ora pendia para práticas de cunho populista, ora para propostas inspiradas em um liberalismo político que caracterizamos como conservador. Os debates e confrontações se expressaram, de modo geral, como a oposição entre varguismo e anti-varguismo.

Os anos posteriores a 1945 foram palco da luta entre dois dicotômicos projetos políticos: o projeto nacional-estatista e o projeto liberal-conservador (FERREIRA, 2004). O primeiro projeto, fortemente influenciado pelo getulismo e pelo trabalhismo, defendia o nacionalismo, o fortalecimento do capitalismo nacional, a criação de empresas estatais em setores estratégicos e a valorização do trabalhador através de medidas de proteção social (leis sociais, restaurantes populares, extensão do ensino fundamental público, entre outros). O projeto nacional-estatista, apoiado por trabalhistas e comunistas, defendia um plano de ação nacional contraposto ao avanço dos interesses econômicos norte-americanos através do fortalecimento do Estado e de empresas estatais.

O outro projeto identificado pelo antigetulismo defendido por setores das elites empresariais, políticas e militares, e pelas classes médias conservadoras apoiava a abertura da economia brasileira aos investimentos, empresas e capitais estrangeiros e a auto regulação das leis de mercado em contraposição à intervenção estatal na economia e nas relações de trabalho. O projeto baseado nas premissas liberais e no anticomunismo tinha como central a questão da aliança entre liberalismo e conservadorismo, sendo o primeiro o instrumento mais eficaz de conservação da ordem social.

Durante as crises republicanas ocorridas no período de 1945-64 esses dois projetos encontravam-se em lados opostos e travavam embates ideológicos e políticos que resultaram em graves crises institucionais e em equilíbrios de força que influenciaram de maneira decisiva os rumos da política no Brasil.

A Constituição de 1946, apesar de estabelecer regras democráticas, estabeleceu o limite em que elas iriam funcionar. A continuidade institucional caracterizada pela predominância do getulismo através da maioria partidária trabalhista, pelo projeto de desenvolvimento baseado na ação estatal e pela manutenção da organização sindical de teor corporativista punha em questão o caráter efetivo da democracia atribuída ao período que se iniciava. A participação política foi, no entanto, ampliada concedendo o direito ao voto agora secreto aos maiores de 18 anos e às mulheres, mudanças que já haviam sido introduzidas durante a ditadura varguista, mas não eram aplicadas às eleições presidenciais. O voto dos analfabetos permaneceria proibido até 1988.

Campello de Souza chama a atenção para o fato de que as alterações introduzidas pela Constituição de 1946 como o pluralismo político, as eleições diretas e a volta à separação formal entre os três poderes foram superpostas, embora não de forma completa e sem descontinuidades, à estrutura anterior, vigente durante o período Vargas, marcada pelo *“(...) sistema de interventorias, por um arcabouço sindical corporativista, pela presença de uma burocracia estatal detentora de importante capacidade decisória, para não mencionar a plena vigência, na quadra histórica a que nos referimos, de uma ideologia autoritária de Estado”* (CAMPELLO DE SOUZA, 1990, 106).

O processo de cassação do registro do Partido Comunista e, posteriormente, de seus parlamentares pode ser utilizado como um acontecimento-chave na demonstração

dos limites estabelecidos pela Constituição de 1946 e do acordo político travado entre as principais forças sociais do período. O primeiro passo para a cassação do PC foi dado com a aprovação da emenda de Clemente Mariani (UDN – BA) sobre a organização partidária que resultou no texto do artigo 141: *“É vedada a organização, o registro ou o funcionamento de qualquer partido ou associação, cujo programa ou ação contrarie o regime democrático que se baseia na pluralidade de partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem”* (BENEVIDES, 1981, 65). O contexto sócio-político existente na cassação do PC deve ser descrito considerando a ingerência dos militares nos assuntos políticos, a ascensão do anticomunismo como ideologia e a tradição política conservadora presente na composição do Congresso Nacional:

Utilizando como exemplo a atuação da UDN (União Democrática Nacional), principal representante dos partidos de oposição, é possível perceber a forma através da qual estiveram ligados os conceitos de democracia e liberalismo no referido período. A defesa udenista de um liberalismo conservador que busca calar, harmonizar, evitar o dissenso como forma de contenção de rompantes populares e de escolhas despreparadas corresponde à defesa de uma democracia ordenada, disciplinada. Dessa forma, qualquer desvio dessa ‘disciplina’ surge como viciado, ilegítimo, ilegal, caótico ou subversivo, elementos que permitem a ascensão de soluções autoritárias como respostas às crises no Brasil. Essas noções compuseram o substrato sobre o qual a representação política foi pensada e quais atores sociais eram considerados como legítimos para desempenhar um papel político considerado como qualificado segundo as regras de acesso e trânsito nas esferas deliberativas.

A combinação entre elitismo, moralismo, ênfase na ordem e liberalismo conservador define e influencia, decisivamente, as práticas da UDN enquanto partido

político e representante do projeto liberal-conservador. Através da atuação udenista, a defesa de elementos liberais pode ser definida em termos de manutenção e não em relação à ruptura das estruturas de poder fundamentadas em bases agrárias e oligárquicas<sup>22</sup>.

A atuação da UDN se modifica durante o período e passa da atuação governista durante o governo Dutra para uma oposição violenta durante o segundo governo Vargas, posteriormente, a UDN opta por uma forma de atuação baseada na contestação e em tendências golpistas até apoiar Jânio Quadros, e por último, a UDN volta a ocupar o lugar de oposição num contexto de radicalização política crescente e assume um papel central na articulação com os demais setores envolvidos na implantação do regime militar de 1964 e na defesa da intervenção militar como solução para o alcance da democracia.

O projeto anti-populista relacionava-se com diferentes setores da sociedade contrários ao populismo: o setor agroexportador, a burguesia financeira e comercial, partes mais tradicionais da classe média, a tecnocracia e setores da oficialidade militar. A proposta alternativa ao Estado populista defendida pela UDN, segundo Dulci (1986), podia ser considerada um projeto anti-populista de caráter liberal,<sup>23</sup> que se mantinha mais de maneira discursiva que como ação política *efetiva*, e se apresentava como dois projetos diferentes: projeto político-institucional e projeto de desenvolvimento<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> A atuação da UDN se modifica durante o período e passa da atuação governista durante o governo Dutra para uma oposição violenta durante o segundo governo Vargas, posteriormente, a UDN opta por uma forma de atuação baseada na contestação e em tendências golpistas até apoiar Jânio Quadros, e por último, a UDN volta a ocupar o lugar de oposição num contexto de radicalização política crescente e assume um papel central na articulação com os demais setores envolvidos na implantação do regime militar de 1964 e na defesa da intervenção militar como solução para o alcance da democracia.

<sup>23</sup> Otávio Dulci explica que o projeto anti-populista não existiu de maneira formalizada, escrita, seus elementos foram captados de discursos de parlamentares udenistas. Ver mais em “A UDN e o anti-populismo no Brasil”, 1986.

<sup>24</sup> Para os projetos e suas definições, ver Otávio Dulci (1986).

O projeto político institucional, mais relevante para nossos objetivos, visava atingir a vida social e atribuir a ela uma organização liberal baseada na defesa das liberdades individuais e das instituições representativas inspiradas na estrutura política da Primeira República. O discurso observado neste projeto partia em defesa de uma democracia de participação ampliada para que fosse possível a realização de uma revolução pelo voto. O populismo era visto como desvio a ser ultrapassado através do saneamento do sistema tendo em vista o alcance do ideal liberal de vida política. Para isso, o projeto anti-populista se posicionava contrariamente às práticas demagógicas, corruptas e nepotistas dos líderes populistas propondo em contraposição líderes anti-populistas como veículos de moralização dos costumes políticos através do compromisso assumido com virtudes como probidade, honestidade ou honorabilidade próprias dos ‘melhores homens’, superiores moral e intelectualmente. A realização democrática apenas seria possível através da ação das elites, que não podendo fazê-la através de meios legais poderiam optar pelos ilegais, responsáveis por enfraquecer e substituir as práticas de conciliação, de pactos e de composição por um modelo liberal de auto regulação baseado na lógica do livre mercado que valorizasse a estabilidade e não o conflito em nome da ordem e da legalidade democrática e em detrimento do cálculo político isento de pressupostos éticos ou jurídicos.

Para Maria Vitória Benevides (1981), uma contradição, em termos, teria marcado as práticas udenistas, nas quais conviveram a defesa de princípios liberais e o recurso persistente a soluções extra-legais e à “mão salvadora” dos militares, que permitiriam intervenções que significariam supostamente uma ruptura com o varguismo. A queda do Estado populista em 1964 representava assim, a vitória de um anti-populismo que permitiu a ascensão de um Estado autoritário e, com ele, a morte da

própria UDN com a extinção dos partidos em 1965 e a implantação do sistema bipartidário<sup>25</sup>.

A configuração assumida pelo sistema partidário-eleitoral depois de 1964 apresenta-se de forma peculiar quando comparada ao modelo tradicional adotado pelas ditaduras. No Brasil, como destaca Nicolau (2012), apesar das inúmeras distorções provocadas pela chegada dos militares ao poder, o modelo que prevaleceu mantinha alguns elementos do sistema representativo anterior: o Congresso permaneceu em funcionamento, o pluripartidarismo foi substituído pelo bipartidarismo encampado pelo MDB e pela ARENA e alguns cargos eletivos permaneceram sendo definidos por eleições diretas. Por outro lado, os presidentes e governadores passaram a ser referendados por eleições legislativas e os prefeitos de capitais e de áreas definidas como de interesse nacional eram escolhidos pelos governadores.

A representação política durante o regime ditatorial brasileiro foi marcada, como prática própria do autoritarismo, por mudanças legais e procedimentais casuísticas e discricionárias pautadas unicamente pelos interesses do governo militar de, por um lado, favorecer os representantes do partido de apoio ao regime, a ARENA, e, por outro, manter o controle sobre os resultados das eleições diretas que restaram. Tomando isso como base foi criada a primeira lei que regulamentava os partidos; foram criadas as sublegendas para permitir a acomodação de lideranças locais nos partidos em um mesmo pleito e também surgiram os ‘senadores biônicos’, eleitos pelo mesmo Colégio Eleitoral que escolhia os governadores, após uma derrota maciça da ARENA para o MDB nas eleições de 1974 para o Senado.

---

<sup>25</sup> Para a caracterização das práticas populistas e do Estado brasileiro pré-64 como populista, cf. O. Ianni (1968; 1975) e F. Weffort (1978). Para perspectivas críticas acerca da utilização do conceito de populismo, cf. J. Ferreira (2001).

A década de 80 trouxe de volta ao Brasil o pluripartidarismo em 1982 e com as mobilizações e pressões das Diretas Já durante os anos de 1983 e 1984, mudanças no sistema partidário foram iniciadas. A Constituição de 88 definiu a entrada dos analfabetos como parte do eleitorado e instituiu o sistema representativo proporcional de lista aberta como regra de nossas eleições. De lá para cá, inúmeros partidos surgiram, a lisura das eleições tem tido avanços importantes, as tecnologias utilizadas nas eleições garantem resultados mais rápidos e com menor chance de fraudes e erros. A questão da representatividade da classe política continua sendo uma questão debatida de forma intensa no país, assim como formas de melhoria da representação e do modelo de democracia vigente no Brasil.

Analisar a representação política no Brasil e os problemas de exclusão de certos grupos sociais não existe de forma desconectada da observação do papel dos partidos políticos enquanto agentes políticos de reprodução ou transformação das estruturas formais e simbólicas que geram efeitos sobre a representatividade e sobre a efetiva inclusão de setores marginalizados. Pensando nisso, os próximos capítulos são dedicados a entender os partidos políticos e os elementos que os definem e diferenciam em nosso país.

## **CAPÍTULO 04. SOBRE OS PARTIDOS POLÍTICOS: ELES SÃO MESMO TODOS IGUAIS?**

Se os partidos perderam suas funções de vocalização de demandas e funcionam como operadores das regras do jogo do sistema político brasileiro tenderíamos a reforçar a ideia de que os partidos tem uma atuação distorcida. Entretanto, partimos do pressuposto, com base em pesquisas feitas anteriormente (Rodrigues, 2002; 2006) de que os partidos apresentam diferenças entre si que não devem ser desconsideradas, em especial, ao tratarmos dos maiores partidos brasileiros.

Tradicionalmente, a classe política que constitui o parlamento é identificada, como já destacado no Capítulo 03, por vários elementos comuns. Além daqueles mais óbvios e já citados que compõem a imagem hegemônica da liderança político-parlamentar e que estão associados a características hegemônicas nos setores dominantes da sociedade, o perfil predominante entre os eleitos é de pessoas com altos níveis educacionais, advindas de setores economicamente privilegiados e estratégicos, com formação em áreas ligadas às atividades liberais reforçando, em especial, o bacharelismo como traço marcante da classe política tradicional.

Além disso, as trajetórias políticas dos parlamentares, apesar de distintas, possuem convergências importantes como: ocupação de cargos nas esferas federal, estadual ou municipal e ocupação de outros cargos eletivos como provas de ‘experiência’ nos assuntos públicos.

“A visibilidade que um cargo de destaque na hierarquia do serviço público propicia ao seu ocupante, aliada aos recursos de poder inerentes a essas posições, fazem com que a participação direta nos altos escalões da burocracia do Estado – em quaisquer de suas esferas –, se apresente como um dos mais tradicionais e eficientes mecanismos empregados na política brasileira para a consecução de mandatos parlamentares. Em sentido inverso, a detenção de mandato parlamentar facilita muitas vezes a conquista de postos de prestígio na hierarquia da administração pública. A alocação de parlamentares na burocracia do Estado vai depender do tipo de coalizão partidária estabelecida no âmbito municipal, estadual e/ou federal, além de contar com a experiência do congressista no trato com o Executivo e o seu conhecimento

acerca dos trâmites das ações no interior deste poder” (MESSENERG, 2007, 328).

Temos que considerar ainda a existência de rotas comuns de construção das carreiras políticas, através do acúmulo de capital em função de tradição familiar na política, pela participação ativa em segmentos representativos de categorias profissionais como sindicatos e entidades de classe, pela atuação de destaque e/ou militância em movimentos sociais ou entidades da sociedade civil.

O reconhecimento de que existe uma ‘homogeneidade’ entre os eleitos demanda também uma análise mais detalhada sobre as nuances existentes nas trajetórias e nas atuações político-parlamentares dos eleitos de forma a compreender quais fatores ou clivagens poderiam ser considerados pontos de distanciamento ou de diferenciação entre os parlamentares brasileiros. Apesar de tantas características comuns, o que diferencia os parlamentares de diferentes partidos?

Este capítulo é dedicado a responder essa questão. De forma bastante sintética, nossos resultados indicam que existem diferenças mais ou menos significativas entre os partidos quando tratamos dos aspectos relacionados à: 1. Recrutamento político: ocupação dos parlamentares e fontes de capital político; 2. Perfil socioeconômico: regiões, níveis educacionais e formações acadêmicas; 3. Fidelidade partidária: características de filiações anteriores. Por outro lado, aspectos ligados às atividades desenvolvidas no interior da estrutura partidária e de organização dos trabalhos legislativos como tipos de proposições e comissões, condição nas comissões e situação das proposições não se apresentaram como variáveis de diferenciação entre os partidos analisados. Dessa forma, os partidos apresentam padrões semelhantes de distribuição entre número de mandatos como deputado federal, ocupação de outros cargos eletivos e

atividades desempenhadas dentro dos partidos. A seguir, apresentaremos esses resultados de forma mais detalhada.

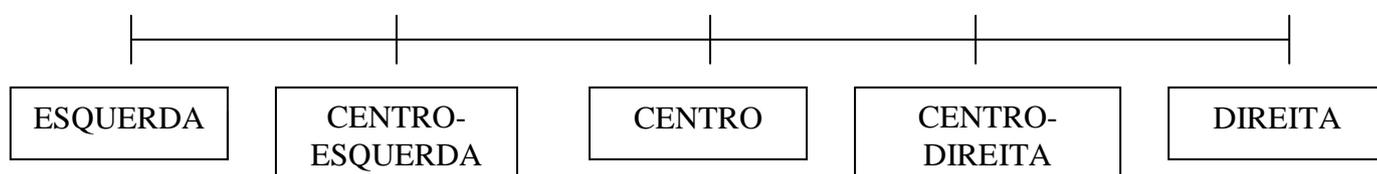
Analisando a composição sócio ocupacional dos partidos que compuseram a bancada da Câmara dos Deputados nas 50<sup>a</sup> e 52<sup>a</sup> legislaturas, é possível observar a existência de relações entre os partidos políticos e os grupos sociais de maneira suficiente para apontarmos semelhanças e diferenças entre os principais partidos analisados. Na linha defendida por Leôncio Martins Rodrigues (2002a, 2002b, 2006), acreditava-se que existam diferenças significativas na composição dos partidos e que esse fato poderia ter influência também nas posições políticas, programáticas e ideológicas assumidas em alguns casos pelos diferentes partidos, em contraposição à crítica comumente feita na literatura sobre partidos no Brasil de que nosso sistema partidário seria caracterizado pelo amorfismo e pela indefinição ideológica e programática.

Partindo disso, analisamos sete partidos (PFL, PP, PMDB, PSDB, PT, PTB e PDT) que juntos perfaziam 91,4% da bancada da 50<sup>a</sup> legislatura e 81% da bancada da 52<sup>a</sup> legislatura. A suposição era a de que a composição social de cada partido seria caracterizada pela predominância de grupos que tivessem suas origens e *status* socioeconômico relacionados aos partidos mais próximos de suas convicções ideológicas e interesses pessoais. Os resultados da análise corroboraram essas hipóteses e suposições. Ressalta-se, entretanto, que a confirmação desses pressupostos não implica admitir que os partidos possuam bancadas homogêneas e que não haja sobreposição de grupos em diferentes partidos, ou seja, o grupo dos empresários, por exemplo, está distribuído em vários partidos, embora sua concentração varie entre eles.

Dessa forma, a tendência de que os empresários e pessoas com níveis educacionais e renda mais alta estivessem mais presentes nos partidos localizados à direita do espectro ideológico, que as classes médias, de trabalhadores e populares estivessem mais a esquerda e que o centro fosse composto por menos empresários que a direita e por menos indivíduos das classes médias e baixas que a esquerda, foi confirmada, conforme observaremos.

Os partidos políticos, como ressaltado anteriormente, serão nossos referenciais de análise da atuação política dos parlamentares nas 50ª e 52ª legislaturas. Foram considerados na análise todos os partidos que atuaram nas duas legislaturas. Entretanto, para viabilizar a análise esses partidos serão em muitos momentos agregados em blocos com base em posições ideológicas (centro; esquerda e centro-esquerda e direita e centro-direita) ou daremos destaque aos principais partidos com maiores percentuais de representação na Câmara (PSDB, PMDB, PFL, PT, PDT, PTB e PP), quando for mais adequado para a análise.

Para a classificação de cada um dos partidos, foi considerada a posição ocupada pelos partidos no espectro ideológico representada por um *continuum* esquerda/direita. Em nossa análise o espectro ideológico assume a seguinte forma:



O uso do *continuum* esquerda-direita é, frequentemente, questionado como instrumento de análise pertinente. As alegações desfavoráveis ao uso do espectro estão ligadas à ideia muito difundida de que a divisão esquerda *versus* direita teria sido

superada no campo político e que os partidos, no caso brasileiro, seriam ‘indiferenciados’ ideologicamente. Dessa forma, seria muito difícil localizar os partidos brasileiros de forma adequada entre a esquerda e a direita. São usados como argumentos em defesa dessa tese exemplos da existência de inúmeras coligações que seriam ideologicamente incoerentes, em que partidos situados em posições opostas do espectro formariam coligações durante os períodos eleitorais que se estendem, em muitos casos, para a participação conjunta dos partidos coligados no exercício de governo<sup>26</sup>. Outro argumento presente nas críticas ao espectro ideológico diz respeito à migração intensa de parlamentares entre diferentes partidos e à existência de indisciplina partidária nas votações congressuais.

Estudos realizados na ciência política brasileira problematizam esses diagnósticos acerca do sistema partidário no Brasil. Segundo Kinzo (1993, apud CARREIRÃO, 2006):

“(…) pelo menos os partidos mais importantes, como o PMDB, PFL, PSDB, PPR, PT, PDT e PTB, têm tomado posições diferenciadas, e seus posicionamentos tem manifestado razoável continuidade indicando uma possível fixação de seus perfis. Embora a coesão interna ainda seja precária na maioria dos partidos e apesar da forte fragmentação que caracteriza o sistema partidário, já existem alguns condutos ou espaços ideológicos-partidários capazes de balizar a luta político-eleitoral” (KINZO, 1993 apud CARREIRÃO, 2006, 138).

Em relação à disciplina partidária, Limongi e Argelina (1999) chegaram a resultados que indicam a existência de uma forte previsibilidade nas votações dos parlamentares ligada ao partido ao qual pertencem. Dessa forma, as votações no Congresso se dariam em consonância com as orientações partidárias. Nesse sentido:

“Os partidos apresentaram considerável coesão media no período como um todo. (...) O quadro que emerge da análise revela um padrão de coalizões partidárias que é coerente com a disposição dos partidos num continuum ideológico. Podemos falar tranquilamente em partidos de direita, centro e esquerda” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, 75 apud CARREIRÃO, 2006, 139).

---

<sup>26</sup> Carreirão, 2006.

Outra análise que merece destaque e que será utilizada na tese, diz respeito à composição social dos partidos políticos. A pesquisa de Rodrigues (2002) aponta a existência de diferenças relevantes na composição dos partidos, o que indica, em consequência, possibilidades de *ethos* diferenciados entre as diferentes agremiações. Considerando os argumentos expostos brevemente e considerando os objetivos de nossa pesquisa defendemos a pertinência do uso do espectro ideológico como ferramenta útil na análise da existência ou não de diferenças ligadas à posição ideológica ocupada pelos partidos na atuação parlamentar das mulheres na Câmara dos Deputados.

Considerando os partidos ativos nos períodos analisados, nosso espectro assumiria a seguinte forma:

Tabela 02. Distribuição dos partidos por blocos ideológicos

BLOCO IDEOLÓGICO	FHC	Freq.	%	LULA	Freq.	%
<b>CENTRO</b>	PMDB	130	20%	PMDB	100	16%
<b>DIREITA E CENTRO-DIREITA</b>	PFL/DEM	113	18%	PFL/DEM	72	11%
	PP/PPB/PPR	108	17%	PMR/PRB	1	0%
	PR/PL/PRONA	10	2%	PP/PPB/PPR	64	10%
	PSC	2	0%	PR	1	0%
	PSD	4	1%	PR/PL/PRONA	48	8%
	PSDB	108	17%	PSC	7	1%
	PSL	2	0%	PSDB	75	12%
	PTB	32	5%	PSL	1	0%
	PTN	1	0%	PTB	54	9%
	PTR	1	0%	PTC	1	0%
<b>ESQUERDA E CENTRO-ESQUERDA</b>	PCdoB	10	2%	PCdoB	12	2%
	PDT	31	5%	PDT	28	4%
	PMN	3	0%	PPS	20	3%
	PPS	2	0%	PSB	34	5%
	PSB	18	3%	PSOL	7	1%
	PT	59	9%	PT	95	15%
	PV	2	0%	PV	7	1%
<b>TOTAL</b>	<b>TOTAL</b>	<b>636</b>	<b>100%</b>	<b>TOTAL</b>	<b>627</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria

A classificação dos partidos em cada uma das posições definidas teve como base a análise dos pontos ideológicos e programáticos existentes nos documentos, programas e diretrizes dos partidos e classificações feitas por outros autores e autores da literatura sobre partidos no Brasil. É possível verificar a existência de alguns grandes temas e questões que aparecem de forma ou menos objetiva como diretrizes e valores defendidos pelos partidos, principalmente, em relação a temas ligados ao papel do Estado e sua relação com a economia de mercado e defesa de interesses de grupos sociais específicos.

Os partidos são considerados situados mais à esquerda do espectro quando possuem, de forma geral e mais ampla, características relacionadas à defesa de projetos políticos mais próximos do estatismo e da crença na interferência estatal como forma legítima de ação do Estado. Geralmente, os partidos de esquerda contam com setores de base, movimentos sociais e de trabalhadores em suas militâncias, e defendem propostas sociais classificadas como mais progressistas do que os partidos de direita, por exemplo, em relação aos direitos das mulheres, dos homossexuais e de outros setores marginalizados da sociedade como negros, movimentos de trabalhadores sem-terra e sem-teto, por exemplo. No plano econômico, há uma tendência dos partidos de esquerda em defenderem políticas de distribuição de renda e de combate à pobreza e marginalização como forma de superarem a desigualdade social e econômica.

Os partidos são localizados mais à direita em nossa análise quando são observados os seguintes elementos: defesa do liberalismo econômico, e, com muita ênfase defesa do Estado Mínimo como forma adequada de ação do Estado, ou seja, partidos mais à direita defendem uma diminuição sistemática da interferência do Estado na economia e do tamanho da estrutura estatal. Suas bandeiras estão mais relacionadas a

setores e valores tradicionais da sociedade, contendo uma grande interface o conservadorismo religioso, político e militar, por exemplo. Em contraposição aos partidos situados mais à esquerda do espectro, partidos de direita defendem, como projeto econômico, o desenvolvimento das forças produtivas e sociais através do incentivo ao desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, à geração de emprego e ao aumento do fluxo de capital que potencializa o mercado consumidor, diminuindo a desigualdade entre os indivíduos.

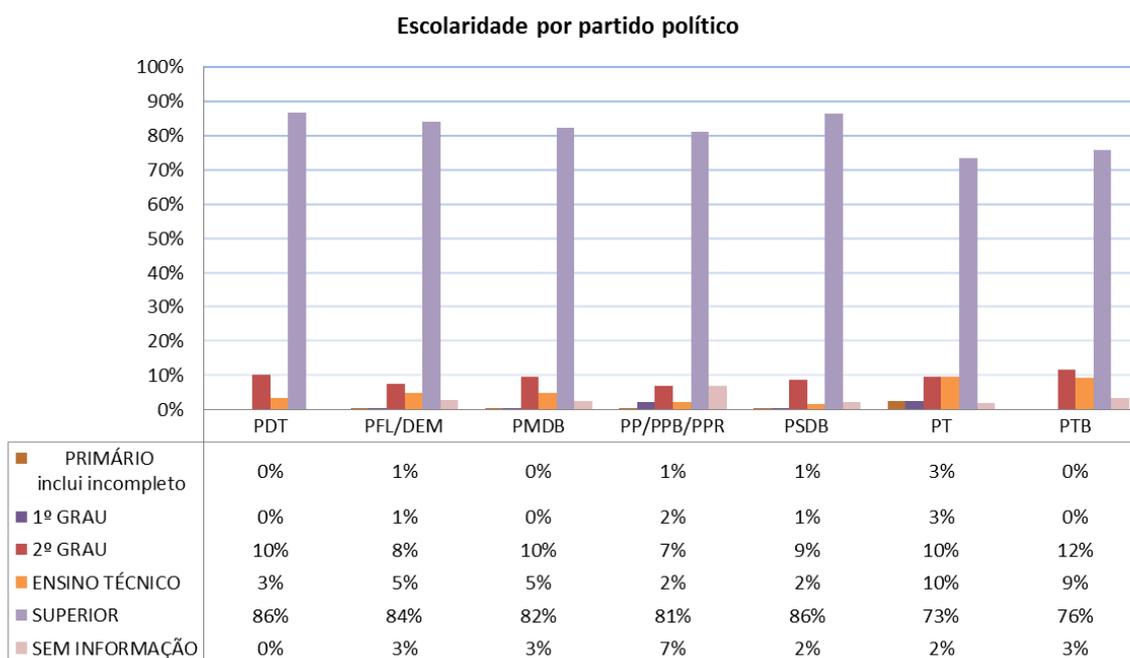
Obviamente, essa divisão possui um caráter esquemático e não pretende atribuir uma estabilidade ideológica a todos os partidos posicionados em um ou outro extremo do espectro. O pensamento político e a história das ideias políticas possuem uma dinâmica histórica e os esquemas de classificação entendidos como válidos em um momento histórico, podem perder força em momentos seguintes. E, além disso, posicionar um determinado partido no espectro ideológico, não implica afirmar que a atuação deste mesmo partido será sempre ‘coerente’ ou previsível em função de um conjunto de ideias que permeia sua história política e simbólica.

A posição de um partido ao longo do espectro é variável e contingente, o posicionamento de um partido pode ser diferente do que prevaleceria em sua ideologia quando consideradas questões específicas, por exemplo. Dessa forma, apesar de existir uma tendência a observar qual posição determinados partidos ocupam, não é possível usar esse princípio de diferenciação como elemento permanente de caracterização da atuação das diferentes organizações partidárias, o que não invalida o uso desses “princípios de visão e de divisão”, nos termos de Bourdieu (2006; 1989), como instrumento de análise da construção simbólica do imaginário político-partidário no Brasil.

a. *Escolaridade e formação acadêmica*

Quando consideramos a escolaridade dos deputados por partido político observamos, como já demonstrado no Capítulo 2 a prevalência em todos os partidos de parlamentares com nível superior. Entretanto, quando observamos os demais níveis educacionais é possível perceber que a proporção de indivíduos que possuem os menores níveis educacionais “primário e primário incompleto” e o “primeiro grau” aumenta no PT (6%) e no PP (3%), em relação aos demais partidos. Assim como o PT também teria entre suas fileiras mais parlamentares com nível técnico (10%). O que demonstra uma característica marcada não por divisões ideológicas e sim por formas de recrutamento específicas.

Gráfico 03. Distribuição de escolaridade por partido político



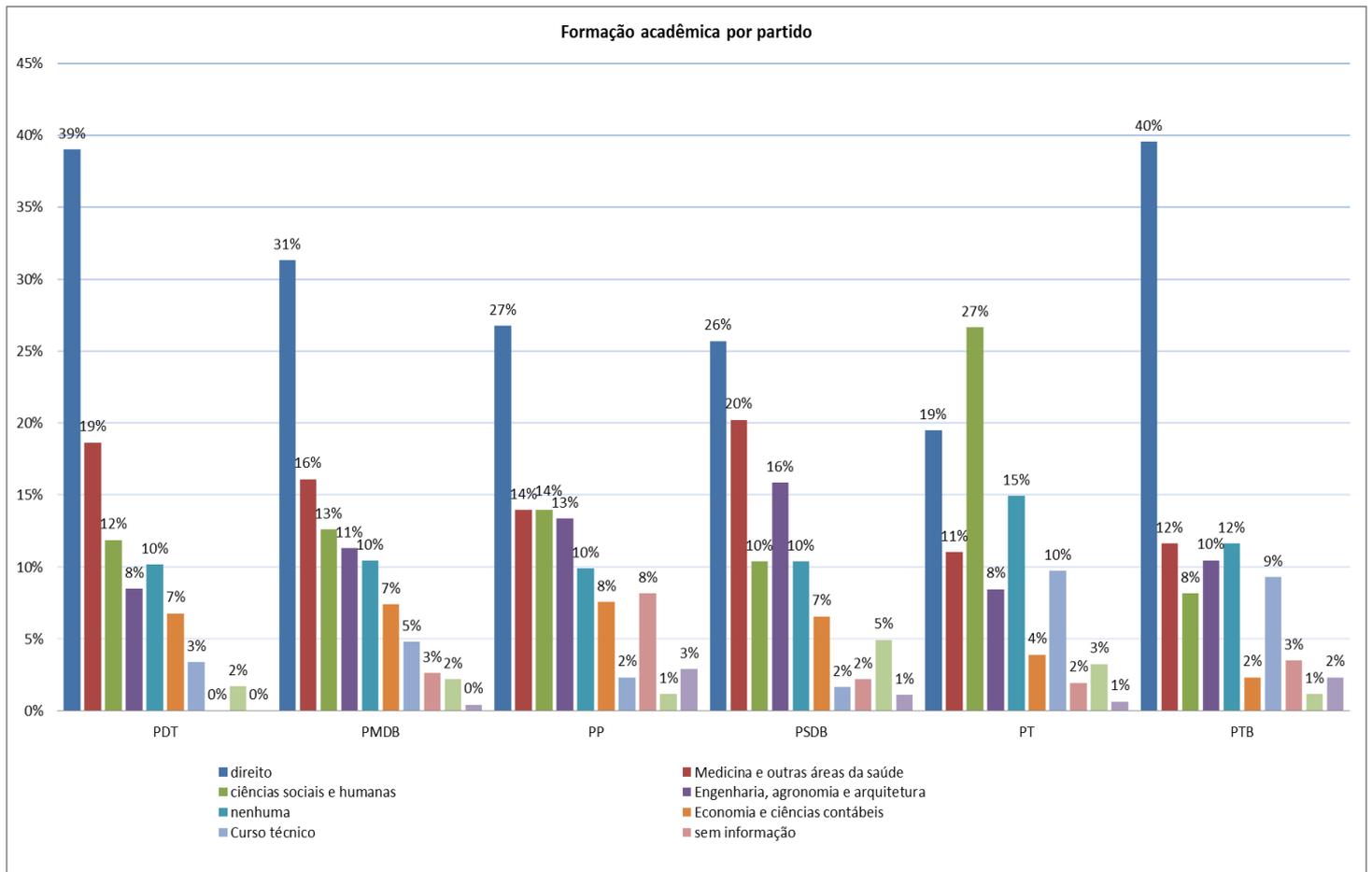
Fonte: Banco de dados da pesquisa

Entretanto, quando abrimos as informações de quem são os parlamentares que tem apenas o primário, por exemplo, verificamos que eles possuem perfis bastante diferentes quando consideramos os partidos aos quais pertencem e suas ocupações

profissionais. Temos a mesma quantidade de observações para os parlamentares com escolaridade *primário* e que são agricultores e/ou trabalhadores rurais (3 obs.) e empresários (3 obs.), no entanto, o primeiro grupo pertence inteiramente ao PT e o segundo grupo está distribuído entre PFL, PP e PSDB, o que indica que a escolaridade sozinha não indica que esses parlamentares pertençam a categorias profissionais caracterizadas por rendas mais baixas e que a associação menor escolaridade/menor renda está relacionada com o partido ao qual o parlamentar pertence.

Ao observarmos a distribuição pelos principais partidos das formações acadêmicas, observamos que, embora o Direito apareça como formação predominante na maioria dos partidos, percebemos algumas variações significativas conforme pode ser observado no Gráfico 04. Na maioria dos partidos, o curso de Direito aparece com uma maior incidência que os demais, a exceção para isso é o PT, em que os cursos prevaletentes são aqueles ligados às ciências sociais e humanas (27%), seguidos do direito (19%), e em terceiro lugar, também divergindo dos demais, temos a categoria “nenhuma” formação acadêmica constituída por 15% dos parlamentares do PT.

Gráfico 04. Distribuição dos parlamentares por formação acadêmica e partidos políticos



Fonte: Banco de dados da pesquisa

Essas variações não são suficientes para afirmarmos que existem perfis significativamente diferentes no que diz respeito às formações acadêmicas, o PT surge aqui como exceção entre os principais partidos. De qualquer forma, vale observar que, nos blocos ideológicos das duas legislaturas analisadas, quando consideramos a totalidade dos partidos políticos, os cursos com maior ou menor independência em relação aos partidos corroboram algumas conclusões existentes sobre possíveis diferenças nas formas de recrutamento entre partidos de esquerda e de direita. Com base nos testes de significância<sup>27</sup>, os partidos de *esquerda e centro-esquerda* apresentam um

27 na pesquisa foi utilizado o teste do qui-quadrado para calcularmos duas situações: verificar se a frequência com que um determinado acontecimento observado em uma amostra se desvia significativamente ou não da frequência com que ele é esperado e comparar a distribuição de diversos

grau de dependência maior nos cursos técnicos e nas ciências sociais, enquanto nos partidos de *direita e centro-direita* a relação é mais significativa quando observamos os cursos de engenharia e as formações militares, assim como observamos uma maior independência em relação aos parlamentares com nenhuma formação.

Tabela 03. Distribuição dos parlamentares por formação acadêmica e blocos ideológicos

BLOCO IDEOLÓGICO	CENTRO	DIREITA E CENTRO-DIREITA	ESQUERDA E CENTRO-ESQUERDA	TOTAL
<b>FORMAÇÃO ACADÊMICA</b>				
Ciências Naturais, Física e Matemática	+0	+1	+4	30
Ciências Sociais e humanas	+1	-8	+12	190
Curso Técnico	-1	-1	+4	68
Direito	+3	+0	-4	341
Economia e Ciências Contábeis	+0	+0	-1	76
Engenharia, Agronomia e Arquitetura	-1	+9	-14	130
Formação Militar em carreiras das Forças Armadas e Polícia	-4	+9	-7	15
Medicina e outras áreas da Saúde	+0	-1	+1	173
Nenhuma	-1	+0	+3	123
Sem informação	-1	+3	-3	34
<b>Total</b>	<b>218</b>	<b>669</b>	<b>293</b>	<b>1180</b>

Fonte: Banco de dados da pesquisa

#### *b. Ocupações profissionais*

Quando replicamos a mesma análise por partido e bloco ideológico para as ocupações profissionais, temos resultados diferentes daqueles encontrados nas formações acadêmicas. A significância da relação entre bloco e ocupação é maior, como pode ser observado na tabela abaixo, o que também contribui para reforçar uma série de estereótipos sobre diferenças na composição dos partidos políticos/blocos ideológicos.

---

acontecimentos em diferentes amostras, a fim de avaliar se as proporções observadas destes eventos mostram ou não diferenças significativas ou se as amostras diferem significativamente quanto às proporções desses acontecimentos.

Nos partidos de *esquerda* perde força a classe dos empresários, em contraposição à grande incidência de técnicos de diferentes áreas e agricultores e/ou trabalhadores rurais. Enquanto nos partidos de *direita*, observamos a dinâmica inversa: os empresários tem uma maior incidência nessas legendas, enquanto as ocupações ligadas aos técnicos de diversas áreas e a agricultura tem significância negativa.

Tabela 04. Distribuição dos parlamentares por ocupação profissional e blocos ideológicos

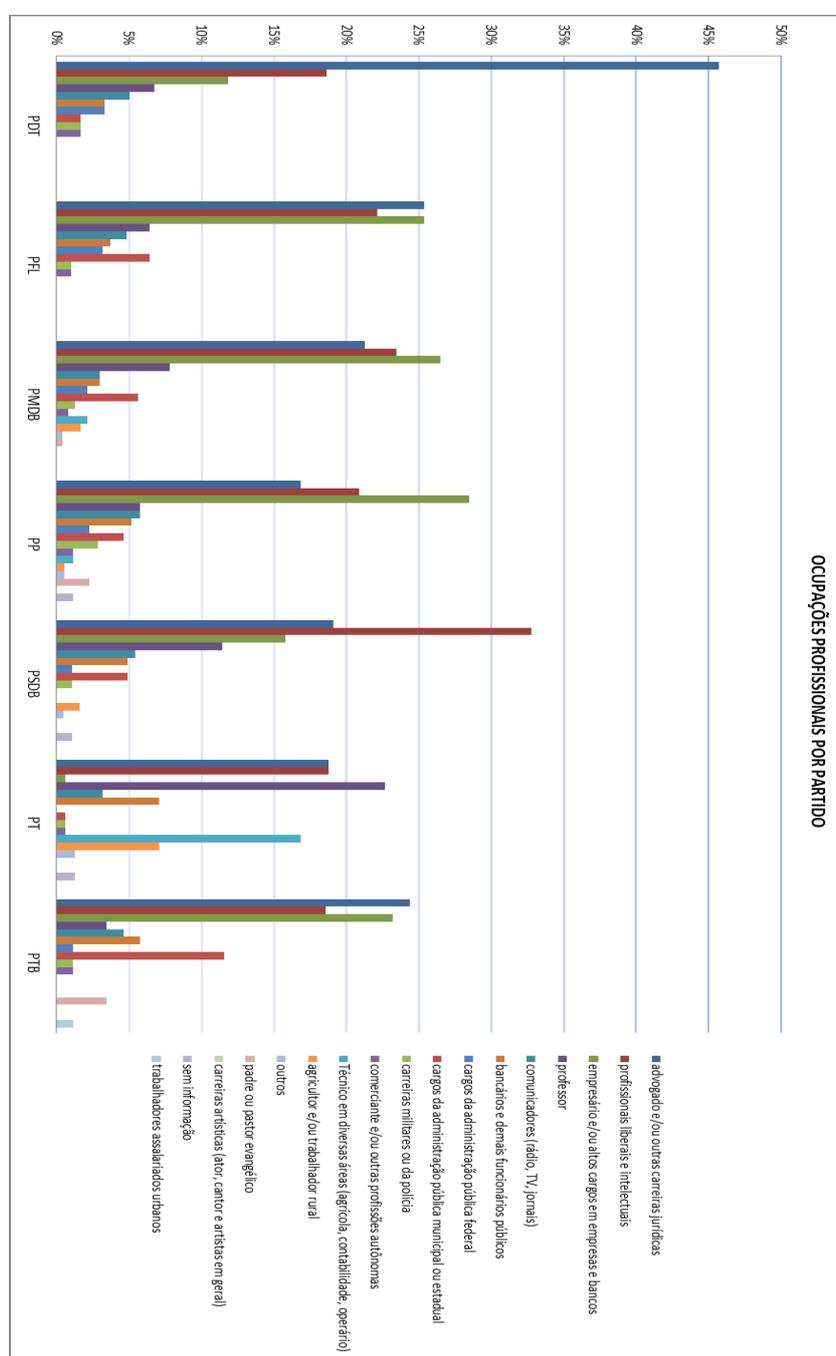
BLOCO IDEOLÓGICO	CENTRO	DIREITA E CENTRO-DIREITA	ESQUERDA E CENTRO-ESQUERDA	TOTAL
<b>OCUPAÇÕES PROFISSIONAIS</b>				
Advogado e/ou outras carreiras jurídicas	+0	+0	+0	243
Agricultor e/ou trabalhador rural	+0	-2	+8	22
Bancários e demais funcionários públicos	-1	+0	+3	77
Cargos da Administração Pública Federal	+0	+0	+0	73
Cargos da Administração Pública Estadual e Municipal	+0	+0	-1	340
Carreiras artísticas (ator, cantor e artistas em geral)	+0	-1	+5	3
Carreiras militares e da polícia	+0	+1	+0	25
Comerciante e/ou outras profissões autônomas	+0	+0	+0	25
Comunicadores (rádio, TV e jornais)	+0	+1	-2	80
Empresário e/ou altos cargos em empresas e bancos	+2	+5	-23	334
Outros	+0	+0	+2	8
Padre ou pastor evangélico	+0	+0	+0	22
Professor	+0	-2	+5	225
Profissionais liberais e intelectuais	+0	+0	+0	306
Sem informação	-1	+0	+0	7
Trabalhadores assalariados urbanos	+0	+0	+2	3
Técnico em diversas áreas (agrícola, contabilidade, operário)	-1	-5	+19	54
<b>TOTAL</b>	<b>347</b>	<b>1059</b>	<b>441</b>	<b>1847</b>

Fonte: Banco de dados da pesquisa

Observando as diferenças entre os partidos, encontramos resultados distintos condizentes com perfis sabidamente predominantes entre os principais partidos. Enquanto no PDT os advogados são ampla maioria, no PFL e no PTB eles aparecem

lado a lado com os empresários. No PSDB observamos que os profissionais liberais e intelectuais constituem o setor majoritário, enquanto no PP, os empresários prevalecem. O PT apresenta uma distribuição um pouco mais equilibrada entre as ocupações, entretanto, quando consideramos o maior grupo temos como resultado a prevalência dos professores. Além disso, um outro dado relevante é a presença de agricultores e técnicos de diferentes áreas proporcionalmente mais alta em relação ao verificado nos demais partidos.

