

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”

Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação

Thiago Moura Sawada

Relatório sobre o produto “Redes Políticas”:

Desenvolvimento de uma ferramenta
infográfica on-line de divulgação e acesso
às informações públicas do Senado Federal

Bauru

2013

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”

Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação

Thiago Moura Sawada

Relatório sobre o produto “Redes Políticas”:

Desenvolvimento de uma ferramenta
infográfica on-line de divulgação e acesso
às informações públicas do Senado Federal

Projeto Experimental apresentado à
Faculdade de Arquitetura, Artes e
Comunicação da Unesp, como parte dos
requisitos para obtenção do grau de
Bacharel em Comunicação Social:
Jornalismo

Orientador:

Prof. Dr. Jefferson Goulart

Bauru

2013

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Jefferson Oliveira Goulart
Departamento de Ciências Humanas
(Orientador)

Prof. Dr. Maximiliano Martin Vicente
Departamento de Ciências Humanas

Prof. Dr. Juarez Tadeu de Paula Xavier
Departamento de Comunicação Social

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	6
CAP.1 COMUNICAÇÃO PÚBLICA E JORNALISMO	9
1.1 O ACESSO A INFORMAÇÕES PÚBLICAS	14
1.2 A ATUAÇÃO DA IMPRENSA NA COMUNICAÇÃO PÚBLICA	16
1.2.1 A imagem do congresso na mídia	19
1.3 JORNALISMO POLÍTICO	20
1.4 JORNALISMO NA INTERNET.....	23
1.5 CARACTERÍSTICAS DA INFOGRAFIA	25
1.5.1 Infografia on-line.....	28
CAP.2 O PODER LEGISLATIVO	32
2.1 O SENADO FEDERAL	34
2.2 ESPÉCIES DE NORMAS JURÍDICAS.....	37
2.3 ELEMENTOS DO PROCESSO LEGISLATIVO.....	40
2.4 AS SESSÕES LEGISLATIVAS	42
2.5 TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA.....	44
2.6 AS COMISSÕES DO SENADO	46
2.7 A COMUNICAÇÃO PÚBLICA PELO LEGISLATIVO	51
2.8 BREVE RADIOGRAFIA DA LEGISLATURA 2011 - 2014	52
CAP. 3 A INFOGRAFIA APLICADA NO SENADO	55
3.1 PROBLEMATIZAÇÃO DO TEMA	55
3.2 APRESENTAÇÃO DO PRODUTO – VANTAGENS DO INFOGRÁFICO	58
3.3 RECURSOS METODOLÓGICOS	61
3.3.1 Levantamento e organização dos dados	61
3.4 CLASSIFICAÇÃO E PROPRIEDADES DO PRODUTO	63
3.5 DESENVOLVIMENTO TÉCNICO DO PRODUTO.....	65
3.5.1 Linguagens de programação web.....	65

3.5.2 Lógica de programação do infográfico	68
3.6 TÍTULO E LAYOUT DO PROJETO	69
3.7 FUNCIONALIDADES DO INFOGRÁFICO	71
CONSIDERAÇÕES FINAIS	75
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	78
ANEXOS	81

APRESENTAÇÃO

O projeto “Redes Políticas – Senado” desenvolve um instrumento de comunicação pública capaz de facilitar o acesso e a compreensão das informações públicas referentes ao Senado Federal. Esses dados são decodificados a partir de diferentes recursos e linguagens, isto é, são apresentados na forma de textos, fotos, gráficos e animações. A combinação desses elementos em um Infográfico resultou na constituição de um sistema através do qual é possível mapear as principais estruturas do Senado, a participação dos senadores e uma parte do processo deliberativo transcorrido na instituição.

Como estudante de jornalismo de uma universidade pública, gostaria que meu Trabalho de Conclusão de Curso oferecesse um retorno para a sociedade em geral pelo investimento do estado de São Paulo para minha formação acadêmica. Optei por desenvolver um produto na internet para que qualquer internauta pudesse acessá-lo e também pela possibilidade de aprimorá-lo e ampliá-lo após minha graduação. O endereço do site com o infográfico é: <<http://www.redespoliticas.com.br>>.

Embora no currículo do curso de jornalismo não conste uma disciplina específica sobre política, sempre tive interesse em trabalhar com temas relacionados aos sujeitos e instituições que detêm o poder e à tomada de decisões que transformam a sociedade. O jornalismo exerce uma responsabilidade fundamental para o aprimoramento do regime democrático, seja em seu papel de fiscalização e decodificação dos processos e atos das instituições públicas, seja no estímulo ao debate público, à conscientização política e a participação cidadã.

Ao acompanhar o noticiário político, tenho a impressão de que seu atual formato exclui boa parte da população que ainda não está familiarizada com as especificidades desse tema. Na nova composição de narrativa jornalística que proponho, o usuário é convidado a interagir com um sistema que representa o Legislativo. Um dos princípios técnicos fundamentais desse tipo de cobertura política é o didatismo, isto é, não apenas identificar os fatos, explicar suas implicações e, na medida do possível, interpretá-los, mas, sobretudo, auxiliar o público a compreender como funcionam as

instituições legislativas. Minha intenção é que, ao acessar o site, este desperte um pouco mais de interesse pela política, compreenda melhor a estrutura do Senado, o processo legislativo e conheça quem são os senadores e alguns dos assuntos por eles debatidos.

Interpreto particularmente o funcionamento do Congresso – e numa categoria mais abrangente, até mesmo qualquer relação política – como um movimento num fluxo de redes, razão pela qual optei por sistematizar a estrutura do Senado e a participação dos senadores por meio de vários diagramas no formato de redes, conectados entre si por *links*. Decidi trabalhar especificamente com esta Casa Legislativa porque muitas vezes suas decisões são de abrangência nacional, gerando informações relevantes para a vida de todos os brasileiros. Outro motivo é a dimensão e quantidade de dados referentes ao Senado serem bem menores do que a disponível na Câmara dos Deputados. O Infográfico refere-se a uma parte da atual legislatura dos membros do Senado (2013) e, como ao longo do tempo não ocorrem muitas mudanças de seus componentes nem de sua participação nas comissões, pretende-se que este projeto mantenha-se constantemente atualizado.

Além de os conteúdos *online* estarem cada vez mais acessíveis à população brasileira, trabalhar um produto para a internet também tem a vantagem de utilizar uma ampla quantidade de recursos para a construção de narrativas jornalísticas personalizadas. Assim, dependendo do conteúdo da informação, é possível empregar ferramentas e formatos mais apropriados para simplificá-lo, melhor esclarecê-lo e atrair a atenção do usuário. Também é mais fácil acompanhar o *feedback* do público e com ele estabelecer contatos mais diretos.

Este relatório é dividido em três capítulos. No primeiro, foram agrupados os referenciais teóricos relacionados à comunicação e também análises sobre a atividade jornalística e a infografia *online*. Sobre a comunicação pública, são apresentadas algumas definições conceituais, seus agentes (Estado e imprensa), seu campo de atuação e sua importância para a comunicação normativa e, conseqüentemente, para a manutenção e aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito. Também são abordadas brevemente algumas das principais características do jornalismo político, do webjornalismo e da infografia (tradicional e digital) como uma eficiente modalidade jornalística no tratamento da informação pública.

O segundo capítulo refere-se ao Poder Legislativo no Brasil, estruturado no modelo bicameral. O processo legislativo é apresentado conforme a tramitação dos projetos de lei, desde sua proposição até a sanção (ou veto) pelo presidente da República e posterior publicação, para que a norma jurídica recém-criada entre em vigor. Particularmente, destaca-se o papel do Senado Federal, as atribuições de cada comissão permanente e suas especificidades em relação à Câmara dos Deputados. Também é traçada uma breve radiografia da legislatura 2011-2014, cujas informações foram usadas para a elaboração do Infográfico.

Por fim, o último capítulo traz reflexões sobre o tema do projeto que justificam sua aplicabilidade. Para tanto, são apontadas algumas das dificuldades encontradas para acessar os dados no portal do Senado e também como o jornalismo político pode recorrer a uma ferramenta infográfica para divulgar informações legislativas de uma maneira mais acessível e didática. Sobre o desenvolvimento técnico do produto, são citadas as fontes dos dados agrupados no Infográfico e quais foram linguagens de programação (e a lógica por trás delas) usadas para compor suas principais funcionalidades. Ao final, há uma descrição mais detalhada sobre como interagir com os componentes desta plataforma e quais os efeitos gerados por estas interações.

CAP.1 COMUNICAÇÃO PÚBLICA E JORNALISMO

Com a promulgação da Constituição Federal brasileira em 1988, no bojo da redemocratização do país, o Estado assume o dever de prestar contas de seus atos à população para assegurar o cumprimento dos princípios democráticos pelos governantes. Assim se consagra constitucionalmente o princípio da *accountability* que caracteriza os vínculos entre governantes e governados, e mais precisamente a responsabilidade pela prestação de contas dos primeiros em relação aos segundos. Em princípio, o principal dispositivo de transparência pública estava relacionado à publicização dos atos do governo. Além disso, as garantias à liberdade de imprensa e à liberdade de expressão, a proibição da censura e a inclusão de elementos que favorecem o reconhecimento do direito à comunicação também constituíram fatores centrais para a ampliação da comunicação pública no Brasil.

Brandão (2009) observa que, ao longo da história do país, a comunicação governamental foi substanciada pelo viés da publicidade, que corresponde à divulgação das ações públicas e o emprego da propaganda para veiculá-las na mídia. Este tipo de comunicação baseia-se em um modelo de Assessoria de Comunicação Social (ACS), que pode ser subdividido em três áreas: publicidade, relações públicas e jornalismo. A autora também destaca que, a partir da primeira década do século XXI, “algumas instituições públicas têm ousado um novo *design* da comunicação, porém, de modo geral, a concepção do trabalho de comunicação nas assessorias governamentais tem como foco principal o relacionamento com a mídia e não com o cidadão” (BRANDÃO, 2009, p. 13).

O conceito de comunicação pública começou a ser trabalhado na Europa nos anos de 1980 para se referir ao processo de comunicação presente na esfera pública, envolvendo o governo e a sociedade com o objetivo de compartilhar, debater, negociar e tomar decisões sobre as políticas públicas. Nesse sentido, ela também se insere no campo da comunicação política, no qual se processa a mediação de ações de interesse coletivo decididas democraticamente.

As abordagens a respeito da comunicação pública são bastante diversificadas. Tendo como ponto de partida seu papel democrático, é possível constatar que a partir da difusão de informações – referentes não apenas à atuação do serviço

público, mas também aos cenários político, econômico e social do país –, são elaboradas as estratégias para o planejamento e a tomada das decisões governamentais.

Para Haswani (2010, p. 133), a comunicação pública pode ser analisada em três grandes domínios: o da comunicação da instituição pública – expressa por organizações que são unicamente públicas e referentes à promoção da imagem da instituição, à publicidade e à comunicação normativa; o da comunicação política – relativa ao sistema político no âmbito dos partidos políticos e das composições eleitorais; e o da comunicação social – em que participam atores públicos, semipúblicos e privados “envolvidos em questões de interesse recíproco, quer na obtenção de vantagens particulares e organizacionais, quer na consecução de ações afeitas fundamentalmente à sociedade como ente coletivo” (Ibidem, p. 146). Neste caso, destaca-se o papel das organizações não governamentais (ONGs) e das instituições de caridade.

A fim de estabelecer uma definição mais clara de comunicação pública, Duarte (2006) esclarece algumas diferenciações entre esta e a comunicação governamental e a comunicação política. “A comunicação governamental diz respeito aos fluxos de informação e padrões de relacionamento envolvendo os gestores e a ação do Estado e a sociedade” (DUARTE, 2006, p. 02). O governo é responsável pela gestão política e administrativa das instituições públicas, como o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, além de empresas públicas e agências reguladoras. Já a comunicação política refere-se ao “discurso e ação de governos, partidos e seus agentes na conquista da opinião pública em relação a ideias ou atividades que tenham a ver com poder político, relacionado ou não às eleições” (Ibidem, p. 03). Apreende-se dessas diferenças conceituais a possibilidade de separar o processo comunicacional baseado na conquista do poder e aquele relativo ao exercício do poder.

Assim, como boa parte dos autores que se dedicam ao tema, a comunicação pública é entendida como uma ação comunicativa direcionada a questões de interesse público.

O campo da comunicação pública inclui tudo que diga respeito ao aparato estatal, às ações governamentais, partidos políticos, terceiro setor e, em certas circunstâncias, às ações privadas. A existência de recursos públicos ou

interesse público caracteriza a necessidade de atendimento às exigências da comunicação pública. (DUARTE, 2006, p. 03)

Esse debate ganha cada vez mais destaque na medida em que se amplia a percepção de que a informação é um direito de cidadania. Em síntese, a comunicação pública envolve tudo que é de interesse público, e essa esfera não se resume à organização estatal e às ações governamentais.

Por cidadania, entende-se os direitos e deveres estabelecidos para uma relação pretensamente harmônica e justa entre o cidadão e o Estado. Nesses termos, “falar em cidadania implica recorrer a aspectos ligados à justiça, direitos, inclusão social, vida digna para as pessoas, respeito aos outros, coletividade e causa pública no âmbito de um Estado-nação” (KUNSCH, 2012, p. 16). Este princípio está em permanente construção, servindo às demandas sociais de mais liberdades e mais direitos – sejam estes direitos civis, políticos ou sociais. Sendo assim, sua garantia está diretamente vinculada ao nível de aprofundamento democrático de uma sociedade. A propósito, a evolução da cidadania no Brasil, embora tenha registrado avanços extraordinários, especialmente na esfera dos direitos políticos, ainda é frágil no que diz respeito aos direitos civis e sociais, configurando um cenário de cidadania truncada e fragmentária (CARVALHO, 2001).

A comunicação pública abrange as ações comunicativas executadas por servidores públicos e empresas ou instituições cuja missão é voltada para o interesse público. Ela empenha-se em aperfeiçoar a própria sociedade, desenvolvendo meios para permitir a qualquer destinatário a prerrogativa de expressar suas opiniões e necessidades nas negociações acertadas na arena política. As instituições governamentais devem zelar pela abertura destes canais por onde as demandas da população – como a melhoria na qualidade de vida e a intensificação de justiça social – possam ser direcionadas mais diretamente aos agentes públicos.

Assim, para a consolidação de uma democracia mais inclusiva e participativa, o Estado necessita cumprir o dever de pautar a comunicação pelo interesse público, o qual é resultado de convenções estabelecidas entre os cidadãos, sociedade e o próprio Estado, em um contexto de respeito às leis, às jurisprudências e a certos hábitos.

O interesse da coletividade é o interesse do conjunto social, o qual não deve ser confundido com o juízo de soma de interesses individuais.

Enquanto outros agentes têm a liberdade de difundir ações comunicativas, cujo propósito não aponte para o interesse público, mas sim para o benefício econômico ou para a publicidade de bens de consumo e ideologias específicos de grupos privados e políticos; o Estado precisa ter sua atuação comunicativa limitada à comunicação pública, como uma forma de assumir o compromisso de não favorecer interesses particulares incompatíveis com o bem geral. Convém ressaltar que, diferentemente dos espaços privados, não existe espaço público sem regras, as quais devem colocar o Estado sob vigilância constante da sociedade.

A Constituição Federal assegura alguns limites legais para a comunicação do governo por meio do princípio da impessoalidade – além de outros, tais como legalidade, moralidade, publicidade e eficiência no trato da coisa pública – com a finalidade de coibir a promoção partidária, ideológica ou pessoal de autoridades ou servidores públicos de suas glórias, realizações e conquistas nos fazeres políticos e administrativos. Além disso, a difusão de informações também deve ser ampla e acessível de modo a não privilegiar destinatários particulares.

Ao se apresentar os princípios fundamentais da comunicação pública – de se pautar pelo interesse geral e não ser conduzida por intenções particulares –, cabe analisar a dicotomia entre público e privado, respectivamente, aquilo que um grupo social assinala como pertencente à coletividade e que a representa em sua totalidade e aquilo que é próprio dos indivíduos singulares. Portanto, não se deve confundir com a acepção de “público” referente à visibilidade e à ampla divulgação, que se contrapõe aos termos “secreto” ou “confidencial”.