Gráfico 05. Distribuição dos parlamentares por ocupação profissional e partidos políticos



Com base no exposto, é possível afirmar que a maioria das ocupações e formações acadêmicas está relacionada a carreiras identificadas como pertencentes a um grupo minoritário na sociedade composto por profissionais detentores de alto capital social: membros da área jurídica, profissionais liberais e médicos. Mesmo com uma maior variação entre as ocupações, a maioria dos parlamentares que ocupa cargos municipais/estaduais ou são empresários advém dessas formações acadêmicas e é comum que suas áreas de atuação não estejam restritas apenas ao exercício de sua profissão acadêmica.

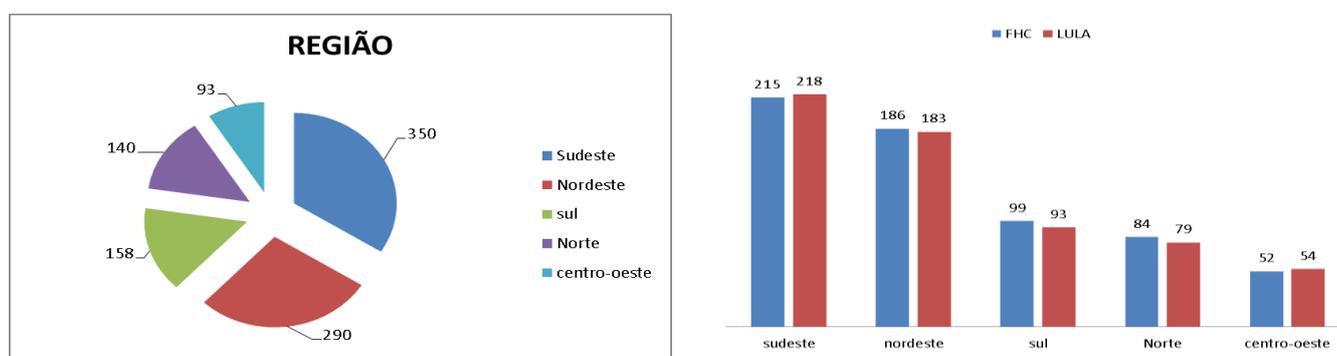
Essa lógica de valorização/desvalorização de determinadas profissões/ocupações, embora seja profundamente marcada pela predominância de um perfil específico, apresenta variações entre os partidos e blocos ideológicos que podem ou privilegiar a ascensão de diferentes setores das classes mais altas ou serem mais abertos para ‘perfis desviantes’ abrindo espaço para carreiras com menor capital educacional associado, como é o caso do PT, por exemplo.

Isso significa assumir que os padrões de recrutamento entre esquerda e direita tendem a se diferenciar. Nesse sentido, partidos mais conservadores teriam maior prevalência de um perfil ligado a profissões universitárias liberais e ocupações mais distribuídas entre atividades empresariais. Por outro lado, existiria um perfil mais “inclusivo e pluralista” (MARENCO & SERNA, 2007) nos partidos de esquerda com uma proporção maior de classes médias e trabalhadoras.

*c. Regiões e sexo*

Um outro aspecto importante a ser observado é a força das regiões na representação da Câmara. De forma geral, como pode ser observado no Gráfico 01, o perfil geográfico dos deputados observado nas duas legislaturas analisadas indica a prevalência de representantes da região Sudeste equivalendo a 34% dos deputados (350 representantes), o que se apresenta como característica geral do sistema de representação proporcional no Brasil devido à concentração populacional dos estados que compõem a região. Ao analisarmos as duas legislaturas, não foi encontrada também discrepância na distribuição entre as regiões conforme pode ser observado abaixo.

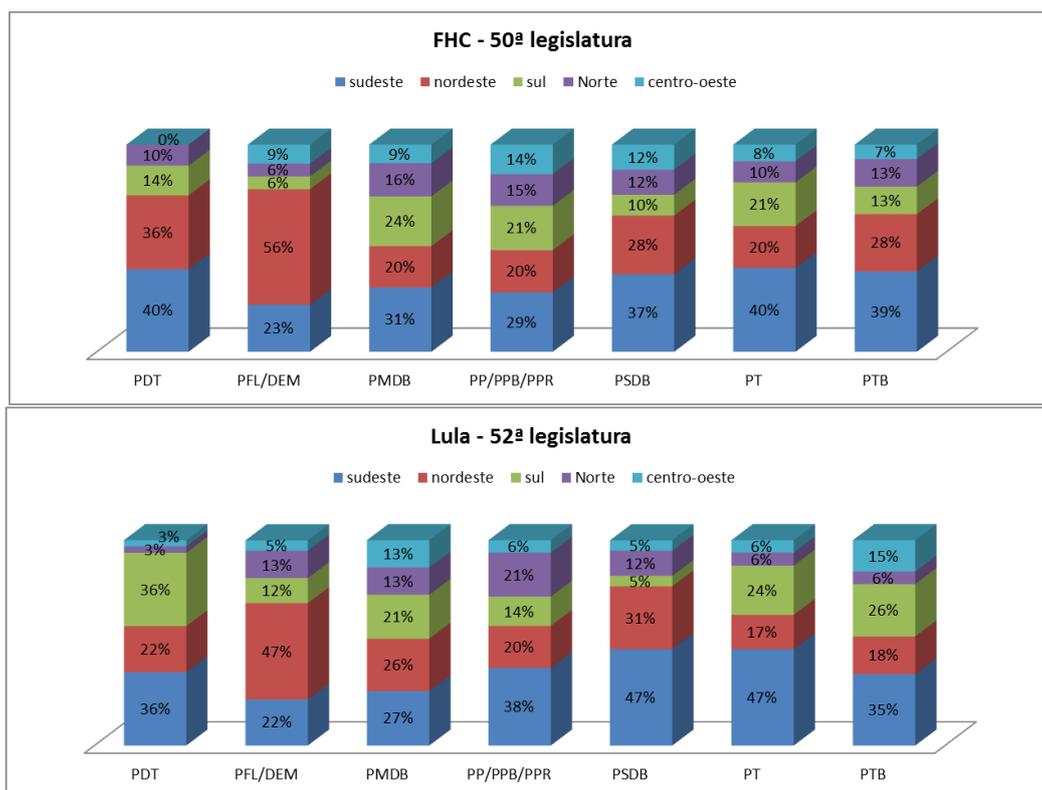
Quadro 03. Distribuição dos parlamentares por região e legislatura



Fonte: Banco de dados da pesquisa

Observamos ainda a existência de diferenças regionais entre os partidos, também já verificadas em outras análises sobre as bases regionais dos partidos: nesse sentido, os partidos tem suas maiores bancadas advindas do Sudeste, com exceção do PFL que tem a maioria dos seus parlamentares oriundos dos estados do Nordeste nas 50<sup>a</sup> e 52<sup>a</sup> legislaturas.

Gráfico 06. Distribuição dos parlamentares por região, partidos e legislaturas



Fonte: Banco de dados da pesquisa

Além de informações biográficas como local de origem, formação acadêmica e profissões dos deputados consideradas nas 50ª e 52ª legislaturas, foram coletados dados referentes à trajetória política dos parlamentares. Nesse sentido, foram buscadas informações sobre os partidos políticos aos quais os deputados pertencem, suas carreiras políticas e as posições ocupadas por eles no campo político, de forma mais geral, permitindo a observação de quais as semelhanças e disparidades existentes entre os parlamentares que atuaram na Câmara nos períodos selecionados.

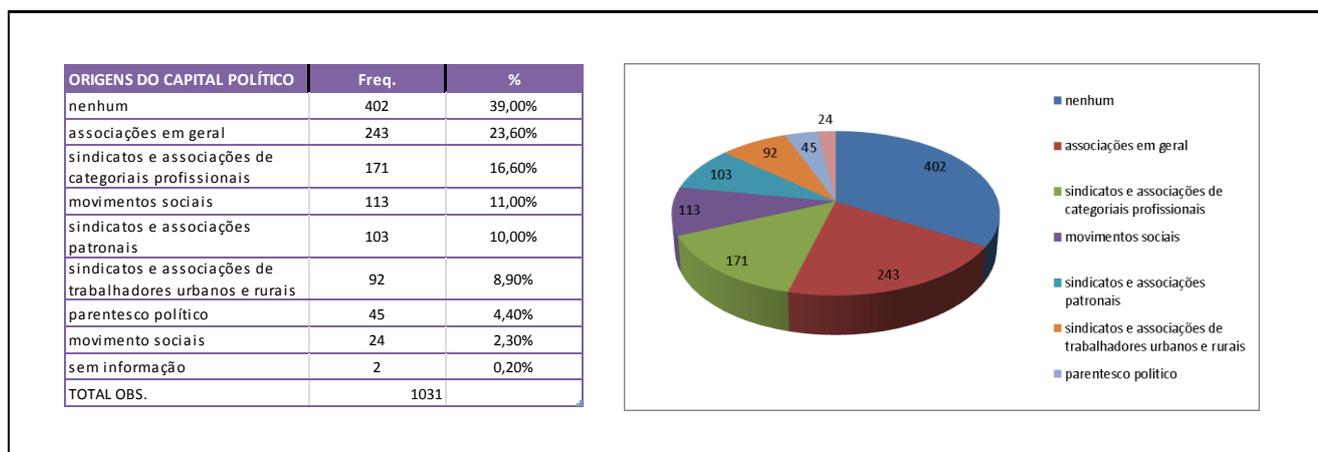
#### *d. Origens do capital político*

A relevância dos dados sobre os cargos ocupados previamente pelos parlamentares está centrada no mapeamento das origens e dos meios de acumulação de capital político por parte dos deputados. Saber a quais cargos, entidades e organizações da sociedade civil os parlamentares pertenceram é um importante ponto de partida para

o estabelecimento de correlações entre grupos sociais e interesses aos quais se vincula, relações com o partido ao qual pertencem e relações existentes entre suas formas de atuar e temas e questões que defendem.

De acordo com os dados da pesquisa, quando consideradas as origens do capital político observamos uma predominância de parlamentares que não haviam ocupado *nenhum* cargo perfazendo 39% dos deputados, em seguida temos as posições em *associações em geral* com 23%, seguidas dos *sindicatos e associações de categorias profissionais* com 16% dos cargos já ocupados pelos deputados, como pode ser observado de forma mais detalhada no quadro abaixo.

Quadro 04. Distribuição dos parlamentares por origens do capital político



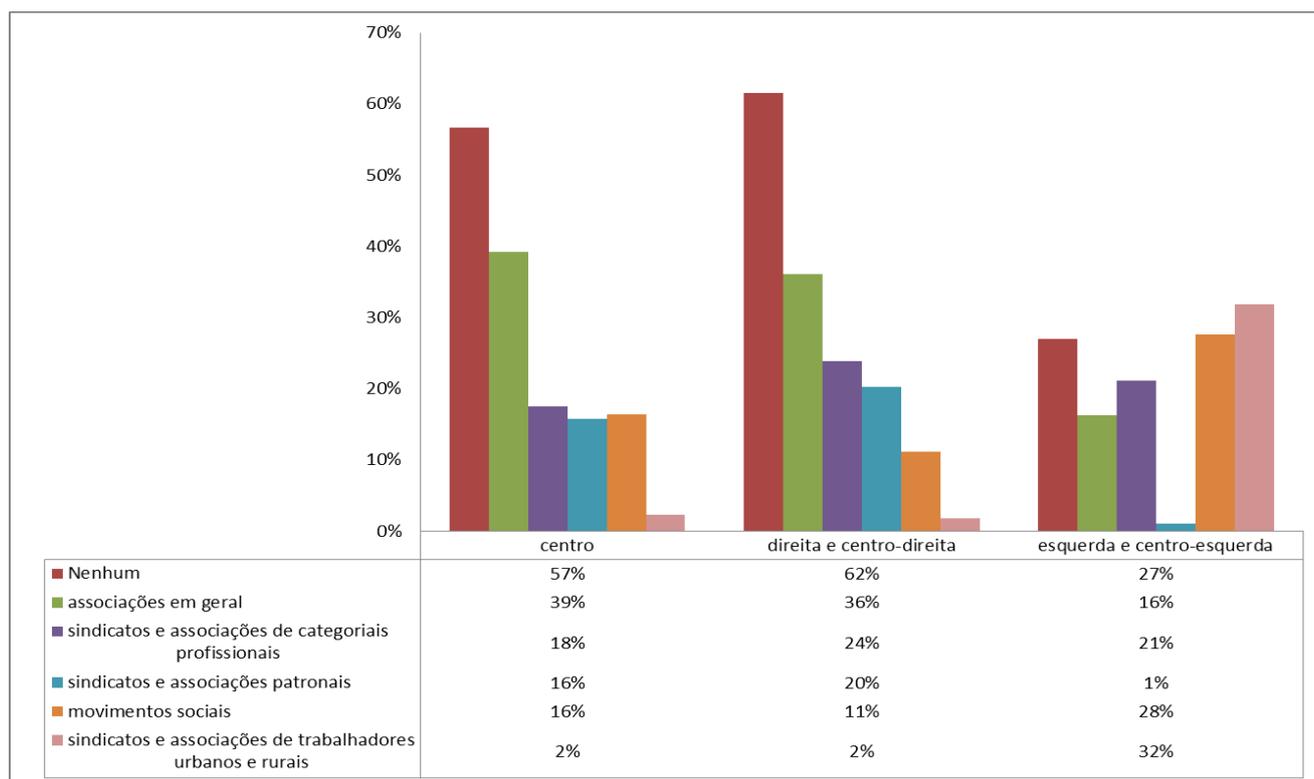
Fonte: Banco de dados da pesquisa

Os dados apresentados nos levam a algumas observações. Em primeiro lugar, mais de um terço dos parlamentares (39%) tem fontes de capital político que não advém da participação em organizações mais estruturadas da sociedade civil. O capital político desses parlamentares pode estar associado a diferentes aspectos como trajetórias individuais de destaque nos meios de comunicação como radialistas, repórteres, cantores, atores e outras figuras conhecidas na mídia ou ainda por pertencerem a clãs

familiares com atuação tradicional na política. A força política pode advir ainda de uma atuação destacada nas estruturas internas do partido que em função de um caráter de militância o elevaria à condição de um ‘quadro’ partidário reconhecido por seus pares. E, por último, em função da ocupação de cargos públicos nas diferentes esferas de governo associando capital político à experiência na gestão pública e no trato com as políticas públicas.

Realizada a análise em relação às diferentes origens de capital político, os resultados encontrados reafirmam diferenças nos blocos em relação às trajetórias dos parlamentares de diferentes partidos. Enquanto nos partidos de esquerda, podemos observar uma tendência de concentração dos parlamentares em *sindicatos e associações de trabalhadores urbanos e rurais* (32%), seguido da participação em *movimentos sociais* (28%), nos partidos de centro e direita, a maioria dos parlamentares não participou de nenhuma associação coletiva (57% e 62%, respectivamente), o que pode indicar uma menor valorização da participação em associações coletivas como forma de acúmulo de capital. Em segundo lugar, nos blocos de centro e direita, aparecem as *associações em geral* que contemplam uma ampla gama de diferentes associações incluindo as religiosas, associações de bairro, associações municipalistas, entre outros.

Gráfico 07. Distribuição das origens de capital político por blocos ideológicos



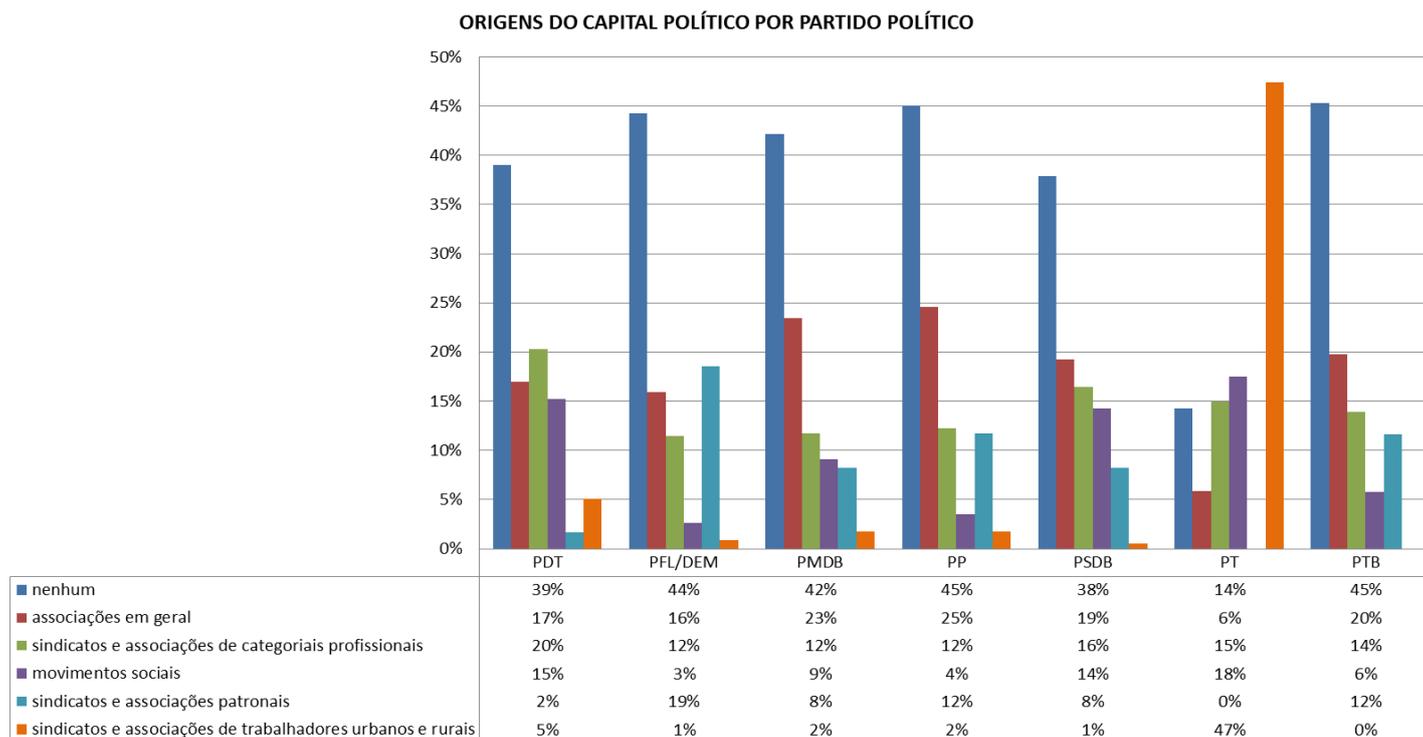
Fonte: Banco de dados da pesquisa

Os *sindicatos e associações patronais* aparecem claramente mais concentrados nos blocos de direita e centro, o que demonstra trajetórias diferenciadas entre os parlamentares dos diferentes blocos ideológicos na construção de suas redes de apoio e na construção de sua identidade enquanto representantes de determinados interesses sociais. Dessa forma, a formação das lideranças dos blocos de esquerda e direita/centro segue, portanto, padrões bastante diferenciados, segundo os dados encontrados.

A distribuição das origens de capital político pelos principais partidos corrobora nossas suposições de que haveria concentrações mais altas de determinados perfis nos diferentes partidos. No caso dos *sindicatos e associações patronais* o partido com maior percentual é o PFL, seguido do PP e PTB, partidos onde tradicionalmente temos uma maior participação de representantes de setores empresariais. Por outro lado, quando consideramos os *sindicatos e associações de trabalhadores urbanos e rurais*, 47% da

bancada do PT passou por essas entidades, um percentual muito acima do verificado nos demais partidos, apontando claramente uma diferença na trajetória dos parlamentares petistas.

Gráfico 08. Distribuição dos parlamentares por origens do capital político e partidos políticos



Fonte: Banco de dados da pesquisa

A participação em *movimentos sociais* aparece com maior força no PT, PSDB e PDT, partidos com tradições de recrutamento que incluem o movimento estudantil secundarista e universitário e os movimentos vinculados a pautas de reivindicação por melhoria das condições sociais no meio urbano e rural como movimentos de luta por melhores condições de moradia, pelas reformas agrária e urbana, movimentos de mulheres, negros, entre outros.

A categoria *nenhum* prevalece em todos os partidos, exceto no PT, em que o percentual verificado também difere bastante dos percentuais dos demais partidos. Quando consideramos as associações em geral o mesmo fenômeno se repete indicando

uma participação mais estruturada e ligada a determinadas pautas entre os parlamentares do PT em relação aos demais, considerando que a categoria associações em geral inclui uma ampla gama de grupos dispersos e com demandas específicas como entidades religiosas, associações de prefeitos, entidade de caráter cultural e assistencial em geral, entre outros.

Olhando de forma mais depurada, ao cruzarmos as origens de capital político com as ocupações profissionais dos parlamentares são encontrados dados bastante interessantes, como podemos observar na tabela abaixo. A convergência entre o tipo de ocupação profissional e as origens do capital político dos parlamentares é significativamente alta nos *agricultores e trabalhadores rurais* e nos *técnicos de diferentes áreas*, nos *empresários*, nos *profissionais liberais* que, respectivamente tem suas trajetórias mais vinculadas à participação em *sindicatos e associações de trabalhadores urbanos e rurais*, em *sindicatos e associações patronais* e em *sindicatos e associações de categorias profissionais* demonstrando claramente uma coerência na trajetória dos parlamentares quando consideramos os vínculos existentes com determinados grupos e interesses sociais.

Tabela 05. Distribuição das origens de capital político por ocupações profissionais

ORIGENS DO CAPITAL POLÍTICO OCUPAÇÕES PROFISSIONAIS	Agricultor e/ou trabalhador rural	Empresários e/ou altos cargos em empresas e bancos	Profissionais liberais e intelectuais	Técnicos em diversas áreas (agrícola, contabilidade, operário)	TOTAL
Sindicatos e associações patronais	+0	+9	-5	-2	100
Sindicatos e associações de trabalhadores urbanos e rurais	+7	-4	-2	+33	61
Associações em geral	-1	+2	-1	+0	158
Movimentos sociais	+1	-1	+1	+0	76
Sindicatos e associações de categorias profissionais	-1	-6	+13	-3	123
Sem informação	0	+0	0	+2	2
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>242</b>	<b>240</b>	<b>47</b>	<b>554</b>

Fonte: Banco de dados da pesquisa

Em função da alta correlação encontrada entre origens do capital político e ocupação profissional, vale a pena nos determos mais detalhadamente sobre as diferenças existentes entre os parlamentares que participaram de diferentes grupos e entidades sociais. Para isso construímos o quadro exposto abaixo em que, usando como referência a origem do capital político dos parlamentares, pudemos elaborar um panorama geral do perfil dos parlamentares que compõem esses grupos.

Tabela 06. Características gerais dos parlamentares por origens do capital político

ORIGEM CAPITAL POLÍTICO	Nº DE PARLAMENTARES	PRINCIPAIS ATIVIDADES	PRINCIPAIS PARTIDOS	PRINCIPAIS OCUPAÇÕES PROFISSIONAIS	FORMAÇÕES ACADÊMICAS	ESCOLARIDADE	SEXO	% PARLAMENTARES COM 6 MANDATOS NA CD	% PRESIDÊNCIA OU VICE- PRESIDÊNCIA DO PARTIDO	PRINCIPAIS CARGOS ELETIVOS FORA DA CD	% PARTICIPAÇÕES EM CPIs	% DE PECs APRESENTADAS	% DE ARROVAÇÃO DE MATÉRIAS
Sindicatos e associações patronais	86	Sindicatos e entidades representativas de setores empresariais e industriais das áreas de mineração, agropecuária, construção civil, indústria de alimentos, entre outros.	PFL e PMDB	empresários, advogados e profissionais liberais	direito, engenharia e nenhuma formação	70% superior e 2% primário	25% mulheres	12	14%	deputado estadual	5,20%	8,8	3,6
Sindicatos e associações de trabalhadores urbanos e rurais	80	Centrais sindicais urbanas e rurais: CONTAG, FETRAF, CUT, Força Sindical, entre outros.	PT	técnicos, professores e advogados	dúvidas sociais e humanas, direito e nenhuma	63% superior e 3,8% primário	10% mulheres	0	6%	vereador	6,6	5,3	4,6
Sindicatos e associações de categorias profissionais	143	Sindicatos e entidades representativas de engenheiros, advogados, médicos, economistas, arquitetos e de carreiras ligadas ao serviço público (procuradores, delegados, entre outros).	PSDB, PFL, PMDB e PT	profissionais liberais, advogados e professores	medicina, direito e engenharia	97,2% superior e 0% com primário	11,2% mulheres	4,9	6,30%	deputado estadual, prefeito e vereador	7,4	7,4	3,2
Movimentos sociais	110	movimento estudantil, movimento de mulheres, de negros, movimentos ligados à reforma urbana e agrária, entre outros	PMDB, PT e PSDB	advogados, profissionais liberais e professores	direito, ciências sociais e medicina	88,2% e 0% primário	10% mulheres	0,9	5,50%	vereador	5,7	8	3,7
Associações em geral	181	associações municipais, religiosas, entidades culturais e de assistência social	PP, PMDB E PSDB	profissionais liberais, advogados e empresários	direito, ciências sociais e medicina	82,3% superior e 0,6% primário	10% mulheres	3,9	6,60%	prefeito	6,2	6,8	2,5
Nenhum	402	não havia indicação de nenhuma atividade	PMDB, PP, PFL	profissionais liberais, empresários e advogados	direito, medicina e nenhuma	76,4 superior e 0,5% primário	6% mulheres	4,5	8,20%	deputado estadual, prefeito e vereador	6,6	9,9	2,9

Fonte: Banco de dados da pesquisa

Além das características gerais ligadas aos partidos nos quais estão mais presentes, quais as profissões predominantes, entre outros, observamos alguns aspectos ligados à atuação no âmbito da Câmara que poderiam indicar maior acúmulo de capital político e, portanto, uma atuação diferenciada em relação aos demais grupos. Nesse sentido, observamos que os representantes de *sindicatos e associações patronais* possuem o maior percentual de ocupação da presidência ou vice-presidência dos partidos. Por outro lado, em relação à participação em CPIs e apresentação de PECs, atividades com alto capital político, os números variam pouco entre os diferentes grupos e, no caso da aprovação de matérias, todos mantêm um baixo percentual de aprovação, e dentre elas, a maior aprovação é do grupo de representantes dos trabalhadores urbanos e rurais. O que significa afirmar que o capital político não necessariamente está ligado a esse tipo de atuação parlamentar.

A seguir, passaremos para características menos ligadas ao perfil pessoal dos parlamentares e as diferenças entre os partidos considerando aspectos como ocupação profissional, trajetórias de vida, região, entre outras, e mais relacionadas ao tipo de carreira política prevaemente nos principais partidos. Para isso, foram observados cargos eletivos ocupados, filiações partidárias, número de mandatos e outros, como observaremos a seguir.

#### *e. Cargos eletivos anteriores*

Visando identificar possíveis diferenças entre os partidos foram levantados todos os cargos eletivos anteriores ocupados pelos parlamentares. Verificamos que a maioria dos deputados, 65,3%, exerceu algum mandato eletivo externo à Câmara dos Deputados, prevalecendo os cargos de vereador (33,6%), deputado estadual (22,6%) e prefeito (21,1%) com percentuais mais próximos de distribuição, o que indica que a

maior parte dos parlamentares chega à Câmara após ter passado por diferentes cargos nos níveis municipais e estaduais. Uma suposição pertinente é de que carreiras mais diversificadas são capazes de agregar maior legitimidade aos parlamentares no momento eleitoral em função da valorização de aspectos relacionados à experiência anterior em cargos públicos eletivos.

Ao observarmos os partidos isoladamente, notamos que a grande concentração é daqueles representantes que não tiveram nenhum mandato anterior. Fogem a essa regra o PCdoB (57% foram vereadores) e o PDT (29% de prefeitos). O PMDB tem a distribuição mais equilibrada entre os diferentes cargos (excluindo o cargo de *senador*), e no PT as categorias *nenhum ou outro cargo* e *vereador* ficam bastante próximas.

Tabela 07. Distribuição dos parlamentares por mandatos externos ocupados e partidos políticos

PARTIDO/CARGO	vereador		deputado estadual		prefeito ou vice-prefeito		senador		nenhum ou outro		TOTAL
	absoluto	%	absoluto	%	absoluto	%	absoluto	%	absoluto	%	
PMDB	56	21%	68	26%	59	22%	5	2%	76	29%	265
PSDB	47	22%	30	14%	51	24%	4	2%	73	35%	210
PFL/DEM	30	14%	53	25%	40	19%	6	3%	78	37%	209
PP/PPB/PPR	35	18%	31	16%	41	21%	3	2%	82	42%	195
PT	55	34%	30	19%	19	12%	1	1%	56	35%	162
PTB	27	26%	18	18%	23	23%	1	1%	32	31%	102
PDT	20	27%	14	19%	21	29%	1	1%	17	23%	73
PR/PL/PRONA	9	14%	16	25%	9	14%	1	2%	29	45%	65
PSB	12	20%	16	27%	10	17%	3	5%	18	30%	60
PPS	2	8%	6	25%	6	25%	1	4%	9	38%	24
PCdoB	13	57%	6	26%	1	4%	0	0%	3	13%	23
outros	13	32%	11	27%	4	10%	0	0%	13	32%	41

Fonte: Banco de dados da pesquisa

Quando realizamos o teste de significância segundo a distribuição por partido e bloco ideológico não é possível apontar um padrão claro na relação entre os cargos e os diferentes blocos considerando significativas variações de entre os blocos. A observação de uma menor significância de parlamentares que nunca ocuparam cargos eletivos nos partidos de *Centro* (-17) e da maior incidência de parlamentares que haviam sido vereadores no bloco *Esquerda e Centro-Esquerda* (+25) não é suficiente para

definirmos um padrão de recrutamento específico considerando os diferentes cargos em função do partido/bloco ideológico.

Tabela 08. Distribuição dos parlamentares por mandatos externos ocupados e blocos ideológicos

BLOCO IDEOLÓGICO	CENTRO	DIREITA E CENTRO-DIREITA	ESQUERDA E CENTRO-ESQUERDA	TOTAL
MANDATOS EXTERNOS				
Vereador	+0	-8	+25	276
Deputado estadual	+16	-4	+0	262
Senador	+0	+0	+0	24
Prefeito ou vice-prefeito	+3	+2	-15	244
Nenhum ou outro	-17	+8	+0	407
<b>Total</b>	<b>230</b>	<b>689</b>	<b>294</b>	<b>1213</b>

Fonte: Banco de dados da pesquisa

Com base nesses dados, podemos apontar uma tendência de que, em termos absolutos, a maior parte dos deputados tenha experiência progressiva em mandatos eletivos (65,3%), como verificado no Capítulo 2, uma característica que impacta o acúmulo de capital político dos parlamentares e é valorizada na disputa eleitoral, entretanto quando analisamos a situação por partido, a proporção é maior entre aqueles que não exerceram nenhum mandato eletivo<sup>28</sup>. Além disso, encontramos mudanças entre os cargos eletivos ocupados quando consideramos a distribuição dos partidos por blocos ideológicos que podem indicar que as carreiras eletivas dos parlamentares da esquerda comecem mais relacionadas aos cargos eletivos de base local, enquanto nos partidos de direita os parlamentares iniciem suas carreiras em cargos com maior capital político.

<sup>28</sup> Os dados não são suficientes para avaliarmos qual o impacto dos mandatos anteriores na eleição de um candidato específico em detrimento de outro, considerando a grande proporção de eleitos dentro dos partidos. A única exceção entre os partidos é o PCdoB em que a média é muito superior entre os vereadores, o que pode indicar a valorização da atuação no nível local e/ou que a força política do partido está mais centrada na atuação local

*f. Filiações partidárias*

Foram coletados dados sobre as filiações partidárias anteriores dos deputados possibilitando a observação da migração partidária dos representantes entre os diferentes partidos políticos. No geral, os deputados trocaram de partido em média 1,9 vezes com base no número de filiações verificadas nas trajetórias partidárias dos deputados.

As altas taxas de migração partidária são explicadas por diferentes razões, sem que seja possível considerar nenhuma delas de forma isolada. Segundo Marenco (2006), *“a expansão do multipartidarismo e a crise das principais legadas no início da democratização brasileira contribuíram para incrementar a frequência das trocas de legenda convertendo esse comportamento em um fenômeno endêmico na dinâmica legislativa e nas carreiras políticas no Brasil (p. 299).* Aliado a isso, os parlamentares podem ter razões individuais baseadas em suas expectativas de carreira dentro de determinado partido que os levam a trocar de legenda porque avaliam que isso terá um impacto positivo em suas chances de eleição/reeleição ou porque terão acesso a recursos governamentais ou mesmo por desejarem desvincular sua imagem de determinado partido em um dado momento (MARENCO, 2006).

Quando observamos o total de filiações anteriores vinculadas aos 1031 deputados temos um total de 1953 filiações, destas 151 são filiações exclusivas, ou seja, são os parlamentares que nunca mudaram de partido, que correspondem a 14,6% do total de 1031 parlamentares analisados.

Quando observamos os partidos com maior número de filiações partidárias anteriores, temos o MDB/PMDB em primeiro lugar, resultado esperado em função da

importância do partido durante o período militar e na redemocratização como o legenda organizadora do novo arranjo partidário, em especial das forças oposicionistas ao regime militar. A ARENA, legenda com função similar na organização dos grupos que apoiaram a ditadura, embora com uma menor participação, aparece em quinto lugar com um número significativamente menor de filiações. Em segundo lugar aparece o agregado partidário PPB/PP/PPR e em terceiro lugar o agregado Outros que reuniu partidos pequenos que tinham um percentual baixo de filiações isoladamente, mas que ao serem agregados apresentam uma participação acentuada na dinâmica das migrações partidárias.

Tabela 09. Filiações partidárias anteriores por partido

FILIAÇÕES PARTIDÁRIAS ANTERIORES	Freq.	%
MDB/PMDB	373	19,10%
PPB/PP/PPR	303	15,51%
OUTROS	244	12,49%
NENHUMA	151	7,73%
ARENA	147	7,53%
PSDB	134	6,86%
PT	131	6,71%
PTB	124	6,35%
PFL/DEM	106	5,43%
PL/PR/PRONA	103	5,27%
PDT	83	4,25%
PSB	54	2,76%
<b>TOTAL FILIAÇÕES</b>	<b>1953</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Banco de dados da pesquisa

Ao fazer a análise por bloco partidário, foi feito o cruzamento do bloco ideológico ao qual o parlamentar pertencia nas duas legislaturas analisadas e foram classificados os partidos de suas filiações anteriores. Os resultados estão dispostos na tabela abaixo. No caso dos parlamentares que ocupam o centro, seus partidos de origem estão predominantemente nos partidos de direita. Os parlamentares da direita migraram

majoritariamente entre partidos com convergências ideológicas e nos parlamentares que ocupam a esquerda também é possível identificar a mesma tendência.

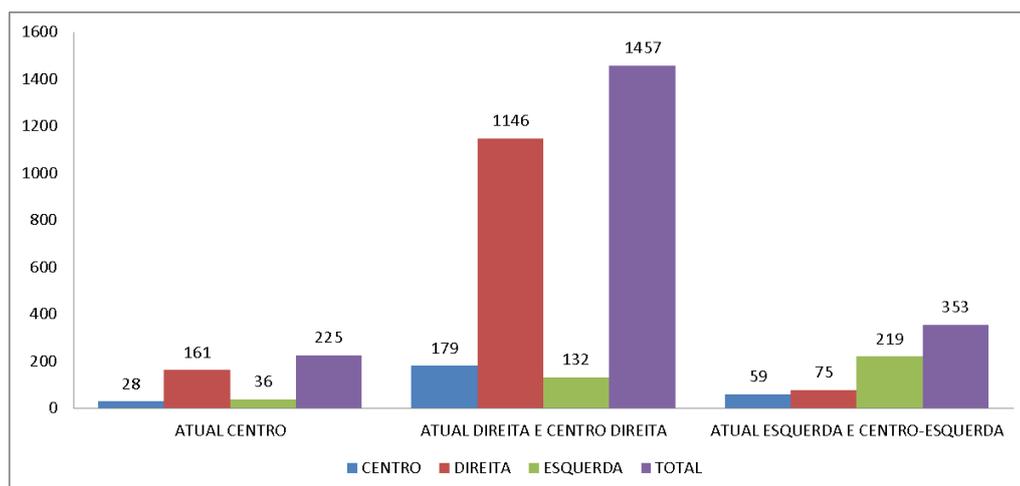
Tabela 10. Blocos das filiações anteriores e blocos dos partidos atuais

BLOCO DA FILIAÇÃO	ATUAL CENTRO		ATUAL DIREITA E CENTRO DIREITA		ATUAL ESQUERDA E CENTRO-ESQUERDA	
CENTRO	28	12%	179	12%	59	17%
DIREITA	161	72%	1146	79%	75	21%
ESQUERDA	36	16%	132	9%	219	62%
<b>TOTAL</b>	<b>225</b>	<b>100%</b>	<b>1457</b>	<b>100%</b>	<b>353</b>	<b>100%</b>

Fonte: Banco de dados da pesquisa

Entretanto, quando observamos o total de filiações partidárias anteriores, percebemos que elas estão majoritariamente concentradas nos parlamentares que ocupavam a direita no período da pesquisa. Dessa forma, entre os partidos de direita a taxa de fidelidade partidária é, significativamente, menor do que entre os partidos de centro e esquerda.

Gráfico 09. Distribuição dos parlamentares por blocos ideológicos atuais e blocos ideológicos das filiações anteriores



Fonte: Banco de dados da pesquisa

Nesse sentido, é relevante observar, em relação aos objetivos desta pesquisa, a conexão encontrada entre migração partidária e partidos políticos. Estudos destacam

que os graus de fidelidade partidária são maiores entre partidos situados mais à esquerda, em função da posição ideológico-discursiva ocupada por essas agremiações como opositoristas em relação às formas tradicionais de ‘fazer’ política’ e da relação parlamentar-partido<sup>29</sup>. Dessa forma, é possível apontar uma tendência a uma maior coerência política e ideológica acerca dos deputados situadas à esquerda do espectro em detrimento de parlamentares de outros eixos ideológicos devido às estratégias de recrutamento interno adotadas (MARENCO, 2001).

De acordo com os dados coletados, o Centro é o bloco que apresenta as menores taxas de migração (0,98), seguido de perto pela Esquerda (1,08) e, por último, a Direita com a maior taxa de migração (2,07). Aqui também observamos diferenças na acumulação de capital político, enquanto podemos pressupor que, nos partidos de centro e esquerda, as trajetórias, tempo de partido e experiência como quadro partidário são instrumentos de acumulação de capital político e critérios de recrutamento, nos partidos posicionados mais à esquerda essa questão merece ser melhor problematizada.

Tabela 11. Taxa de migração dos blocos ideológicos atuais dos parlamentares

BLOCO ATUAL	ATUAL CENTRO	ATUAL DIREITA E CENTRO-DIREITA	ATUAL ESQUERDA E CENTRO-ESQUERDA
TOTAL DEPUTADOS	230	705	328
TOTAL MIGRAÇÕES	225	1457	353
<b>TAXA DE MIGRAÇÃO</b>	<b>0,98</b>	<b>2,07</b>	<b>1,08</b>

Fonte: Banco de dados da pesquisa

Considerando que os deputados pertencentes a partidos de centro e direita migram mais entre as agremiações partidárias como se daria a acumulação de capital

<sup>29</sup> Com a ascensão de coligações de esquerda ao poder, isso pode ser questionado ao observarmos a adoção de posições menos ‘ideológicas’ e mais ‘pragmáticas’ nas decisões políticas, nas coalizões formadas. Embora a migração entre os partidos de esquerda sejam menores também no primeiro mandato Lula.

político de forma a possibilitar que sejam candidatos e/ou eleitos por seus partidos? Mais uma vez, é preciso recorrer a outras formas de conversão de capital simbólico em político, como origens familiares e uma movimentação maior entre partidos próximos no espectro ideológico que contam com programas partidários semelhantes ou que fazem uso de estratégias eleitorais e de atuação política semelhantes. Marengo (2001) ressalta que, embora a migração entre partidos de direita seja intensa, ela apresenta padrões ideológicos coerentes em função da circulação de políticos no interior do mesmo campo ideológico, como pudemos observar também nos dados de nossa pesquisa.