Bobbio (1986) destaca o fato de que o poder do Estado não precisa necessariamente estar visível para ser classificado como público. Ele retoma as ideias de Kant, segundo as quais “todas as ações relativas ao direito de outros homens, cuja máxima não é suscetível de se tornar pública, são injustas” (BOBBIO, 1986, p. 90), para problematizar a falta de transparência do Estado. Em geral, o poder público recorre à opacidade quando prevê uma reação da sociedade que impossibilitaria a realização da medida ocultada. Segundo o autor, “o critério da publicidade para distinguir o justo do injusto, o lícito do ilícito, não vale para as pessoas em quem, como o tirano, o público e

o privado coincidem, na medida em que os negócios do estado são os seus negócios pessoais e vice-versa” (Ibidem, p. 92).

Outra noção imprescindível para a realização de uma comunicação dos governantes dirigida aos governados refere-se à publicidade. Aqui este termo deve ser entendido como uma referência ao caráter de abertura e de acessibilidade das instituições e seu papel de fornecimento de informações de interesse público. Koçouski (2012) explica que a publicidade pode ser de dois tipos: passiva ou ativa.

No primeiro caso, as instituições mostram-se disponíveis às demandas, ao controle externo, mas não intervêm ativamente na produção da notícia; limitam-se apenas a aplicar a máxima transparência. No segundo caso, as instituições promovem um fluxo comunicativo com o exterior, veiculando conhecimento e intervindo sobre as percepções e os comportamentos de seus referentes. (KOÇOUSKI, 2012, p. 82)

O princípio da publicidade expressa claramente que em um Estado Democrático de Direito não pode haver ocultamento de quaisquer assuntos de interesse da população, exceto quando se tratar de sigilo de Estado. Inclusive, pressupõe-se que o governo exerça uma ampla divulgação e propicie seu acesso em diversos meios. A Constituição também determina que a publicidade “deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social” (Constituição Federal, 1998, Art. 37, § 1º).

Ademais, as informações precisam ser consistentes e fornecidas com agilidade para que haja tempo hábil para sua apreciação, necessária para orientar a tomada de decisões políticas. Dessa maneira, a administração pública estende o espaço democrático para as contestações de seus atos pela opinião pública, inibindo, conseqüentemente, a interferência do que Bobbio denomina de “poder invisível”.

Para avaliar melhor a importância da atuação do Estado na comunicação pública, Duarte (2006) identifica algumas de suas responsabilidades, tais como:

a) identificar demandas sociais; b) definir conceitos e eixos para uma ação pública coerente e integrada; c) promover e valorizar o interesse público; d) qualificar a formulação e implementação de políticas públicas; e) orientar os administradores em direção a uma gestão mais eficiente; f) garantir a participação coletiva na definição, implementação, monitoramento, controle e viabilização, avaliação e revisão das políticas e ações públicas; g) atender as

necessidades do cidadão e dos diferentes atores sociais por obter e disseminar informações e opiniões, garantindo a pluralidade no debate público; h) estimular uma cidadania consciente, ativa e solidária; i) melhorar a compreensão sobre o funcionamento do setor público; j) induzir e qualificar a interação com a gestão e a execução dos serviços públicos; e k) avaliar a execução das ações de interesse coletivo. (DUARTE, 2006, p. 03)

Também é relevante destacar, em termos normativos, que a comunicação pública deve conceber os destinatários como receptores ativos, não só reconhecendo sua capacidade de emissor, produtor e como agente de compartilhamentos e interações, mas também como corresponsável pela própria condução administrativa. Conforme defende Matos, se o governo “prioriza a comunicação persuasiva, põe o cidadão sob a tutela do Estado em detrimento de sua liberdade e dos próprios ideais democráticos” (1999, p. 05). Isso quer dizer que a comunicação não pode ser reduzida à disseminação de informações, ou menos ainda a uma forma de marketing político, até porque se deve pensá-la como um processo circular, de intercâmbio e compartilhamento do poder, em que as partes envolvidas se influenciam mutuamente. Ou seja, o direito à comunicação compreende uma relação dialógica em que as prerrogativas do cidadão são, simultaneamente, as de emissor e de receptor da informação.

1.1 O ACESSO A INFORMAÇÕES PÚBLICAS

A democracia brasileira vem se consolidando de forma mais plena em termos de transparência governamental. Invariavelmente, como já foi exposto neste artigo, um regime democrático tem como pressuposto fundamental o interesse da coletividade como motivador primordial para as políticas de governo. Entretanto, não há como garantir o respeito a este fundamento sem que haja mecanismos democráticos de controle e fiscalização.

Quando um governo limita o acesso a informações públicas, indiretamente corrobora para que agentes públicos atuem em desacordo com o bem coletivo, dispondo possibilidades de desvios de conduta em favor de interesses privados. A corrupção ganha espaço nos bastidores do poder por não haver uma legislação eficaz capaz de coibi-la. Este contexto reforça a ideia de Montesquieu de que o poder corrompe e se transforma em tirania caso não seja controlado.

A entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) representou um avanço para a constituição de uma cultura de transparência nas repartições públicas. Esta lei determina que todos os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), em todos os níveis de governo (federal, estadual, distrital e municipal), publiquem informações de interesse público – como transferências e repasses de recursos financeiros, detalhes sobre licitações e dados sobre ações, programas, projetos e obras – diretamente na internet, independente de solicitações. Além destas instituições, também são obrigadas a disponibilizar informações ao cidadão de forma gratuita, as autarquias, fundações e empresas públicas, sociedades de economia mista e entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos. Muitas administrações públicas ainda estão criando sistemas capazes de receber e responder todas as solicitações de maneira eficiente. Além disso, há casos em que a estrutura burocrática está mal organizada em pastas que ainda não foram digitalizadas.

Outro obstáculo para se ter acesso a estes documentos é representado pela cultura tradicional de sigilo dentro do funcionalismo público, estigmatizada pela figura do burocrata como proprietário absoluto da informação. Se antes não havia a preocupação de prestar contas à população, agora a abertura é regra, e o requerente não precisa apresentar justificativa alguma para solicitar qualquer informação. Frente às negativas por parte de algumas instituições, é importante que a imprensa pressione e dê visibilidade às demandas da sociedade civil e ao possível descumprimento da lei.

A internet constitui o principal meio para a visualização de documentos públicos pelos cidadãos, sendo possível neste espaço não apenas interpretá-los como também cruzá-los com outras bases de dados. Comparada aos processos tradicionais de acesso à informação pública, este meio é o mais prático e eficiente. Seu potencial democrático tende a se consolidar à medida que mais pessoas tenham acesso a rede de computadores. Além disso, a informatização das ações governamentais representa uma grande economia de recursos públicos destinados à divulgação.

O fato de se caracterizar como uma plataforma aberta ao desenvolvimento colaborativo entre os usuários possibilita que se desenvolvam serviços que organizem e facilitem a apreensão e o compartilhamento das informações disponibilizadas pelos órgãos públicos. Por meio da rede, é possível adicionar filtros para dar visibilidade apenas aos dados relevantes, confiáveis e compreensíveis.

O controle social pressupõe a participação popular, contudo, sua efetividade só é alcançada caso haja transparência das ações governamentais e dos recursos públicos. Acontece que nem tudo que é definido como público é acessível à população. Não basta simplesmente disponibilizar os documentos públicos digitalizados na web para um governo ser qualificado como transparente. Este princípio precisa estar intimamente relacionado à publicidade e à compreensibilidade das informações. A compreensibilidade refere-se a uma disposição visual inteligível e a reprodução do conteúdo em uma linguagem mais objetiva, orientada ao perfil do público.

Por fim, é importante salientar que o nível de transparência governamental não é necessariamente vinculado à quantidade de documentos publicados. Na era da comunicação eletrônica, o excesso de informações compromete seu entendimento, uma vez que aquelas irrelevantes podem ocultar as que realmente são importantes para a sociedade. Portanto, é dever do prestador de contas definir critérios de hierarquização dos dados disponibilizados.

1.2 A ATUAÇÃO DA IMPRENSA NA COMUNICAÇÃO PÚBLICA

Já destacamos a atuação do governo como principal (embora não o único) emissor na comunicação pública, porém, é na esfera midiática, controlada por setores privados, que ocorre de uma forma mais dinâmica a aproximação entre, de um lado, trechos do discurso oficial e de dados públicos relevantes e, de outro, a sociedade. Obviamente as informações vinculadas pela imprensa estão sujeitas a valores diversos, nem sempre correspondentes aos do interesse público. Cada veículo de comunicação define seus próprios critérios para difundir ou não, com maior ou menor relevância, determinados temas e opiniões.

Com a ampliação do princípio da transparência governamental, o jornalismo deve fortalecer ainda mais um dos deveres da profissão: fiscalizar as instituições públicas, contribuindo, desta forma, para o aprimoramento da governança, isto é, a capacidade do governo de elaborar e implementar políticas públicas. Além disso, é imprescindível incentivar a investigação da conduta dos governantes pela imprensa, uma vez que a esta é atribuída o papel de superar a assimetria de informação entre o

governo e o povo, principal entrave para combater os abusos das autoridades públicas. Uma democracia participativa só pode avançar se a população estiver munida de informações que confrontem a atuação dos governos. Em vez de esperar que o poder público divulgue apenas os documentos que considera pertinentes, a mídia ou qualquer cidadão podem contribuir para amplificar a transparência pública ao requerer outros tipos de dados. Daí a importância da entrada em vigor de leis de acesso.

Até por uma limitação de formato, espaço, tempo, direcionamento e público-alvo, muitas vezes os conteúdos são sintetizados, hierarquizados e mesmo manipulados e distorcidos para estarem em concordância com a linha editorial da empresa. Consequentemente, o processo comunicativo é acometido por prejuízos, porque apenas algumas autoridades pré-selecionadas têm suas ideologias ecoadas no espaço midiático, e ao destinatário, muitas vezes, é reservado o papel de mero espectador. Sobre esta situação, Kucinski observa que “a elite dominante é ao mesmo tempo a fonte, a protagonista e a leitora das notícias; uma circularidade que exclui a massa da população da dimensão escrita do espaço público definido pelos meios de comunicação de massa” (KUCINSKI, 1998, *apud* LIMA, 2005, p. 36).

É necessário que, em um regime democrático, a imprensa seja livre, mas isso não garante uma comunicação plural e diversificada, que respeite a heterogeneidade de nossa sociedade contemporânea, isto é, que seja capaz de representar e dar voz ao máximo possível de segmentos políticos, econômicos e sociais. É importante insistir nessas transformações, uma vez que parte significativa da atividade política se concretiza na dimensão relativa aos interesses da coletividade projetada pelos meios de comunicação, tanto em jornais, rádios, emissoras de televisão e internet.

Uma vez que o noticiário político, com frequência, está inserido ou muito próximo a espaços midiáticos baseados no entretenimento, nestes casos, sua ênfase privilegia aspectos formais, sentimentais e de aparência, em detrimento do conteúdo, da argumentação e da real relevância da matéria tratada. A linguagem publicitária é incorporada ao discurso, recorrendo a técnicas de sedução à frente dos vieses informativo, argumentativo e opinativo, para assim obter a adesão dos receptores sem que estes tenham a disposição de encarar o debate público.

Este descompasso entre forma e conteúdo é responsável por promover a espetacularização da política. Assim, “a própria nomeação da temática ‘comunicação e

política' é substituída em alguns estudos por 'mídia e política', o que supõe uma redução do processo comunicativo ao seu aparato técnico de produção e difusão" (FRANÇA, 2000, p. 11).

Nessas condições, o trabalho da imprensa não foi capaz de reduzir consideravelmente "o abismo entre o círculo de tomada de decisões políticas e o homem comum, não aproximou os jornalistas, os políticos e as elites do resto da sociedade, não dando conta do funcionamento da vida democrática" (MATOS, 1999, p. 06). Como resultado, é perceptível – sobretudo em um país com baixos níveis de instrução educacional, de cidadania e de consciência política, como o Brasil – a despolitização do próprio debate político, decorrente de uma cultura política que a autora classifica como "esterilizada, banalizada e superficial" (Ibidem, p. 06).

Atualmente, a mídia ainda possui um grande poder para definir o que é público, ou seja, quais assuntos terão repercussão na sociedade em geral. É neste contexto de um Estado Democrático – em que setores privados detêm o oligopólio de uma atividade fundamental como a comunicação de massa – que se defende a regulamentação e a desmercantilização dos meios de comunicação. Esta proposta vai ao encontro do Art. 220, § 5º, da Constituição Federal o qual institui que "os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio".

De acordo com Lima, "a histórica concentração do controle da mídia brasileira em mãos de poucos grupos privados restringe a concorrência, vale dizer, a pluralidade de proprietários e conseqüentemente aumenta os riscos de maior controle do conteúdo, isto é, menos diversidade" (2006, p. 23). A luta por um marco regulatório visa universalizar, na prática, o direito de liberdade de expressão, diante de um contexto descrito pelo autor em que este direito é assegurado "apenas para alguns grupos, sobretudo aqueles que controlam os grandes meios de mediação tecnológica e de acesso ao debate público" (Idem, 2013, s/p).

Uma reestruturação do modelo de concessões públicas para veículos de comunicação deve se basear na noção de mídia como serviço público de modo a não permitir que o direito à informação seja distorcido ou subjugado para favorecer interesses individuais, seja de representantes privados ou de servidores públicos.

Paralelamente, o desenvolvimento de um controle social autônomo apresenta-se como um requisito primordial para esta reforma.

1.2.1 A imagem do congresso na mídia

Sob uma perspectiva mais geral, o cidadão brasileiro enxerga a política como uma instância distante da realidade de sua vida cotidiana. Em boa medida, essa percepção sinaliza a crise de representatividade instaurada, sobretudo, nas casas legislativas. Uma vez que muitos cidadãos não se veem representados no Congresso e não acreditam no trabalho dos governantes pelo bem público, muitas vezes, eles buscam sua participação política fora das instituições públicas, fortalecendo outros grupos de pressão no jogo político, como aqueles compostos pelas organizações da sociedade civil. Nesse cenário, tende a aumentar a distância entre governantes e governados.

Para entender também a baixa adesão ao debate referente a políticas públicas, deve-se cruzar uma série de limitações presentes na sociedade que obstruem a formação de uma consciência política, tais como: a desinformação, a ausência de oportunidades de intervenção na esfera pública e a impressão, construída no senso comum, de ineficiência e de carência de compromisso ético dos gestores públicos.

A falta de informação qualificada para o exercício da cidadania é um dos entraves mais perceptíveis e mais limitantes, na medida em que o indivíduo não tem conhecimento de sua capacidade de influenciar as decisões políticas, ou quais são as responsabilidades determinadas para cada ente federativo que envolvam a aplicação de medidas que interferem, em algum nível, em sua vida cotidiana. Com efeito, e salvo algumas exceções, a população só é convocada amplamente para aderir à participação no espaço democrático quando assume o papel de eleitor.

Mas é difícil precisar até que ponto o discurso expressado pelos meios de comunicação influencia a percepção assumida pelo público sobre aqueles que estão no poder. Sabe-se, contudo, que essa imagem é negativa. Sem a intenção de desqualificar o papel da imprensa ao fiscalizar todas as instâncias do poder, percebe-se que os assuntos mais repercutidos pela grande mídia envolvem escândalos de corrupção e distorções nas regras do sistema político. Falta clareza nas matérias para explicar a burocracia, os

regimentos deste amplo sistema e, por conta disso, propaga-se no imaginário do cidadão comum que a lentidão e a ausência de parlamentares no plenário e nas reuniões são quase que intrínsecas ao processo legislativo na prática.