*g. Atividades partidárias*

A seguir, apresentamos os dados sobre as atividades partidárias às quais pertencem ou já pertenceram os deputados considerados. Essas atividades podem ser separadas em dois conjuntos, um relacionado a atividades exercidas nas casas legislativas pelos parlamentares e o outro se relaciona a atividades internas desenvolvidas nos partidos ligadas à estrutura organizacional partidária. Consideramos esses conjuntos como parte de uma estrutura maior definida como atividades partidárias em função de todas estarem vinculadas à indicação dos deputados entre seus pares. Nesse sentido, ambos estariam relacionados ao acúmulo de capital político dos parlamentares e ao reconhecimento deste capital pelos seus pares.

Tabela 12. Distribuição das atividades partidárias por bloco ideológico

BLOCO IDEOLÓGICO/TIPOS DE ATIVIDADES PARTIDÁRIAS	CENTRO	DIREITA E CENTRO-DIREITA	ESQUERDA E CENTRO-ESQUERDA	TOTAL
Líder ou vice-líder do partido	60,10%	67,50%	76,70%	<b>68,00%</b>
Membro do diretório (qualquer instância)	49,50%	36,10%	57,00%	<b>43,50%</b>
Líder ou vice-líder do bloco	32,80%	31,40%	22,20%	<b>28,60%</b>
outros	34,80%	27,10%	25,90%	<b>27,90%</b>
Membro da executiva (qualquer instância)	21,20%	22,00%	31,10%	<b>24,10%</b>
presidente ou vice-presidente do partido (qualquer instância)	19,20%	22,30%	19,60%	<b>20,70%</b>
nenhum	13,60%	14,00%	8,50%	<b>12,50%</b>
Líder ou vice-líder do governo	10,60%	10,70%	7,00%	<b>9,60%</b>
Líder ou vice-líder da bancada	2,00%	2,50%	1,50%	<b>2,10%</b>
Líder ou vice-líder da minoria	0,50%	1,60%	0,40%	<b>1,20%</b>
Líder ou vice-líder da oposição	1,00%	0,70%	1,50%	<b>1,00%</b>
Líder ou vice-líder da maioria	1,00%	0,70%	0,00%	<b>0,60%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Banco de dados da pesquisa

A posição de *Líder ou vice-líder do partido* é citada por 68% dos parlamentares. As lideranças na Câmara dos Deputados são selecionadas com base na escolha dos partidos políticos. Segundo o Regimento Interno da Câmara (RI-CD), os deputados e deputadas são agregados com base em seus partidos ou Blocos Parlamentares (união de dois ou mais partidos) e os líderes são selecionados quando sua representação for igual ou superior a um centésimo da composição da Câmara. Cada líder pode indicar vice-líderes na proporção de um para cada quatro deputados.

As prerrogativas de um líder na Câmara dos deputados estão ligadas:

- Ao uso da palavra;
- À inscrição de membros da bancada nas Comunicações Parlamentares;

- Participar, diretamente ou por intermédio dos vice-líderes dos trabalhos de qualquer comissão da qual não seja membro<sup>30</sup>;
- Registrar candidatos do partido ou bloco para concorrer aos cargos da Mesa;
- Indicar à Mesa, os membros da bancada para compor as comissões e a qualquer tempo substituí-los.

Os líderes podem ser classificados como: líderes de governo (indicado pelo/a Presidente da República); líderes do bloco, líderes da maioria e líderes da minoria. Os blocos parlamentares são, como foi ressaltado anteriormente, formados pela reunião de dois ou mais partidos sob liderança comum e que represente, pelo menos, três centésimos dos membros da Câmara. A Maioria é constituída pelo partido ou bloco parlamentar que seja integrado pela maioria absoluta dos membros da Casa e é definida como Minoria a representação, imediatamente inferior, que expresse opinião diversa da Maioria, em relação ao governo (RICD). Os líderes da Maioria, da Minoria, dos Partidos, dos Blocos Parlamentares e do Governo constituem o Colégio de Líderes e foram posições ocupadas por 43% dos parlamentares de nossa análise.

A segunda posição mais citada entre os parlamentares foi a de membro do diretório nacional ou regional/estadual perfazendo 43,5% dos parlamentares. Como membro do diretório nacional ou regional os deputados participam da organização dos trabalhos internos do partido no respectivo nível (estadual, municipal ou nacional) e tomam parte nas decisões correspondentes a cada uma dessas instâncias. Em seguida, a participação na Executiva Nacional é citada por 24% dos parlamentares. Outras posições como: delegado, membro fundador, presidente de fundação ou instituto ou coordenador de campanha, são citadas por 28% dos deputados. Quando consideramos a

---

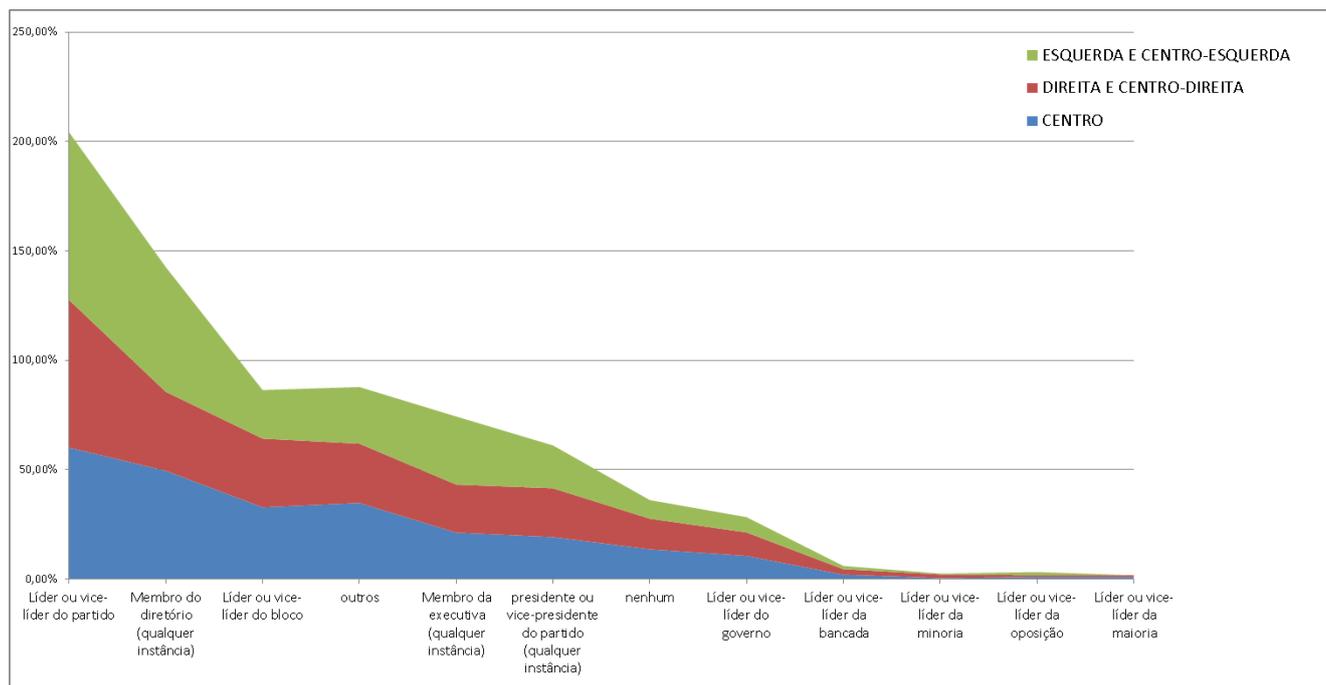
<sup>30</sup> Não tem direito a voto, mas pode encaminhar a votação ou requerer verificação de votação. RICD, 2007.

presidência ou vice-presidência dos partidos, 20% dos parlamentares informa ter ocupado esse cargo em algum nível. E em 12,5% dos parlamentares não houve indicação de nenhuma participação em posição partidária. O que indica que, em sua maioria, os deputados federais participam em algum grau das atividades partidárias descritas na pesquisa.

Esses dados nos levam a observar, então, que a participação em algum grau das atividades partidárias nem sempre indica maior acúmulo de capital político entre os deputados, exceto quando as posições ocupadas pressupõem maior autonomia ou poder de ação e decisão como nos casos de membros da Executiva Nacional, presidentes de partido ou posições dentro do Colégio de Líderes que fazem parte da maior instância hierárquica dos partidos políticos responsável pela coordenação da política nacional para as demais instâncias e níveis partidários e da organização dos trabalhos legislativos na Câmara dos Deputados.

Observando a distribuição das posições partidárias pela divisão do espectro ideológico, não é possível observar uma prevalência de parlamentares de um dos blocos ideológicos ocupando diferentes posições partidárias. Conforme pode ser observado abaixo, a linha de distribuição das posições nos três blocos segue curvas bastante similares.

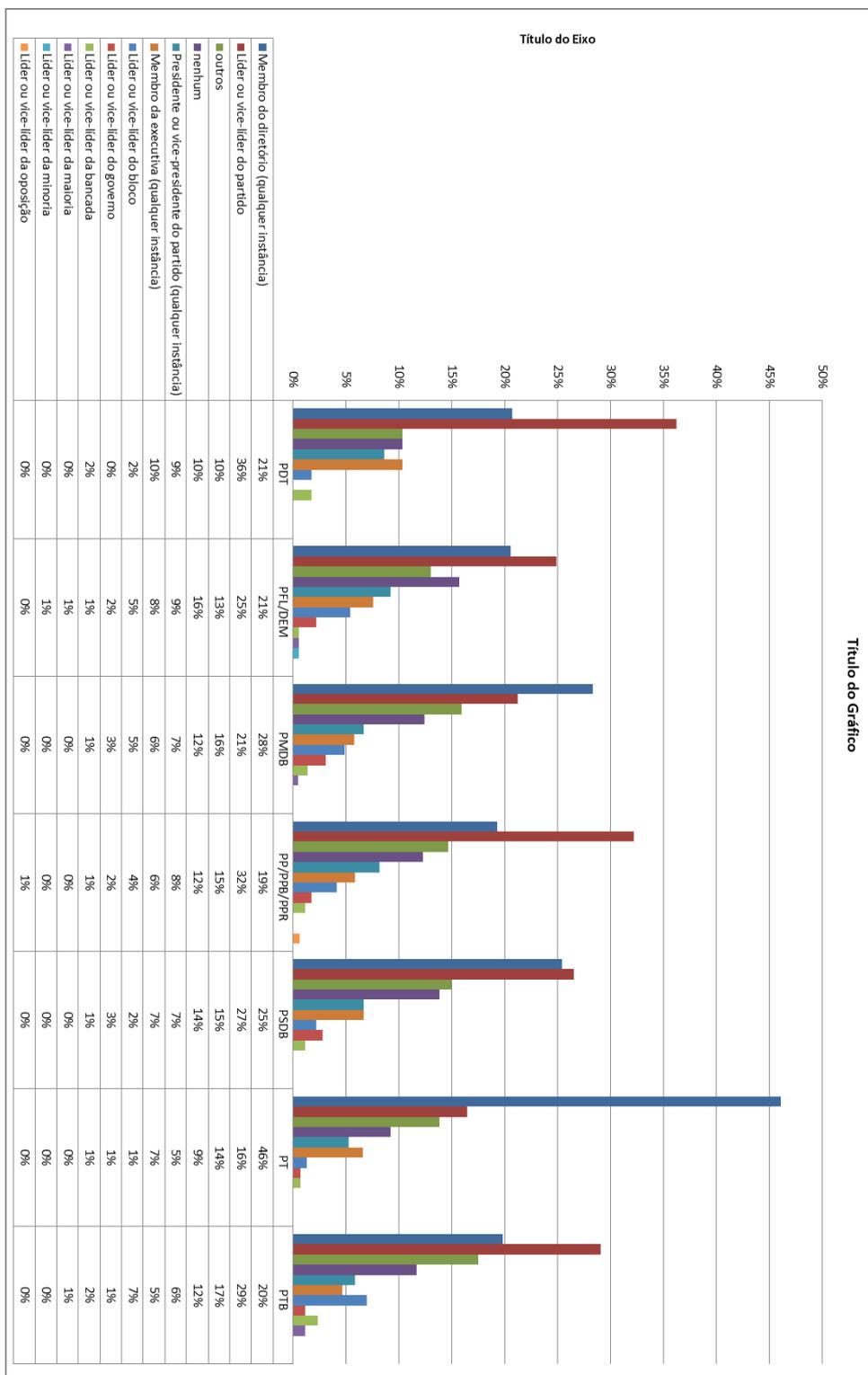
Gráfico 10. Distribuição das atividades partidárias por eixo ideológico



Fonte: Banco de dados da pesquisa

Considerando os partidos de forma isolada, observamos que nos sete partidos que consideramos como os principais, a maioria, com exceção do PT e do PMDB, tem uma maior concentração de deputados que exerceram as funções de líder e/ou vice-líder do partido, enquanto nos primeiros, a participação nos diretórios em suas diferentes instâncias prevalece. Uma indicação possível é que, considerando o tamanho do PMDB e do PT e da natureza de suas organizações como partidos de massas, os deputados eleitos tenham uma carreira político-partidária mais ligada às estruturas de base de seus partidos e, portanto, tenham mais experiência nos trabalhos partidários como ‘quadros’ políticos, o que configuraria, inclusive, uma das principais estratégias de recrutamento de partidos com essas características.

Gráfico 11. Distribuição das atividades partidárias por partido político

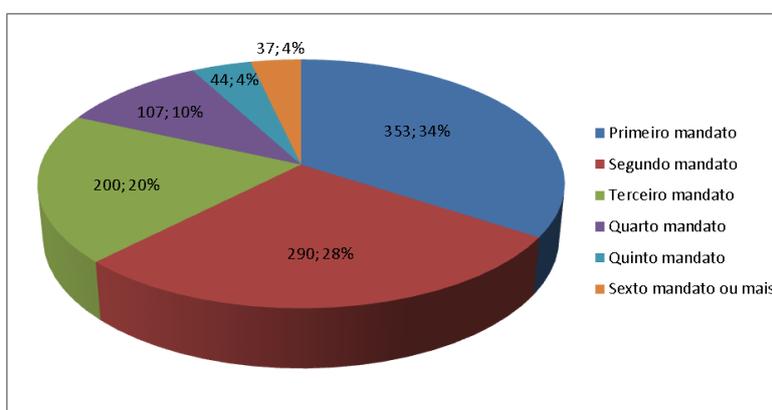


Fonte: Banco de dados da pesquisa

#### h. Quantidade de mandatos na CD

Observar a experiência política dos deputados requer, além de informações sobre os cargos já ocupados e mandatos públicos, a coleta de informações sobre número de reeleições dentro da Câmara dos Deputados. No Gráfico abaixo, são indicados os percentuais de reeleição observados entre os deputados: 34% cumpriam seu primeiro mandato eletivo como deputados federais.

Gráfico 12. Distribuição da quantidade de legislaturas dos parlamentares



Fonte: Banco de dados da pesquisa

A maioria dos parlamentares, 66% não está em sua primeira legislatura, o que poderia ser explicado pela existência de estereótipos e julgamentos referenciados na ‘falta de experiência política’ dos representantes ou mesmo do pouco investimento por parte do partido em tornar a carreira política de ‘novatos’ uma das carreiras pilares da organização entendida em termos de visibilidade e capacidade de agregação de apoios e forças políticas<sup>31</sup>.

Altas taxas de renovação da representação política não indicam a existência de nenhum problema quando adotamos a perspectiva a partir da qual a circulação das

<sup>31</sup>Alguns parlamentares, em função da visibilidade e força política que possuem, são considerados “puxadores de votos” nas eleições.

peças e grupos que ocupam os lugares no campo político é benéfica, na medida em que aumenta a possibilidade de que novas perspectivas e visões de mundo façam parte das esferas de deliberação e decisão. Entretanto, com base nas ‘regras’ e ‘valores’ que compõem o *habitus* que estrutura o campo político, carreiras políticas menos ‘estáveis’ podem indicar, aliadas a outras condições, baixo capital político entre os seus pares e, em consequência disso, menos visibilidade, liberdade de ação e/ou força política.

Na tabela abaixo, se observarmos os dados das legislaturas distribuídas entre os blocos ideológicos observamos que nos partidos de esquerda temos uma maior relação de significância para parlamentares em sua primeira legislatura e uma concentração de parlamentares em sua 6ª legislatura em partidos de direita, em especial no PFL e PP, o que pode indicar uma maior abertura dos partidos de esquerda, como o PT, que tem 46% de seus deputados na primeira legislatura, para novos candidatos e novas lideranças surgidas após o cenário de reorganização das forças políticas pós-redemocratização e os partidos de direita como lócus de lideranças mais tradicionais no cenário político brasileiro.

Gráfico 13. Quantidade de legislaturas por bloco ideológico e por partido político (%)

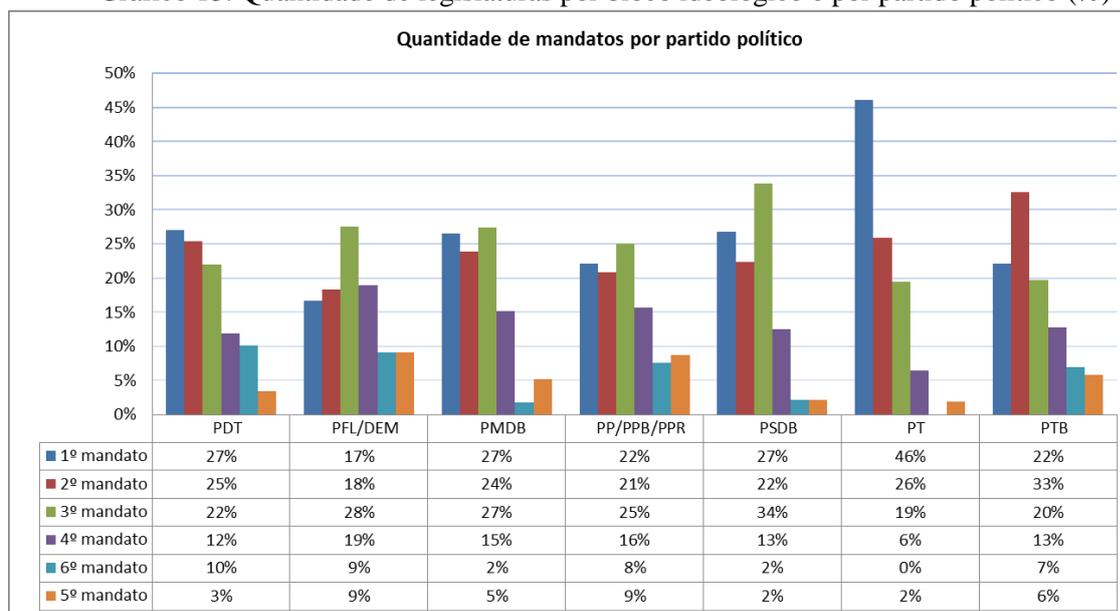


Tabela 13. Distribuição das legislaturas por bloco ideológico (%)

LEGISLATURA	CENTRO	DIREITA E CENTRO-DIREITA	ESQUERDA E CENTRO-ESQUERDA	TOTAL
1ª legislatura	17,3	- 47	+35,7	100
2ª legislatura	17,7	57,2	25,1	100
3ª legislatura	21,8	60,5	- 17,7	100
4ª legislatura	21	63	16	100
5ª legislatura	17,4	67,4	15,2	100
6ª legislatura	7,5	+ 82,5	10	100
<b>Total</b>	<b>18,4</b>	<b>56,5</b>	<b>25,1</b>	<b>100</b>

Fonte: Banco de dados da pesquisa

Um dado interessante é obtido ao cruzarmos a quantidade de legislaturas com as origens do capital político dos parlamentares. Observamos correlações positivas mais significativas no caso dos parlamentares vinculados a *associações e sindicatos de trabalhadores urbanos e rurais* em relação à 1ª legislatura e negativas no que se refere ao maior acúmulo de legislaturas.

Tabela 14. Parlamentares por origens de capital político e quantidade de mandatos até 2007

LEGISLATURA	1ª legisl.	2ª legisl.	3ª legisl.	4ª legisl.	5ª legisl.	6ª legisl.	TOTAL
<b>ORIGENS DO CAPITAL POLÍTICO</b>							
Associações em geral	-8	+7	0	+2	-1	0	181
Movimentos sociais	+0	+0	0	+1	0	-4	110
Nenhum	+2	-8	0	0	+2	+3	402
Sem informação	-2	+1	+2	0	0	0	2
Sindicatos e associações de categorias profissionais	+0	+5	-6	-1	-1	+2	143
Sindicatos e associações de trabalhadores urbanos e rurais	+12	-1	0	-3	-4	-6	80
Sindicatos e associações patronais	-4	0	+4	+1	+1	-3	86
<b>TOTAL</b>	<b>349</b>	<b>280</b>	<b>194</b>	<b>105</b>	<b>42</b>	<b>34</b>	<b>1004</b>

Fonte: Banco de dados da pesquisa

Com base nos resultados encontrados, fica evidente que existem diferenças entre os partidos quando falamos em composição social e tipos de carreiras políticas. O que nos resta entender é, para além do perfil e das outras atividades desempenhadas pelos partidos, os partidos influenciam de que forma a produção legislativa dos parlamentares?

## **CAPÍTULO 05. DIFERENÇAS TEMÁTICAS DA ATUAÇÃO PARLAMENTAR EM COMISSÕES E PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS**

Este capítulo é dedicado à verificação da hipótese em que procurava-se entender o papel desempenhado pelos partidos na definição dos temas assumidos pelos parlamentares em sua atuação. Para além dos partidos, um dos objetivos é também identificar de que forma diferentes clivagens sociais podem ser entendidas como variáveis com capacidade explicativa para a atuação dos parlamentares de diferentes partidos na Câmara dos Deputados nas comissões legislativas e nas proposições apresentadas. Para isso, foram feitos diferentes cruzamentos e aplicados testes de significância para que fosse possível observar quais clivagens afetavam os temas de atuação dos parlamentares.

No caso da participação em comissões legislativas, ao analisar a distribuição temática das 50<sup>a</sup> e 52<sup>a</sup> legislaturas, verificamos que afetaram a concentração temática das comissões analisadas: a legislatura à qual os parlamentares pertencem, o sexo do parlamentar, a ocupação profissional e fontes de seu capital político. Por outro lado, diferentemente de nossa hipótese inicial, o partido ao qual pertence e o bloco ideológico no qual está inserido o partido não teriam efeitos significativos sobre os temas das comissões<sup>32</sup>.

Ao tratarmos as proposições, obtivemos resultados semelhantes aos observados nas comissões: os partidos e blocos ideológicos aparecem como variáveis mais fracas para explicar determinados temas de atuação agregados, embora expliquem a

---

<sup>32</sup> Outras variáveis como região, condição do parlamentar como suplente ou titular das comissões e o tipo de comissão não apresentaram efeitos sobre a distribuição temática, dizendo respeito mais à lógica organizativa dos trabalhos legislativos do que parte de uma estratégia de ocupação de cargos e posições melhores nos espaços deliberativos.

concentração em alguns temas específicos, enquanto as ocupações profissionais, origens do capital político e sexo dos parlamentares indicam relações de convergência mais significativas com os temas. As diferenças encontradas dizem respeito à legislatura, nas proposições a mudança de uma legislatura para a outra não apresentou alterações temáticas significativas. A seguir apresentaremos de forma mais detalhada cada um desses resultados, mas antes serão apresentados de forma breve os principais aspectos de caracterização geral das comissões e proposições analisadas.

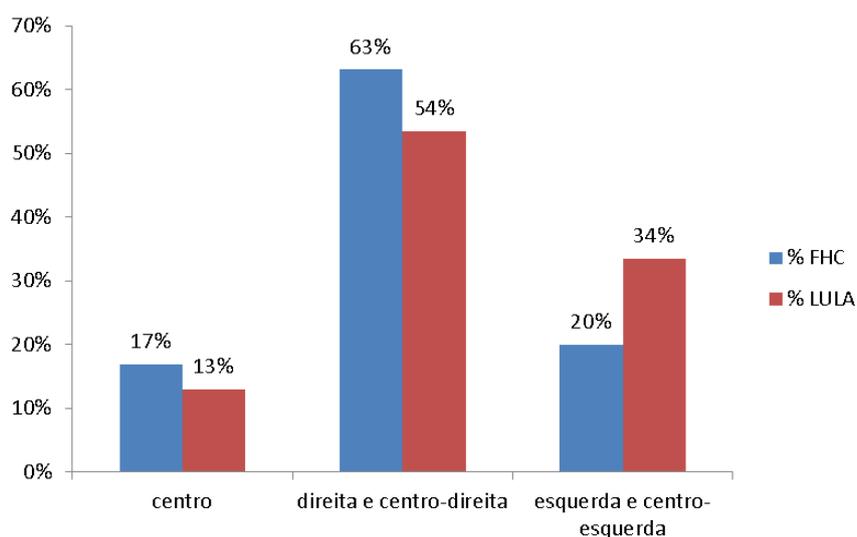
### **5.1. Caracterização geral de proposições e comissões**

Existem diversas críticas acerca do papel desempenhado pelas comissões e sua real efetividade enquanto principal *locus* decisório da arena legislativa, em função de questionamentos feitos por autores como Magna Inácio (2009) que argumentam que a centralidade das comissões no processo decisório é bastante reduzida, em função, especialmente, da atuação das lideranças que compõem o Colégio de líderes e da Mesa Diretora da CD, que acabam esvaziando os trabalhos das comissões. Nesse sentido, os recursos disponíveis para uso das lideranças teriam impacto muito maior sobre o fluxo do processo legislativo, minimizando assim a capacidade das comissões de *“impor restrições à revisão ou suspensão de suas decisões pelos agentes legislativos ao longo da cadeia decisória”* (INÁCIO, 2009, 204).

Entretanto, como o foco de nossa pesquisa é observar a atividade legislativa dos parlamentares, as participações em comissões aparecem como relevantes sob a perspectiva de ocupação de posições e importância atribuída pelos parlamentares e seus partidos à participação dos debates sobre determinados temas.

Como já explicitado nos aspectos metodológicos da tese, foram analisadas 18.656 participações em comissões durante as 50ª e 52ª legislaturas. Comparando as duas legislaturas, é possível perceber um aumento significativo da participação em comissões dos parlamentares que pertencem ao bloco *Esquerda e centro-esquerda*, passando de 20% no mandato FHC para 34% no mandato Lula, como decorrência da chegada do PT ao poder e do aumento de sua bancada e dos partidos que fizeram parte da coligação eleitoral e também daqueles que passaram a compor a base do governo na Câmara ao longo da legislatura, fatores que asseguraram aos seus parlamentares mais vagas e posições nas comissões por indicação de suas lideranças. Em consequência, apesar de permanecer majoritária, a *Direita e centro-direita* e também o *Centro* perderam em percentual de participações. A perda mais significativa foi do bloco *Direita e centro-direita*, que caiu 9% entre as duas legislaturas.

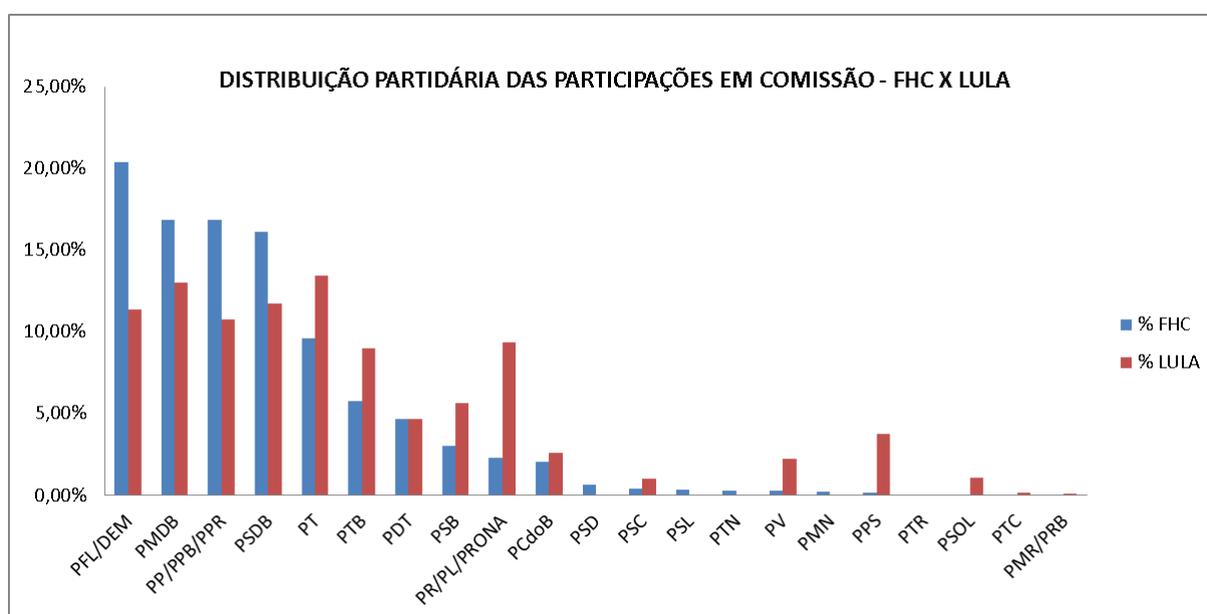
Gráfico 14. Distribuição dos parlamentares entre blocos ideológicos e legislaturas



Fonte: Banco de dados da pesquisa

O gráfico abaixo nos permite visualizar a situação por partido entre as legislaturas e as mudanças que ocorreram de crescimento ou redução das participações em comissões em cada uma das legendas. Nota-se que a dinâmica já identificada em função da composição partidária das bancadas nas duas legislaturas se repete na distribuição das participações em comissão pelos partidos: crescimento dos partidos menores e/ou de esquerda em detrimento dos partidos maiores localizados mais à direita do espectro.

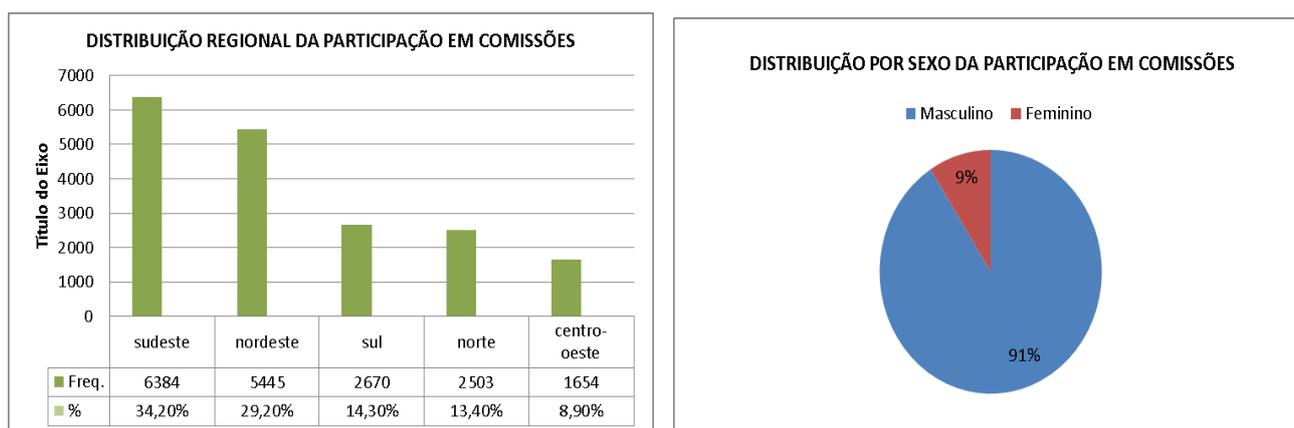
Gráfico 15. Distribuição partidária das participações em comissões por legislatura



Fonte: Banco de dados da pesquisa

Quando analisamos as variáveis Região e Sexo observamos o mesmo padrão dos resultados já explicitados no Capítulo 4 sobre as diferenças entre os principais partidos. Como esperado, o Sudeste permanece como a região com maior representação, como consequência do tamanho de sua bancada, e entre homens e mulheres, a proporção feminina se mantém próxima aos 9% das participações em comissões.

Quadro 05. Distribuição por região e sexo da participação em comissões



Fonte: Banco de dados da pesquisa

As comissões variam quanto ao seu caráter e temas sobre os quais versam e são formadas por números variados de parlamentares divididos entre titulares e suplentes. Nos períodos analisados, as participações em comissões como titulares (que têm direito a voto nas discussões) representam a maioria da atuação dos parlamentares, totalizando 57,5% das participações.

As comissões podem ter caráter técnico legislativo ou especializado e são distribuídas em comissões permanentes, temporárias e mistas. O número de membros efetivos das *Comissões Permanentes* é estabelecido através de ato da Mesa Diretora, ouvido o Colégio de Líderes, no início dos trabalhos da primeira e terceira sessão legislativa de cada legislatura. Esse número poderá ser alterado visando permitir a observância, quando possível, da proporcionalidade partidária, inclusive da representação das bancadas. É vetada a participação de uma/um deputada/o como membro titular de mais de uma comissão permanente, ressalvadas as comissões da Amazônia e do Desenvolvimento Regional, de Direitos Humanos, de Legislação Participativa e de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado. A estrutura de organização dos trabalhos da mesa é: 1 presidente e três vice-presidentes, eleitos por seus pares, com o mandato de um ano, sendo vedada a reeleição.

Os trabalhos das comissões podem seguir dinâmicas diferenciadas. As comissões podem formar duas Turmas, ambas sem poder decisório, que geram relatórios separados que são, posteriormente, encaminhados para a deliberação do Plenário da comissão. As comissões permanentes também podem constituir subcomissões, limitadas em seu número e natureza.

As atribuições das comissões permanentes são, entre outras:

1. Discussão e votação: 1. de proposições sujeitas à deliberação do Plenário que lhes forem distribuídas; 2. de proposições que não precisem ser deliberadas pelo Plenário – deliberação conclusiva das comissões.
2. Convocação de Ministros de Estado: para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado ou conceder-lhe audiência para expor-lhe assunto de relevância de seu Ministério;
3. Receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;
4. Acompanhamento de programas de obras, planos de desenvolvimento de qualquer nível e emitir parecer em relação ao Plano Plurianual (PPA), assim como exercer o acompanhamento contábil, financeiro e orçamentário da União e entidades da administração direta, indireta e mantidas pelo poder público;
5. Estudar qualquer assunto compreendido no respectivo campo temático ou área de atividade e promover conferências, exposições, palestras ou seminários;
6. Solicitar audiência ou colaboração de órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta ou fundacional e da sociedade civil, para elucidação de matérias sujeitas a seu pronunciamento.

As *Comissões Temporárias* são criadas para a apreciação de determinado assunto e são extintas ao final da legislatura ou, antes disso, quando forem atingidos os fins para os quais a comissão foi criada ou quando se extingue o prazo previsto para sua duração. O ato ou requerimento de constituição de uma comissão temporária prevê ainda quantos serão seus membros e quais parlamentares irão compor a comissão, designados pelo Presidente por indicação dos Líderes.

As comissões temporárias se subdividem em: 1. Especiais; 2. de Inquérito; 3. Externas.

Comissões especiais (CESP): são criadas para dar parecer sobre Proposta de Emenda à Constituição (PEC) e Projeto de Código. Poderá ser criada também para apreciar matérias de competência de mais de três comissões permanentes na análise de seu mérito, sendo criada através de iniciativa do presidente da Câmara ou por requerimento de líder ou do Presidente da comissão interessada. A composição desta comissão terá que complementar pelo menos metade dos membros titulares das comissões permanentes que versam sobre o tema da matéria. A comissão especial julgará a admissibilidade e o mérito da proposição.

Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI): a CPI é instituída através de requerimento de um terço de seus membros (171 deputadas/os) visando a apuração de um fato específico, determinado e por prazo certo, sobre a qual terá poderes de investigação próprios de autoridades judiciais.

Comissões externas: são instituídas pelo presidente da câmara, de ofício ou a requerimento de qualquer deputada/o para cumprir missão temporária autorizada, sujeitas à deliberação do plenário quando significarem ônus para a casa legislativa. Por

seu caráter de excepcionalidade, as comissões externas não foram objeto de nossa análise.

As Comissões Mistas são criadas no âmbito do Congresso Nacional e integradas por Deputados(as) e Senadores(as), podendo ser Permanentes ou Temporárias. Têm regras de criação e funcionamento definidas no Regimento Comum, à semelhança do que ocorre com as demais Comissões de cada uma das Casas. As comissões mistas são:

a) Permanentes: Comissão Mista de Orçamento e Comissão Mista do Mercosul; b) Temporária: CPMI dos Correios, Comissão destinada à apreciação de Veto do Presidente da República a Projeto de Lei aprovado pelo Congresso Nacional, Comissão Mista de Apreciação das Medidas Provisórias, entre outras.

Nas legislaturas analisadas, as participações em comissões especiais representam a maioria, 63,5% do total<sup>33</sup>, seguidas das comissões permanentes e das CPIs. As participações em comissões mistas são residuais e restritas a comissões específicas como a Comissão Mista de Orçamento, por isso apresentam os percentuais mais baixos nas participações parlamentares. A distribuição das comissões por tipo pode ser observada na tabela abaixo:

Tabela 15. Distribuição das comissões legislativas por tipo

TIPO DE COMISSÃO LEGISLATIVA	FREQ	%
ESPECIAL	11.847	63,5%
PERMANENTE	5.067	27,2%
PARLAMENTAR DE INQUÉRITO	1.182	6,3%
MISTA PERMANENTE	356	1,9%
MISTA TEMPORÁRIA	185	1%

<sup>33</sup> Os resultados encontrados corroboram um movimento crescente de criação de comissões temporárias especiais para apreciação, na maior parte das vezes, de PECs e matérias que dizem respeito a mais de três comissões. Entretanto, existem argumentos favoráveis ao estabelecimento de regras mais rígidas para a criação das comissões especiais baseado em alegações de que as comissões especiais seriam instâncias paralelas que, além de se sobrepor aos trabalhos das comissões permanentes, sobrecarregariam os parlamentares afetando a qualidade de sua participação

MISTA	19	0,1%
TOTAL	18.656	100%

Fonte: Banco de dados da pesquisa

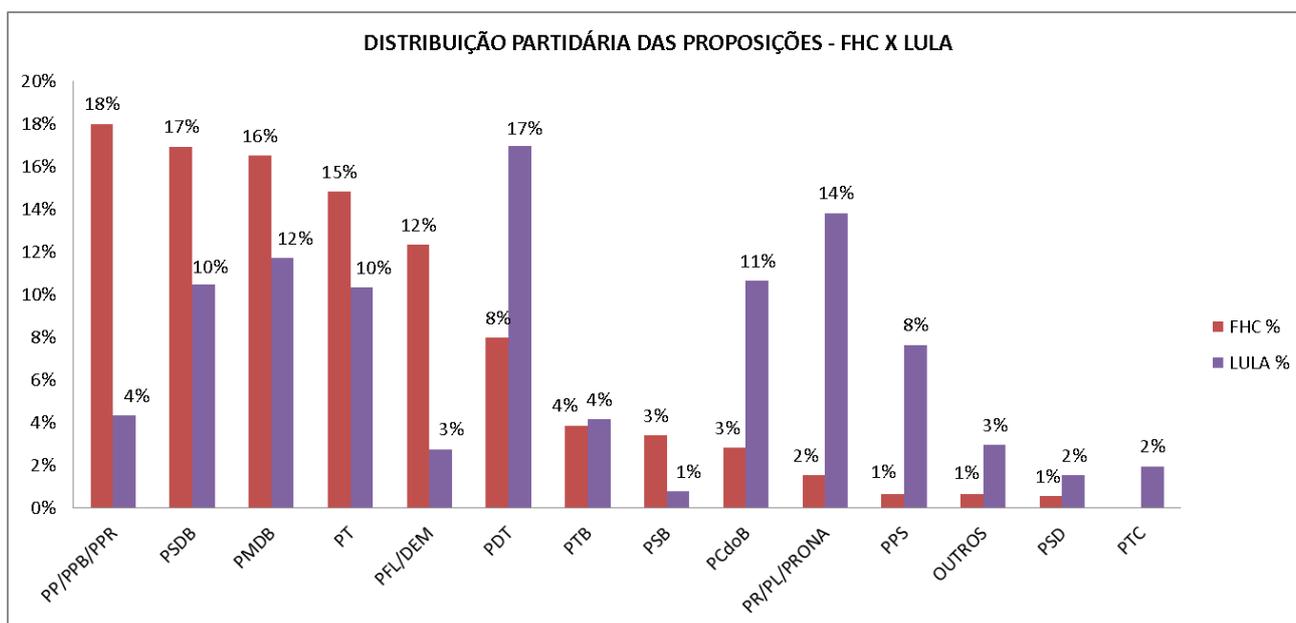
O grande número de comissões especiais pode ser explicado em função de sua natureza mais flexível que permite que matérias legislativas com alto grau de complexidade e com custos decisórios mais altos sejam processadas de forma mais efetiva e rápida (INÁCIO, 2006). Além disso, o número de membros das comissões especiais é definido no requerimento que a origina implicando em um número elevado de participações e as comissões especiais gozam de poderes mais amplos que as comissões permanentes ao decidirem sobre *“admissibilidade e o mérito da proposição original e de suas emendas, reduzindo o tempo de tramitação e as oportunidades de bloqueio e veto da matéria pelas comissões que deveriam analisa-la, sequencialmente, no caso de tramitação regular”* (INÁCIO, 2009, 207).

Em relação aos resultados sobre os aspectos gerais das 14.055 proposições analisadas observamos que a distribuição partidária da apresentação de proposições nas duas legislaturas explicita a tendência já observada anteriormente em nossa análise: a expansão da participação dos partidos situados mais à esquerda e/ou partidos menores que fizeram parte da ampla coalizão do governo Lula, com exceção do PT que apresenta queda<sup>34</sup>, em detrimento de grandes partidos como PSDB, PMDB, PFL e PP, que apresentam diminuições bastante expressivas.

---

<sup>34</sup> A diminuição pode estar relacionada com o fato de diversas propostas de interesse do PT serem, na 52ª legislatura, apresentadas como iniciativa do Executivo.