O caráter de urgência de matérias legislativas, requerido pelo Executivo, pelos veículos de comunicação ou pela opinião pública, parece ser o ponto de partida para a elaboração de uma pauta e de um juízo de valor referentes aos trabalhos do Congresso. Nos sistemas democráticos, cabe ao Legislativo a atribuição de elaborar normas de direito, portanto, quando se discutem reformas, as pressões são concentradas neste poder. É importante observar, porém, que existe um descompasso temporal entre a necessidade de atendimento das demandas sociais e os processos de constitucionalidade e deliberação de projetos nas duas casas legislativas. A mídia não consegue balancear essas duas variáveis e, com efeito, insiste em reforçar o julgamento de uma lentidão exacerbada dos trabalhos parlamentares. Em outras palavras, a mídia ignora e parece fazer questão de ignorar que “a democracia tem a demanda fácil e a resposta difícil; a autocracia, ao contrário, está em condições de tornar a demanda mais difícil e dispõe de maior facilidade para dar respostas” (BOBBIO, 1986, p. 36). Em resumo, o processo decisório democrático é mais lento porque envolve negociação e diferentes atores institucionais e extrainstitucionais.

1.3 JORNALISMO POLÍTICO

De acordo com Melo (2008, p. 92), ao longo dos anos, o noticiário político vem ocupando cada vez menos espaço nos jornais diários brasileiros – tendência também observada na mídia de outros países. O autor toma como referência os estudos quantitativos da década de 1960-70, quando a editoria de política ocupava 14% e 10%, respectivamente, do espaço disponível nos jornais. No final do século passado, esta porcentagem caiu para 7,5%.

As diretrizes editoriais para a elaboração de matérias referentes ao poder e à política também sofreram transformações: o jornalismo político deixou de ter um viés mais ideológico e engajado e passou a se concentrar em uma postura supostamente mais

objetiva e com maior isenção em relação aos fatos. O campo de atuação do jornalista político é precisamente demarcado por Beltrão, segundo o qual:

A reportagem política – a que está indissolavelmente ligada à ação administrativa do poder público – é considerada como um serviço de orientação e informação fundamental para a imprensa, desde que diz respeito aos interesses transcendentais do Estado. Ao contrário dos demais setores, que se dirigem a um público mais ou menos limitado, o da informação político-administrativa interessa tanto aos políticos e homens de governo como às classes produtoras e trabalhadoras, aos profissionais liberais, aos intelectuais e artistas, aos universitários, enfim a todos os homens e mulheres cujo sistema de vida depende, naturalmente, das linhas traçadas pela política do Governo (BELTRÃO, 1969, *apud* MELO, 2008, p.91).

A população tem acesso às notícias de política por meio de variadas redes de comunicação, dentre as quais algumas emissoras dominantes e outras alternativas. Devido à sua ampla penetração no cotidiano da maioria das pessoas, as mídias de massa exercem um papel determinante para a construção de conhecimento, interpretação e opiniões correntes do mundo político, muito embora o enquadramento das notícias careça de aprofundamento e debate sobre os assuntos abordados.

Segundo Aldé (2004), mesmo que o interesse do cidadão brasileiro pela política seja limitado, ele busca explicações plausíveis e aceitáveis para a definição de seu posicionamento político: “A necessidade de se justificar discursivamente, ainda que para si mesmo e de maneira minimamente coerente, faz com que [o público] esteja atento a discursos legitimadores que simplifiquem as complexidades do mundo público, orientando a tomada de posições” (ALDÉ, 2004, p. 02). Tal posicionamento vai ao encontro dos argumentos de Kovach e Rosenstiel, segundo os quais “as notícias são o material que as pessoas usam para aprender e pensar sobre o mundo além de seus próprios mundinhos” (2003, p. 61).

A imprensa é considerada a principal fonte de divulgação dos atos do governo. Aparentemente, esse destaque segue a lógica de que uma das funções sociais do jornalismo é fiscalizar as instituições públicas e fomentar o debate político para todo e qualquer cidadão. Cabe ao jornalista identificar a relevância de matérias de interesse geral, trazer transparência à administração pública e fornecer às pessoas a essência dos

fatos políticos, produzindo, dessa forma, um instrumento de conscientização para o bom exercício da cidadania.

Por outro lado, é possível perceber um distanciamento do interesse do público com as matérias sobre o governo. O jornalista deve pôr o cidadão em condições de conhecer e compreender a atividade política, mas com frequência o discurso empregado nesta editoria – e na comunicação pública em geral – é muito carregado com termos técnicos, como “comissão mista”, “substitutivo”, “mesa diretora” etc., expressões derivadas das redações da Constituição, dos regimentos internos e dos códigos de direito. Quando se trata da divulgação de leis, Haswani (2010) sustenta que a linguagem jurídica carregada de terminologias técnicas se destina principalmente aos envolvidos com o sistema jurídico, sendo incompreensível para a maioria do público.

Melo (2008, p. 92) afirma que, no Brasil, a cobertura específica de matérias parlamentares remonta aos anos 20 do século passado, contudo seu atual formato foi estabelecido após a redemocratização do país para informar a população sobre os projetos, debates e votações que ocorriam no Congresso Nacional. Em geral, as abordagens sobre o Legislativo buscam explicar as alterações e as consequências na sociedade, caso os projetos de lei sejam aprovados ou rejeitados. A política só é abordada em seu caráter noticioso e, não obstante, em um formato cansativo e padronizado que pressupõe a familiaridade do leitor com o tema.

Quando se trata de um assunto que se estende por mais de uma edição, nem sempre as informações antigas são reprocessadas de modo a ampliar a compreensão do leitor e evitar que sua percepção sobre o fato seja ainda mais fragmentada e descontextualizada. É raro o jornalista apresentar dados sobre os agentes envolvidos no processo legislativo – a menos quando são suspeitos de corrupção –, os quais poderiam indicar suas motivações para trabalhar com determinada pauta. Essas informações sobre cada congressista estão disponíveis online em bancos de dados e nos portais dos órgãos públicos.

1.4 JORNALISMO NA INTERNET

Atualmente, as empresas de comunicação vêm explorando cada vez mais as novas possibilidades de produção de conteúdos exclusivos para as plataformas *online*. Segundo dados do IBGE, o percentual de brasileiros conectados à internet aumentou 143,8% em 7 anos, entre 2005 e 2011, considerando a população com 10 anos ou mais. Dados do Ibope Media apontam que o Brasil ocupa a terceira posição mundial em usuários ativos¹ na internet e o primeiro lugar considerando o tempo de acesso de cada internauta (em média 43 horas e 57 minutos)², contudo 53,5% dos brasileiros ainda não utilizam a web.

O ritmo de crescimento do acesso à internet no país deve continuar intenso devido ao aumento na renda da população, à redução da desigualdade face às políticas públicas de inclusão social e particularmente às políticas e programas de inclusão digital. O tempo de permanência na rede também tende a aumentar na medida em que as conexões de internet se tornam mais rápidas, com a popularização da banda larga, e pela possibilidade de acesso via dispositivos móveis através das redes 3G e, mais recentemente, 4G.

Diante desse mercado relativamente recente e em constante expansão, as empresas jornalísticas passaram a investir mais na produção de conteúdos em rede, porém, a partir de um modelo muito similar ao do jornalismo impresso. O jornalismo praticado na web possui diferenças importantes se comparado àquele desenvolvido nos meios tradicionais. O advento das tecnologias de informação e comunicação transformou as estruturas das redações e o processo de construção da notícia.

Ao contrário do que ocorre nas edições impressas, no webjornalismo o processo de apuração, entrevista, checagem se passa em tempo real. Mas nem sempre essas técnicas são empregadas de maneira criteriosa, principalmente pelo imediatismo que a sociedade da informação impõe e pela competição do mercado jornalístico. Na era da comunicação eletrônica, a internet configura-se como um meio para dinamizar estas

¹ De acordo com o Ibope, usuários ativos são aqueles que acessaram a internet nos últimos 30 dias.

² Estes dados da pesquisa do Ibope são relativos a dezembro de 2012.

técnicas, ao mesmo tempo em que é condenada por alguns profissionais pela falta de confiabilidade das informações que nela são publicadas, daí a preferência às declarações de fontes oficiais.

Uma das contribuições da tecnologia digital deveria ser justamente a libertação dos profissionais de imprensa dos pontos de vista de especialistas e fontes oficiais – aquelas mantidas pelo Estado, por empresas e organizações como sindicatos e associações. É no meio *online*, pela primeira vez, que o processo comunicativo assumiu uma estrutura menos hierarquizada, em que os emissores alternativos e atores políticos – sejam partidos, organizações da sociedade civil, ou mesmo qualquer internauta –, providos de condições técnicas adequadas, puderam pautar discussões na esfera pública sem haver a mediação de organizações jornalísticas, o que contribui para promover a pluralidade de opiniões e a consolidação de um espaço mais democrático.