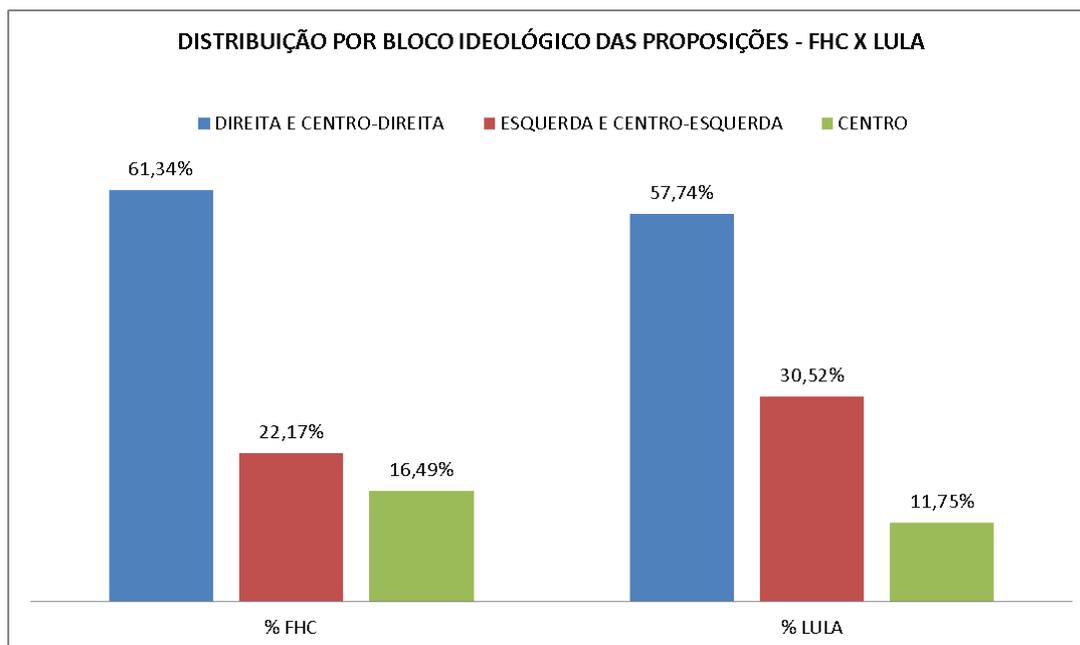
Gráfico 16. Distribuição das proposições legislativas por partido e legislatura



Fonte: Banco de dados da pesquisa

Do primeiro mandato de FHC para o primeiro mandato de Lula a *Esquerda e centro-esquerda* cresce de 22% para 30% nas apresentações de proposições, enquanto o *Centro e a Direita e centro-direita* caem, como pode ser observado abaixo.

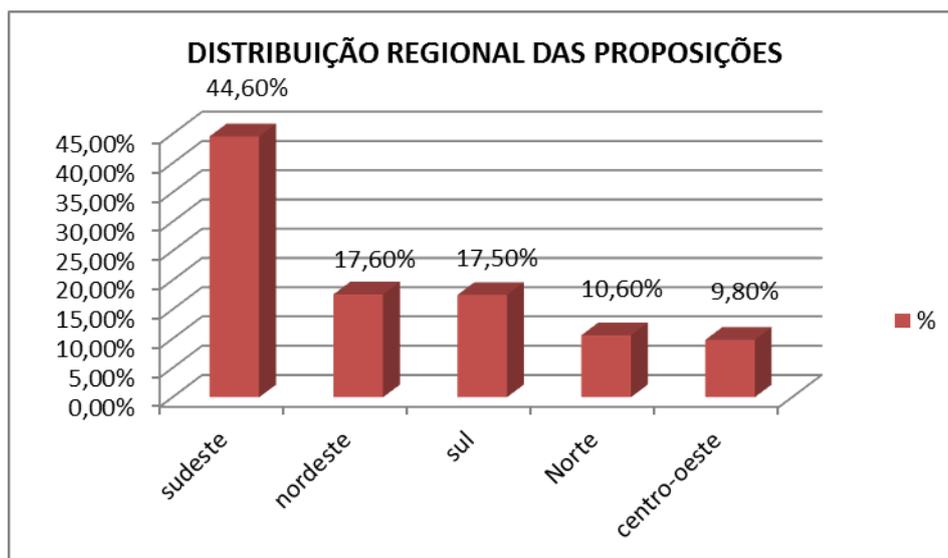
Gráfico 17. Distribuição das proposições por bloco ideológico e legislatura



Fonte: Banco de dados da pesquisa

O padrão de distribuição entre as diferentes regiões do país e entre homens e mulheres também mantêm a mesma tendência dos resultados anteriores, 44,6% das proposições foram apresentadas por parlamentares do Sudeste e 92% são propostas de deputados do sexo masculino.

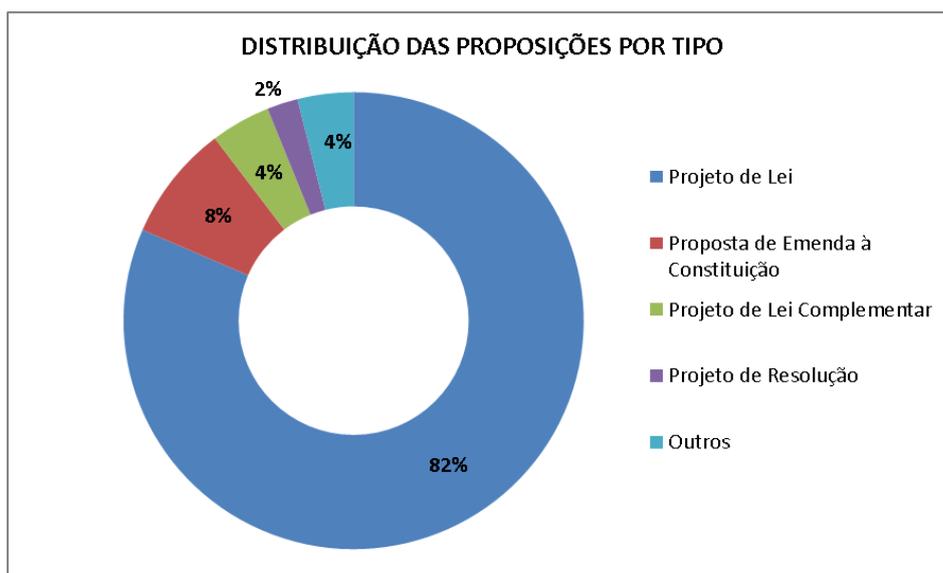
Gráfico 18. Distribuição das proposições por região



Fonte: Banco de dados da pesquisa

Na distribuição das matérias analisadas por tipos de proposição, conforme pode ser observada no Gráfico abaixo, os Projetos de Lei (PLs) possuem a maior incidência (82%), seguidos das PECs com 8%. Os 10% restantes estão divididos nos outros tipos de proposições que foram objeto da análise.

Gráfico 19. Distribuição das proposições por tipo

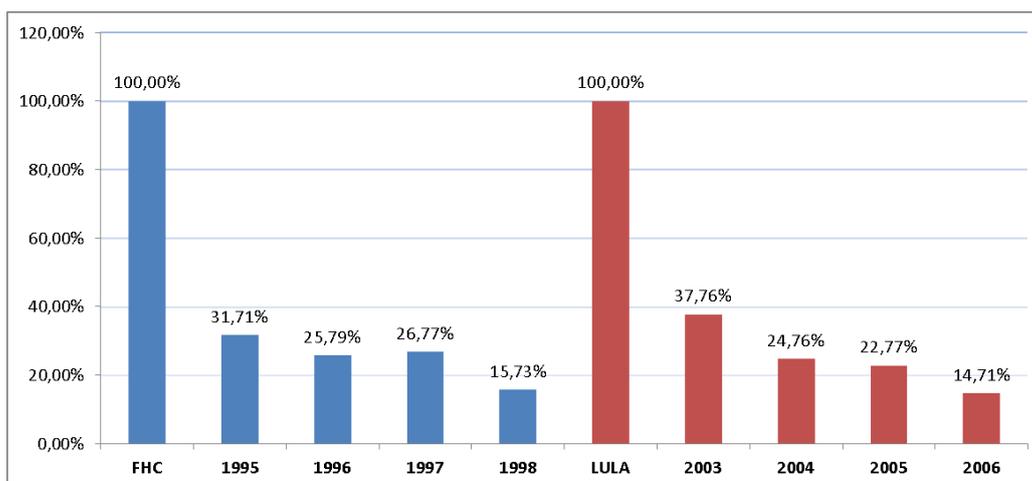


Fonte: Banco de dados da pesquisa

Esses resultados seguem os padrões de apresentação por tipos de proposição legislativa. Dados gerais da Câmara dos Deputados sobre a apresentação de proposições indicam que as matérias mais frequentes são, respectivamente, PL, RIC, PEC, PLP, PRC, PDC, PFC.

Além da distribuição por tipo de proposição, observamos também se havia diferenças de concentração na apresentação de proposições ao longo dos anos das legislaturas e os resultados apontam para uma distribuição similar nos dois períodos legislativos. A maior parte das apresentações está concentrada no primeiro ano da legislatura e a incidência das apresentações tende à queda nos anos posteriores, resultado relacionado à dinâmica própria dos trabalhos legislativos.

Gráfico 20. Distribuição das proposições por ano de apresentação

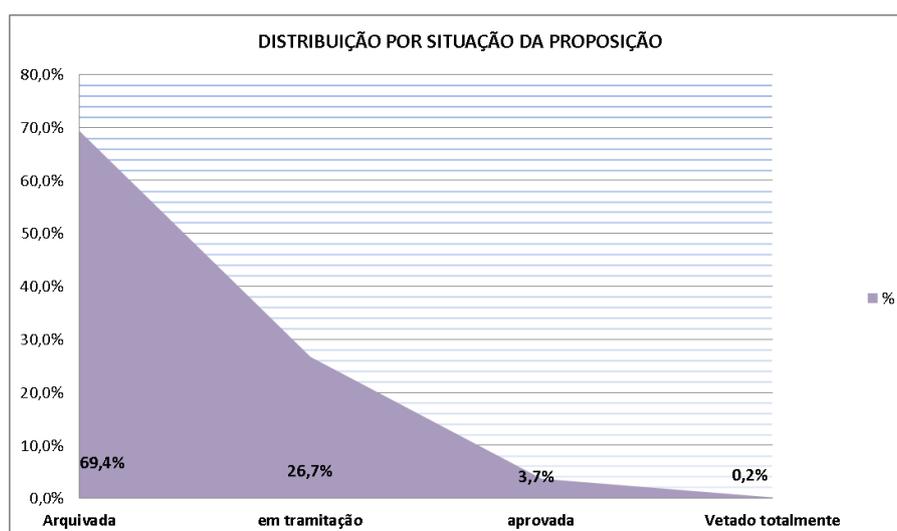


Fonte: Banco de dados da pesquisa

A fim de obter informações sobre a tramitação das proposições apresentadas, a situação de cada proposição foi identificada, conforme se observa no Gráfico abaixo. As situações possíveis eram: em tramitação, aprovada, vetada e arquivada. Entre as proposições, 69% eram definidas como arquivadas. Das proposições apresentadas no período, 26,7% estavam em trâmite; 3,7% foram aprovadas e 0,2% foram rejeitadas.

Observando a situação de tramitação da proposição, os resultados corroboram o que outras pesquisas já indicaram: apenas um percentual muito baixo das proposições apresentadas é aprovado.

Gráfico 21. Distribuição das proposições por situação



Fonte: Banco de dados da pesquisa

## 5.2. Distribuição temática de proposições e comissões

Antes de passarmos para a análise temática, torna-se necessário delimitar a que se refere cada uma das categorias que serão utilizadas para analisar as comissões e proposições referentes aos parlamentares da 50ª e 52ª legislaturas na Câmara dos Deputados:

Administração pública, reforma do Estado e funcionalismo público: matérias sobre questões referentes à administração pública direta e indireta, temas e discussões sobre reforma do Estado e sobre os funcionários públicos

Relações exteriores: questões sobre as relações entre o Brasil e outros países, sobre política internacional e política interna de outros países.

Defesa e segurança nacional: questões sobre segurança nacional e assuntos considerados estratégicos para a defesa do país (fronteiras, forças armadas, litígios internacionais, declarações de guerra, etc).

Sistema político, reforma política e legislação eleitoral: questões referentes aos temas da reforma política e discussões sobre as leis que regulam os processos eleitorais e regras do sistema político-parlamentar como um todo.

Corrupção: temas sobre práticas de corrupção, sonegação de impostos e crimes diversos contra a ordem econômica.

Questões internas ao Congresso: matérias referentes a questões internas ao legislativo federal como definição da Mesa Diretora, distribuição das comissões, assuntos ligados às proposições (retirada de trâmite, desarquivamento, etc.) e questões ligadas aos regimentos internos das Casas Legislativas.

Política econômica, indústria e comércio: questões ligadas às políticas definidas pelo governo sobre macroeconomia, política industrial, relações comerciais, exportação e importação e desenvolvimento econômico.

Finanças e tributação: questões ligadas às políticas sobre o sistema de tributação no Brasil, concessão de incentivos fiscais e política de subsídios e finanças em geral.

Política agrícola: temas ligados à produção agrícola, pesqueira e pecuária no Brasil.

Propriedade intelectual: questões sobre patentes, direitos autorais, pirataria, biopirataria e questões semelhantes.

Emprego, trabalho e formação profissional: questões sobre direitos trabalhistas em geral, políticas de emprego, planos de cargos e salários, concessão de benefícios e regulamentação do exercício das profissões.

Previdência Social: temas relativos à Previdência Social e à Reforma da Previdência.

Saúde pública e saneamento: matérias ligadas à saúde pública em geral.

Política urbana e habitação: considerações sobre habitação e sistemas de financiamento da casa própria e assuntos referentes à política urbana como mobilidade, e ordenamento territorial em áreas urbanas.

Infraestrutura: envolve assuntos sobre transportes, viação, telecomunicações, questões sobre desenvolvimento urbano, recursos naturais, combustíveis e fontes de energia.

Violência e segurança pública: temas relacionados à violência e crimes em geral, à reforma do código penal, ao sistema penitenciário e políticas de segurança pública, assim como políticas referentes ao trânsito.

Questões sociais e assistência social: questões ligadas à pobreza e desigualdades sociais, benefícios de transferência de renda e matérias referentes à rede do SUAS - Sistema Único de Assistência Social, assim como temas sobre pessoas com deficiência.

Direitos Humanos: defesa dos direitos humanos em geral – categoria residual, entram aqui questões sobre direitos humanos que não podem ser encaixadas em categorias que representam grupos mais específicos, tais como: “família, infância, adolescência, idosos”, “questões de gênero” e “minorias étnico-raciais”. Além disso, engloba temas relativos à repressão política.

Família, infância, adolescência, idosos: matérias relativas à defesa da família, da infância, da adolescência e dos idosos.

Questões de gênero: temas relacionados a gênero. Incluem-se aqui assuntos que dizem respeito à defesa dos direitos de mulheres e homossexuais e políticas de combate à discriminação de gênero.

Questões étnico-raciais: questões sobre as relações raciais no Brasil, as diversas formas de preconceito como racismo e xenofobia e políticas específicas destinadas a esses grupos.

Educação e cultura: matérias sobre a educação básica, ensino médio e superior no Brasil, formas de financiamento, investimento, níveis de qualidade e desenvolvimento do ensino, entre outros. E questões sobre aspectos culturais, diversidade cultural e políticas de incentivo à cultura.

Meio ambiente: questões sobre aspectos climáticos, diversidade de fauna e flora, desenvolvimento sustentável e crimes contra o meio ambiente.

Política agrária, regularização fundiária e desenvolvimento regional: matérias sobre reforma agrária, assentamentos, ocupações de terra, ações de movimento organizado em torno da causa fundiária e questões fundiárias em geral. Assim como questões ligadas a políticas e planos de fomento ao desenvolvimento regional.

Direitos do consumidor: questões sobre defesa dos direitos do consumidor e normas que regulamentem o consumo de produtos específicos.

Homenagens e comemorações em geral: matérias que tratem sobre homenagens diversas, datas comemorativas e geração de símbolos.

Judiciário e outras questões de direito público e privado: questões sobre aspectos legais e constitucionais de matérias legislativas e sobre propostas de revisão constitucional. Assim como alterações dos códigos civis e outras matérias legais.

Ciência e tecnologia: questões gerais sobre desenvolvimento científico e tecnológico, inovações, pesquisas e investimentos no setor.

Turismo e desporto: matérias sobre políticas de incentivo e regulação da atividade turística e desportiva.

Outros: temas diversos não abordados nas demais categorias, como ações ligadas à instituições religiosas, legislação participativa, entre outros.

Em função da quantidade de temas necessários para a categorização dos diferentes assuntos abordados nas comissões e proposições e para facilitar a compreensão e nossa análise, os temas foram agregados em nove Eixos temáticos conforme a tabela abaixo.

Tabela 16. Agregação dos temas em eixos temáticos

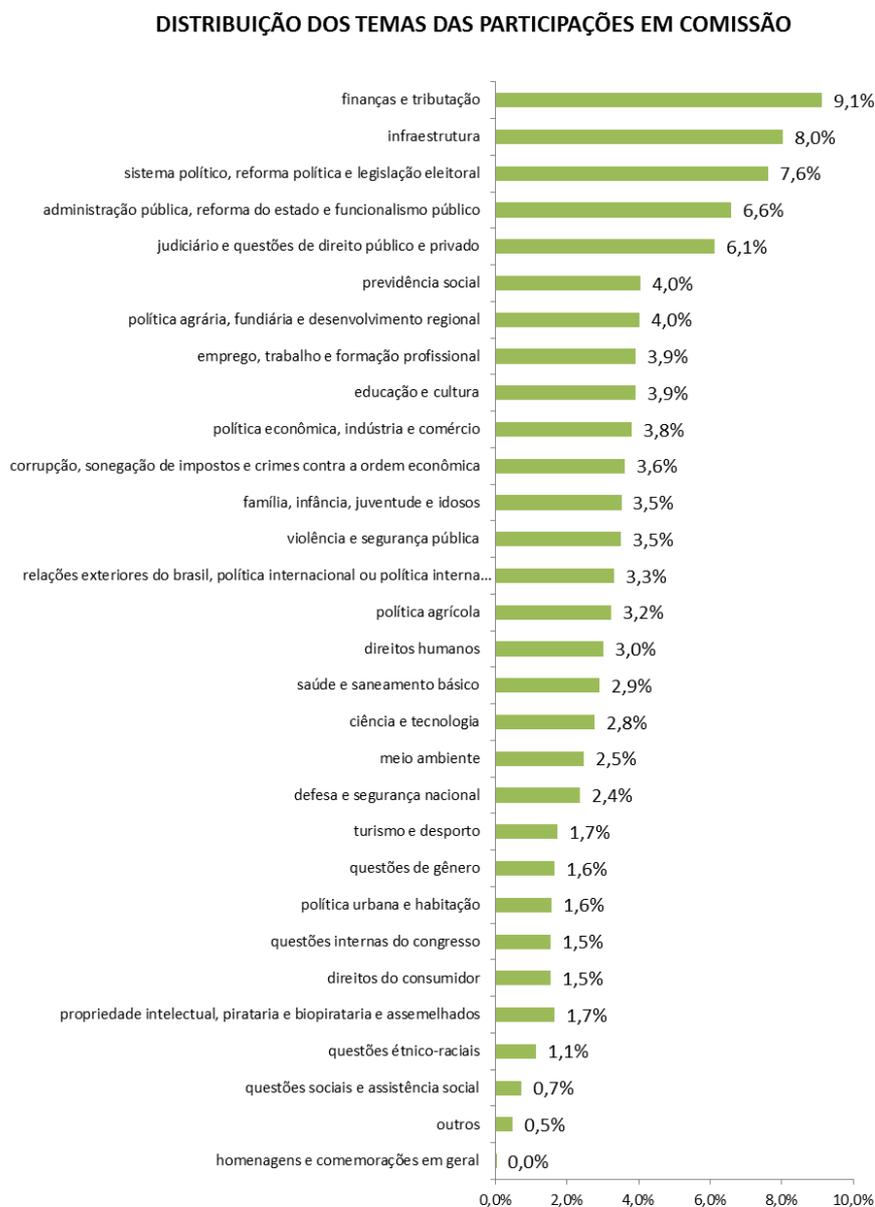
EIXO TEMÁTICO	TEMA DA COMISSÃO
ACESSO A SERVIÇOS PÚBLICOS	educação e cultura emprego, trabalho e formação profissional previdência social saúde e saneamento básico violência e segurança pública
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO	finanças e tributação política econômica, indústria e comércio
DIREITOS DIFUSOS	ciência e tecnologia direitos do consumidor meio ambiente propriedade intelectual, pirataria e biopirataria e assemelhados
INFRAESTRUTURA	infraestrutura
POLÍTICO-LEGAL	judiciário e questões de direito público e privado administração pública, reforma do estado e funcionalismo público corrupção, sonegação de impostos e crimes contra a ordem econômica defesa e segurança nacional questões internas do congresso relações exteriores do brasil, política internacional ou política interna de outros países sistema político, reforma política e legislação eleitoral
POLÍTICA RURAL	política agrária, fundiária e desenvolvimento regional política agrícola
POLÍTICA URBANA	política urbana e habitação
QUESTÕES SOCIAIS E MINORIAS	direitos humanos família, infância, juventude e idosos questões de gênero questões sociais e assistência social questões étnico-raciais
OUTROS	outros turismo e desporto homenagens e comemorações em geral

Fonte: Elaboração própria

Para analisarmos a distribuição temática das comissões, cada uma das comissões foi classificada de acordo com a matéria da qual tratasse. Algumas comissões tratam de mais de um tema, sem que haja uma prevalência de um deles em detrimento dos demais, dessa forma, mais de um tema pôde ser escolhido para cada comissão, o que, conseqüentemente, gerou um número de observações referentes aos temas superior ao número de comissões: mais de 18 mil participações em comissão distribuídas em mais de 300 comissões.

Os cinco maiores temas observados nas comissões foram *Finanças e Tributação; Infraestrutura; Sistema político; Administração pública e Judiciário* que juntos perfazem 37,4% dos temas tratados nas participações em comissões. Podemos supor e argumentar favoravelmente que a prevalência desses temas está diretamente relacionada aos temas mais valorizados politicamente que dizem respeito a questões estruturantes que, tradicionalmente, constituem boa parte da agenda estratégica dos governos. Após a quinta colocação, temos um grupo importante de temas mais relacionados a direitos e benefícios oriundos de políticas públicas universais como educação, emprego, previdência, entre outros, que compõem a agenda de políticas sociais de ‘bem-estar’ e acesso a serviços públicos básicos. Esses resultados podem ser observados no gráfico abaixo:

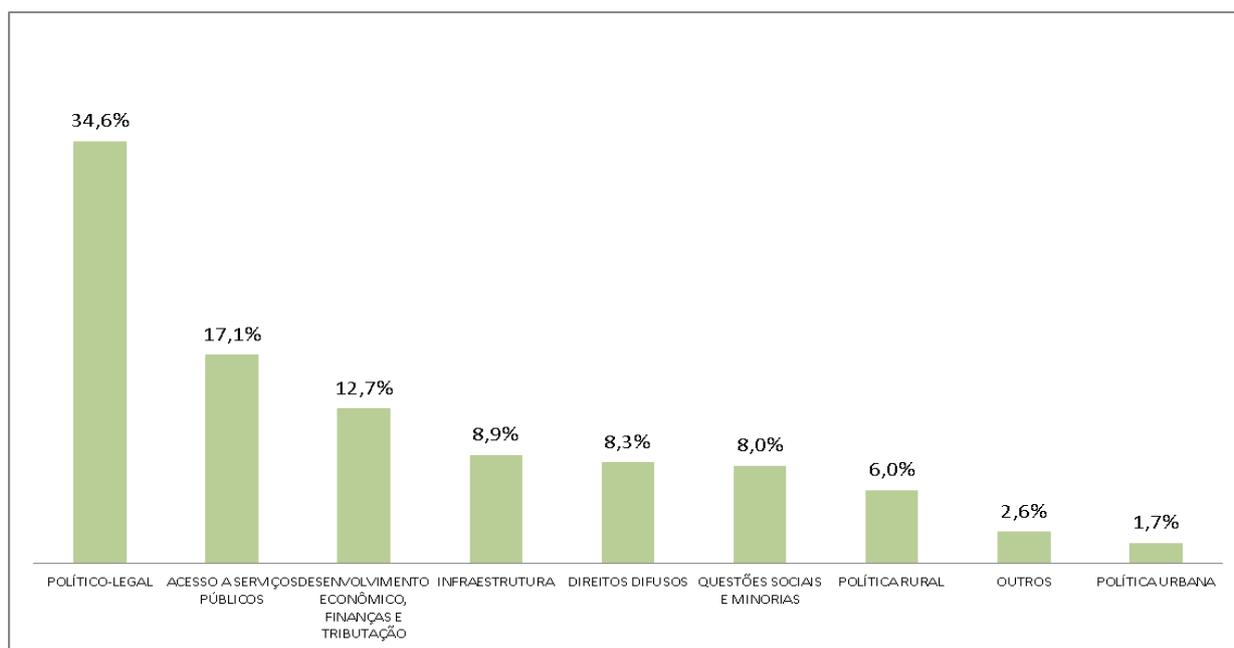
Gráfico 22. Distribuição dos temas das participações em comissão



Fonte: Banco de dados da pesquisa

Se agruparmos os temas listados no gráfico acima nos eixos temáticos, obtém-se o seguinte gráfico sobre a atuação parlamentar nas comissões legislativas: em primeiro lugar, teríamos o eixo *Político-legal* prevalecendo como eixo temático sobre o qual versa a maioria das comissões, 34,6%, seguido do eixo *Acesso a serviços públicos* que apresenta um percentual equivalente à metade do primeiro eixo com 17,1%.

Gráfico 23. Distribuição dos temas das comissões por eixos temáticos

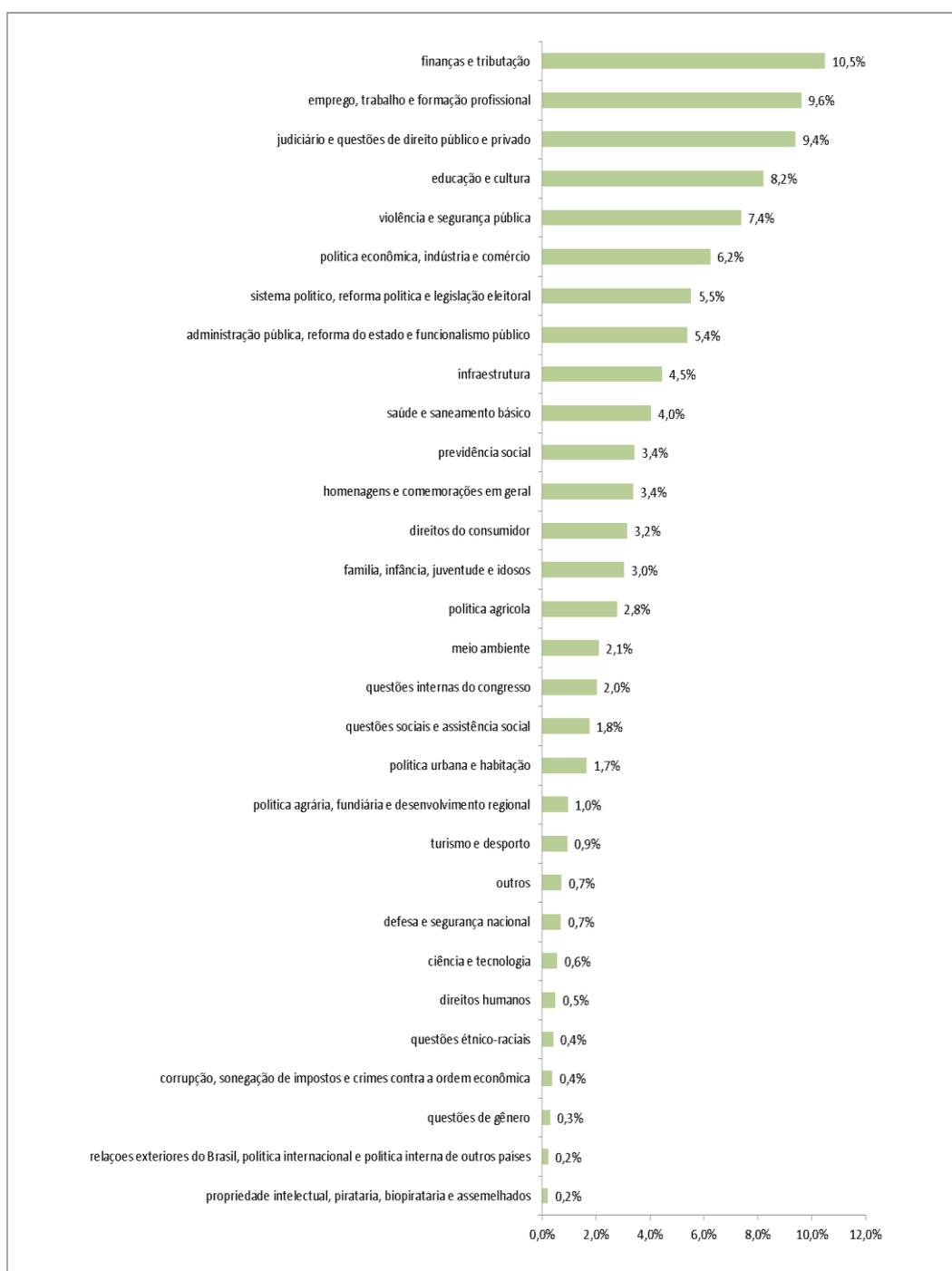


Fonte: Banco de dados da pesquisa

Em relação à distribuição temática das proposições foi utilizada a mesma metodologia descrita no caso das comissões. Cada um das 14.055 proposições foi classificada com um ou mais temas, quando fosse o caso.

No caso da apresentação de proposições, o tema que prevalece, quando consideradas as duas legislaturas em conjunto, é *Finanças e Tributação* em 10,5% das proposições, o que aponta para um resultado similar ao observado nas comissões. Entretanto, no caso das proposições, encontramos uma sequência diferente do observado nas comissões quando consideramos os temas mais presentes nas proposições apresentadas pelos parlamentares nas posições seguintes. Nas cinco primeiras posições, temos três temas ligados mais à agenda de benefícios e direitos oriundos de políticas públicas universais como *Educação e cultura* e *Emprego, trabalho e formação profissional* e *Violência e segurança pública* e menos assuntos orientados para uma atuação relacionada à dimensão mais macro da política como observado nas comissões.

Gráfico 24. Distribuição por temas das proposições

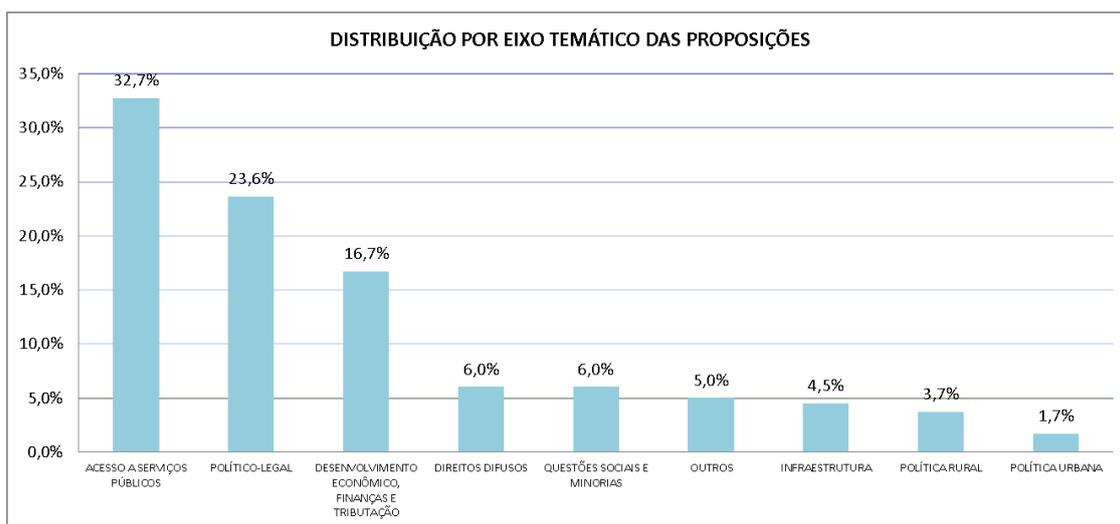


Fonte: Banco de dados da pesquisa

As diferenças continuam ao agregarmos os temas. Nas proposições, o eixo que prevalece é *Acesso a serviços públicos*, com 32,7%, que se sobressai em função do grande número de proposições ligadas aos temas educação, cultura, saúde, previdência, emprego e trabalho e violência e segurança pública que aparecem entre os mais citados

na pirâmide mostrada no gráfico abaixo. Diferentemente das comissões, o eixo *Político-legal* aparece em segundo lugar, como responsável por 23,6% das proposições apresentadas.

Gráfico 25. Distribuição das proposições por eixos temáticos



Fonte: Banco de dados da pesquisa

Essa diferença poderia ser explicada se considerarmos que as comissões estariam mais alinhadas à agenda macropolítica, inclusive influenciada pelo Executivo, enquanto as proposições seriam fruto de uma produção legislativa mais autônoma e voltada para questões ligadas a direitos sociais. Essas questões serão melhor tratadas quando analisarmos as diferenças por legislatura.

Os resultados apresentados até agora servem como subsídio para a definição do retrato das comissões legislativas e das proposições legislativas, seus perfis majoritários e modos de organização de seus trabalhos. Entretanto, essas informações são insuficientes para indicar tendências e padrões de atuação dos parlamentares. Para isso, trataremos a seguir da distribuição temática das participações em comissões e das proposições apresentadas considerando uma série de aspectos. Foram feitos diversos

cruzamentos entre os temas e variáveis como partidos ou blocos ideológicos; ocupações profissionais, formações acadêmicas, região, sexo, entre outros.

Como um dos nossos objetivos é atribuir a determinadas variáveis níveis de capacidade explicativa para a pergunta “*o que leva os parlamentares a participarem de uma comissão em detrimento de outras e a apresentar proposições sobre determinados temas e não outros?*” buscamos entender quais motivos e razões constituem a base de seleção dos parlamentares para determinada comissão e para a escolha dos temas que serão tratados nas proposições que apresentam. Para isso, fizemos a análise da distribuição dos temas nas comissões e proposições considerando as variáveis que serão apresentadas a seguir: 1. Partidos políticos; 2. Legislatura; 3. Sexo do parlamentar; 4. Ocupação profissional; e 5. Origens do capital político.

#### *Variável 01. Partidos políticos*

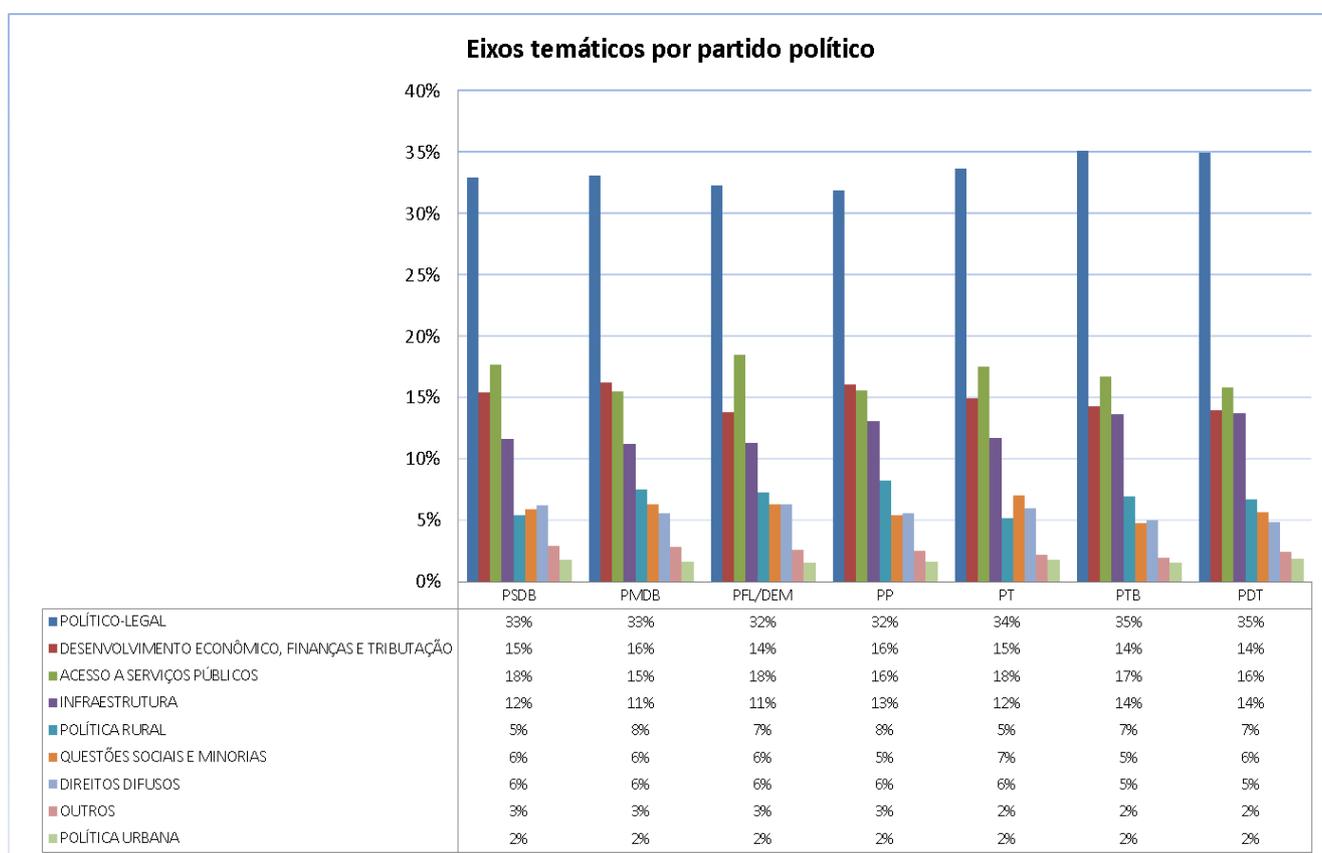
Se aos partidos restou, dos papéis antes atribuídos a eles, em especial, o de operacionalizar o jogo político no âmbito do legislativo, é importante observar se os partidos teriam alguma relação com os temas nos quais os seus parlamentares atuariam como membros de comissões e nas proposições que apresentam. Se os partidos ainda tem um importante papel a desempenhar na democratização do acesso às instâncias formais de poder e apresentam diferenças significativas de composição, seria possível afirmar que eles também teriam atuações diferentes no que se refere aos assuntos e temas aos quais se dedicam?

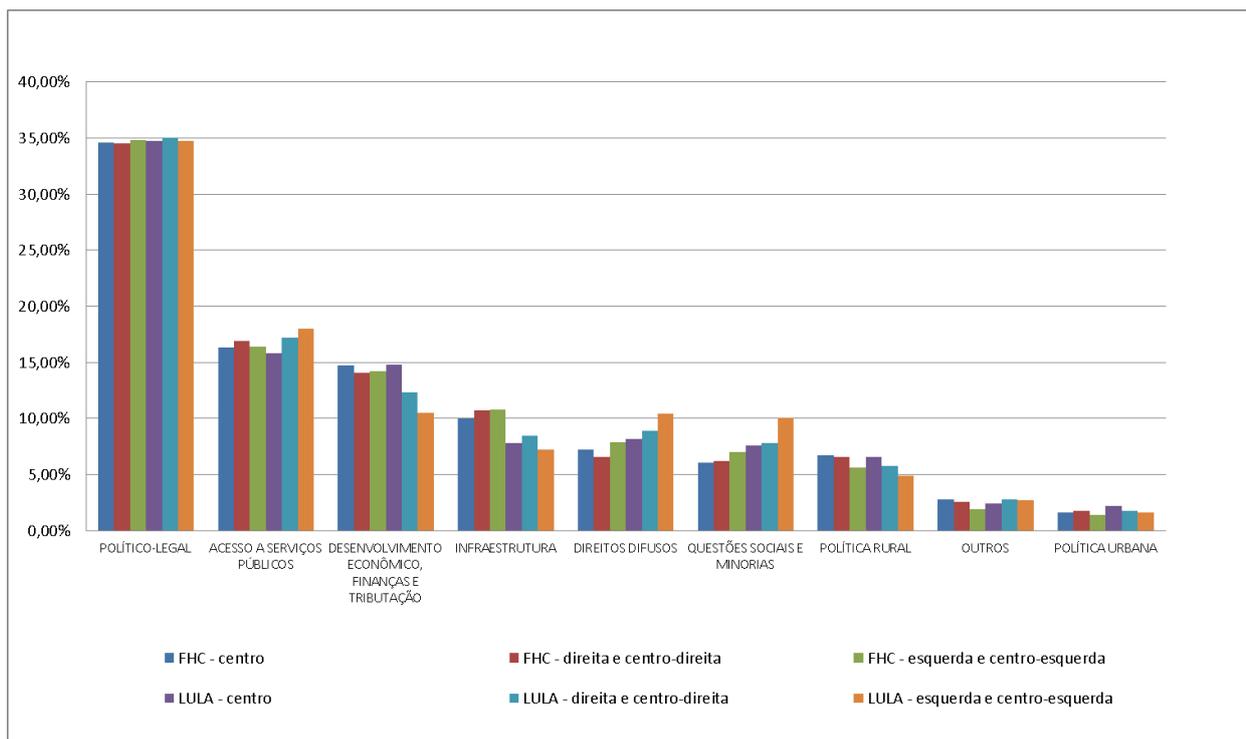
Sabe-se que a indicação para as comissões legislativas é feita pelas lideranças partidárias, dessa forma, foram cruzados os temas com os partidos políticos e com os blocos ideológicos, visando identificar a existência ou não de diferenças temáticas entre

os partidos e/ou blocos considerando a possibilidade de que determinados assuntos e questões estivessem mais vinculados a defesas históricas de determinadas legendas, fossem mais representativos de temas caros aos partidos nas relações com suas bases de apoio ou mesmo que estivessem concentrados em determinada área com base no programa e diretrizes partidárias das legendas ou de sua posição no espectro ideológico.