Em contrapartida, muitas das vozes que circulam na rede não são claramente identificadas ou se aproveitam da possibilidade de manter certo anonimato para expressar suas convicções. De fato, não existe um controle eficiente para atestar a credibilidade do que se discute no espaço virtual. Sua estrutura descentralizada dificulta a apuração jornalística devido à multiplicação de fontes não especializadas no tratamento de notícias. Diante disso, um desacerto do jornalismo consiste em se apropriar das técnicas de reportagem e entrevista empregá-las sem considerar as especificidades do meio *online*. Para se ter ideia do problema, mecanismos de busca como o do Google, principal porta de acesso a pesquisas na internet, consegue vasculhar menos de um terço do total de arquivos disponíveis na rede, segundo a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji).

A internet constitui um veículo multimidiático, isto é, agrega vários meios de comunicação como vídeos, fotografias, programas de áudio, animações, games, gráficos e, para tanto, o modelo de jornalismo digital deveria se apropriar da especificidade deste veículo para transformar a forma como o internauta interage com a notícia, possibilitando a construção de leituras não lineares. Nesse contexto, a infografia provou ser uma maneira eficiente de tratar a informação dentro de jornais e revistas. Com a migração desse modelo para a internet, a infografia *online* começa a apresentar recursos audiovisuais, interativos e de animação. Nem toda informação pode ser organizada no modelo típico do impresso, ou seja, disposta em colunas de texto e por

vezes acompanhada por imagens. Por meio de recursos essencialmente visuais, os infográficos buscam traduzir a informação de uma maneira mais objetiva e atraente, além de oferecer detalhes que dificilmente poderiam ser traduzidos num texto escrito.

1.5 CARACTERÍSTICAS DA INFOGRAFIA

O termo “infografia” é um neologismo derivado da palavra em inglês “infographics” – popularizada entre jornalistas a partir da década de 1980 – que é a contração da expressão “information graphics”. Sua definição corresponde a uma unidade de informação na qual se utiliza composições visuais e o discurso verbal com o intuito de facilitar a compreensão dos fatos, dados, estruturas e processos. Em seu significado mais amplo, qualquer informação representada em um diagrama pode ser considerada um infográfico.

Nos produtos jornalísticos, o infográfico é empregado como uma modalidade discursiva do jornalismo informativo e é responsável diretamente pela construção da narrativa de um fato específico. Inclusive, é comum sua estrutura ser pensada a partir da técnica do lide, isto é, deve contemplar, não necessariamente todas, as respostas para os tópicos de que, quem, quando, onde, como e por quê.

Um dos princípios da atividade jornalística é transmitir uma versão da realidade que, na imprensa de um modo geral, é apresentada ao público de forma fragmentada. Haja vista este aspecto, o jornalismo visual pode não apenas conectar estes relatos dispersos, como também ampliar a percepção de matérias vinculadas nos meios de comunicação. Silveira destaca a conveniência da infografia: “por compartilhar de propriedades da imagem, o infográfico pode abranger a informação de forma mais completa. Por compartilhar de propriedades da escrita, o infográfico reduz a polissemia relacionada às imagens” (2010, p. 74).

A recorrência da infografia é recomendada em casos em que não haja fotos de grande relevância informativa e também para pontuar detalhes minuciosos; para mostrar o funcionamento e o interior de estruturas; para explicar a ocorrência de tragédias; para apresentar fenômenos geográficos; para identificar determinadas localizações; para simplificar sistemas complexos; para comparar diferentes fontes de

dados etc. Também é um recurso bastante utilizado em assuntos que se fossem abordados pelas modalidades puramente verbais seriam difíceis de serem descritos ou requereriam espaço e tempo mais amplos nas plataformas de comunicação.

A proposta da comunicação visual é possibilitar, a partir da imagem, a transmissão de informações e opiniões. Nota-se que neste tipo de abordagem as composições de forma e de conteúdo se influenciam mutuamente, sendo que a mensagem consumida pelo receptor resulta da interação entre elas. A mensagem é absorvida mais rapidamente e, além de facilitar ou simplificar sua leitura, também pode gerar impactos diferentes de quando se emprega somente palavras. Como se trata de uma técnica de desenvolvimento de narrativas jornalísticas estruturadas em diagramas, necessariamente devem seguir os princípios deontológicos inerentes ao ofício do jornalismo.

Entende-se o diagrama como uma composição abstrata que faz referências à realidade. Sua configuração baseia-se em uma seleção prévia das informações mais relevantes, que recebem elementos gráficos de destaque, e das menos relevantes que podem ser suprimidas ou reduzidas. Silveira ressalta que esta seleção, bem como seu grau de abstração, “depende de fatores como a familiaridade que o leitor tem com o que está sendo representado e seu conhecimento sobre os códigos de representação” (2010 p. 60).

O mais comum na imprensa é o infográfico ser publicado com o objetivo de oferecer uma complementação ou um contraponto ao conteúdo principal da notícia e da reportagem, ou mesmo de uma fotografia. As exceções encontram-se principalmente na internet, onde alguns portais mantêm seções dedicadas exclusivamente à infografia digital. É importante considerar que mesmo quando os infográficos representam apenas uma parte acessória ao conteúdo principal, seu sentido deve ser completo, conforme explica Teixeira:

O infográfico usado em veículos jornalísticos, para atingir um grau mínimo de qualidade, deve ser concebido e construído de modo a manter sua autonomia enunciativa, ou seja, o público deve entender o que a sua narrativa encerra sem precisar recorrer obrigatoriamente a outros textos, o que exige ainda mais atenção e conhecimento de quem o produz. (TEIXEIRA, 2009, p. 05)

Teixeira (2009) propõe a categorização das peças infográficas a partir de dois eixos: independente/complementar; e enciclopédico/específico. O primeiro binômio analisa a subordinação do infográfico em relação ao conteúdo abordado na reportagem ou pelo espaço a ele reservado na página. Assim, aqueles gráficos menores e/ou com valor informativo mais limitado são classificados como complementares, uma vez que dependem da apreciação prévia do tema descrito na matéria principal para que sua finalidade seja identificada. Em alguns casos, os dados nele expressos são os mesmos apurados no texto escrito, portanto sua supressão da página não acarretaria prejuízo significativo.

À medida que o infográfico passa a ampliar a percepção sobre um fato descrito na matéria jornalística – buscando conexões, esquematizando fluxos e processos, descrevendo um determinado contexto etc. – aproxima-se cada vez mais do caráter de independência, a ponto de o leitor ter a possibilidade de fazer leituras separadas e completas em seu sentido a partir tanto do discurso puramente verbal, como a partir do design gráfico. Além disso, sua relevância é proporcional ao espaço e ao posicionamento ocupado na página. Para Teixeira (2009), a reportagem infográfica é considerada o gênero mais independente.

Os infográficos enciclopédicos representam aqueles cujas explicações visualizadas são de caráter universal e atemporal, compostos por conhecimentos já estabelecidos. Como eles abordam temáticas mais generalistas, podem ser adaptados para diferentes pautas dentro da mesma área de conhecimento. Outra característica é a recorrência de um discurso mais didático e menos noticioso. Já os infográficos específicos se atêm a assuntos, a acontecimentos mais singulares. É mais comum encontrá-los nas matérias jornalísticas, pois mantêm uma relação muito direta com o fato noticiado.

Nos meios jornalísticos, predomina um tipo de infografia de caráter mais “estetizante” (CAIRO, 2008), ou seja, é dada ênfase à forma e suas composições estéticas, para produzir páginas mais atraentes que captem a atenção do leitor. O gráfico não deixa de ser informativo, contudo o exagero de detalhes meramente ilustrativos pode comprometer a compreensão do assunto representado. Quando esta técnica é empregada de maneira consistente, é capaz de contribuir para a memorização de dados e para a organização das relações entre diferentes elementos de um conjunto ou sistema.

Em contraposição à tendência estetizante, Cairo (2008) identifica outra vertente classificada como analítica. Neste caso, o infográfico é mais centrado no conteúdo do assunto em discussão e procura dar possibilidades a análises mais aprofundadas, agrupando diferentes fontes de dados ou inserindo-os dentro de um contexto mais amplo. De acordo com Silveira, a abordagem por este viés “funciona como um apoio para a compreensão, propondo-se a tornar visível o que está oculto em um ‘conjunto caótico de dados’” (2010, p. 76). A autora ainda destaca que os critérios estéticos e analíticos não são excludentes. Os infográficos analíticos não deixam de ter uma dimensão estética, contudo ela assume um papel secundário.

1.5.1 Infografia on-line

Cada vez mais, o jornalismo on-line emprega recursos próprios dos meios digitais para construir um discurso específico para os internautas. Anteriormente, era uma prática comum entre jornais e revistas transpor, com pouca ou nenhuma edição, os conteúdos já publicados no impresso para a internet. Com o passar do tempo, as matérias nos portais passaram a conter *links* hipertextuais para direcionar a navegação do leitor para assuntos correlacionados ou complementares. Atualmente, vários sites disponibilizam trabalhos jornalísticos cuja linguagem é adaptada aos avanços técnicos dos suportes digitais.

A infografia é uma das modalidades jornalísticas que migrou do impresso para a internet. Se nos jornais sua finalidade era, geralmente, limitada à complementação da matéria noticiada; na ambiente virtual, a infografia on-line, interativa ou digital pode ser considerada um gênero de narrativa jornalística independente. Na atualidade, ela representa o formato que mais explora as potencialidades da rede para transmitir informações em formatos diferenciados. Mesmo sendo um produto pensado para a comunicação na web, ele deve manter os princípios estabelecidos pelo seu gênero no impresso, tais como a utilidade e a visibilidade.

A consolidação deste tipo de abordagem é relativamente recente e “está diretamente relacionado à disponibilidade de meios de produção, publicação e leitura de infográficos” (PESSUSQUI, FASSINA, 2012, p. 04). Pode-se citar como importantes

fatores para o seu desenvolvimento, a criação de softwares específicos para produzi-los e visualizá-los; e a ampliação da velocidade de conexão na internet, que possibilita a utilização de recursos integrados para aprimorar a experiência de imersão no ambiente virtual.

De certa forma, as novas possibilidades do suporte digital acabam enfrentando resistência por parte dos profissionais habituados com as mídias mais antigas e pelas empresas jornalísticas que ainda buscam um modelo economicamente viável para os negócios online. A infografia digital traz consigo um novo paradigma para a comunicação informativa, embora continue a se basear nas mesmas lógicas dos trabalhos no jornalismo tradicional. Em uma análise sobre os gêneros ciberjornalísticos, Bertocci enumera as novas características dos processos comunicativos estabelecidos na web:

1. o usuário é central no processo de comunicação (e não uma audiência passiva),
2. os meios de comunicação digitais vendem conteúdos (e não suportes),
3. a linguagem deste meio é multimidiática (e não monomidiática),
4. os conteúdos são atualizáveis em tempo real (e não diariamente, ou semanalmente),
5. há espaço para uma abundância de dados (não há o constrangimento das limitações físicas),
6. o meio não é mediado (desaparece a figura do gatekeeping e some a agenda-setting),
7. a comunicação dá-se de muitos para um e de muitos para muitos (e não de um para muitos),
8. o meio digital dá ao usuário a capacidade de mudar o aspecto do conteúdo, produzir conteúdos e se comunicar com outros usuários (interatividade),
9. a gramática da eComunicação é o hipertexto (e não o texto linear) e, por último,
10. a missão dos meios digitais é dar informação, dado o caos de informação que se apresenta em redes digitais. (BERTOCCI, 2006, p. 1295)

O primeiro atributo a ser abordado com relação à infografia on-line é a animação. O processo de produção do infográfico pode ser dividido em duas etapas: a primeira correspondente à elaboração visual, isto é, a criação de uma estrutura abstrata que absorve referências da realidade; já a segunda envolve elaborações mais técnicas, principalmente para gerar animações. Por meio destas, é possível apresentar séries de imagens, provocar ações de movimento para ilustrar a progressão de um processo ou simplesmente atrair a atenção do usuário para algum detalhe específico.

Com base no critério de animação, Ranieri (2008) propõe classificar os infográficos a partir de dois eixos complementares: estático/dinâmico; e passivo/ativo.

O primeiro par de propriedades é autoexplicativo: estático quando não há movimento e dinâmico quando contém alguma animação. O infográfico pode ser identificado como passivo “quando o leitor apenas assiste a determinada apresentação, por exemplo, slide-shows” (2008, p. 264) ou como ativo “quando precisa de um interlocutor que faça mover o gráfico ou faça mover algum objeto que há nele” (Ibidem).

As plataformas digitais destacam-se por suportar qualquer formato de mídia, integrando áudio, vídeo, texto, fotos, ilustrações, animações gráficas, animações em três dimensões, pesquisa em bancos de dados etc. Ao incorporar e combinar em um mesmo conteúdo todas essas formas de linguagem, a infografia passa a ser um modelo multimídia que possibilita versatilidade ao interlocutor na hora de construir narrativas jornalísticas.

A interatividade é outra característica possível de ser explorada pelos infográficos digitais. Por interação, compreende-se a relação estabelecida entre o usuário e o conteúdo, ou mesmo a relação dos usuários entre si por canais disponibilizados no próprio sistema ou dispositivo. De uma forma mais descritiva, a interatividade representa a disponibilidade de o leitor manipular elementos de um gráfico – personalizando seu conteúdo – e de escolher um caminho de leitura de acordo com suas vontades. A presença ou não deste elemento determina, respectivamente, a classificação do infográfico como aberto ou fechado.

De acordo com Cairo (2008, p. 70), a interação pode ocorrer em três níveis gradativos: instrução, manipulação e exploração. A instrução é avaliada como o nível mais básico e corresponde à interação do usuário com o dispositivo por meio de botões que, basicamente, controlam as mudanças de cena. O segundo nível é a manipulação, um tipo de ferramenta mais aprimorada com a qual é possível modificar características físicas (tamanho, cor, altura, posicionamento) de certos objetos no gráfico. Por fim, a interatividade com mais alto grau de imersão é classificada como de exploração, em que os leitores têm a liberdade de se deslocar por um ambiente virtual. O autor ressalta que esta liberdade sempre é simulada, porque é restrita às opções pré-determinadas pelo designer.

Também empregada nos infográficos digitais, a hipertextualidade é um componente da comunicação *online* responsável por organizar narrativas lineares e, principalmente, não-lineares, mediante a conexão com outras páginas de conteúdo ou

por meio da utilização de diferentes recursos multimídia. Trata-se de uma técnica para adicionar informações sobre um tema, caso o internauta tenha interesse.

As últimas características da linguagem infográfica na internet referem-se à memória e à atualização. A memória oferece a possibilidade ao usuário ou ao produtor de consultar a qualquer instante o conteúdo disponibilizado na rede, sem que haja restrições tanto de tempo como de espaço, neste caso entendido como a capacidade de armazenamento de dados. Quanto à atualização, parte-se do princípio de que os gráficos podem ser modificados e novas fontes podem ser acrescentadas, mesmo depois de eles terem sido publicados na web.

CAP.2 O PODER LEGISLATIVO

Desde a primeira constituição republicana de 1891, o sistema político brasileiro convive com um Poder Legislativo representado pelo Congresso Nacional: estruturado no formato bicameral ratificado pela Constituição de 1988, compõe-se de duas casas legislativas, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal (Art. 74)³. Isso significa que, para a aprovação de uma matéria legislativa e de uma sanção ou veto do presidente da República, é necessário que o processo de votação ocorra nos dois órgãos legislativos, sendo que um assume o papel de revisor do outro. A adoção deste sistema baseia-se na tentativa de manter o equilíbrio entre as unidades federativas, de modo que os deputados são representantes populares e os senadores, representantes dos estados e do Distrito Federal.