Como resultado, no caso das comissões, obteve-se a prevalência do eixo *Político-legal* sobre os demais, e verificamos que o mesmo padrão se repete independentemente das diferenças entre os partidos e blocos ideológicos. Esse fenômeno é observado nos demais eixos temáticos que mantêm um padrão bastante similar como pode ser observado nos gráficos abaixo.

Gráficos 26 e 27. Eixos temáticos das comissões por partido político, bloco ideológico e legislaturas



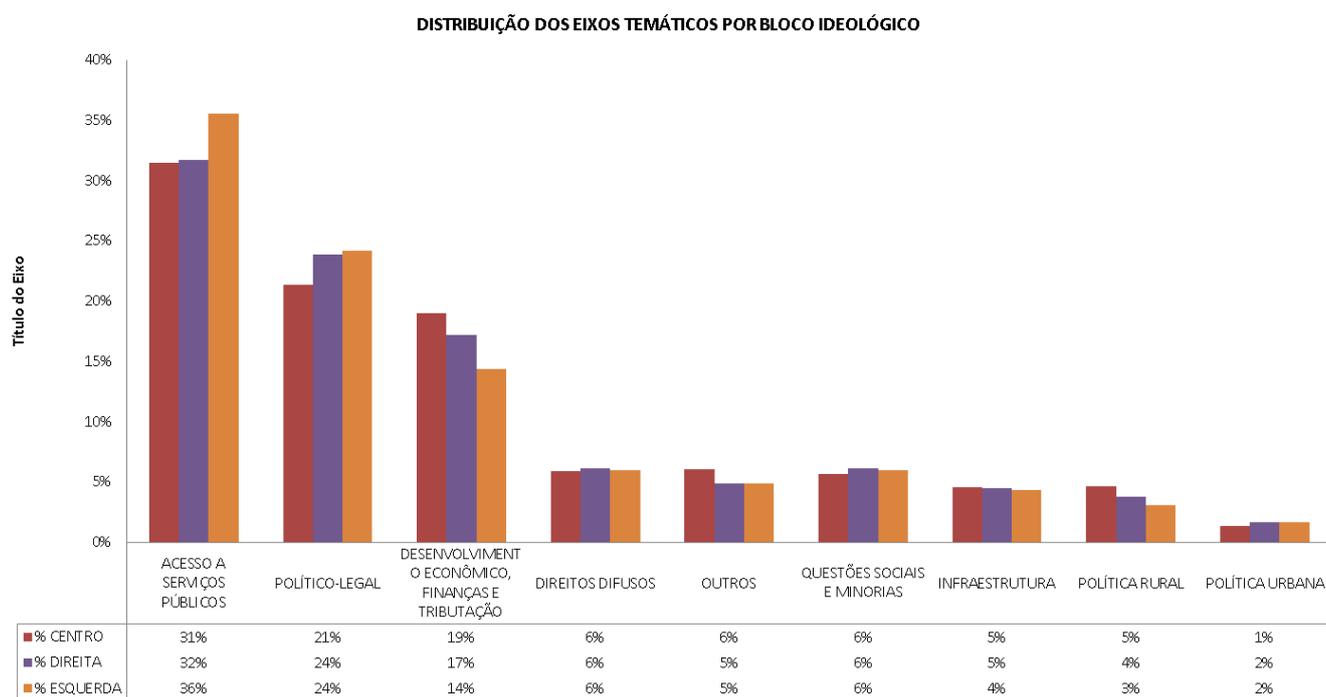


Fonte: Banco de dados da pesquisa

Isso indica que os partidos não podem ser entendidos, segundo os dados de que dispomos, como os elementos orientadores da atuação temática dos parlamentares no que se refere aos eixos temáticos das comissões. Foi feita a análise considerando se os partidos teriam efeito sobre os temas abertos das comissões e também não foram encontradas relações significativas entre os partidos e as comissões legislativas.

Na busca pela variável com maior capacidade explicativa para a definição dos temas das proposições, observamos, através do teste de significância, as relações existentes entre os eixos/temas e blocos ideológicos. Assim como nas comissões, os resultados não indicam um impacto da divisão ideológica sobre os temas das proposições apresentadas pelos parlamentares. O gráfico abaixo demonstra que a concentração em determinados eixos ocorre de forma similar em todos os blocos, com diferenças que não ultrapassam os 5% entre os blocos dentro de um mesmo eixo temático.

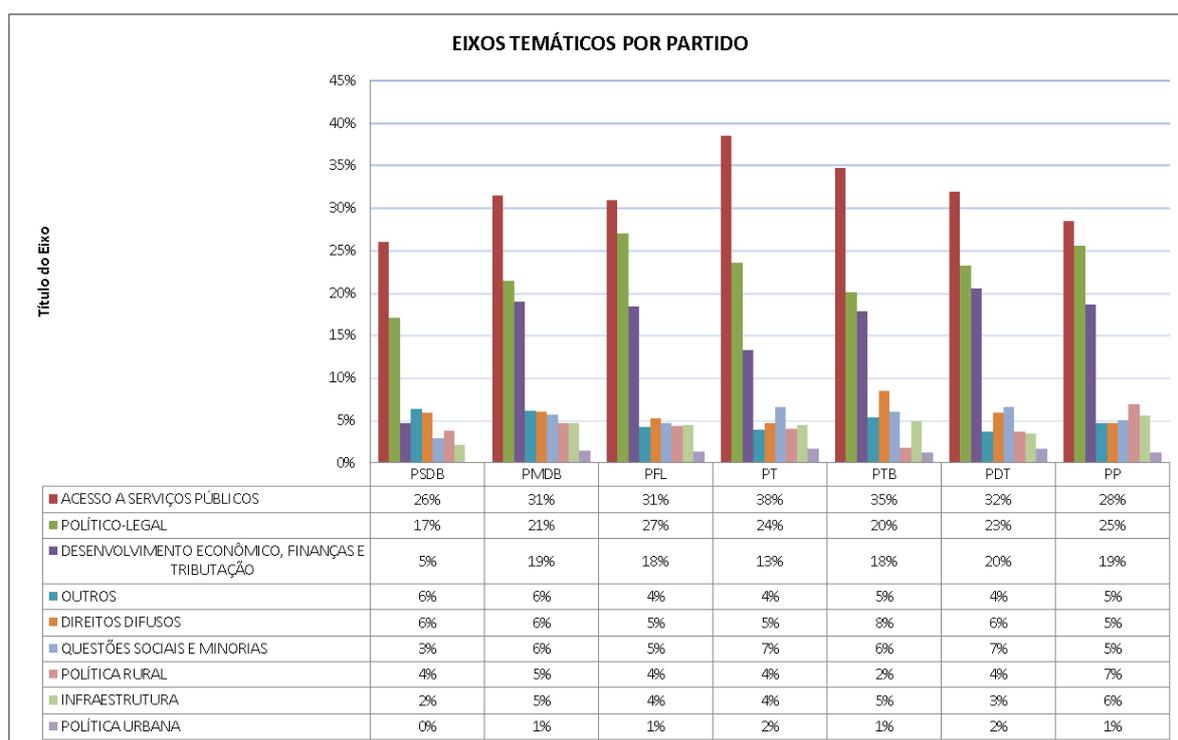
Gráfico 28. Distribuição dos eixos temáticos das proposições por bloco ideológico



Fonte: Banco de dados da pesquisa

Entretanto, quando abrimos a distribuição dos eixos por partido, observamos proporções bastante próximas, com algumas variações mais destacadas com percentuais mais altos do eixo *Questões sociais e minorias* no PT e PDT e do percentual menor do PSDB no eixo *Desenvolvimento Econômico* quando comparado aos demais partidos.

Gráfico 29. Distribuição das proposições por eixos temáticos e partidos



Fonte: Banco de dados da pesquisa

Considerando os resultados da distribuição dos eixos por partido, fizemos a abertura por tema para verificar possíveis variações que não seriam captadas quando tratados os temas de forma agregada. Dessa forma, foram analisados os cinco maiores temas nos quais os sete partidos se concentraram somadas as duas legislaturas e o resultado obtido está na tabela abaixo.<sup>35</sup>

Os temas que aparecem ocupando as primeiras posições são similares aos que mais apareceram nas proposições de forma geral, como esperado. A apresentação dos dados de forma hierarquizada em posições nos ajuda a demonstrar áreas nas quais os partidos teriam uma maior concentração e as possíveis diferenças entre eles.

<sup>35</sup> As tabelas com os resultados completos da distribuição dos temas por partido encontram-se nos anexos.

Tabela 17. Distribuição dos temas das proposições por partido político e posição

PARTIDO POLÍTICO	TEMAS DAS PROPOSIÇÕES				
	1ª POSIÇÃO	2ª POSIÇÃO	3ª POSIÇÃO	4ª POSIÇÃO	5ª POSIÇÃO
PSDB	finanças e tributação	judiciário	educação e cultura	emprego, trabalho e formação profissional	violência e segurança pública
PMDB	finanças e tributação	violência	judiciário	educação e cultura	emprego
PFL/DEM	finanças e tributação	emprego	judiciário	sistema político	violência
PT	emprego	judiciário	educação e cultura	finanças	administração pública
PDT	finanças e tributação	emprego	judiciário	educação e cultura	violência
PTB	emprego	finanças	violencia	judiciário	política econômica
PP	judiciário	finanças	emprego	política economica	violência

Fonte: Banco de dados da pesquisa

De forma geral, o assunto *Finanças e Tributação* aparece em quatro dos sete partidos na primeira posição, as exceções são o PT e PTB em que *Emprego, trabalho e formação profissional* figura como o tema com o maior número de proposições e o PP com o tema *Judiciário* em primeiro lugar. Observamos que os temas mais bem posicionados são muito próximos entre os partidos. *Finanças; Judiciário e Emprego* aparecem em alguma das cinco posições dos sete partidos demonstrando a força política das questões relacionadas a essas áreas. *Educação e cultura* aparece como um dos temas em quase todos os partidos com exceção do PFL, PTB e PP, o que pode ser explicado por serem partidos mais alinhados à centro-direita que, tradicionalmente, não são associados à pauta da educação. E o tema *Violência e segurança pública* aparece em todos com exceção do PT, o que poderia ser explicado também pela adoção mais forte dos demais partidos da pauta de segurança pública do que historicamente os partidos de centro-esquerda vem adotando.

Três temas aparecem de forma diferenciada em apenas um ou dois partidos: *Política econômica* aparece no PTB e PP, o que faz sentido se considerarmos que ambos são partidos tradicionalmente associados a grupos empresariais; *Sistema político* aparece apenas no PFL e *Administração pública* que só aparece nos temas do PT e pode ser explicado pela associação do partido a pautas ligadas a questões do funcionalismo público.

Além da análise dos temas que, proporcionalmente, aparecem mais nos partidos, fizemos o teste de significância para verificarmos em que medida a relação entre os partidos destacados e os temas poderia ser observada. A análise de significância ajuda a entender melhor a força dos temas em cada partido, indo além da sua apresentação numérica, que acaba sendo muito próxima do padrão geral. Importa, para nossa análise, que seja possível observar se, estatisticamente, um partido tem uma correlação mais forte com determinado tema e não com outros. Os resultados encontrados apontam para diferenças importantes entre os partidos como podemos verificar na tabela abaixo<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> As tabelas com os testes do *qui-quadrado* para todos os temas nos sete partidos estão disponíveis nos anexos localizados n

Tabela 18. Significância dos temas das proposições por partido político

PARTIDO POLÍTICO	TEMAS DAS PROPOSIÇÕES	
	SIGNIFICÂNCIA POSITIVA	SIGNIFICÂNCIA NEGATIVA
PSDB	a relação não é significativa	emprego política agrícola
PMDB	finanças e tributação violência e segurança pública	emprego, trabalho e formação profissional
PFL/DEM	sistema político questões internas do Congresso	a relação não é significativa
PT	emprego, trabalho e formação profissional previdência direitos humanos questões étnico-raciais	finanças violência sistema político direitos do consumidor
PDT	finanças e tributação saúde e saneamento família	a relação não é significativa
PTB	meio ambiente turismo e desporto	política agrícola
PP	política econômica política agrícola	educação e cultura

Fonte: Banco de dados da pesquisa

Os resultados acima nos dão indicações importantes sobre as formas de atuação dos partidos. Se observarmos os dados do PSDB podemos afirmar que, nos períodos analisados, não houve uma significância positiva com nenhum tema específico demonstrando uma atuação diversificada dos parlamentares tucanos. Por outro lado, é possível perceber quais temas tem menos força no PSDB: *Emprego e Política agrícola*.

O PMDB apresenta uma forte correlação com os temas de *Finanças e Violência e segurança pública* e também tem uma relação mais fraca com temas ligados à questão ligadas ao tema *Emprego, trabalho e formação profissional*. Já o PFL apresenta uma relação mais significativa com os temas *Sistema político* e *Questões internas do Congresso*, demonstrando sua participação ativa nas discussões sobre as regras e lógica do funcionamento do sistema político-partidário e, mais especificamente, das questões internas de funcionamento do Congresso Nacional.

O PT apresenta correlações mais fortes com temas voltados para debates encampados por minorias e setores mais progressistas como *Direitos humanos e Questões étnico-raciais*, assim como temas voltados para a *Previdência e Emprego* bastante ligados à base sindical e de funcionários públicos que compõe o partido. E seus parlamentares estariam menos voltados para assuntos ligados a *Finanças, Violência e segurança pública, Sistema político e Direitos do consumidor*, também corroborando uma atuação mais alinhada com o esperado de partidos de esquerda.

O PDT apresenta uma atuação peculiar com uma correlação mais forte para, além do tema de *Finanças e tributação*, voltada para os temas de *Saúde e saneamento e Família, infância, juventude e idosos*. O PTB apresenta mais proposições ligadas a *questões ambientais* e ligadas ao *Turismo e desporto* e menos ligadas a *Política agrícola*. E o PP apresenta uma atuação convergente com seu posicionamento no espectro ideológico aproximando-se mais dos temas de *Política econômica e agrícola* e menos de questões sociais como *Educação e cultura*.

Considerando o exposto é possível assumir que a análise da atuação temática dos partidos no que tange às proposições não deve considerar apenas as grandes áreas temáticas em função da dificuldade de observarmos as especificidades de temas aos quais os principais partidos se dedicam. É possível supor, com as informações disponíveis, a existência de uma orientação partidária que pode ser percebida em alguns temas nos quais os parlamentares de determinado partido ou bloco ideológico estariam mais concentrados em detrimento de outros<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Metodologicamente, essas diferenças poderiam ser observadas de forma mais clara se abrissemos as informações das proposições que compõem um tema específico. Por exemplo, existem proposições que versam sobre o aborto que se posicionam a favor pela sua legalidade e outras contrárias, esses posicionamentos podem estar relacionados a valores, grupos e interesses defendidos por determinadas legendas. Entretanto, em função da quantidade de proposições, essa análise do posicionamento valorativo

## Variável 02 – Legislatura

O período analisado abarca os primeiros mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva Parágrafo e, considerando as diferentes coligações vencedoras capitaneadas pelo PSDB e pelo PT e as diferenças existentes entre as questões que ganharam destaque ao longo das duas legislaturas, a expectativa era de que os temas das comissões e proposições pudessem apresentar diferenças significativas.

Apesar da similaridade entre os temas de concentração das comissões entre os diferentes partidos, quando observamos as duas legislaturas de forma separada, é possível perceber uma alteração na atuação dos blocos *Esquerda e centro-esquerda* e *Direita e centro-direita* entre as duas legislaturas, especialmente nos eixos *Questões sociais e minorias*, *Acesso a serviços públicos* e *Direitos difusos* que sofrem uma expansão, enquanto os temas *Infraestrutura* e *Desenvolvimento econômico, finanças e tributação* diminuem, indicando alteração na pauta das discussões realizadas nas comissões, tendência reforçada pela natureza conjuntural das comissões especiais, majoritárias em nossa análise.

Obviamente, as discussões das comissões versam sobre assuntos que se repetem ao longo do tempo, independentemente da legislatura, em especial, pelos temas próprios das comissões permanentes e mistas que são pouco alterados. Entretanto, é possível observar um aumento mais elevado da participação do bloco *Esquerda e centro-esquerda* em assuntos mais próximos da agenda social que, durante a 52ª legislatura, ganhou um espaço maior do que na legislatura anterior.

---

de cada uma das proposições não foi viável e pode compor uma agenda futura de análises mais aprofundadas sobre o impacto dos partidos no posicionamento assumido pelos parlamentares no teor das proposições que apresenta ou mesmo nas votações das quais participa.

Entretanto, para uma melhor compreensão dessa alteração em temas específicos, analisamos como os eixos temáticos mudaram nos principais partidos de uma legislatura para a outra. O resultado encontrado foi uma queda generalizada dos eixos *Desenvolvimento econômico e Infraestrutura* em todos os partidos, assim como os eixos *Direitos difusos* e *Questões sociais* apresentam crescimento em todos os partidos na 52ª legislatura.

O que demonstra que o fenômeno não está necessariamente relacionado a uma mudança de agenda de partidos específicos ou mesmo de ampliação numérica das bancadas dos partidos mais situados à esquerda e sim de um deslocamento de todos os partidos em torno dos temas tratados nas comissões em função da agenda do Executivo e das proposições apresentadas nessas legislaturas. Nesses casos, o caráter conjuntural das legislaturas muito influenciado pela agenda do Executivo pode ser entendido como uma variável mais adequada para analisarmos a alteração entre os temas, como veremos adiante. Outros estudos, como o de Zucco e Power (2011), chegam a conclusões semelhantes comparando o posicionamento dos parlamentares dos governos FHC e Lula e explicitam a importância da clivagem governo/oposição como uma variável com maior poder explicativo do que a ideologia representada pelos partidos.

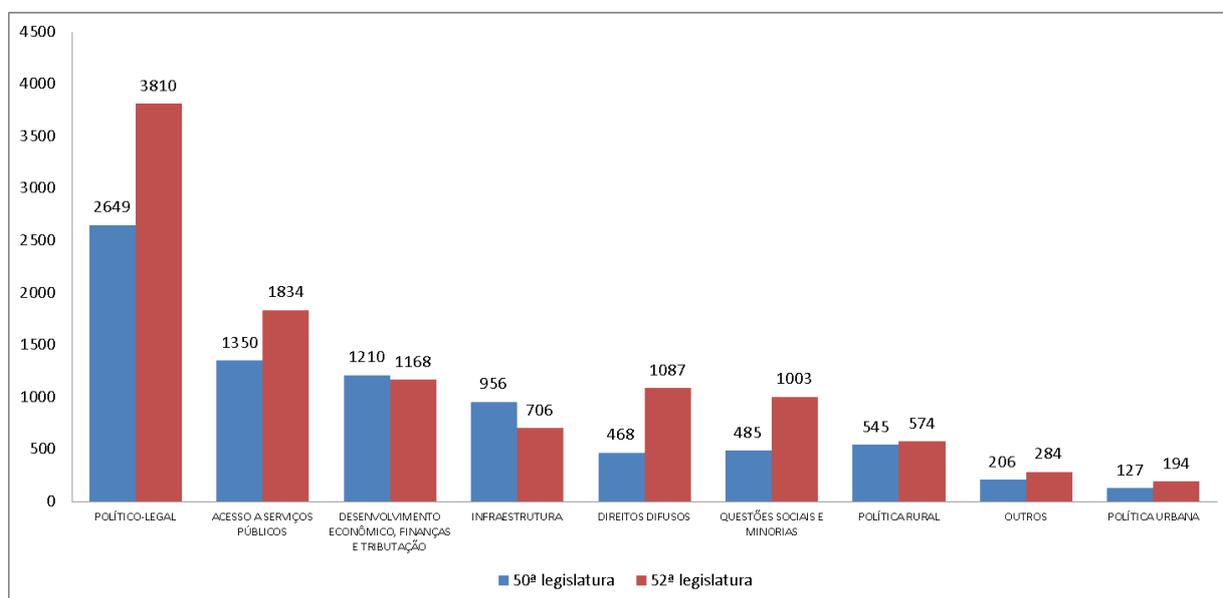
Tabela 19. Eixos temáticos das comissões por partido político e legislatura

LEGISLATURA	PARTIDO	ACESSO A SERVIÇOS PÚBLICOS	DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO	DIREITOS DIFUSOS	INFRAESTRUTURA	OUTROS	POLÍTICA RURAL	POLÍTICA URBANA	POLÍTICO-LEGAL	QUESTÕES SOCIAIS E MINORIAS	TOTAL
50	PDT	16%	14%	5%	14%	2%	7%	2%	35%	6%	100%
52	PDT	16%	10%	11%	6%	2%	4%	1%	39%	10%	100%
50	PFL/DEM	18%	14%	6%	11%	3%	7%	2%	32%	6%	100%
52	PFL/DEM	17%	12%	10%	7%	3%	5%	2%	38%	8%	100%
50	PMDB	15%	16%	6%	11%	3%	8%	2%	33%	6%	100%
52	PMDB	16%	13%	9%	7%	2%	6%	2%	36%	8%	100%
50	PP	16%	16%	6%	13%	3%	8%	2%	32%	5%	100%
52	PP/PPB/P	18%	10%	11%	7%	2%	7%	2%	34%	9%	100%
50	PSDB	18%	15%	6%	12%	3%	5%	2%	33%	6%	100%
52	PSDB	16%	12%	9%	6%	3%	5%	2%	37%	10%	100%
50	PT	18%	15%	6%	12%	2%	5%	2%	34%	7%	100%
52	PT	18%	13%	9%	6%	3%	5%	2%	34%	10%	100%
50	PTB	17%	14%	5%	14%	2%	7%	2%	35%	5%	100%
52	PTB	17%	11%	11%	7%	4%	6%	2%	34%	9%	100%

Fonte: Banco de dados da pesquisa

Ao analisarmos os eixos de forma isolada excluindo os blocos partidários e os principais partidos da análise percebemos que, no caso da participação em comissões, houve uma clara alteração da agenda de deliberações no âmbito das comissões. Ganham mais destaque os eixos *Questões sociais, Direitos difusos e Acesso a serviços públicos* na 52ª legislatura. Apesar de já hegemônico, o eixo *Político-legal* também sofre uma expansão, como pode ser observado abaixo.

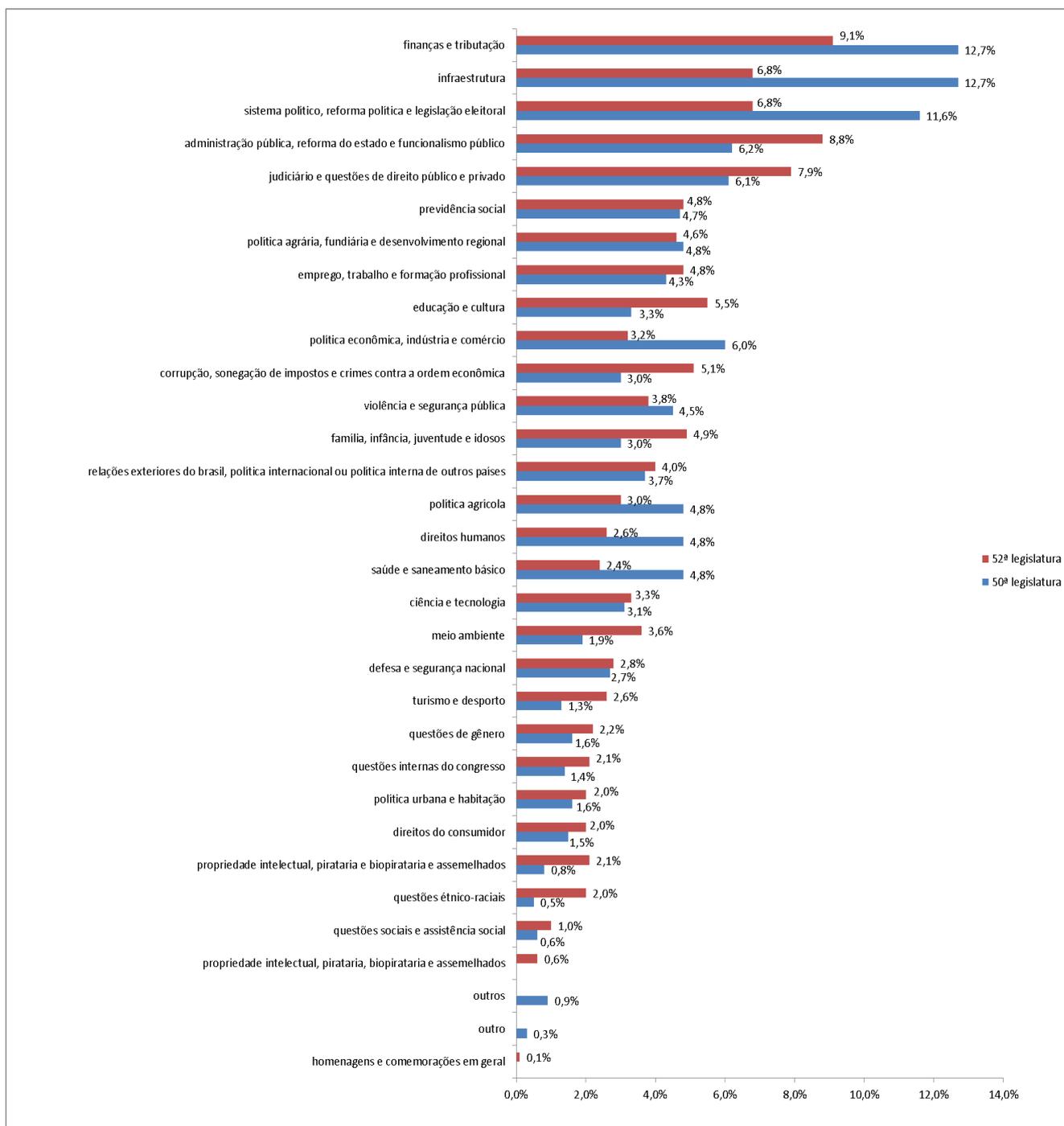
Gráfico 30. Distribuição dos eixos temáticos das comissões por legislatura



Fonte: Banco de dados da pesquisa

Detalhando mais o movimento de alteração da agenda das participações em comissões, o gráfico abaixo mostra a abertura por temas das variações ocorridas entre as duas legislaturas. É possível notar uma prevalência da expansão de temas associados à agenda política tradicionalmente mais associada à esquerda, como questões de gênero, étnico-raciais, temas sociais, educação e cultura, entre outros, confirmando o aumento dos eixos temáticos já apresentados.

Gráfico 31. Distribuição dos temas das comissões por legislatura



Fonte: Banco de dados da pesquisa

O entendimento da dinâmica dos temas que foram hegemônicos em cada uma das legislaturas analisadas só é possível através da análise das grandes agendas que foram encampadas pelo Executivo durante os períodos em questão. Isso nos aproxima de uma maior compreensão sobre a convergência existente entre os assuntos, questões e

debates que mobilizaram os poderes Legislativo e Executivo durante os mandatos FHC e Lula.

As grandes ações do governo FHC estiveram centradas na continuidade e aprofundamento de medidas baseadas em fundamentos do neoliberalismo como a agenda das privatizações e a ampla abertura comercial. O governo FHC foi marcado pelo debate de reformas estruturantes como a reforma parcial da previdência; o fim do monopólio estatal de petróleo e telecomunicações; a mudança em relação ao capital estrangeiro; a renegociação das dívidas estaduais; a aprovação da lei de responsabilidade fiscal e outras políticas de ajuste fiscal; a criação das agências reguladoras; emenda de aprovação da reeleição e implantação do sistema de metas de inflação. O governo teve que enfrentar uma série de desgastes e medidas impopulares como o aumento das taxas de juros e da dívida pública; aumento das taxas de desemprego e com polêmicas acerca da existência de ‘troca de favores’ e compra de votos para a aprovação da emenda que permitiu a reeleição de FHC.

Na 52ª legislatura, houve uma continuidade da política econômica implementada nos mandatos de FHC baseada na tríade: flutuação cambial, metas de inflação e austeridade fiscal, como reflexo de compromissos assumidos pela coligação de Lula no período eleitoral e de mudanças de rumo em relação ao projeto econômico mais adequado para o país naquele momento. Houve um claro movimento de retomada do Estado como protagonista da produção de políticas públicas, fruto de um projeto de contraposição ao aprofundamento da agenda de redução do papel do Estado ocorrida nos períodos anteriores. A taxa de juros foi reduzida e a dívida do FMI paga. Foram aprovadas as reformas da previdência e tributária.

O aumento significativo dos investimentos em política social representou a grande mudança de orientação na formulação de políticas públicas e teve como consequência a diminuição nos índices de desigualdade, o que se tornou a maior bandeira do governo Lula. Foi criado o Bolsa-Família, em meio a uma intensa discussão sobre a eficácia dos programas de transferência de renda e teve grande impulso a agenda de apoio à produção oriunda da agricultura familiar e outros pequenos produtores rurais impactando fortemente a situação social no meio rural. Além disso, questões referentes a demandas históricas de ‘minorias’ ganharam maior espaço, inclusive institucional, como pôde ser observado com a criação das secretarias especiais da igualdade racial e das mulheres, por exemplo.

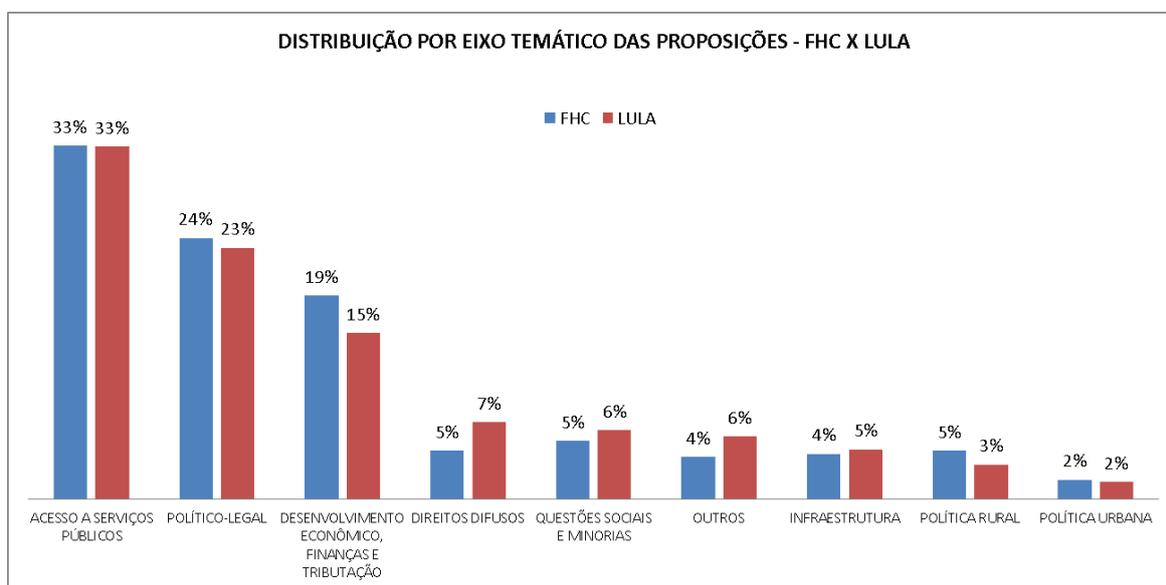
Em 2005 e 2006, o governo enfrentou fortes crises envolvendo o legislativo em função do escândalo do “Mensalão” em que foram feitas inúmeras denúncias de compra de votos que envolviam integrantes do núcleo duro do governo, incluindo o Presidente da República, responsáveis pelo desgaste da imagem e popularidade de Lula e, em segundo lugar, devido à eleição de Severino Cavalcanti para a Câmara como resultado da desestabilização das bases de apoio no legislativo.

De forma bastante simplificada, observamos que, mesmo que sejam defendidos projetos de desenvolvimento econômico, político e social diferenciados entre as duas correlações de forças que giram em torno de PT e do PSDB, alguns temas constituem a ‘agenda dura’ de qualquer governo e fizeram parte das estratégias de gestão dos assuntos políticos dos dois mandatos como: modelos de crescimento econômico, alterações e regulamentações ligadas às regras vigentes no sistema político-eleitoral, debates sobre reforma do Estado, entre outros. O que marca a diferença entre as duas gestões é a entrada das questões sociais com mais força na 52<sup>a</sup> legislatura, fato óbvio e

esperado em função da trajetória discursiva e programática dos partidos mais alinhados à esquerda. Se fossemos usar um cálculo simplista, poderíamos afirmar, segundo lugares-comuns bastante disseminados, que um aumento da bancada de partidos de esquerda aumentaria a possibilidade de que temas associados à agenda de reivindicações dos grupos ligados a esses partidos ganhasse mais força e aparecesse mais. E nossos resultados indicam um movimento nesse sentido quando consideramos as comissões legislativas, o que significa dizer que, as comissões responderam de forma bastante alinhada a agenda prioritária do Executivo.

Considerando que, no caso das comissões, podíamos observar uma tendência de migração para os temas mais ‘sociais’, vale observar a existência de mudanças dos eixos temáticos das proposições entre as duas legislaturas. Para isso, fizemos a abertura exposta no gráfico abaixo. É possível notar que as variações são pequenas, embora alguns eixos sofram uma pequena expansão como as *Questões sociais e minorias*, *Direitos difusos* e *Outros* como já observado no caso das comissões, embora nas proposições isso seja menos substantivo do que o resultado encontrado nas comissões. Dessa forma, a mudança entre as legislaturas tem um impacto menor sobre as temáticas sobre as quais versaram as proposições legislativas apresentadas.

Gráfico 32. Distribuição das proposições por eixos temáticos e legislatura



Uma hipótese para esse fenômeno é de que, enquanto as comissões estariam mais alinhadas com os temas que compõem a agenda do Executivo, no caso das proposições a atuação parlamentar teria um grau maior de autonomia. A decisão de propor determinada matéria não estaria necessariamente orientada por mudanças estruturantes ou reorientação de agendas ocorridas no âmbito do Executivo e das relações com o Legislativo através de sua base de apoio e coligação. Nesse sentido, poderíamos supor que existe uma maior liberdade de iniciativa temática dos parlamentares em relação às proposições que apresentam e que sua produção estivesse mais próxima de temas e assuntos menos ‘estruturantes’ e mais voltados para ações que tem impacto mais perceptível sobre a população, em especial, sobre suas bases.

Podemos pressupor que a aprovação de uma ação voltada para a melhoria do acesso a serviços como saúde, educação ou emprego tem um maior ‘valor agregado’ para os parlamentares, em função de responderem a pautas e compromissos firmados durante suas campanhas ou de estrategicamente avaliarem como uma pauta positiva que pode ser capitalizada em momentos de uma futura candidatura. Segundo Power e Zucco (2011):

“As microdecisões acerca das prioridades de ação e do nível de investimento em determinadas atividades intra e extralegislativas modelam, do ponto de vista do legislador, as estratégias de engajamento parlamentar. Elas refletem, portanto, as escolhas deliberadas dos legisladores quanto ao volume de recursos, tempo e atenção que dedicarão a essas atividades e, por consequência, às arenas onde elas são realizadas.. falar de escolhas não significa negligenciar os constrangimentos institucionais e políticos a que estão sujeitos os parlamentares. Ao contrário, buscou-se avaliar-se, em que medida, eles diferenciam essas atividades enquanto cursos alternativos de ação para atingir o sucesso político sob tais constrangimentos. (ZUCCO e POWER, 165-166, 2011)

Observado o baixo impacto da legislatura sobre a prevalência de temas nas proposições, foi preciso avaliar a influência que outras variáveis como sexo, ocupações

profissionais e origens de capital político tinham sobre a definição do escopo da produção individual dos parlamentares.

### *Variável 03. Sexo*

Outra clivagem importante na diferença entre a distribuição dos temas, está relacionada ao sexo do parlamentar. Em relação às diferenças da participação feminina e masculina nas comissões analisadas encontramos resultados bastante significativos que demonstram a concentração muito expressiva de mulheres nas comissões do eixo *Questões sociais e minorias*, conforme pode ser observada na tabela abaixo, reforçando estereótipos de que as mulheres seriam mais ‘preparadas’ em assuntos que compõem a agenda da política do cuidado e menos das questões de *Infraestrutura* e ligadas ao eixo *Político-legal*, por exemplo.

Tabela 20. Distribuição dos eixos temáticos das comissões por sexo

EIXOS TEMÁTICOS	SEXO	MASCULINO	FEMININO	TOTAL
Político-Legal		+1	-6	6459
Acesso a serviços públicos		-1	+5	3184
Desenvolvimento econômico, finanças e tributação		+1	-6	2378
Infraestrutura		+0	-5	1662
Direitos difusos		-7	+0	1555
Questões sociais e minorias		+0	+68	1488
Política rural		+0	+0	1119
Outros		+0	+0	490
Política urbana		+0	+0	321
<b>TOTAL</b>		<b>16955</b>	<b>1701</b>	<b>18656</b>

Fonte: Banco de dados da pesquisa

A mesma tendência foi encontrada nas proposições. Quando observamos o resultado do teste de significância entre homens e mulheres e os eixos temáticos, temos

como resultado uma dependência claramente mais alta no eixo *Questões sociais e minorias* (+52) e muito mais baixa no eixo *Desenvolvimento econômico, finanças e tributação* (-23), como podemos observar no quadro abaixo.

Tabela 21. Distribuição das proposições por eixos temáticos e sexo

EIXOS TEMÁTICOS	SEXO	MASCULINO	FEMININO	TOTAL
Acesso a serviços públicos		+0	+4	4596
Desenvolvimento econômico, finanças e tributação		+2	-23	2353
Direitos difusos		+0	-1	849
Infraestrutura		+1	-9	626
Outros		+0	+1	709
Política rural		+0	+0	525
Política urbana		+0	+0	232
Político-Legal		+0	+0	3323
Questões sociais e minorias		-5	+52	842
<b>TOTAL</b>		<b>12918</b>	<b>1137</b>	<b>14055</b>

Fonte: Banco de dados da pesquisa

Esses dados remetem a outros estudos já realizados, em que indicações semelhantes foram observadas. Ao analisar a atuação de parlamentares do sexo feminino no Senado Federal durante os anos de 1989 e 2004, Barbacena (2006) observa também a prevalência da participação de senadoras em comissões classificadas como de políticas sociais em detrimento de políticas sobre assuntos econômicos. As análises feitas por Feitosa (2007), com deputadas da 51ª e 52ª legislatura, também apontam uma prevalência de deputadas nas comissões classificadas como *soft politics* em que a composição é de 84,4% de mulheres e 49,4% de homens, enquanto nas comissões de *hard politics* os homens perfazem um percentual de 69,3% e as mulheres 42,2% dos casos.

Esses resultados merecem ser problematizados de forma a não reforçar os estereótipos de que as mulheres seriam mais preparadas em temas sociais ou mesmo teriam uma maior preocupação com assuntos ligados ao cuidado ou mesmo preferissem esses temas e não temas como infraestrutura e sistema político. Existem duas interpretações possíveis para a alta concentração de mulheres nessas áreas, para além das noções essencializantes ligadas ao que seriam temas próximos das mulheres que rejeitamos em nossa análise. Em primeiro lugar, como já vimos, os processos de socialização das mulheres estão marcado por uma série de instituições, papéis, normas e valores que atribuem às mulheres lugares associados ao privado, ao doméstico, ao cuidado e, em muitos casos, a atuação profissional e social das mulheres ocorre nessas áreas, nas quais elas mesmas podem reconhecer como as que mais ‘gostam’ ou mais se ‘identificam’.

Nesse sentido, a entrada das mulheres na política é, obviamente, também marcada por essas ‘preferências’ e pelo reconhecimento da sua atuação nessas áreas. Isso nos leva a segunda interpretação possível que seria a de, não necessariamente as mulheres estariam mais interessadas em assuntos sociais ou de cuidado, mas sim que essas áreas seriam as únicas nas quais as mulheres teriam maior possibilidade de destacar em um contexto de menor competição com os homens. Nesse sentido as mulheres entrariam na política com pautas já mais orientadas para esses assuntos porque esses seriam espaços mais ‘abertos’ para sua atuação.

#### *Variável 04. Ocupações profissionais*

Assumiu-se que a posição social dos indivíduos importaria para a identificação de motivações, vínculos e interesses compartilhados capazes de orientar e influenciar as ações dos parlamentares. Para verificarmos a adesão desta premissa com os dados da

pesquisa, foram analisados os eixos temáticos das comissões e proposições cruzados com as ocupações profissionais, formações acadêmicas e fontes de capital político dos parlamentares. A ideia foi observar se existiriam convergências identificáveis entre as trajetórias biográficas e políticas dos parlamentares e suas áreas de concentração nas comissões legislativas e na apresentação de proposições.

No caso das comissões, quando observamos o cruzamento com as ocupações dos deputados e deputadas observamos um alinhamento bastante claro entre as áreas de algumas dessas ocupações e os temas das participações em comissões, como pode ser observado na tabela abaixo.

Tabela 22. Significância entre eixos temáticos e ocupações profissionais

EIXO TEMÁTICO	OCUPAÇÕES PROFISSIONAIS	
	correlação positiva	correlação negativa
ACESSO A SERVIÇOS PÚBLICOS	professores	empresários
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO	bancários cargos da administração pública federal empresários	advogados militares pastores
DIREITOS DIFUSOS	comunicadores	advogados
INFRAESTRUTURA	empresarios	professores
OUTROS	relação não é significativa	relação não é significativa
POLÍTICA RURAL	empresários	advogados
POLÍTICA URBANA	relação não é significativa	relação não é significativa
POLÍTICO-LEGAL	advogados	profissionais liberais e intelectuais
QUESTÕES SOCIAIS E MINORIAS	outros pastores profissionais liberais	empresários cargos da administração pública federal

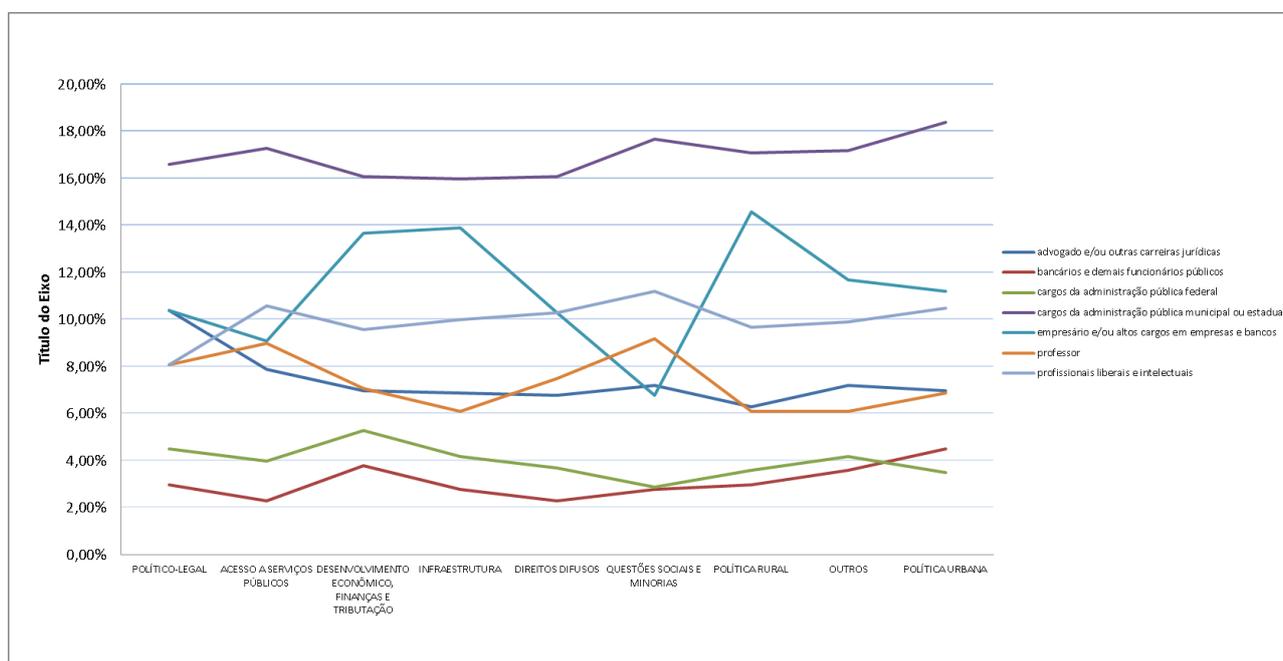
Fonte: Banco de dados da pesquisa

Analisando a tabela acima, observamos que a maioria dos grupos possui concentrações mais altas em temas próximos de suas áreas de atuação. Dessa forma, os advogados tem uma participação maior no eixo *Político-legal*, enquanto os empresários tem uma concentração mais alta distribuída entre os eixos *Infraestrutura*, *Política rural*

e *Desenvolvimento econômico*, os comunicadores estariam mais relacionados aos *direitos difusos* em que aparece de forma significativa o tema *Direitos do consumidor*, por exemplo. E no eixo *Questões sociais* e *Acesso a serviços públicos* haveria uma maior distribuição de ocupações como professores, profissionais liberais, pastores e padres e outros.

O gráfico abaixo mostra as linhas de distribuição dos eixos temáticos das comissões por ocupação. É possível observar que a linha com trajetória mais variada, que se destaca das demais, é a linha dos *empresários e/ou altos cargos de empresas e bancos* que apresentam uma atuação bastante consistente em temas ligados à discussão de assuntos que afetam interesses desse grupo.

Gráfico 33. Distribuição entre eixos temáticos das comissões por ocupações profissionais



Fonte: Banco de dados da pesquisa

Esses resultados corroboram a importância da *expertise*, reconhecida em função de experiências anteriores em áreas similares, como um dos critérios de seleção dos

parlamentares para a composição das comissões. Obviamente, temos uma série de outros critérios que definem a seleção dos deputados para determinadas comissões em que é relevante separar aquilo que podemos definir como seleção com base na expertise dos parlamentares e o que é a disputa existente entre os diferentes grupos para adentrarem as comissões em que seus possíveis interesses serão objeto do debate parlamentar.

Nesse sentido, os partidos podem ter interesse em ocupar cargos em comissões que debatam assuntos estratégicos na pauta do partido ligados a defesas históricas ou à representação de interesses das bases de apoio desses partidos. Um exemplo disso seria a participação de representantes da bancada ruralista nas comissões de agricultura, meio ambiente ou de política agrária e regularização fundiária. Assim como membros da bancada evangélica tem interesse em participar das discussões realizadas no âmbito da comissão de direitos humanos e minorias considerando que a aprovação de determinados assuntos vai de encontro aos valores defendidos pela maioria de seus representantes como aborto, direito dos homossexuais e outras questões de gênero, entre outros. Ainda, é possível que, em comissões responsáveis por discutirem assuntos mais valorizados politicamente ou que tenham como objeto projetos mais polêmicos ou com grande repercussão, como as CPIs, sejam selecionados parlamentares com maior capital político em relação a seus pares, por exemplo.

Entretanto, quando observamos os temas de forma aberta, a ligação entre ocupação e temas específicos aparece de forma mais clara, como apresentado na tabela abaixo.

Tabela 23. Significância entre temas das comissões e ocupações profissionais

OCUPAÇÕES PROFISSIONAIS	TEMAS DAS COMISSÕES	
	SIGNIFICÂNCIA POSITIVA	SIGNIFICÂNCIA NEGATIVA
Advogado e/ou outras carreiras jurídicas	judiciário, segurança pública e violência e sistema político	família, infância, juventude e idosos saúde e saneamento
Bancários e demais funcionários públicos	finanças	relação não é significativa
Cargos da administração pública federal	relação não é significativa	família, infância, juventude e idosos
Carreiras artísticas (ator, cantor e artistas em geral)	relação não é significativa	relação não é significativa
Carreiras militares ou da polícia	defesa e segurança nacional violência e segurança pública homenagens e comemorações em geral corrupção	relação não é significativa
Comunicadores (rádio, TV, jornais)	direitos do consumidor direitos humanos	política agrícola
Empresário e/ou altos cargos em empresas e bancos	finanças infraestrutura política agrícola política econômica e industrial	previdência, gênero, questões sociais, educação e família
Padre ou pastor evangélico	ciência e tecnologia família, infância, juventude e idosos questões étnico-raciais	relação não é significativa
Professor	educação e cultura	infraestrutura política agrícola
Profissionais liberais e intelectuais	saúde e saneamento previdência família	judiciário sistema político
Técnico em diversas áreas (agrícola, contabilidade, operário)	emprego, trabalho e formação profissional	relação não é significativa

Fonte: Banco de dados da pesquisa

Observamos que existe uma conexão entre a ocupação e a consequente *expertise* e conhecimento do parlamentar associado ao tema e sua participação em comissões. Nesse sentido, advogados tratam de temas do judiciário, segurança pública e sistema político, militares tratam de segurança nacional e defesa; parlamentares com formação técnica tratam de emprego e formação profissional; professores de educação e cultura e empresários de temas altamente relacionados a questões referentes a finanças, tributação e regras definidas para o setor produtivo de forma geral.

Partindo para as proposições, a análise sobre os eixos temáticos das proposições apresentadas e sua convergência com as ocupações profissionais dos parlamentares também apresenta resultados interessantes. No caso dos *advogados*, dos *comunicadores*

e dos *cargos da administração pública federal*, os eixos de concentração foram semelhantes aos resultados das comissões: *Político-legal*; *Direitos difusos e Política rural*; *Desenvolvimento econômico*, respectivamente.

As diferenças mais marcantes estão no aparecimento de uma correlação positiva entre os *agricultores e trabalhadores rurais* e proposições sobre assuntos de *Política rural* e uma mudança significativa nos temas de concentração dos *empresários* que, ao contrário do verificado nas comissões, apresentam proposições que tem uma correlação positiva com temas sociais como os eixos *Questões sociais e minorias* e *Política urbana e habitação*, demonstrando padrões diferentes de atuação no caso dos empresários quando tratamos das comissões e das proposições legislativas.

Tabela 24. Significância dos eixos temáticos das proposições por ocupações profissionais

OCUPAÇÕES PROFISSIONAIS	EIXO TEMÁTICO DAS PROPOSIÇÕES	
	SIGNIFICÂNCIA POSITIVA	SIGNIFICÂNCIA NEGATIVA
advogado e/ou outras carreiras jurídicas	político-legal	política rural política urbana e habitação
agricultor e/ou trabalhador rural	política rural	relação não é significativa
bancários e demais funcionários públicos	política urbana e habitação	relação não é significativa
cargos da administração pública federal	desenvolvimento econômico	relação não é significativa
carreiras militares ou da polícia	acesso a serviços	desenvolvimento econômico
comunicadores (rádio, TV, jornais)	política rural direitos difusos	relação não é significativa
empresário e/ou altos cargos em empresas e bancos	política urbana e habitação questões sociais e minorias	político-legal
profissionais liberais e intelectuais	relação não é significativa	político-legal
Técnico em diversas áreas (agrícola, contabilidade, operário)	acesso a serviços	político-legal

Fonte: Banco de dados da pesquisa

Quando abrimos a classificação das proposições por temas observamos, assim como nas comissões, a prevalência de temas convergentes entre as matérias legislativas e as ocupações dos parlamentares. A exceção, em relação aos resultados encontrados anteriormente nas comissões, está nos temas dos empresários que versam sobre saúde,

questões sociais, questões ligadas à família, infância, juventude e idosos e política urbana e habitação.

Tabela 25. Significância dos temas das proposições por ocupações profissionais

OCUPAÇÕES PROFISSIONAIS	TEMAS DAS PROPOSIÇÕES	
	SIGNIFICÂNCIA POSITIVA	SIGNIFICÂNCIA NEGATIVA
advogado e/ou outras carreiras jurídicas	judiciário e outras questões de direito público e privado	política agrícola turismo e desporto
agricultor e/ou trabalhador rural	política agrícola	relação não é significativa
bancários e demais funcionários públicos	política urbana e habitação turismo e desporto	relação não é significativa
cargos da administração pública federal	política econômica	relação não é significativa
cargos da administração pública municipal ou estadual	violência e segurança pública	emprego, trabalho e formação profissional
carreiras militares ou da polícia	defesa e segurança nacional judiciário e outras questões de direito público e privado violência e segurança pública	finanças e tributação
comunicadores (rádio, TV, jornais)	direitos do consumidor política agrícola	saúde e saneamento básico
empresário e/ou altos cargos em empresas e bancos	família, infância, juventude e idosos política urbana e habitação questões sociais e assistência social saúde e saneamento básico	previdência social judiciário e outras questões de direito público e privado
professor	administração pública, reforma do Estado e funcionalismo público educação e cultura meio ambiente	relação não é significativa
profissionais liberais e intelectuais	saúde e saneamento básico	judiciário e outras questões de direito público e privado
trabalhadores assalariados urbanos	emprego, trabalho e formação profissional	relação não é significativa
Técnico em diversas áreas (agrícola, contabilidade, operário)	emprego, trabalho e formação profissional previdência social questões étnico-raciais	relação não é significativa

Fonte: Banco de dados da pesquisa

### *Variável 05. Origens de capital político*

Para aprofundar essas conclusões, realizamos a análise com as fontes de acumulação de capital político e verificamos a existência também de uma convergência entre os temas de atuação e nossa expectativa em função do tipo de atividade anterior ao mandato eletivo, em especial, no caso dos *Sindicatos e associações patronais* que apresentam uma incidência maior nos seguintes eixos: *Desenvolvimento econômico,*

*finanças e tributação* formado por comissões que tratam de assuntos ligados à política econômica, industrial, incentivos e questões tributárias para o setor empresarial e produtivo, ações de política de crédito e investimento; e *Política rural* onde estão concentrados os temas de discussão do setor agropecuário, como pode ser observado abaixo.

Tabela 26. Significância entre eixos temáticos das comissões e origens do capital político

ORIGENS DO CAPITAL POLÍTICO	EIXOS TEMÁTICOS DAS COMISSÕES	
	SIGNIFICÂNCIA POSITIVA	SIGNIFICÂNCIA NEGATIVA
Sindicatos e associações de categorias profissionais	Acesso a serviços públicos	Infraestrutura
Sindicatos e associações patronais	Desenvolvimento econômico, finanças e tributação Política rural	Questões sociais e minorias Acesso a serviços públicos
Sindicatos e associações de trabalhadores urbanos e rurais	Relação não é significativa	Político-legal
Movimentos sociais	Relação não é significativa	Outros

Fonte: Banco de dados da pesquisa

Os demais eixos não apresentam incidência tão significativa quando consideramos as origens de capital político, indicando que a distribuição pelos eixos temáticos tem, necessariamente, uma relação direta com as trajetórias anteriores associadas aos parlamentares que foram membros de *Sindicatos e associações patronais*, mas é insuficiente no caso dos demais grupos, embora possamos considerar que a concentração em temas ligados ao eixo *Acesso a serviços públicos* como saúde e educação guarda relação com as questões tratadas pelos *Sindicatos e associações de categorias profissionais* quando consideramos que médicos e professores são os grupos majoritários presentes nessas entidades.

Entretanto, quando abrimos a informação dos eixos de forma desagregada explicitando os temas, outras relações são reveladas, conforme pode ser observado no quadro abaixo.

Tabela 27. Significância entre eixos temáticos das comissões e origens do capital político

ORIGENS DO CAPITAL POLÍTICO	TEMAS DAS COMISSÕES	
	SIGNIFICÂNCIA POSITIVA	SIGNIFICÂNCIA NEGATIVA
sindicatos e associações de categorias profissionais	família, infância, juventude e idosos previdência social saúde e saneamento básico	infraestrutura política agrícola
sindicatos e associações patronais	finanças e tributação meio ambiente política agrícola política econômica	direitos humanos educação e cultura família, infância, juventude e idosos previdência social questões de gênero questões sociais e minorias saúde e saneamento básico
sindicatos e associações de trabalhadores urbanos e rurais	emprego, trabalho e formação profissional	judiciário e questões de direito público e privado sistema político, reforma política e legislação eleitoral
movimentos sociais	pirataria	turismo e esporte
associações em geral	educação e cultura	relação não é significativa

Fonte: Banco de dados da pesquisa

Os parlamentares oriundos das associações patronais estão mais presentes nas comissões distribuídas nos temas *Finanças e tributação*, *Política agrícola* e *Política econômica*, *indústria e comércio*, exatamente temas vinculados à atividade empresarial e produtiva, assim como temas ligados ao *Meio ambiente* também aparecem em destaque. Em contraposição temas mais ‘sociais’ aparecem com dependência negativa para os mesmos parlamentares.

Por outro lado, os parlamentares que participaram de sindicatos e associações de trabalhadores urbanos e rurais tem uma presença maior nos assuntos ligados ao tema de *Emprego, trabalho e formação profissional*, tema também próximo das reivindicações mais comuns ao movimento sindical urbano e rural, direito de greve, direitos trabalhistas, melhores condições de trabalho, etc.

No caso das proposições, as origens de capital político e suas relações com os eixos temáticos apresentam também consistência com as áreas de atuação, em especial, no caso dos *sindicatos e associações patronais* que estão mais representados nos eixos *Política rural e Desenvolvimento econômico*, *Finanças e tributação*, replicando o

resultado encontrado nas comissões e indicando graus mais altos de convergência temática e coesão na atuação dos parlamentares que possuem similaridades de trajetórias ligadas a esses setores representativos.

Tabela 28. Significância dos eixos temáticos das proposições por origens de capital político

ORIGENS DE CAPITAL POLÍTICO	EIXOS TEMÁTICOS DAS PROPOSIÇÕES	
	SIGNIFICÂNCIA POSITIVA	SIGNIFICÂNCIA NEGATIVA
associações em geral	questões sociais e minorias	político legal
movimentos sociais	relação não é significativa	política rural
nenhum	político-legal	relação não é significativa
sindicatos e associações patronais	desenvolvimento econômico e finanças política rural	direitos difusos
sindicatos e associações de trabalhadores urbanos e rurais	acesso a serviços	outros

Fonte: Banco de dados da pesquisa

Entretanto, mais uma vez, abrindo a informação por tema e não mais observando os eixos, percebemos variações importantes que não afetam o quadro geral da distribuição por eixos, mas dão importantes pistas sobre as proposições apresentadas pelos parlamentares que compartilham experiências semelhantes em suas trajetórias. Nesse caso, conforme pode ser observado no quadro abaixo, as associações em geral, os representantes de entidades patronais e aqueles vinculados aos trabalhadores urbanos e rurais apresentam atuações em temas que tem alta convergência com os setores com os quais estão envolvidos. Nos demais, apesar de observarmos temas com significância positiva, a relação é menos óbvia e mais dispersa entre as demais categorias.

Tabela 29. Significância dos temas das proposições por origens de capital político

ORIGENS DE CAPITAL POLÍTICO	TEMAS DAS PROPOSIÇÕES	
	SIGNIFICÂNCIA POSITIVA	SIGNIFICÂNCIA NEGATIVA
associações em geral	questões sociais e minorias família, infância, juventude e idosos saúde e saneamento básico	relação não é significativa
movimentos sociais	homenagens e comemorações em geral sistema político	política rural
nenhum	sistema político	saúde e saneamento básico
sindicatos e associações patronais	política agrícola	judiciário e outras questões de direito público e privado
sindicatos e associações de trabalhadores urbanos e rurais	direitos humanos previdência social emprego, trabalho e formação profissional relações exteriores	direitos do consumidor sistema político turismo e desporto violência e segurança pública
sindicatos e associações de categorias profissionais	homenagens e comemorações em geral judiciário e outras questões de direito público e privado	infraestrutura

Fonte: Banco de dados da pesquisa

De maneira complementar à nossa análise, um outro aspecto que pode ser considerado como indicativo das relações possíveis entre grupos sociais e os resultados da atuação político-parlamentar são os dados sobre financiamento de campanha disponibilizados pelo TSE. Samuels (2006) analisou a distribuição dos financiamentos de campanha entre os partidos e aponta o *“domínio de interesses da elite econômica nos financiamentos de campanha, o que como era de se esperar, reflete as forças socioeconômicas mais amplas atuantes na sociedade brasileira”* (SAMUELS, 2006, 134-135).

Um dos fatores decisivos para o sucesso eleitoral são os recursos disponíveis para a realização das campanhas dos candidatos. Segundo Samuels (2006), as eleições no Brasil são caras e seus custos aumentam em função do grau de competitividade da eleição. Além disso, quando observamos quem são os financiadores das campanhas no Brasil é possível constatar que as campanhas são majoritariamente custeadas por empresas e não por contribuições individuais e que os partidos oficialmente contribuem

pouco para a realização das campanhas. O apoio das empresas ganha maior destaque, como seria de se esperar, na eleição presidencial e de acordo com a análise de Samuels (2006) verificamos três setores que dominam as contribuições financeiras: setor financeiro; construção e o de indústria pesada e a existência de diferenças na participação desses setores nas campanhas para os diferentes cargos: presidente, governadores, deputados e senadores o que indicaria a existência de uma ‘racionalidade econômica’ na distribuição dos recursos de acordo com o rol de atuação e competências próprios de cada um dos cargos.

Além disso, Samuels (2006) verifica a existência de diferenças no apoio dado aos partidos ao analisar as campanhas para deputado federal de 1994, 1998 e 2002. As conclusões são: 1. Candidatos de partidos situados mais à esquerda recebem menos dinheiro e tem mais contribuições individuais do que contribuições de empresas; 2. Os candidatos de partidos a direita recebem, em média, o dobro de contribuições do que os demais candidatos. Embora essas conclusões sejam importantes para ilustrar diferenças entre os partidos, são necessárias duas considerações: a primeira é que as informações do TSE são aquelas declaradas pelos partidos e que se pressupõe que seja subestimada em relação à realidade; em segundo lugar, não é possível expandir essas conclusões para as eleições subsequentes de 2006 e 2010 em que pode ter havido uma alteração no perfil dos financiadores das campanhas do segundo mandato Lula e do mandato Dilma.

Samuels (2006) afirma ainda que, por serem poucos os financiadores de campanha no Brasil, haveria uma maior proximidade entre financiadores e financiados o que geraria uma lógica de financiamento ‘voltado para serviços’ em que “*os contribuintes esperam um ‘serviço’ específico que apenas um cargo público pode oferecer em retorno pelo seu investimento*” (SAMUELS, 147, 2006). O que,

obviamente, teria um impacto importante na atuação parlamentar dos deputados e nos resultados políticos do processo legislativo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assume-se que a representação política atualmente não está em crise e sim passa por uma reconfiguração em que novos papéis, novos atores e novas instâncias surgem como parte do processo de pluralização da representação e que, como afirmou Avritzer (2007), arranjos diferentes de representação política coexistem e por isso devem ser entendidos como variáveis importantes na discussão de incremento da democracia. E que, além disso, a diversificação da presença de grupos que participam do debate político no parlamento faz parte da democratização do acesso às instâncias decisórias sem que isso pressuponha uma representação fixa e automática de identidades atribuídas aos diferentes grupos sociais. Nesse sentido, foi importante entender como é constituída a classe política no Brasil, o papel que ainda desempenham os partidos, os efeitos que tem sobre a composição da classe política e seus efeitos na produção legislativa.

Falar na presença de grupos tradicionalmente excluídos na esfera política implica em discutir também as formas assumidas pela representação política desses grupos. Ao afirmar que é importante que esses grupos participem mais das instâncias representativas parte-se do pressuposto de que não existe um sujeito único a ser representado, exatamente porque se acredita que é essencial que suas perspectivas sejam incluídas no rol das demandas sociais.

A necessidade de ampliação da presença desses grupos se justifica, não em função desses interesses deverem ser representados apenas por esses grupos e nem porque esses grupos trazem em si um diferencial para a política com base em características moralmente superiores, e sim porque considera-se a inclusão de grupos marginalizados nas esferas representativas como forma de empoderamento de grupos desprovidos de voz na arena pública. Assumir isso implica afirmar que não existe um

sujeito único que guarde em si todos os interesses de cada um desses grupos. Se usarmos as mulheres como exemplo precisamos considerar que elas são um sujeito plural marcado por clivagens de raça, credo, classe, orientação sexual, impossíveis de serem resumidas a um único e homogêneo conjunto de demandas.

É possível fazer uma extrapolação da análise feita por Butler (1998) para a questão da representação de mulheres para problematizar a questão da representação de outros grupos sociais e da defesa da sua presença sem que nossa argumentação caia na armadilha essencializante do sujeito de representação. Butler (1998) questiona a ideia de representação política condicionada à formação de um sujeito político como forma de estender visibilidade e legitimidade às mulheres como grupo social. A categoria ‘mulheres’, para ela, não poderia ser constituída como um sujeito estável do feminismo porque as ‘mulheres’ não são um grupo único, nem estático, nem homogêneo.

Isso valeria para outros grupos definidos por características raciais, étnicas, sociais, entre outros. Butler (1998) parte da premissa de que a representação não é espelho de um determinado sujeito, porque o sujeito seria aquilo que se constituiria após e durante os processos de representação social. Aqui Butler (1998) recorre às noções de poder presentes em Foucault (2006) e assume que os sistemas difusos de poder constituem os sujeitos e constroem ou limitam sujeitos, ações e condutas. O sujeito do feminismo surge assim como uma formação discursiva e não mais como um ‘conceito unificado de mulher’<sup>38</sup>.

Dessa forma, Butler (1998) afirma que os sujeitos são construídos politicamente conforme as teias de poder e as relações que se constituem em seu interior, de forma a

---

<sup>38</sup> Em RODRIGUES, Carla. “Butler e a desconstrução do gênero”. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, 13(1), Janeiro-abril, 2005.

atender determinados objetivos de legitimação, inclusão ou exclusão. O poder jurídico e o poder político ‘produzem’, no sentido dado por Foucault (2006), os sujeitos que alegam representar.

Constituir um sujeito com uma identidade comum significa excluir uma série de outras clivagens (como raça, classe e gênero) que diferencia e especifica os membros de um mesmo grupo social e, conseqüentemente, suas demandas. Dessa forma, conferir unidade ou universalidade a uma categoria alegando que a ação política deve ter objetivos estratégicos é um problema que fere a ideia mesmo de representatividade para Butler (2003). Como é possível que haja representação de um ‘grupo social’ quando diferentes membros não têm suas demandas, experiências ou propostas consideradas?

Questionando a ideia de universalidade da identidade, Butler (1998) coloca em xeque a própria ideia de sujeito como unidade de análise e de ação. Seria preciso então, num processo efetivo de democratização, lidar com as diferentes intersecções culturais, sociais e políticas e considerá-las sem presumir que a existência de divergências, deslocamentos ou dissensos impediriam qualquer tipo de ação política. A ação política para Butler (2003) não precisaria ter uma identidade fixa como ponto de partida. As identidades se constituem através das práticas, não é preciso fixar e estabelecer um conjunto de características identitárias para que a ação política seja possível.

O que Butler (2003) propõe seria uma ‘coalizão aberta’ em que as diferentes identidades pudessem ser, de forma alternada, instituídas ou desconsideradas dependendo das propostas, “(...) tratar-se-á de uma assembleia que permita múltiplas convergências e divergências, sem obediência a um telos normativo e definidor” (BUTLER, 37, 2003). O importante para a ação política seria a possibilidade de construções discursivas variáveis, entendendo a construção da identidade como

inseridas em um processo de significação e pelas normas de ‘inteligibilidade’ socialmente instituídas.

“Aliás, compreender a identidade como uma prática, e uma prática significativa, é compreender sujeitos culturalmente inteligíveis como efeitos resultantes de um discurso amarrado por regras, e que se insere nos atos disseminados e corriqueiros da vida linguística” (BUTLER, 2008, 2003).

A trajetória dos sujeitos sociais é permeada por diferentes instituições desde seu princípio: família, escola, religiões, trabalho e outras instâncias da vida social delimitam e dão sentido às relações sociais travadas entre os sujeitos e os conjuntos de percepções que vigoram e regulam a realidade social. Dependendo da posição social ocupada por um sujeito, diferentes instituições influenciam seu acesso e trânsito nos diferentes campos da vida social. Os sujeitos como um todo estão envoltos, em alguma medida, por diferentes filtros, o que varia, em função do *status* e da posição na estrutura social dos sujeitos, é a gradação de limites impostos por eles. As instituições e suas dimensões simbólicas e formais ‘cercam’ os sujeitos, sem que isso, no entanto, signifique que os sujeitos estão amarrados ou impedidos de ocupar novos lugares.

O sistema político também faz parte, de acordo com essa lógica e com a ideia de seletividade das instituições definida por Offe (1984), do conjunto de elementos que envolvem os membros do campo político em maior ou menor grau. Os partidos políticos, por exemplo, também possuem elementos que definem as possibilidades de entrada e trânsito dos diferentes sujeitos às várias esferas do campo político. Dessa forma, os partidos carregam em si valores, percepções e regras formalizadas que legitimam e justificam a entrada de alguns membros e grupos em detrimento de outros.

Alguns grupos sociais possuem menor capital simbólico, no sentido de Bourdieu (1989), o que é resultado da desvalorização na política de características atribuídas a

esses grupos. Os elementos mais valorizados na composição do que é considerado pelos membros do campo político como capital simbólico são, em si mesmos, seletivos. As qualidades e habilidades que são consideradas mais adequadas e que compõem um capital simbólico maior aos sujeitos estão relacionadas a características socialmente reconhecidas como ‘melhores’ para a prática política, e, conseqüentemente, estão mais relacionadas aos referenciais de ação e pensamento hegemonicamente representados por homens brancos não-pobres.

A partir dos dados apresentados buscamos entender, partindo da indicação de que existem desigualdades que são arbitrariamente estabelecidas através de processos históricos e do entendimento de que essas relações de poder afetam a representatividade política e a inserção política dos indivíduos, quais são as explicações para a sub-representação de diferentes grupos sociais. Analisando os dados descritos nos capítulos anteriores é possível apontar indicações da existência de diferentes elementos que limitam e estruturam a entrada e o trânsito de setores sociais dentro dos partidos políticos e na Câmara dos Deputados. Existem filtros institucionais formais como graus de escolaridade, atividades profissionais e formações educacionais que combinados com mecanismos simbólicos de valorização e desvalorização de diferentes clivagens como sexo, renda e rotas de trajetórias de vida definem as possibilidades de entrada e trânsito de representantes de grupos sociais com perfis desviantes em relação ao grupo hegemônico que constitui a esfera legislativa federal.

As marcas de distinção das trajetórias e os perfis hegemônicos dos parlamentares, em nosso caso, possuem maior capital simbólico, no sentido de Bourdieu (1989), em relação aos outros setores e grupos sociais, como resultado da desvalorização na política de características atribuídas a esses grupos. Os elementos

mais valorizados na composição do capital simbólico possuem sentidos e significados específicos. Dessa forma, as habilidades mais valorizadas e consideradas mais ‘adequadas’ em um determinado campo atribuem ao sujeito que as possui um maior capital simbólico e estão relacionadas ao que é considerado ‘melhor’ na prática política, aumentando, assim, suas condições de elegibilidade e atuação no legislativo.

De forma mais geral, é possível apontar um processo de homogeneidade expressivo no que se refere aos aspectos socioeconômicos do perfil dos parlamentares. É explícita a preponderância de altos níveis educacionais, concentração de deputados de regiões mais desenvolvidas, além de formações acadêmicas e profissionais associadas a altas posições na estrutura social. Nesse sentido, a família, a escola, as religiões, o mundo do trabalho, entre outras instituições exercem um papel fundamental na construção das orientações ou ‘vocações’ que serviriam como base para afirmações acerca de uma menor habilidade de representantes de características mais desvalorizadas na sociedade e menos relacionadas a competências técnicas.

Considerando essa homogeneidade da bancada parlamentar, é possível supor que perfis variantes e divergentes terão suas possibilidades de eleição significativamente diminuídas em dois níveis. No primeiro, trajetórias diferenciadas constituídas por elementos pouco valorizados na acumulação de capital político, como diferenças educacionais e sociais ligadas a estereótipos de classe e gênero, por exemplo, terão menos possibilidades ou, pelo menos, mais dificuldades na entrada e ação dentro do campo político.

Em um segundo nível, representantes desses grupos marginalizados que não corresponderem aos ‘padrões’ construídos para a ‘figura política’ também terão dificuldades em adentrar a esfera da política legislativa. Existe um filtro duplo nesse

sentido, o primeiro dificulta a entrada de setores marginalizados, de forma geral, considerando a competição com o perfil majoritário, e o segundo dificulta a entrada de representantes que não se encaixem no perfil majoritário dos candidatos elegíveis. Nesse sentido, é possível apontar alguns filtros de seleção entre os deputados mais aptos a se elegerem:

1. Predomínio (embora com tendência de queda) de parlamentares posicionados nos blocos de *direita e centro-direita*, seguidos do bloco *centro* e, por último, representantes da *esquerda e centro-esquerda*;
2. Presença majoritária de representantes de legendas maiores e com perfis nacionais mais consolidados em detrimento dos partidos menores;
3. Deputados do sexo masculino em detrimento de mulheres, com maior incidência de homens nos partidos situados mais à direita;
4. Deputados de regiões com índices sociais e econômicos mais elevados como Sudeste e Sul ou que tradicionalmente ‘produzem’ lideranças políticas como o Nordeste e que aparecem como posicionados de forma mais central na política brasileira;
5. Predomínio de deputados com nível educacional e grau de instrução mais elevados, embora sejam observadas algumas diferenças em relação aos partidos de esquerda, em especial o PT, com percentuais maiores de níveis educacionais mais baixos;
6. Predomínio de profissões e formações acadêmicas associadas às profissões liberais tradicionais, em especial o Direito, reforçando o bacharelismo como uma das marcas da ‘vocação política’, embora seja possível verificar um movimento de crescimento de outras formações.

7. Predomínio de ocupações associadas aos estratos sociais mais altos com maior renda e status em relação ao restante da população, embora possam ser identificadas diferenças significativas de representação de setores específicos entre partidos de esquerda e direita.

Além disso, é possível perceber através das trajetórias políticas predominantes dos deputados federais analisadas a existência de uma série de limites e convergências entre as experiências políticas dos parlamentares que estão associados à ideia de que hipótese de que, em função da existência de restrições no acesso a determinados meios de acumulação do capital político, as possibilidades de ação/eleição estão vinculadas a trajetórias bastante específicas:

1. Número mais baixo de deputados que não ocuparam outros cargos eletivos nos poderes Executivo e Legislativo, o que significa dizer que carreiras políticas mais estáveis e diversificadas podem ter efeitos sobre as condições de elegibilidade;
2. As formas de acumulação de capital político entre os deputados situados mais à esquerda do espectro estão intimamente relacionadas a atividades políticas anteriores no âmbito da sociedade civil, enquanto nos demais partidos o acúmulo de capital político não necessariamente está associado à participação em associações coletivas;
3. A maioria dos parlamentares analisados já mudou de legenda, entretanto, ao observarmos a taxa de migração verificamos uma maior incidência nos parlamentares de direita do que nos demais. Apesar disso, as mudanças dos parlamentares pertencentes à direita ocorrem mais entre legendas com os quais possuem convergências ideológicas.

4. Participação em atividades partidárias não implica, necessariamente, em maior acúmulo de capital político, tendo em vista os altos índices de participação de deputados em atividades partidárias;
5. A taxa de renovação dos deputados é baixa, o que implica em, por um lado, uma redução da diversidade da representação (menores possibilidades de que outros representantes sejam eleitos), e por outro lado, um maior acúmulo de capital político, tendo em vista a valorização no campo político da experiência como elemento definidor de competência política, em especial entre os partidos de direita com incidência maior de parlamentares com muitos mandatos.

*a. Diferenças entre os partidos: análise da primeira hipótese*

Quando consideramos os perfis predominantes na Câmara dos Deputados e as formas de acúmulo de capital político, fica explícita a pouca representatividade da Câmara em relação à população brasileira de uma forma geral e a possibilidade de observar diferenças na composição dos partidos políticos. As conclusões de Rodrigues (2002) e Samuels (2006) são relevantes ao evidenciarem a necessidade de inclusão da composição social do partido e das diferenças de interesses defendidos por grupos sociais específicos, além dos elementos que caracterizam a dinâmica do processo decisório no Brasil, nas análises sobre o papel dos partidos e sua importância no modelo de democracia representativa.

Considerando isso, a presença de mais setores nos âmbitos legislativos, por exemplo, seria de extrema importância para o aumento potencial da representatividade de setores minoritários nos processos decisórios. Antes de um problema institucional, a falta de representatividade dos partidos é um problema político e pode ser considerado

como um dos principais elementos de fragilidade e fraqueza dos partidos nas democracias de modelo representativo.

Analisar os partidos políticos e o papel que desempenham nos sistemas políticos atuais é relevante em função da centralidade dos partidos como elementos institucionais em torno dos quais as regras eleitorais circulam. Nos modelos de democracia representativa, os partidos são *a priori* os agentes da disputa que apresentam as opções disponíveis ao eleitorado, quer existam diferenças entre essas opções ou não. De qualquer forma, a centralidade dos partidos como organizações de apoio para os pressupostos da democracia eleitoral, ou concorrencial, definida por Schumpeter (1961) é inegável.

Longe de adotar o modelo de democracia schumpeteriana como pressuposto, é preciso que se diferencie o papel dos partidos políticos em diferentes tipos de arranjos democráticos. Falar em democracia eleitoral, definida e mantida apenas como método de seleção entre candidatos apresentados pelos partidos, requer que os partidos sejam considerados apenas como instituições de agregação de grupos concorrentes que visam alcançar o poder. Nesse sentido, explicitamente, a noção de representatividade, entendida como característica necessária à democratização das esferas de deliberação, não é contemplada pelos teóricos que adotam a perspectiva de democracia concorrencial ou schumpeteriana. A simples existência de partidos políticos não é condição suficiente para que haja representatividade democrática efetiva. Prova disso é a defesa da função de agentes do processo eleitoral atribuída aos partidos pelas correntes elitistas.

Compreender o *modus operandi* dos partidos e do sistema político, de acordo com a perspectiva adotada, é compreender a política como campo, na acepção de Bourdieu (1989). Nesse sentido, o campo é constituído por regras e estruturas próprias

que institucionalizam e legitimam condutas, comportamentos e percepções como válidas no interior do campo e fora dele.

Os partidos podem, a partir da perspectiva adotada, ser entendidos como instituições seletivas, nos termos de Offe (1984), e, como atores que pertencem ao campo político, são agentes de reprodução das estruturas existentes no interior do campo. Afirmar que existe seletividade nas instituições implica dizer que formas políticas hegemônicas ou dominantes determinam de forma seletiva e, conseqüentemente, arbitrária os interesses e posições mais conciliáveis com as estruturas dominantes de produção e distribuição do poder.

É possível pensar o sistema de filtros enunciado por Offe (1984) em consonância, por exemplo, com a análise da participação de grupos minoritários nas instâncias políticas formais, como os partidos, observando quais os limites e incentivos estruturais e processuais à participação desses grupos. o caso da política de cotas para mulheres é um exemplo disso<sup>39</sup>. Nesse mesmo sentido, é possível analisar quais os elementos ideológicos e repressivos, adotando mais o sentido simbólico que o sentido de coação física, que permeiam as trajetórias e a entrada de grupos minoritários nos partidos políticos e nos espaços políticos que ocupam. No caso desses grupos, por exemplo, a dimensão repressiva dos filtros estaria mais centrada em um caráter simbólico que os inferioriza e, por isso mesmo, justifica a existência de estereótipos associados aos ‘não aptos’ ou ‘não habilitados’ ao exercício da política formal.

---

<sup>39</sup> Offe ressalta também que é preciso que a seletividade das instituições ao mesmo tempo em que ‘pratica exclusões’ precisa também dar invisibilidade a essa dinâmica de seleção. Podemos pensar a política de cotas, a partir disso, as instituições representativas ‘se abrem’ para a entrada de novos elementos, mas, paralelamente, a esse processo determinam juridicamente e simbolicamente de que forma e onde a entrada se dará.

Dessa forma, os partidos são entendidos como um dos elementos que limita e orienta a ação nos espaços legislativos. Os partidos desempenham funções importantes na seleção, inclusão e exclusão de estruturas de configuração das possibilidades dentro do campo político. Tentamos observar de que forma operam esses filtros e quais resultados produzem quando consideramos os perfis predominantes nos partidos e as diferenças existentes entre eles.

Nesse sentido, foi possível, confirmando nossa primeira hipótese observar a existência de diferenças na composição dos partidos políticos e nos ‘tipos’ de carreiras políticas e mecanismos de recrutamento adotados pelos partidos.

Em primeiro lugar, o PT foi, isoladamente, no período analisado e entre os principais partidos brasileiros, o partido que mais se diferenciou dos demais. Um achado que remete a outras análises, mas que merece ser problematizado, em especial, se considerarmos o movimento para a centro-direita feito pelo PT nos últimos anos. Dessa forma, teríamos, entre os partidos de esquerda, uma composição social e de tipos de carreiras e formas de recrutamento mais diversificadas e abertas a candidatos definidos como ‘outsiders’ no âmbito da política tradicional.

A lógica “o PT contra o resto” (Zucco e Power, 2011) se aplica em muitas variáveis observadas em nossa pesquisa, em especial naquelas que dizem respeito a uma maior diversidade encontrada em seu perfil socioeconômico, o que indica que o PT seria um partido ‘mais aberto’ a indivíduos portadores de características minoritárias quando consideramos o perfil padrão encontrado nos demais partidos.

Em segundo lugar, pudemos observar diferenças na representação de diferentes grupos sociais nos principais partidos e blocos ideológicos. A variação de concentração

desses grupos sociais, definidos seja por suas ocupações profissionais ou por elementos comuns em suas trajetórias, são condizentes com as histórias, origens e estratégias de recrutamento dos principais partidos brasileiros. Dessa forma, o PFL tem bases no Nordeste, concentração de empresários e de parlamentares que participaram de entidades e associações patronais, o PSDB aparece mais ligado aos grupos intelectuais e liberais com altos níveis educacionais, o PT tem uma maior diversidade de representação de grupos minoritários de trabalhadores e níveis educacionais mais baixos, acompanhado do PDT e o PTB e o PP aparecem como partidos mais tradicionais com grande prevalência de empresários de diferentes níveis educacionais.

Em terceiro lugar, observamos que as diferenças nos grupos representados majoritariamente em cada um dos partidos, indicam diferentes mecanismos e dinâmicas de recrutamento entre as legendas quando consideramos os parlamentares eleitos. Embora exista grande homogeneidade entre os eleitos, as estratégias de arregimentação utilizadas pelo PFL e o PT, por exemplo, variam em suas formas, em locais de mobilização e em formas de participação nas estruturas internas dos partidos. A existência de perfis majoritários nos principais partidos demonstra a prevalência de grupos que compartilham não apenas trajetórias, formações acadêmicas, atividades profissionais, mas potencialmente, partilham de perspectivas sociais e interesses semelhantes, o que tenderia a afetar seus posicionamentos e as possibilidades de representação universal e imparcial de todos os demais grupos excluídos da arena legislativa.

As diferenças na composição social dos partidos indicam diferentes estratégias de recrutamento. Enquanto partidos mais à esquerda valorizam a participação em atividades coletivas, os partidos de centro e direita tem um percentual menor de

participação, mas possuem grande coerência ideológica nas atividades das quais participaram com grande concentração em atividades e grupos voltados para categorias patronais, relacionados aos empresários, ou associações em geral, constituídas predominantemente por lideranças envolvidas em atividades de mobilização local.

Além disso, os partidos com estruturas nacionais como PT e PMDB tem grande participação de seus membros em atividades de organização interna dos partidos em diretórios de diferentes instâncias, enquanto os demais teriam uma atuação mais voltada para os trabalhos partidários no âmbito do legislativo, como os cargos de líderes e vice-líderes. Além disso, foi possível verificar que o PT e demais partidos de Esquerda e centro-esquerda tem uma proporção mais alta de parlamentares em suas primeiras legislaturas e tem maiores taxas de fidelidade partidária, principalmente em função do discurso muito difundido entre os partidos de esquerda da ‘fidelidade aos ideais e bandeiras’ defendidos pelos partidos mais progressistas como um valor em si mesmo em contraposição à carreiras políticas mais ‘oportunistas’ em que os parlamentares decidem mudar de legenda por motivos pragmáticos e não programáticos.

Por último, segundo os dados analisados, os partidos apresentam padrões muito semelhantes em relação à formação acadêmica, região de origem dos parlamentares e cargos eletivos ocupados antes da Câmara dos Deputados. As variações apresentadas surgem como exceções que não são suficientes para invalidar o perfil hegemônico entre os eleitos independentemente da legenda à qual pertencem.

*b. Impacto dos partidos sobre a produção legislativa: análise da segunda hipótese*

Os resultados expostos no Capítulo 5 apontam para uma série de conclusões sobre as relações existentes entre partidos e a atuação legislativa dos parlamentares.

Dentre elas, a mais relevante diz respeito à comprovação parcial da hipótese de que os partidos teriam influência sobre as temáticas de atuação dos parlamentares. Com as informações de que dispomos não foi possível assumir a existência de uma correlação clara entre os principais partidos brasileiros e as diferenças nas temáticas de atuação quando agregadas por eixo temático. Entretanto, é possível apontar diferenças quando partimos para temas específicos e os resultados se mostram coerentes com o encontrado quando observarmos as origens sociais e os grupos predominantes nesses partidos.

Isso nos levou para uma nova direção na análise ressaltando a importância da análise de quem é o parlamentar, para além de questões mais formais como o partido ao qual pertence, e nos possibilitou entender de que forma as escolhas de vida desses parlamentares tem relação com os temas aos quais irão se dedicar na produção legislativa representada pelo trabalho nas comissões e nas proposições apresentadas.

Confirmamos que as posições sociais importam como elementos que indicam orientações possíveis para a ação dos indivíduos e suas preferências por determinados temas e assuntos, como observado. Isso significa assumir que características pessoais ou relacionadas à trajetória dos parlamentares como sexo, profissão e grupos sociais aos quais se vinculou ao longo da vida, afetam seu comportamento no legislativo. Por mais que possa parecer óbvia, essa afirmação reforça uma ideia bastante debatida e já apresentada no Capítulo 1, de que uma ampliação da participação de setores menos representados *potencializaria* uma mudança nos temas discutidos e, conseqüentemente, nos resultados advindos do debate parlamentar.

Além disso, outras questões se mostraram instigantes e poderiam também ser objeto de futuras análises, como a verificação da existência de uma estratégia específica de grupo, ou uma estratégia ‘classista’, entre os empresários e membros de categorias

patronais que atuariam mais como bancada defendendo temas, demandas e questões ligadas aos seus interesses enquanto grupo econômico, enquanto os setores mais ligados à esquerda, de trabalhadores e representantes de movimentos sociais e minorias teriam estratégias mais dispersas, ‘atirando’ para muitos lados sem efetivamente caracterizar sua atuação enquanto grupo como representante de determinadas questões e bandeiras. Nesse sentido, a direita teria uma atuação mais ‘organizada’ e convergente dos que os setores ligados à esquerda.

Ao verificarmos a coerência de atuação do grupo dos empresários e daqueles parlamentares que fizeram parte de sindicatos e associações patronais, podemos supor que quanto mais indivíduos com estas características estiverem presentes no legislativo, maior é a probabilidade de que mais interesses e temas relacionados a este grupo específico estejam presentes no debate político. Nesse sentido, poderíamos afirmar que esses resultados indicam uma tendência de que a diversificação da composição do legislativo teria efeitos sobre os temas debatidos no Congresso. O que nos falta, do ponto de vista metodológico, é aprofundar os posicionamentos assumidos pelos parlamentares dentro de cada tema para analisarmos as divergências existentes no âmbito de um mesmo grupo. Por exemplo, a maioria dos empresários com atividades ligadas à agropecuária pode estar concentrada em temas ligados à política agrícola sem que todos compartilhem a mesma opinião sobre o uso de agrotóxicos, as alterações no índice de produtividade ou o melhor modelo de reforma agrária<sup>40</sup>.

Outra conclusão importante diz respeito às diferenças encontradas entre os resultados das comissões e das proposições. Uma hipótese possível para explicar esse

---

<sup>40</sup> Essas conclusões demandam uma análise específica, que não foi foco da tese, dedicada a verificar até que ponto essas ligações e características suprapartidárias ligadas aos grupos aos quais os parlamentares pertencem pode ser verificada nos posicionamentos assumidos em suas votações e em cada uma das matérias, assim como em seus discursos e compromissos de campanha.

fenômeno seria de que a atuação nas comissões teria um caráter mais interno, com menor visibilidade e que, por isso mesmo, os deputados teriam uma atuação mais próxima de grupos com os quais tem ligação (financiadores de campanha, grupos políticos, base ou oposição ao governo), enquanto nas proposições seria observada uma atuação mais ‘livre’ e voltada para questões universais que atendem diretamente a população, e conseqüentemente, as bases eleitorais desses parlamentares, possibilitando uma maior visibilidade e conseqüente capitalização política sobre as propostas apresentadas.

Observamos que as comissões estariam mais ‘susceptíveis’ à agenda definida pelo Legislativo como prioritária, inclusive em função do papel legislador assumido pelo Executivo que afeta diretamente as discussões ocorridas no legislativo. Por outro lado, teríamos outro tipo de produção legislativa advinda da autoria dos deputados, embora saibamos que muitas proposições sejam apresentadas pelos deputados a pedido ou ‘sob encomenda’ do Executivo, existe uma gama ampla de proposições oriundas da iniciativa individual dos parlamentares, e em relação a esse conjunto de proposições, observamos uma maior autonomia temática e uma maior preocupação com questões voltadas para a ampliação do acesso às políticas públicas de caráter universal como saúde, educação, emprego, entre outras. O que nos leva a crer na existência de estratégias diferenciadas de atuação dos parlamentares quando consideramos comissões e proposições legislativas.

Por último, é importante ressaltar que o fato dos partidos não se configurarem como únicos orientadores temáticos da atuação parlamentar não significa que eles não tenham papel na diversificação de interesses e grupos presentes no Legislativo. Ao assumir que alguns partidos estão mais abertos à diversidade e podem ser considerados

mais plurais, estamos dizendo que quanto mais aberto for um partido para a entrada de grupos e demandas diferentes, mais a atuação final do parlamento poderá ser alterada e diversificada, considerando que as diferenças de atuação exatamente em função de diferentes trajetórias e lugares sociais entre os parlamentares.

Os partidos políticos, em função do princípio de competitividade que rege as relações no interior do sistema partidário, inserem em seus programas e diretrizes apenas conteúdos adequados à ‘forma partidária’ legítima, conteúdos assimiláveis pelas estruturas que compõem a lógica de orientação dos partidos no interior do campo político (OFFE, 1984)

Para Offe, os princípios de classe dos partidos se perdem ao longo de sua trajetória em função da necessidade sentida pelos partidos de ampliar suas bases de recrutamento de votos de forma a alcançarem o sucesso eleitoral e ‘responsabilidades governamentais’. Dessa forma, as condições de acesso ao partido são generalizadas evitando a vinculação de seu programa a setores sociais muito específicos a ponto de inviabilizarem futuras conciliações e coalizões governamentais.

Os temas e assuntos que transbordam o bojo de legitimidade e aceitabilidade das estruturas que compõem o *ethos* dos partidos políticos surgem como questões marginais ou aparecem de forma orientada para que não sejam mais que questões secundárias. Dessa forma, temas considerados ‘anti-sistema’ viram ‘inundações políticas’, nas palavras de Offe (1984), e são apresentados como movimentos de protesto ou subculturas desprovidos de vínculos institucionais, são apresentados como temas políticos pouco relevantes que ficam à margem dos processos de representação formal. Considerando a lógica que permeia as relações de representação no sistema político, temas considerados ‘anti-sistema’ surgem ou como temas marginais ou são submetidos

à real possibilidade de nem ao menos surgirem enquanto problema político porque são ‘neutralizados’ pelas estruturas discursivas da ‘política de verdade’, em seu uso foucaultiano (FOUCAULT, 1999), de classificação e diferenciação das questões como válidas e inválidas, legítimas ou ilegítimas.

A argumentação de Michels (1982) se assemelha à anterior, na medida em que parte da idéia de que a organização e burocratização advindas do crescimento do partido implicam, necessariamente, na oligarquização de sua estrutura e no distanciamento entre a ‘cúpula’ do partido e suas bases<sup>41</sup>. Dessa forma, à medida que os partidos crescem e se organizam segundo os padrões de luta partidária tornam-se mais ‘moderados’ em suas reivindicações e na representação de demandas específicas de modo a não se tornarem, eles mesmos, elementos considerados ‘anti-sistema’ ou ‘marginais’, nos termos empregados por Offe (1984)<sup>42</sup>. A ampliação dos princípios defendidos pela legenda partidária possibilita que mais membros e, conseqüentemente, mais votos, sejam angariados e incorporados às fileiras do partido, resultando em seu crescimento como força de apoio ou oposição nos pleitos eleitorais.

Para Offe (1984), os partidos políticos deveriam ser estruturas capazes de combinar ‘querer’ e ‘agir’, onde na luta pelo poder político não estivessem mais excluídos os instrumentos sociais de poder<sup>43</sup> da ação política e não funcionarem apenas como ‘postos de coleta’ de votos destacados dos contextos sociais e incapazes de reconhecer a identidade social dos sujeitos, vistos como “*seres genéricos com direito a*

---

<sup>41</sup> Essa afirmação é conhecida, na teoria política, como ‘lei de ferro das oligarquias’ e é expressa usualmente pela máxima: “Quem diz organização, diz tendência para a oligarquização” (MICHELS, 1982).

<sup>42</sup> Essa dinâmica de exclusão de partidos em que prevalece um ‘teor de classe’ exacerbado e muito específico pode ser observada nos pleitos eleitorais no Brasil em que partidos como PSTU, PCO e outros são desqualificados enquanto componentes efetivos da disputa eleitoral ou como concorrentes reais.

<sup>43</sup> Offe (1984) considera ‘instrumentos sociais de poder’ mobilizações como a greve, a participação política frequente e não apenas em momentos eleitorais e as ações políticas descentralizadas como em comunidades locais ou movimentos sociais.

votar” (OFFE, 1984, 298) em função da necessidade de evitarem as desvantagens de restringir seu campo de potenciais ‘representados’.

A discussão feita anteriormente em relação à composição social dos partidos políticos deve ser combinada, sem que isso implique em sua invalidação, às argumentações feitas por Offe e Michels. A tendência observada nos partidos de distanciamento das bases e de ampliação de seus programas de forma a abarcarem o maior número de eleitores possível não implica, necessariamente, em afirmar que, com base nisso, todos os partidos políticos podem ser considerados iguais e indiferentes entre si.

Afirmar que existe uma tendência à ‘oligarquização’, nos termos de Michels (1982), dos partidos, quaisquer que sejam suas bandeiras ideológicas, nos indica a possibilidade de que as práticas políticas partidárias assumam características semelhantes no exercício do poder. Consideramos que, de maneira a alcançar cargos e postos de poder, os partidos cada vez mais se tornem flexíveis e maleáveis visando possíveis coligações ou coalizões com os demais partidos em disputa pelo poder. Entretanto, afirmar que há uma total indiferenciação entre todos os partidos brasileiros, por exemplo, em sua totalidade de aspectos, merece contestação.

Os partidos ao vencerem as eleições se ‘adequam’ aos padrões institucionais legitimados como os melhores para o exercício do poder e para a administração do Estado. No entanto, esse fato não impossibilita, embora dificulte e mereça ser alvo de críticas severas, que sejam observadas diferenças na condução ou na orientação de algumas políticas ou mesmo nas formas encontradas pelos diferentes partidos para responderem a suas bases e nas pressões que essas bases exercem sobre o partido eleito e sua coalizão.

Dessa forma, não é possível desconsiderar a composição social dos partidos e as diferenças em seus *ethos* de formação, contanto que sejam ressalvados sempre os limites de atuação dos partidos considerando elementos discutidos anteriormente como a seletividade das instituições; a não existência de identificação entre a classe política e a maior parte do eleitorado; ou a adequação dos partidos às estruturas de ‘governança’ previamente estabelecidas que garantem sua manutenção no poder.

Como último ponto, é relevante, partindo da perspectiva que adotamos, considerar que o problema dos partidos não está, necessariamente, no processo de institucionalização pelo qual passam, como defende Michels (1982), e, sim, no que significa ser um ‘partido institucionalizado’ em nosso contexto político. Os sentidos, significações e as regras que constituem a instituição ‘partido’ são sujeitos à contestação e questionamentos, considerando que a ideia de ‘adequação a certos padrões’ tem um caráter definido e implica em relações políticas específicas que, em sua seletividade, impossibilitam a atuação dos partidos enquanto canais efetivos de expressão plural das demandas variadas do eleitorado. O problema do sistema partidário brasileiro, como já ressaltado por Kinzo (2005), pode ser caracterizado como a forma assumida e perpetuada pela relação travada entre Estado e partidos em que existem problemas na configuração e efetivação da participação, em seu sentido mais amplo, em nosso sistema político.

A análise da noção de representação precisa considerar não mais apenas os elementos jurídicos que a definem, mas os processos políticos subjacentes a suas estruturas de configuração. A representação política não está fora das relações de poder e menos ainda estão os processos eleitorais e as escolhas feitas pelo eleitorado. A democracia entendida não mais como apenas método e nem a representação apenas

como o resultado da seleção dos ‘melhores’ ou de uma ‘elite ilustrada’ localizada fora da realidade social e, por isso mesmo, mais capacitada a resolver os problemas da sociedade imersa nos assuntos cotidianos.

Os representantes não são imparciais, nem podem ser considerados como agentes universais ou livres de suas posições sociais e políticas na configuração de poder, embora, na análise feita por Bourdieu (1989), as relações de dominação tenham como ponto de apoio a imposição, via violência simbólica, das visões de grupos hegemônicos como se fossem visões universais compartilhada por todos os demais sujeitos sociais. Nos termos de Young (2000), os representantes, longe de serem imparciais, carregam em si perspectivas sociais marcadas pelas experiências pelas quais passaram e que são delimitadas e possibilitadas pelo lugar social que ocupam no interior da realidade social.

Representatividade e legitimidade precisam ser diferenciadas e localizadas adequadamente. As eleições legitimam representantes que não, necessariamente, são representativos quando é adotado o sentido mais amplo de representação política. Uma casa legislativa formada, em sua maioria, por empresários e advogados pode ser legítima, entretanto, não é, obviamente, representativa das demandas, perspectivas e interesses da maior parte da população brasileira.

A perspectiva de democracia extraída dessas discussões implica, necessariamente, na adoção da ideia de representação com base em elementos de vocalização de demandas, presença diversificada de grupos sociais e de democratização do acesso às esferas representativas de forma a possibilitar que novas vozes, e perspectivas no sentido dado por Young (2000), sejam incluídas nas discussões como

passo inicial para a reconfiguração, ao menos, das discussões que permeiam as decisões políticas.

Como já foi ressaltado, incluir grupos minoritários e vozes dissidentes não garante que as demandas sejam efetivamente vocalizadas e que esses representantes tenham compromissos com bases excluídas, entretanto a diversificação da composição social dos partidos e das instituições representativas é condição necessária para que a luta por mais representatividade no modelo de democracia vigente tenha início. Daí a importância de analisar os partidos políticos como canais de intercâmbio entre as estruturas estatais de deliberação e decisão e as demandas da sociedade, a diversificação da composição social dos partidos e o empoderamento (*empowerment*) de setores variados no interior das estruturas de escolha de candidatos e dirigentes nas estruturas partidárias, potencialmente, gera as condições para que esses grupos sociais tenham mais representantes eleitos.

O parlamento poderia ser entendido como a arena do ‘conflito controlado’ ou ‘delimitado’ em que as forças sociais travam entre si lutas pela reconfiguração da distribuição dos recursos de poder existentes, o que, em um cenário mais inclusivo e diversificado, garantiria efeitos importantes sobre a produção de diferentes resultados políticos. Nesse contexto, os partidos surgem como, não só instrumentos de provimento de organização e recursos para a alternância política e resolução pacífica das disputas eleitorais sucessivas, mas também poderiam desempenhar uma outra função reunindo e caracterizando ideias, interesses, demandas e percepções espalhadas na sociedade em torno de diferentes projetos políticos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Clara. “Partidos Políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política”. *Revista Sociologia e Política*, nº24, Curitiba, 2005.

AVELAR, Lúcia. Mulheres na elite política brasileira. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer: editora da Unesp, 2001

AVRITZER, Leonardo. “Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação”. *Dados*, vol. 50, nº 3, Rio de Janeiro, 2007.

BARBACENA, Érika Mara. *A mulher no legislativo: uma análise das desigualdades de gênero no Senado Federal*. Monografia de final de curso apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. Brasília, fevereiro 2006.

BRAGA, Maria do Socorro Sousa; VEIGA, Luciana Fernandes; MIRIADE, Angel. “Recrutamento e perfil dos candidatos e dos eleitos à Câmara dos Deputados nas eleições de 2006”. *RBCS*, vol 24, n 70, 2009.

BRASIL, Confederação Nacional do Comércio. *Como um projeto se torna lei?* Confederação Nacional do Comércio. 2. ed, Brasília: CNC, 2004.

BRASIL, Congresso Nacional, Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília. Centro de Documentação e Informação: Coordenação de Publicações, 2006.

BOURDIEU, Pierre. *A dominação masculina*. Editora Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 2002.

\_\_\_\_\_. *Meditações pascalianas*. Editora Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 2001.

\_\_\_\_\_. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil Editora, 1989.

CARREIRÃO, Yan. “Ideologia e partidos políticos: um estudo sobre coligações em

Santa Catarina”. *Revista Opinião Pública*, Campinas, v. 12, n. 1, 2006

CHEIBUD, José Antonio; FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. “Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na câmara dos deputados, 1988-2006”. *Dados*, VOL.52, no.2, Rio de Janeiro, 2009

FOUCAULT, Michel. *História da sexualidade 1: a vontade de saber*. Edições Graal, Rio de Janeiro, 2006

\_\_\_\_\_. *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1999.

FEITOSA, Fernanda. *Penetras no clube do Bolinha: estratégias políticas de mulheres na Câmara dos Deputados*. Monografia de final de curso apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. Brasília, dezembro 2007.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

FRASER, Nancy. "Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista". In: SOUZA, Jessé. *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Editora da UnB, Brasília, 2001.

\_\_\_\_\_. *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*. Verso, London e New York, 2003.

GAXIE, Daniel. “As lógicas do recrutamento político”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 8, 2012.

HASENBALG, Carlos. *Discriminação e desigualdades raciais no Brasil*. Editora UFMG, Belo Horizonte, 2005.

INÁCIO, Magna & RENNÓ, Lúcio. *Legislativo Brasileiro em perspectiva comparada*. editora UFMG, Belo Horizonte, 2009

JOHNSON III, Ollie A. “Representação racial e política no Brasil: parlamentares negros no Congresso Nacional (1983-99)”. *Revista de Estudos Afro-asiáticos*, nº 38, 2000.

KINZO, Maria D'Alva Gil. "Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.20, nº 57, 2005.

LAHIRE, Bernard. "Reprodução ou prolongamentos críticos?" *Revista Educação e Sociedade*, vol. 23, nº78, Campinas, 2002.

LAVALLE, Adrian Gurza; CASTELLO, Graziela; HOUTZAGER, Peter P. "Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade". *RBCS*, vol 21, n 60, 2006.

\_\_\_\_\_. "Democracia, pluralização da representação e sociedade civil". *Lua Nova*, São Paulo, 67, 2006a.

LAVALLE, Adrian Gurza. "Após a participação: nota introdutória". *Lua Nova*, São Paulo, 84: 13-23, 2011.

LAVALLE, Adrian Gurza e ARAÚJO, Cícero. "O futuro da representação: nota introdutória". *Lua Nova*, São Paulo, 67: 9-13, 2006.

MAINWARING, Scott; TORCAL, Mariano. "Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização". *Opinião Pública*, v. 11, n. 2, 2005.

MANIN, Bernard. "As metamorfoses do governo representativo". *RBCS*, v.10, n.29, São Paulo, 1995.

MANIN, Bernard, STOKES, Susan, PRZEWORSKI, Adam. "Eleições e representação". *Lua Nova*, São Paulo, nº 67, 2006

MARENCO, André. "Sedimentação de lealdades partidárias no Brasil: tendências e descompassos". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 16, no.45, São Paulo, 2001

\_\_\_\_\_. "Regras eleitorais, deputados e fidelidade partidária". In *Reforma Política: lições da história recente*, Editora FGV, Rio de Janeiro, 2006.

MARENCO, André & SERNA, Miguel. "Por que carreiras políticas na esquerda e na direita não são iguais? Recrutamento legislativo em Brasil, Chile e Uruguai". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.22, no.64, São Paulo, 2007

MESSEMBERG, Débora. *A elite parlamentar do pós-Constituinte: atores e práticas*. Editora Brasiliense, 2002.

MICHELS, Robert. *Sociologia dos partidos políticos*. Brasília: Editora UnB, 1982.

MOISÉS, José Álvaro. "O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão". In: *O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. "Uma crise de longa duração". *Nueva sociedade*, nº 225, 2010

OFFE, Claus. Partido competitivo e identidade política coletiva. In: *Problemas estruturais do estado capitalista*. Editora Tempo Brasileiro, RJ, 1984.

\_\_\_\_\_ Dominação de classe e sistema político. Sobre a seletividade das instituições políticas. In: *Problemas estruturais do estado capitalista*. Editora Tempo Brasileiro, RJ, 1984.

OPPO, Ana. Partidos políticos. In: BOBBIO, Norberto et alli. *Dicionário de Ciência Política*, V.II, 8ª ed., Brasília, Editora da UNB, 1995

PHILLIPS, Anne. "De uma política de ideias a uma política de presença?" *Revista de Estudos Feministas*, vol. 9, nº 1, Florianópolis, 2001.

PITKIN, Hanna. *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

POWER, Timothy & ZUCCO, Cesar. *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Editora UFMG, Belo Horizonte, 2013.

RODRIGUES, Leôncio Martins. “Partidos, ideologia e composição social”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.17, nº 48, 2002.

\_\_\_\_\_. Mudanças na classe política brasileira. Editora Publifolha, São Paulo, 2006.

SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In *Reforma Política: lições da história recente*, Editora FGV, Rio de Janeiro, 2006

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo De Cultura, 1961.

THERBORN, Goran. *Sexo e poder. A família no mundo (1900-2000)*. Editora Contexto, São Paulo, 2006.

WEININGER, Elliot B. “Foundations of Pierre Bourdieu’s class analysis”. In: Wright, Erik Olin. *Approaches to class analysis*. Cambridge University Press, 2005.

YOUNG, Iris M. *Inclusion and democracy*. Oxford University Press, New York, 2000.

\_\_\_\_\_. “Representação política, identidade e minorias”. *Revista Lua Nova*, São Paulo, 67, 2006.

## ANEXO 01. Fichas de preenchimento SPHINX

### Dados pessoais

NOME PARLAMENTAR \_\_\_\_\_

#### PARTIDO POLÍTICO 50ª LEGISLATURA

- |  |                                      |
|--|--------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> PSDB          | <input type="checkbox"/> PMDB        |
| <input type="checkbox"/> PFL/DEM       | <input type="checkbox"/> PSD         |
| <input type="checkbox"/> PTRB/PRTB/PTR | <input type="checkbox"/> PP/PPB/PR   |
| <input type="checkbox"/> PSDC          | <input type="checkbox"/> PCO         |
| <input type="checkbox"/> PSOL          | <input type="checkbox"/> PT          |
| <input type="checkbox"/> PRT/PSTU      | <input type="checkbox"/> PR/PL/PRONA |
| <input type="checkbox"/> PTdoB         | <input type="checkbox"/> PTB         |
| <input type="checkbox"/> PDT           | <input type="checkbox"/> PPS         |
| <input type="checkbox"/> PCB           | <input type="checkbox"/> PMN         |
| <input type="checkbox"/> PCdoB         | <input type="checkbox"/> PSB         |
| <input type="checkbox"/> PSC           | <input type="checkbox"/> PRP         |
| <input type="checkbox"/> PJ/PRN/PTC    | <input type="checkbox"/> PV          |
| <input type="checkbox"/> PSN/PHS       | <input type="checkbox"/> PTN         |
| <input type="checkbox"/> PSL           | <input type="checkbox"/> PMR/PRB     |
| <input type="checkbox"/> PAN           | <input type="checkbox"/> PP/PPB/PPR  |
| <input type="checkbox"/> PTR           |                                      |

#### PARTIDO POLÍTICO 52ª LEGISLATURA

- |  |                                      |
|--|--------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> PSDB          | <input type="checkbox"/> PMDB        |
| <input type="checkbox"/> PFL/DEM       | <input type="checkbox"/> PSD         |
| <input type="checkbox"/> PTRB/PRTB/PTR | <input type="checkbox"/> PP/PPB/PR   |
| <input type="checkbox"/> PSDC          | <input type="checkbox"/> PCO         |
| <input type="checkbox"/> PSOL          | <input type="checkbox"/> PT          |
| <input type="checkbox"/> PRT/PSTU      | <input type="checkbox"/> PR/PL/PRONA |
| <input type="checkbox"/> PTdoB         | <input type="checkbox"/> PTB         |
| <input type="checkbox"/> PDT           | <input type="checkbox"/> PPS         |
| <input type="checkbox"/> PCB           | <input type="checkbox"/> PMN         |
| <input type="checkbox"/> PCdoB         | <input type="checkbox"/> PSB         |
| <input type="checkbox"/> PSC           | <input type="checkbox"/> PRP         |
| <input type="checkbox"/> PJ/PRN/PTC    | <input type="checkbox"/> PV          |
| <input type="checkbox"/> PSN/PHS       | <input type="checkbox"/> PTN         |
| <input type="checkbox"/> PSL           | <input type="checkbox"/> PMR/PRB     |
| <input type="checkbox"/> PAN           | <input type="checkbox"/> PP/PPB/PPR  |
| <input type="checkbox"/> PTC           | <input type="checkbox"/> PR          |

**PARTIDO POLÍTICO 52ª LEGISLATURA**

- |  |                                      |
|--|--------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> PSDB          | <input type="checkbox"/> PMDB        |
| <input type="checkbox"/> PFL/DEM       | <input type="checkbox"/> PSD         |
| <input type="checkbox"/> PTRB/PRTB/PTR | <input type="checkbox"/> PP/PPB/PR   |
| <input type="checkbox"/> PSDC          | <input type="checkbox"/> PCO         |
| <input type="checkbox"/> PSOL          | <input type="checkbox"/> PT          |
| <input type="checkbox"/> PRT/PSTU      | <input type="checkbox"/> PR/PL/PRONA |
| <input type="checkbox"/> PTdoB         | <input type="checkbox"/> PTB         |
| <input type="checkbox"/> PDT           | <input type="checkbox"/> PPS         |
| <input type="checkbox"/> PCB           | <input type="checkbox"/> PMN         |
| <input type="checkbox"/> PCdoB         | <input type="checkbox"/> PSB         |
| <input type="checkbox"/> PSC           | <input type="checkbox"/> PRP         |
| <input type="checkbox"/> PJ/PRN/PTC    | <input type="checkbox"/> PV          |
| <input type="checkbox"/> PSN/PHS       | <input type="checkbox"/> PTN         |
| <input type="checkbox"/> PSL           | <input type="checkbox"/> PMR/PRB     |
| <input type="checkbox"/> PAN           | <input type="checkbox"/> PP/PPB/PPR  |
| <input type="checkbox"/> PTC           | <input type="checkbox"/> PR          |

**UF**

---

**Sexo do entrevistado** Masculino Feminino**LEGISLATURA** 50ª legislatura 52ª legislatura

## PROPOSIÇÕES

SIGLA DA PROPOSIÇÃO \_\_\_\_\_

EMENTA DA PROPOSIÇÃO \_\_\_\_\_

DATA DE APRESENTAÇÃO \_\_\_\_\_

TIPO DE PROPOSIÇÃO

- |  |  |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Alteração do Regimento e outros   | <input type="checkbox"/> Autorização do Congresso Nacional         |
| <input type="checkbox"/> Medida Provisória                 | <input type="checkbox"/> Plebiscito/Referendo                      |
| <input type="checkbox"/> Projeto de Decreto Legislativo    | <input type="checkbox"/> Projeto de Lei                            |
| <input type="checkbox"/> Projeto de Lei Complementar       | <input type="checkbox"/> Projeto de Lei de Conversão               |
| <input type="checkbox"/> Projeto de Resolução              | <input type="checkbox"/> Projeto de Resolução de criação de CPI    |
| <input type="checkbox"/> Proposta de Emenda à Constituição | <input type="checkbox"/> Susta atos normativos do Poder Executivo. |

TEMA DA PROPOSIÇÃO

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> administração pública, reforma do estado e funcionalismo público   | <input type="checkbox"/> ciência e tecnologia  |
| <input type="checkbox"/> corrupção, sonegação de impostos e crimes contra a ordem econômica | <input type="checkbox"/> defesa e segurança nacional   |
| <input type="checkbox"/> direitos do consumidor   | <input type="checkbox"/> direitos humanos  |
| <input type="checkbox"/> educação e cultura   | <input type="checkbox"/> emprego, trabalho e formação profissional   |
| <input type="checkbox"/> família, infância, juventude e idosos                              | <input type="checkbox"/> finanças e tributação   |
| <input type="checkbox"/> homenagens e comemorações em geral                                 | <input type="checkbox"/> infraestrutura  |
| <input type="checkbox"/> judiciário e questões de direito público e privado                 | <input type="checkbox"/> meio ambiente   |
| <input type="checkbox"/> outros   | <input type="checkbox"/> política agrária, fundiária e desenvolvimento regional                                    |
| <input type="checkbox"/> política agrícola  | <input type="checkbox"/> política econômica, indústria e comércio  |
| <input type="checkbox"/> política urbana e habitação  | <input type="checkbox"/> previdência social  |
| <input type="checkbox"/> propriedade intelectual, pirataria, biopirataria e assemelhados    | <input type="checkbox"/> questões de gênero  |
| <input type="checkbox"/> questões internas do congresso                                     | <input type="checkbox"/> questões sociais e assistência social   |
| <input type="checkbox"/> questões étnico-raciais  | <input type="checkbox"/> relações exteriores do Brasil, política internacional e política interna de outros países |
| <input type="checkbox"/> saúde e saneamento básico  | <input type="checkbox"/> sistema político, reforma política e legislação eleitoral                                 |
| <input type="checkbox"/> turismo e desporto   | <input type="checkbox"/> violência e segurança pública   |

LOCAL DA PROPOSIÇÃO NA CD \_\_\_\_\_

SITUAÇÃO DA PROPOSIÇÃO

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> aprovada       | <input type="checkbox"/> Arquivada         |
| <input type="checkbox"/> arquivada_     | <input type="checkbox"/> em tramitação     |
| <input type="checkbox"/> sem informação | <input type="checkbox"/> Vetado totalmente |

## COMISSÕES

SIGLA DA COMISSÃO

---

---

TIPO DE COMISSÃO

---

---

DESCRIÇÃO DA COMISSÃO

---

---

TEMA DA COMISSÃO

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> administração pública, reforma do estado e funcionalismo público                           | <input type="checkbox"/> ciência e tecnologia  |
| <input type="checkbox"/> corrupção, sonegação de impostos e crimes contra a ordem econômica                         | <input type="checkbox"/> defesa e segurança nacional                                     |
| <input type="checkbox"/> direitos do consumidor   | <input type="checkbox"/> direitos humanos  |
| <input type="checkbox"/> educação e cultura   | <input type="checkbox"/> emprego, trabalho e formação profissional                       |
| <input type="checkbox"/> família, infância, juventude e idosos  | <input type="checkbox"/> finanças e tributação   |
| <input type="checkbox"/> infraestrutura   | <input type="checkbox"/> judiciário e questões de direito público e privado              |
| <input type="checkbox"/> meio ambiente  | <input type="checkbox"/> outros  |
| <input type="checkbox"/> política agrária, fundiária e desenvolvimento regional                                     | <input type="checkbox"/> política agrícola   |
| <input type="checkbox"/> política econômica, indústria e comércio   | <input type="checkbox"/> política urbana e habitação                                     |
| <input type="checkbox"/> previdência social   | <input type="checkbox"/> propriedade intelectual, pirataria, biopirataria e assemelhados |
| <input type="checkbox"/> questões de gênero   | <input type="checkbox"/> questões internas do congresso                                  |
| <input type="checkbox"/> questões sociais e assistência social  | <input type="checkbox"/> questões étnico-raciais   |
| <input type="checkbox"/> relações exteriores do brasil, política internacional ou política interna de outros países | <input type="checkbox"/> saúde e saneamento básico                                       |
| <input type="checkbox"/> sistema político, reforma política e legislação eleitoral                                  | <input type="checkbox"/> turismo e desporto  |
| <input type="checkbox"/> violência e segurança pública  | <input type="checkbox"/> homenagens e comemorações em geral                              |
| <input type="checkbox"/> propriedade intelectual, pirataria e biopirataria e assemelhados                           | <input type="checkbox"/> outro   |

CONDIÇÃO NA COMISSÃO

suplente

titular

## TRAJETÓRIA BIOGRÁFICA E POLÍTICA

### ATIVIDADES PROFISSIONAIS

---

---

### OCUPAÇÕES PROFISSIONAIS

- |  |   |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> advogado e/ou outras carreiras jurídicas                      | <input type="checkbox"/> agricultor e/ou trabalhador rural                              |
| <input type="checkbox"/> bancários e demais funcionários públicos                      | <input type="checkbox"/> cargos da administração pública federal                        |
| <input type="checkbox"/> cargos da administração pública municipal ou estadual         | <input type="checkbox"/> carreiras artísticas (ator, cantor e artistas em geral)        |
| <input type="checkbox"/> carreiras militares ou da polícia                             | <input type="checkbox"/> comerciante e/ou outras profissões autônomas                   |
| <input type="checkbox"/> comunicadores (rádio, TV, jornais)                            | <input type="checkbox"/> Comunicadores (rádio, TV, jornais)_                            |
| <input type="checkbox"/> empresário e/ou altos cargos em empresas e bancos             | <input type="checkbox"/> outros   |
| <input type="checkbox"/> Padre ou Pastor evangélico                                    | <input type="checkbox"/> padre ou pastor evangélico_                                    |
| <input type="checkbox"/> professor   | <input type="checkbox"/> profissionais liberais e intelectuais                          |
| <input type="checkbox"/> sem informação  | <input type="checkbox"/> trabalhadores assalariados urbanos                             |
| <input type="checkbox"/> técnico em diversas áreas (agrícola, contabilidade, operário) | <input type="checkbox"/> Técnico em diversas áreas (agrícola, contabilidade, operário)_ |

### FORMAÇÃO ACADÊMICA

- |  |  |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> 0                                       | <input type="checkbox"/> ciências sociais e humanas                                  |
| <input type="checkbox"/> Curso técnico                           | <input type="checkbox"/> direito   |
| <input type="checkbox"/> Direito_                                | <input type="checkbox"/> Economia e ciências contábeis                               |
| <input type="checkbox"/> Engenharia, agronomia e arquitetura     | <input type="checkbox"/> Formação militar em carreiras das Forças Armadas e Polícias |
| <input type="checkbox"/> Matemática, física ou ciências naturais | <input type="checkbox"/> Medicina e outras áreas da saúde                            |
| <input type="checkbox"/> nenhuma                                 | <input type="checkbox"/> sem informação  |

### ESCOLARIDADE

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> 1º grau                        | <input type="checkbox"/> 2º grau         |
| <input type="checkbox"/> ensino técnico                 | <input type="checkbox"/> Ensino técnico_ |
| <input type="checkbox"/> primário e primário incompleto | <input type="checkbox"/> sem informação  |
| <input type="checkbox"/> superior                       |  |

### LEGISLATURAS NA CD

---

---

**MANDATOS NA CD** \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**QUANTIDADE DE MANDATOS NA CD ATÉ 2007** \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**MANDATOS EXTERNOS(OUTROS CARGOS) ATÉ 2007** \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**FILIAÇÕES PARTIDÁRIAS ANTERIORES** \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**ATIVIDADES PARTIDÁRIAS** \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**TIPOS DE ATIVIDADES PARTIDÁRIAS**

<input type="checkbox"/> 0	<input type="checkbox"/> Líder ou vice-líder da bancada
<input type="checkbox"/> Líder ou vice-líder da maioria	<input type="checkbox"/> Líder ou vice-líder da minoria
<input type="checkbox"/> Líder ou vice-líder da oposição	<input type="checkbox"/> Líder ou vice-líder do bloco
<input type="checkbox"/> Líder ou vice-líder do governo	<input type="checkbox"/> Líder ou vice-líder do partido
<input type="checkbox"/> Membro da executiva (qualquer instância)	<input type="checkbox"/> Membro do diretório (qualquer instância)
<input type="checkbox"/> nenhum	<input type="checkbox"/> outros
<input type="checkbox"/> Presidente ou vice-presidente do partido (qualquer instância)	

**ATIVIDADES SINDICAIS, REPRESENTATIVAS DE CLASSE E ASSOCIATIVAS** \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**ORIGENS DO CAPITAL POLÍTICO**

<input type="checkbox"/> associações em geral	<input type="checkbox"/> movimentos sociais
<input type="checkbox"/> nenhum	<input type="checkbox"/> parentesco político
<input type="checkbox"/> sem informação	<input type="checkbox"/> sindicatos e associações de categoriais profissionais
<input type="checkbox"/> sindicatos e associações de trabalhadores urbanos e rurais	<input type="checkbox"/> sindicatos e associações patronais

**OUTRAS INFORMAÇÕES** \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

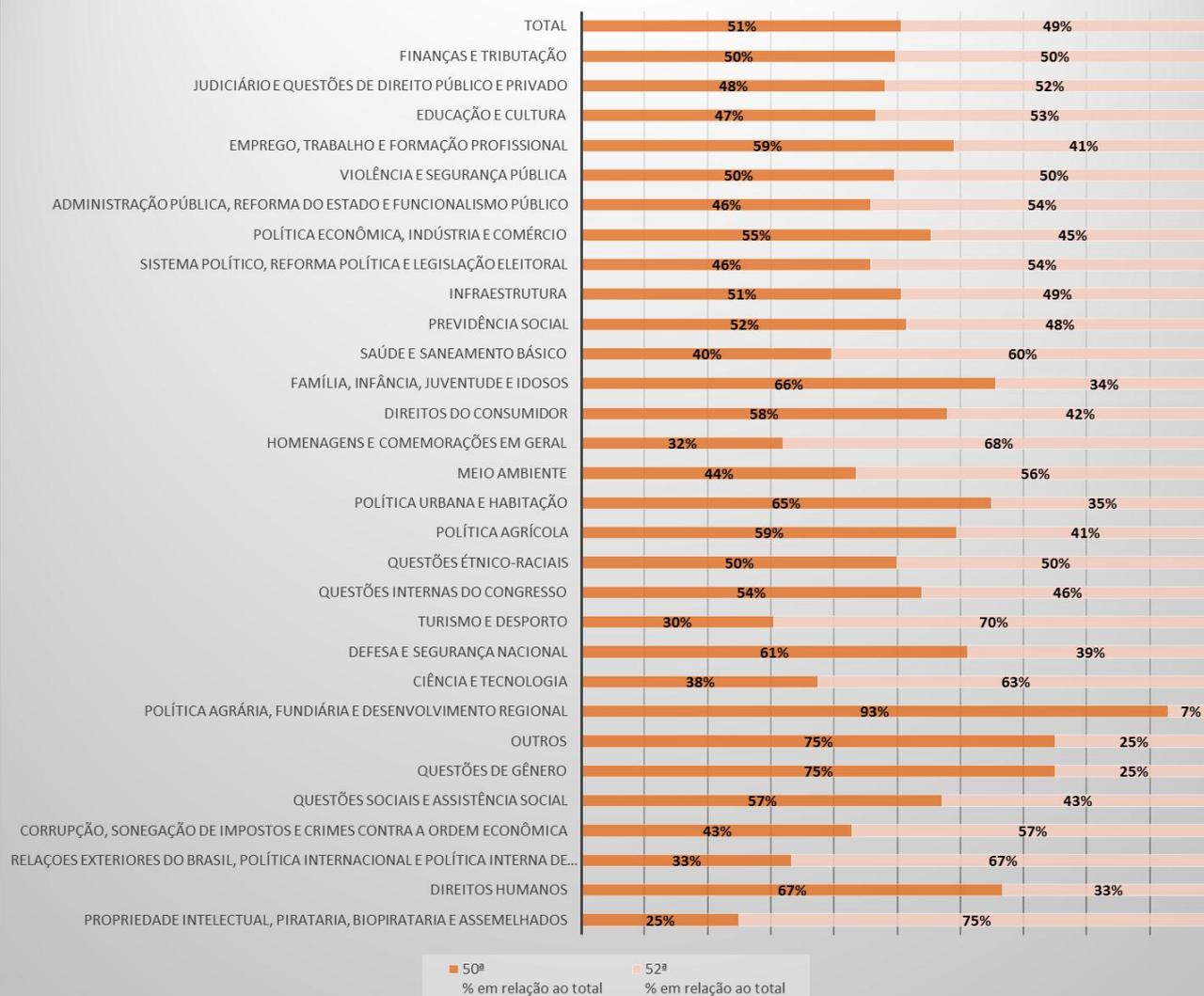
**REGISTROS COMPLEMENTARES** \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

## ANEXO 02 – Distribuição dos temas das proposições nos principais partidos

### *PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA - PSDB*

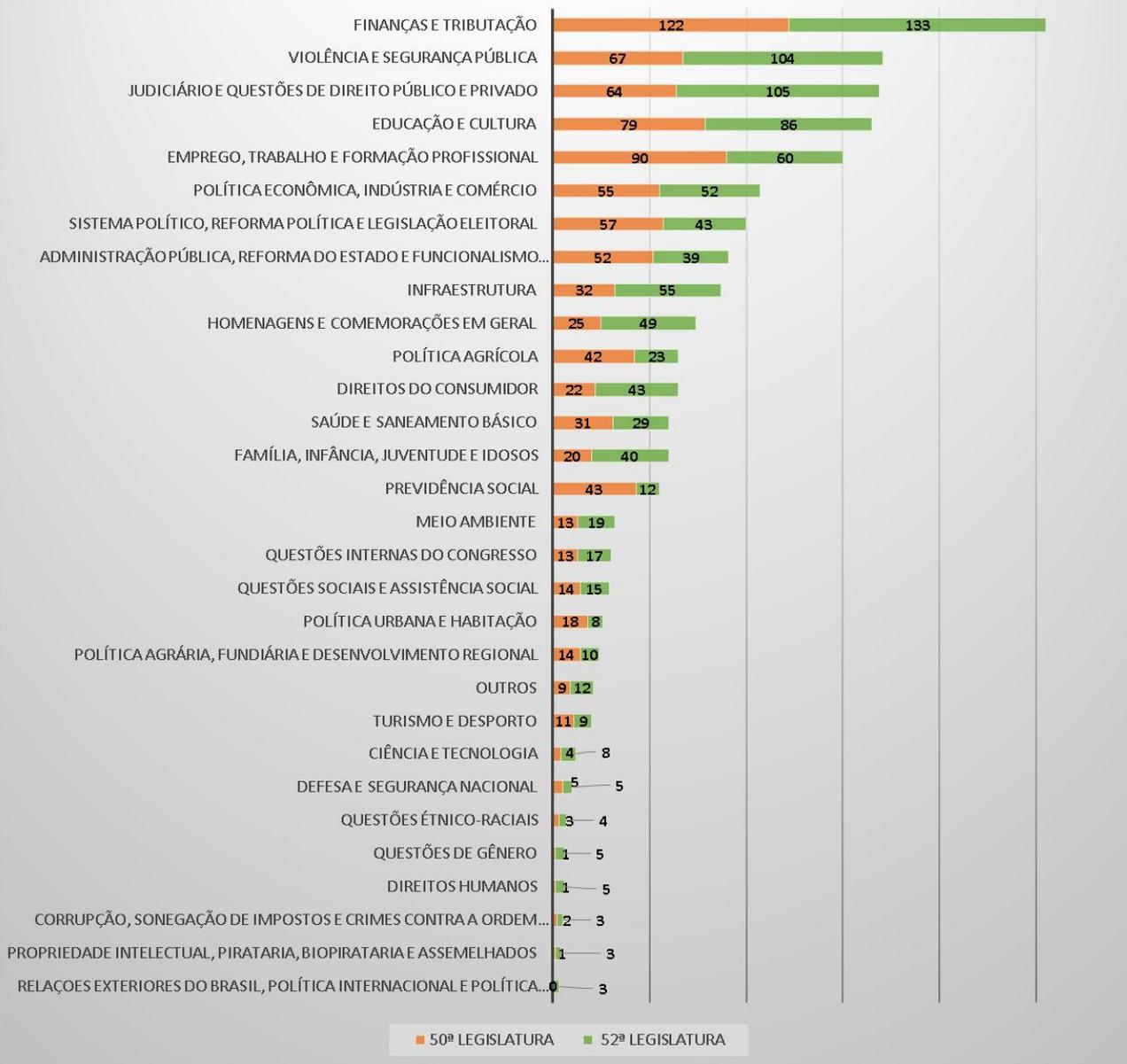


### DISTRIBUIÇÃO DOS TEMAS POR LEGISLATURA

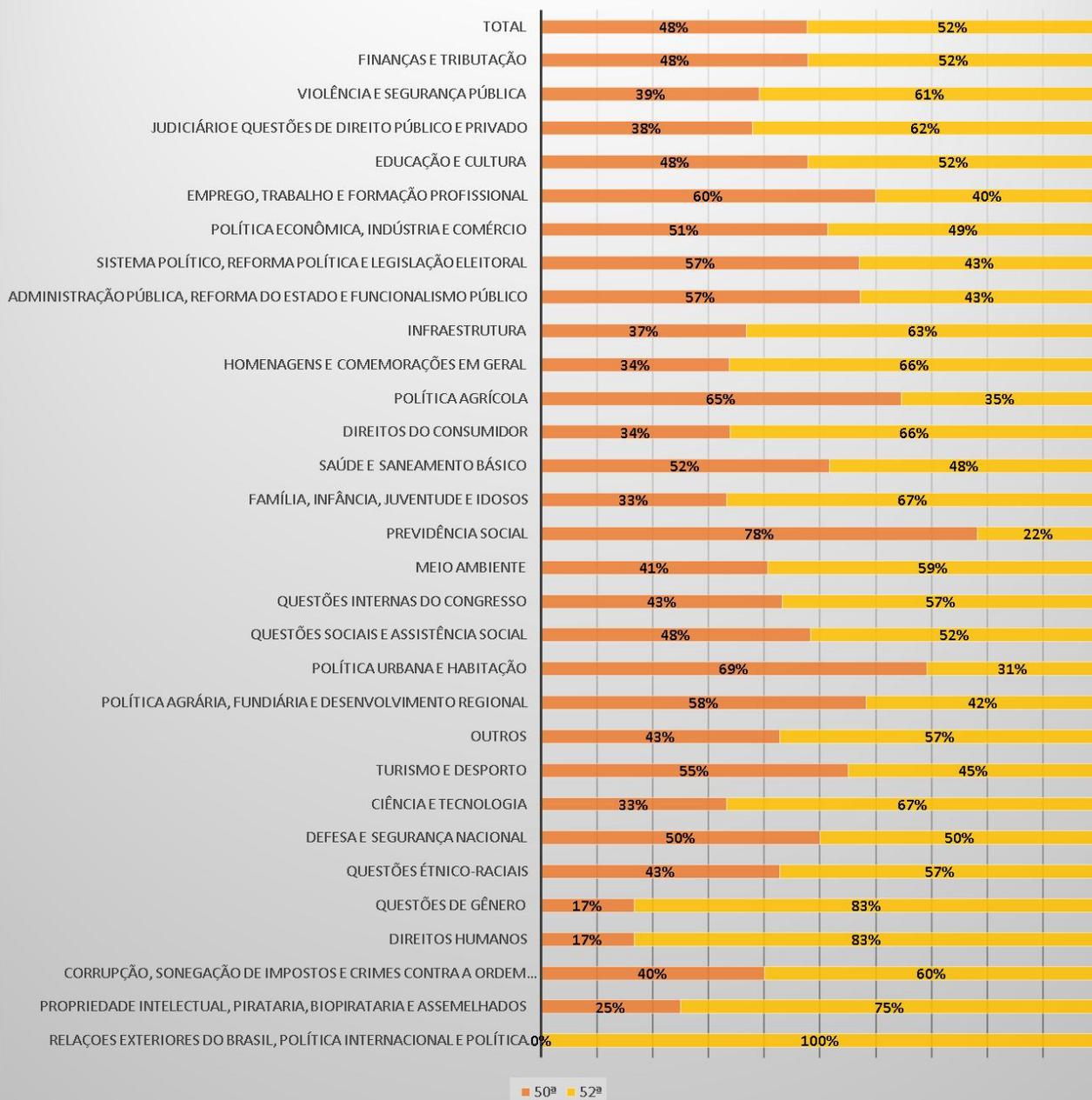


*PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO - PMDB*

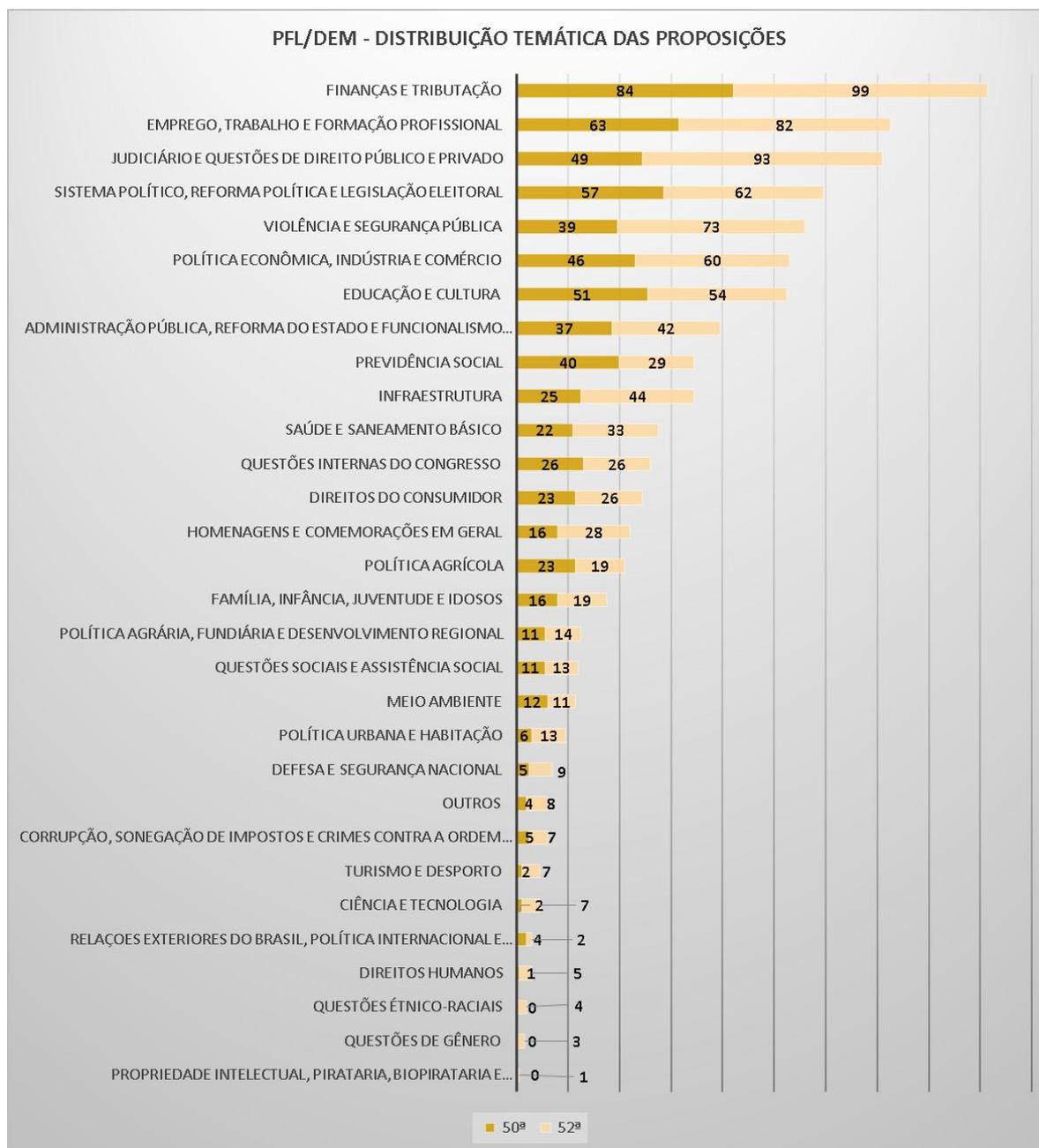
**PMDB - DISTRIBUIÇÃO TEMÁTICA DAS PROPOSIÇÕES**



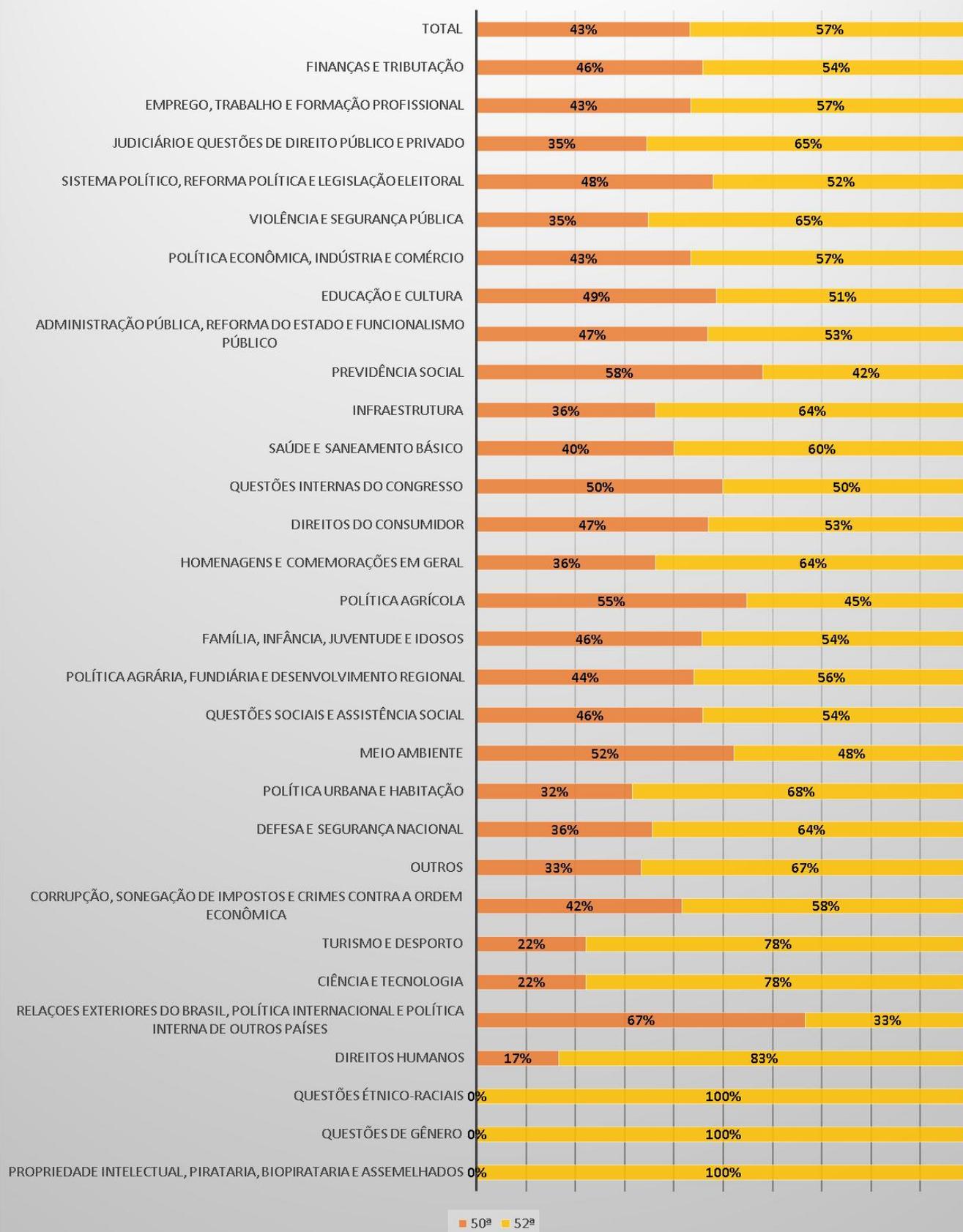
**DISTRIBUIÇÃO DOS TEMAS ENTRE AS DUAS LEGISLATURAS**  
% em relação ao total



## PARTIDO DA FRENTE LIBERAL - PFL

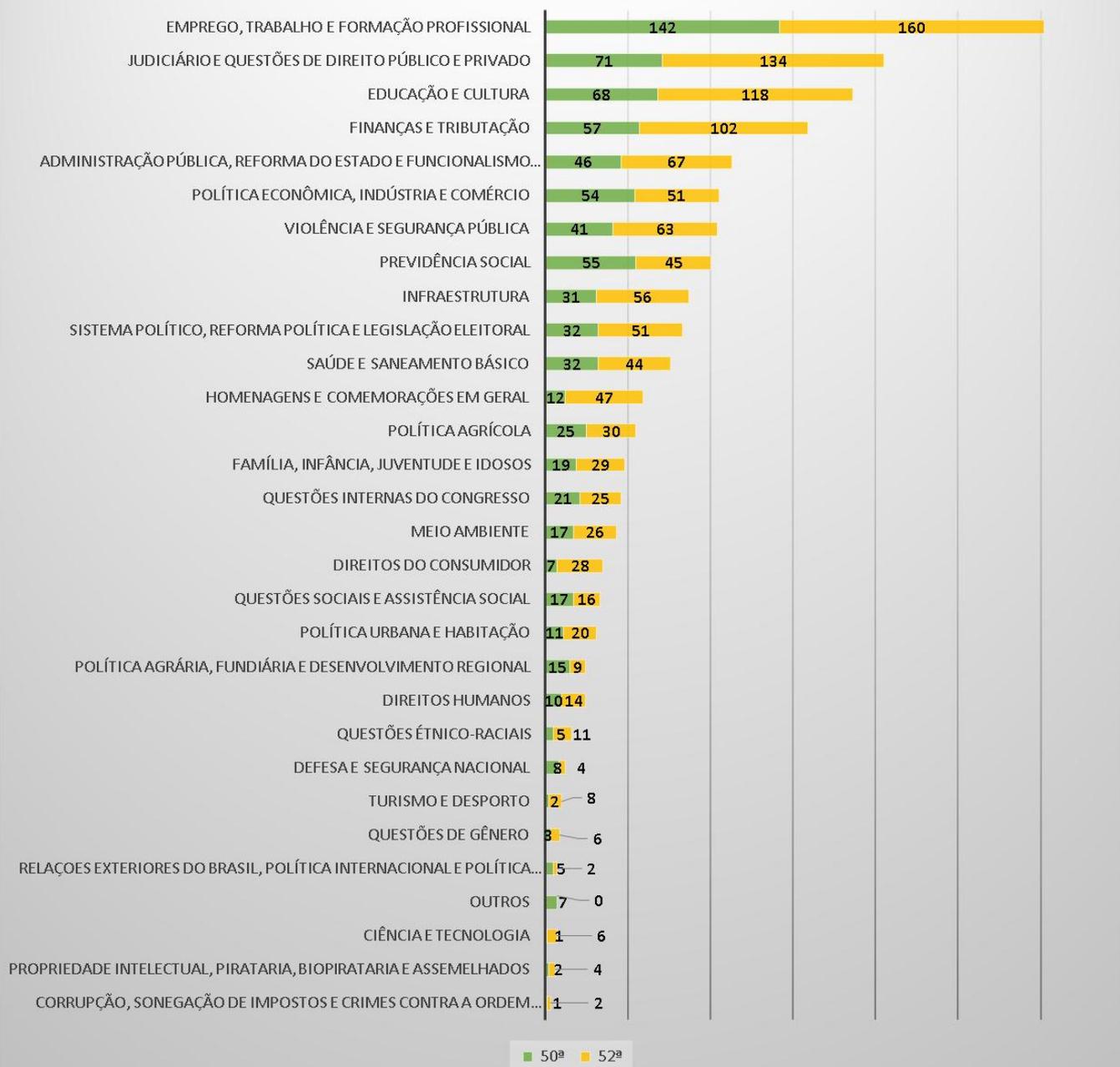


**DISTRIBUIÇÃO DOS TEMAS POR LEGISLATURA**  
% em relação ao total

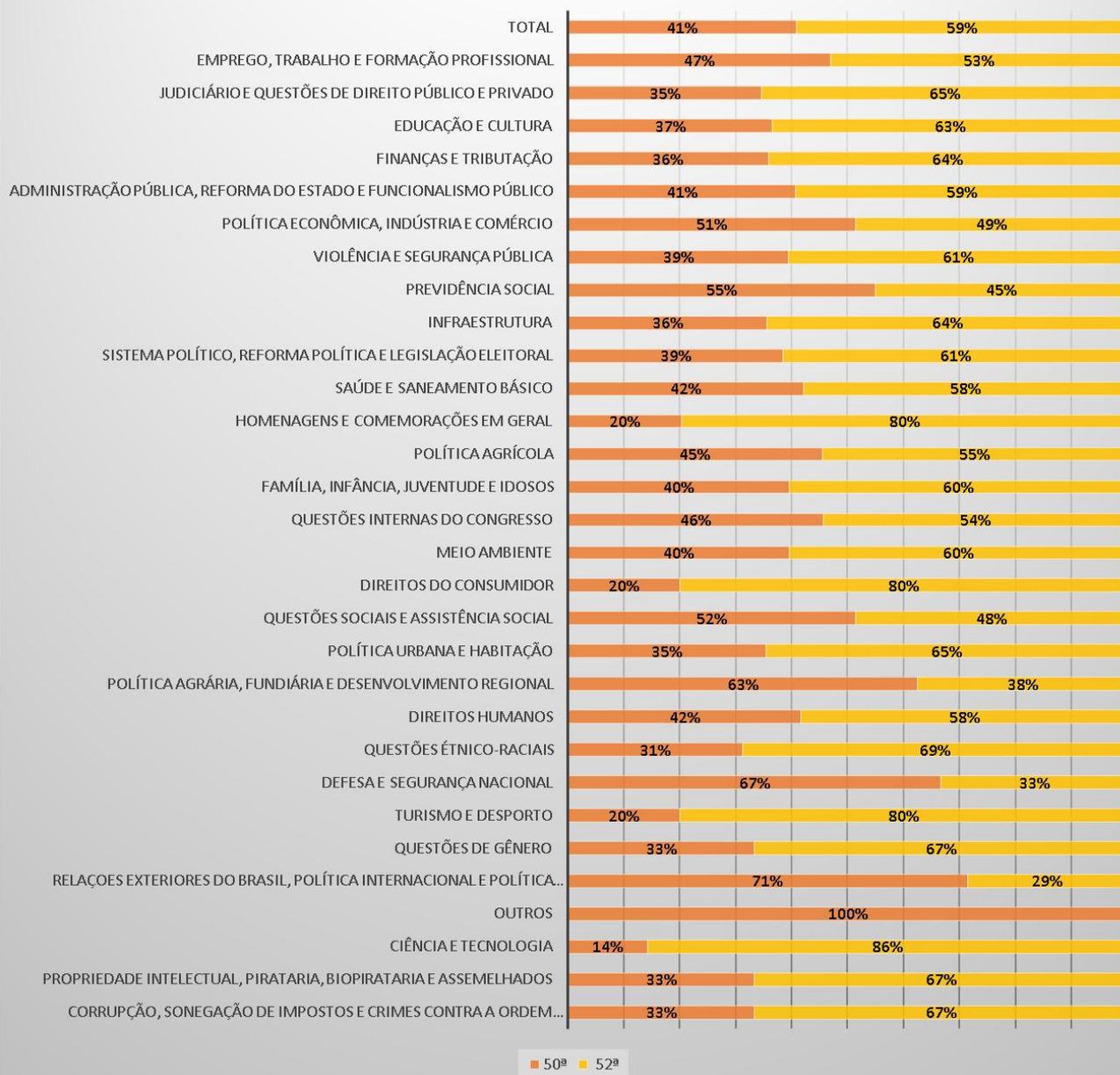


## PARTIDO DOS TRABALHADORES – PT

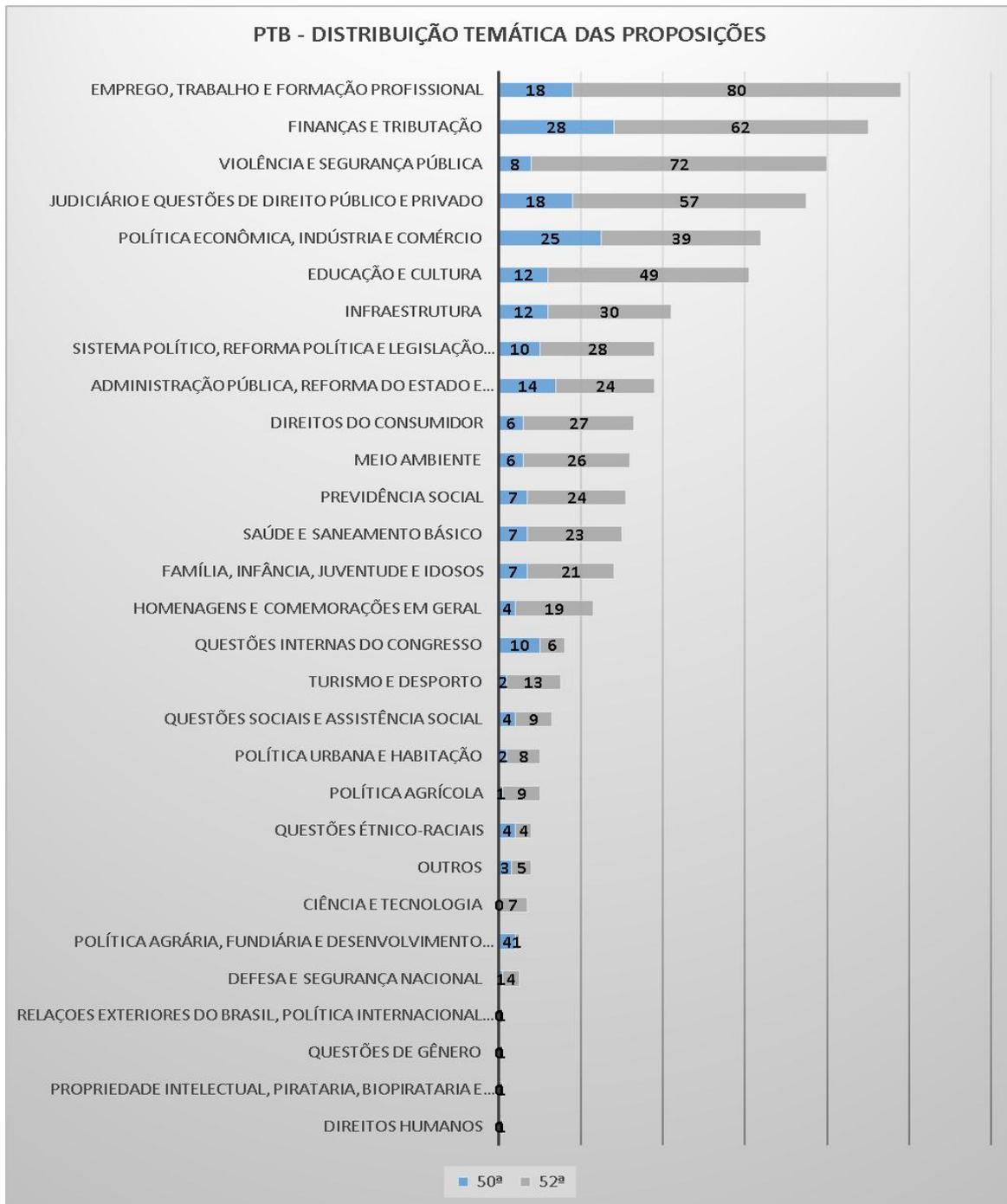
### PT - DISTRIBUIÇÃO TEMÁTICA DAS PROPOSIÇÕES



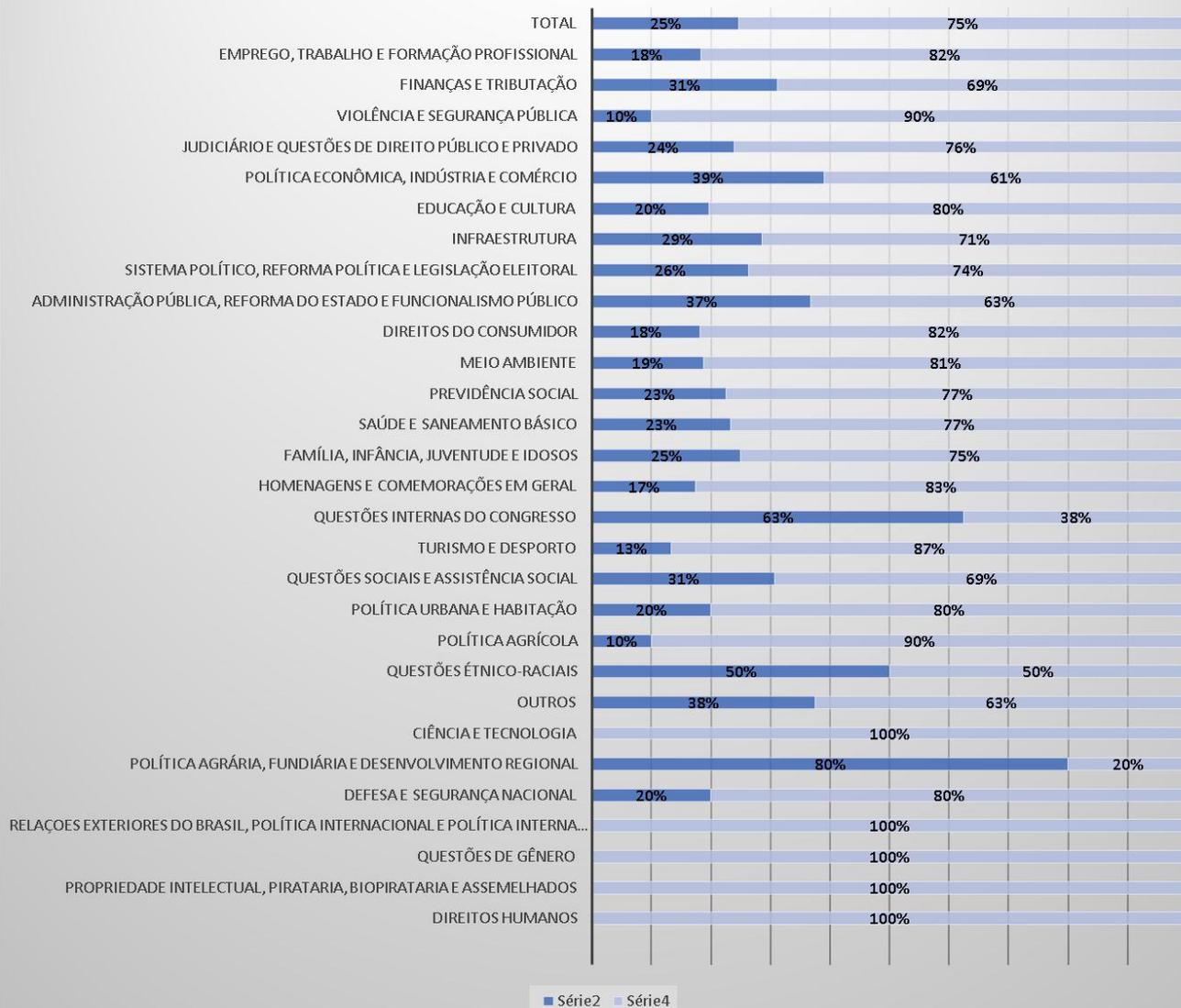
**DISTRIBUIÇÃO DOS TEMAS ENTRE AS LEGISLATURAS**  
% em relação ao total



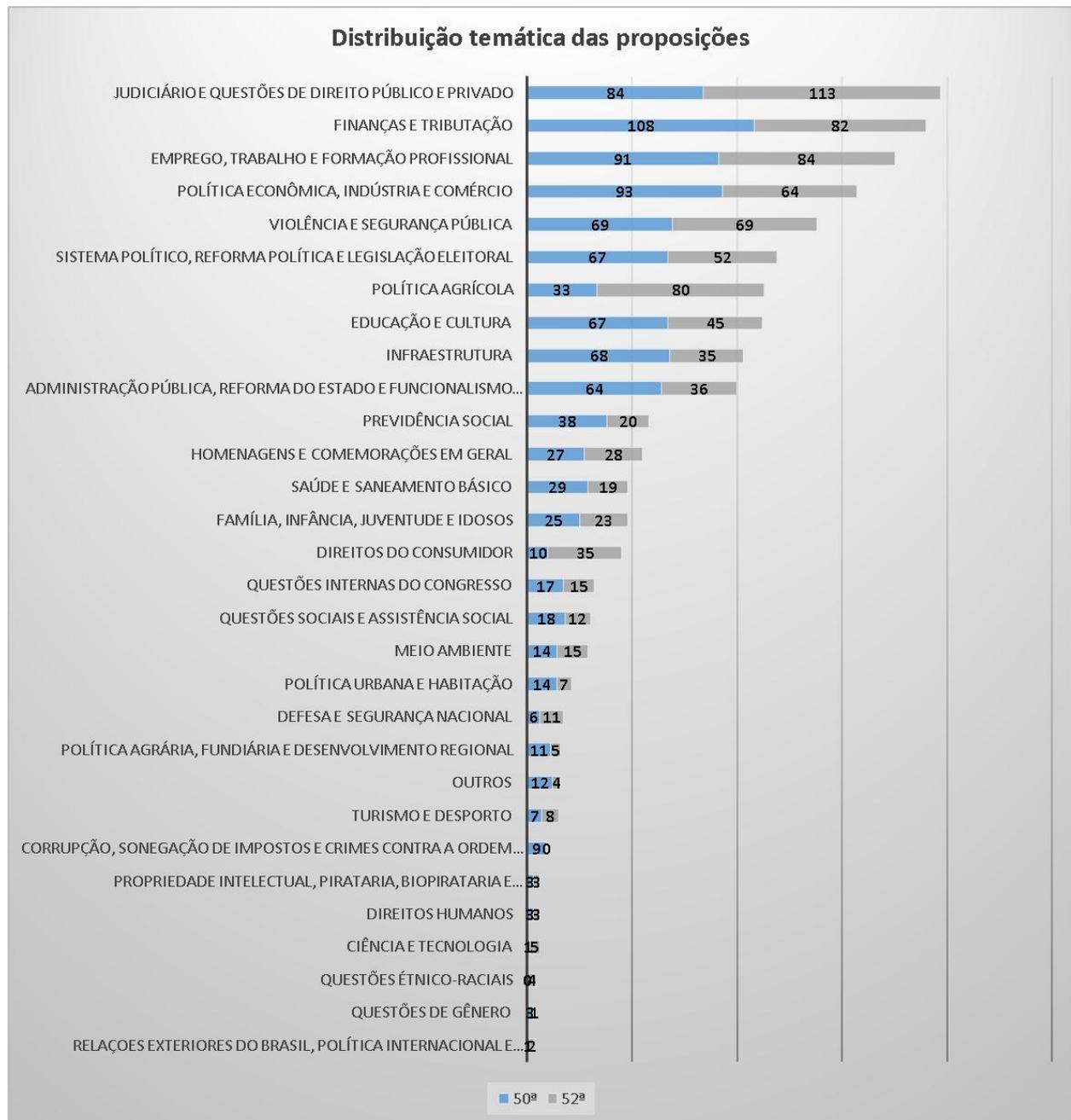
*PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO - PTB*



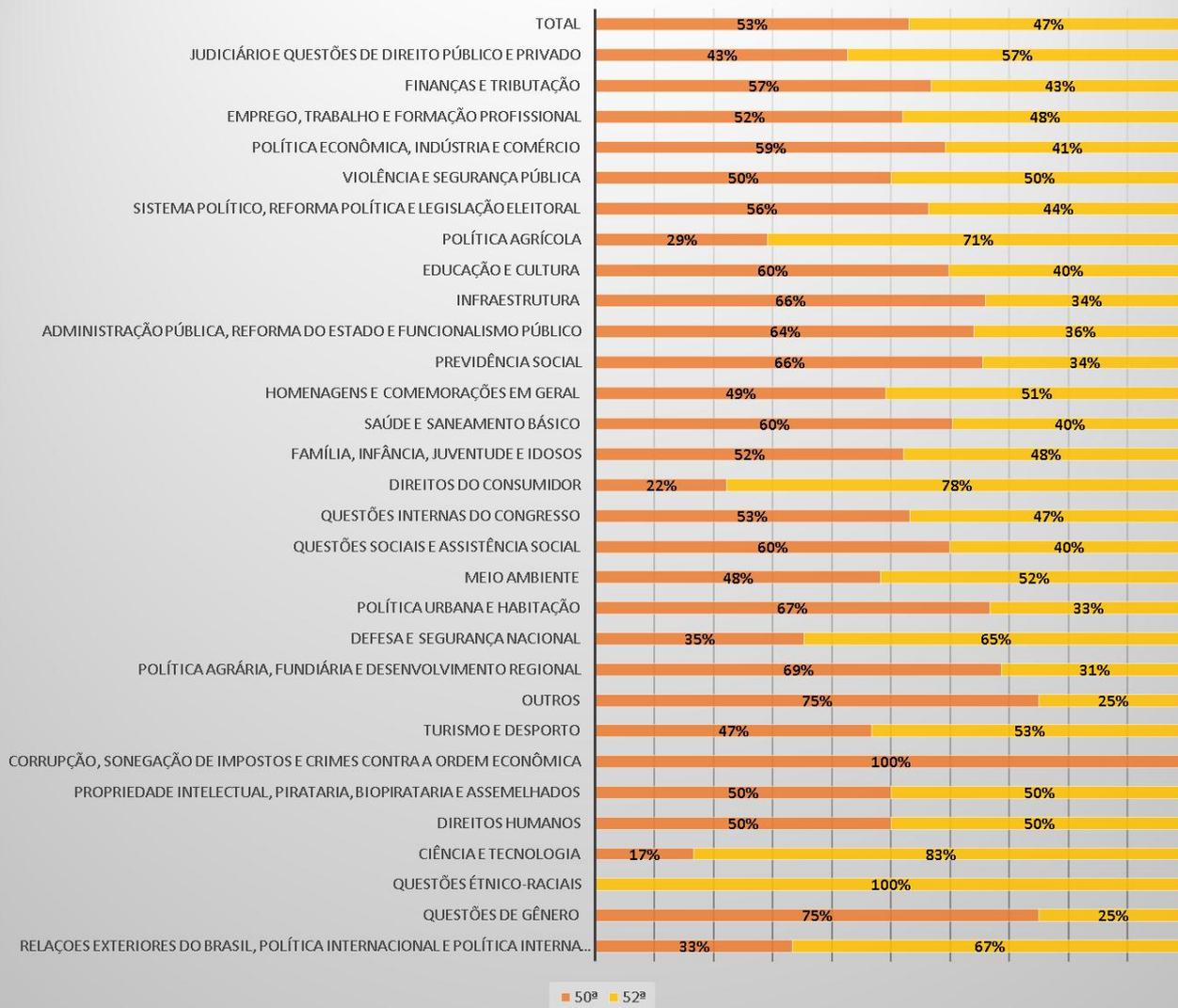
**DISTRIBUIÇÃO DOS TEMAS POR LEGISLATURA**  
% em relação ao total



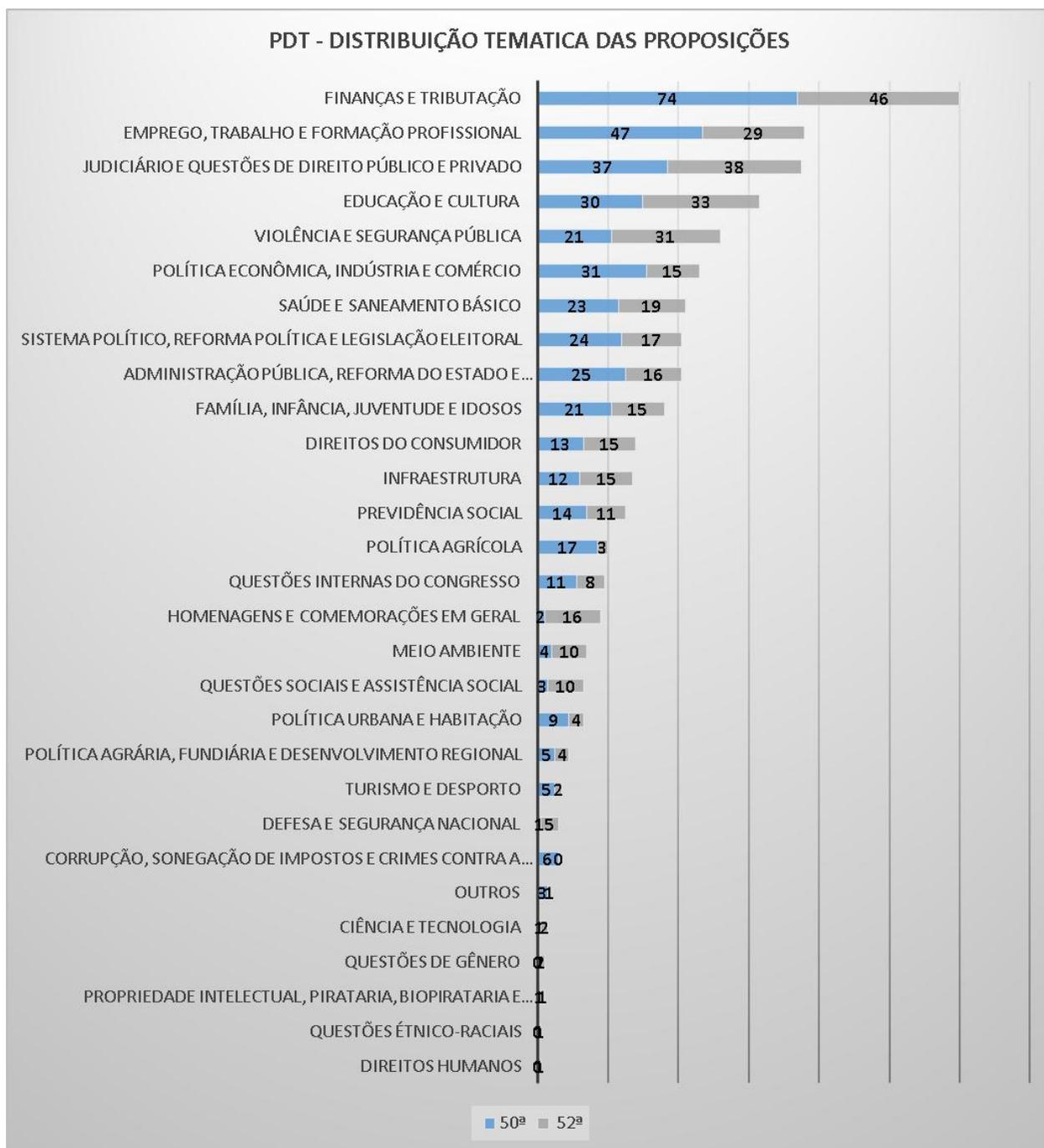
*PARTIDO PROGRESSISTA - PP*



**DISTRIBUIÇÃO DOS TEMAS POR LEGISLATURA**  
% em relação ao total



*PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA – PDT*



**DISTRIBUIÇÃO DOS TEMAS POR LEGISLATURA**  
% em relação ao total