No modelo bicameral, para se estabelecer uma norma jurídica, é preciso que uma proposta legislativa seja apreciada por duas câmaras distintas e que obtenha maioria: simples, absoluta ou qualificada, dependendo da classificação do projeto, cujas votações são separadas nas duas casas. Se, por um lado, este sistema dificulta a mudança do *status quo*, por outro, determina uma fase de revisão do processo para corrigir eventuais erros e para contrabalançar o poder e os interesses da maioria expressos na deliberação da primeira casa. Acrescente-se ainda que a “presença de uma segunda câmara cria a possibilidade de um controle de qualidade ou de temperança sobre uma dada decisão política. Este controle em primeiro lugar é preventivo, pois sabendo que alguma coisa será examinada, quem a produziu tomará mais cuidado” (BRANCO, 2007, p. 44).

O bicameralismo pode ser simétrico ou assimétrico. No primeiro caso, não existe subordinação entre as casas, isto é, ambas dispõem de poderes constitucionais iguais, ou aproximadamente iguais. Já no modelo assimétrico, uma das câmaras goza de mais prerrogativas do que a outra – por padrão, as câmaras baixas detêm mais poderes do que as altas precisamente porque ostentam a representação popular. Outra

³ A estrutura bicameral que vigora no Brasil se inspira abertamente no modelo do federalismo moderno herdado da tradição constitucional dos Estados Unidos. Enquanto a Câmara representa o povo, o Senado abriga a representação dos estados federados, razão pela qual tem igual número de representantes, independente do tamanho de seu eleitorado e da força socioeconômica. Em recusa à tirania, o Parlamento bicameral radicaliza o princípio de que o poder deve frear o poder (freios e contrapesos). A esse respeito, ver: LIMONGI (1993) e HAMILTON, MADISON & JAY (1984).

diferenciação possível refere-se às dimensões de congruência ou incongruência do método de seleção dos titulares da câmara alta. Nos modelos incongruentes, os critérios para a eleição dos membros desta casa visam a aumentar a representação de certas minorias, como acontece no Senado Federal, onde mesmo as unidades federativas menores elegem a mesma quantidade de senadores. A partir desta classificação, o bicameralismo brasileiro pode ser caracterizado como simétrico e incongruente, assim como ocorre na maioria dos países federativos.

Em síntese, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal constituem as duas partes do Poder Legislativo Nacional. Ambas possuem jurisdições próprias, individuais e conjuntas. É importante ressaltar o funcionamento conjunto das duas casas, uma vez que elas necessitam estabelecer acordos entre si para as matérias e projetos a serem encaminhados ao Executivo. Ao analisar essa característica de dependência mútua entre as casas, observa-se que “quando os dois órgãos atuam cada um exercendo suas tarefas específicas, de acordo com seus respectivos regimentos internos ou com o regimento comum, é que se tem o Poder Legislativo Brasileiro” (BERNARDI, 2009, p. 273).

Antes de avançar para as atribuições dos órgãos legislativos federais, é preciso entender que cada um deles possui um conjunto de regras que determinam sua estrutura administrativa e os processos dos trabalhos. Essas normas e princípios que disciplinam o funcionamento das casas legislativas constam nos regimentos internos, elaborados dentro das próprias casas; seja em conjunto (regimento do Congresso Nacional), seja separadamente (regimento da Câmara dos Deputados e regimento do Senado Federal). Todas as normas do processo legislativo expressas na Constituição Federal devem estar presentes nestes regimentos internos. Com relação ao seu conteúdo, estes devem “contemplar a atuação de todos os atores do jogo parlamentar, garantindo o direito de expressão das minorias representadas no legislativo” (BERNARDI, 2009, p. 273).

Quando se fala em Congresso Nacional, “estamos aludindo à reunião, na mesma sessão, de Deputados e Senadores, para cumprimento de disposições constitucionais que exigem a atuação conjunta das Casas” (NOGUEIRA, 2011, p. 29), sendo que estas sessões são presididas pelo presidente do Senado. A principal competência do Congresso é deliberar sobre todas as matérias de atribuição da União. Aqui destacaremos algumas matérias que por ele apreciadas.

O Artigo 48 da Constituição Federal estabelece as principais matérias de competência da União que devem ser dispostas pelo Congresso, tais como: sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado; fixação e modificação do efetivo das Forças Armadas; planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento; limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo e bens do domínio da União; organização administrativa, judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública da União; criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas; telecomunicações e radiodifusão; matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações; moedas, seus limites de emissão, e montante da dívida mobiliária federal; entre outras. O Congresso também possui atribuições legislativas exclusivas, cujas matérias estão enumeradas no Artigo 49 da Constituição Federal e sua validação não depende da sanção⁴ presidencial.

2.1 O SENADO FEDERAL

O Senado Federal é composto por 81 senadores que representam as 27 unidades federativas do Brasil (26 estados e o Distrito Federal). Os senadores são eleitos para um mandato de oito anos, abrangendo, portanto duas legislaturas⁵. O mandato mais extenso é justificado como uma forma de “tornar o órgão mais distante das pressões das bases eleitorais. Como não há necessidade de os senadores comparecem frequentemente diante do eleitor, tem-se um processo decisório em princípio mais frio e isento das paixões do momento” (BASTOS E MARTINS, 1999, p. 39).

Cada unidade federativa é representada por três senadores – independente do seu tamanho territorial, de sua relevância econômica ou do número de habitantes e eleitores –, que são eleitos de forma direta seguindo o princípio majoritário, ou seja, por

⁴ Entende-se por sanção o ato formal de anuência do Executivo com o conteúdo do projeto de lei aprovado pelo Legislativo, resultando em sua promulgação oficial.

⁵ A legislatura corresponde ao mandato de quatro anos dos parlamentares da Câmara dos Deputados e é dividida em quatro sessões legislativas, cada uma delas com a duração de aproximadamente um ano.

maioria de votos. A cada quatro anos, na época das eleições, um terço ou dois terços, alternadamente, das cadeiras são renovadas.

Caso a renovação fosse completa, as eleições para senador ocorreriam apenas de oito em oito anos, e assim “como um terço, pelo menos, da Casa conserva-se, evita-se a instalação de uma esmagadora maioria e amplia-se a margem de equilíbrio no jogo democrático, além de proporcionar e assegurar a continuidade dos projetos nos Estados” (NOGUEIRA, 2011, p. 61). Nas eleições em que se disputa 1/3 das vagas do Senado, cada partido ou coligação partidária pode lançar somente um candidato por estado. Nessa mesma lógica, caso a renovação seja de 2/3, partidos e coligações podem lançar até duas candidaturas para cada estado.

Cada senador possui dois suplentes que servem para substituí-lo, caso o titular não possa ocupar a vaga, renuncie, saia de licença por mais de 120 dias, assuma outro cargo político ou em caso de morte. Ao assumir o cargo de forma temporária ou definitiva, o suplente passa a ter todas as prerrogativas próprias de um senador.

Convém ressaltar, retomando a discussão sobre bicameralismo, que, no caso brasileiro, o Senado possui o mesmo poder e relevância atribuídos à Câmara dos Deputados. Esse nivelamento institucional é um meio de manter o equilíbrio federativo no país, já que na Câmara a quantidade de membros por estado é proporcional à sua população⁶. A assimetria de representatividade é descrita: “os seis maiores colégios eleitorais do Brasil, pela quantidade de sua representação e da sua população, se fosse só uma Câmara, decidiriam sozinhos tudo dentro do Parlamento” (NOGUEIRA, 2011, p. 28). O Senado também tem atribuições de Câmara Revisora, pois a tramitação da maioria dos projetos é iniciada na Câmara dos Deputados.

De acordo com Nogueira (2011, p. 61), o trabalho dos senadores pode ser relacionado a três vertentes. A primeira abrange o caráter legislativo, correspondente à elaboração de projetos de lei, emendas constitucionais, decretos legislativos, pareceres, emendas etc.; à aprovação ou rejeição de matérias; e aos pronunciamentos no plenário de natureza partidária e/ou ideológica. A segunda vertente apresenta cunho político e envolve não apenas o relacionamento do senador com o governador, com os prefeitos de

⁶ A Constituição Federal estabelece as representações por unidade federativa: máxima de 70 e mínima de oito deputados. Além de sacramentar profundas distorções, a constitucionalização da representação engessa o sistema.

seu estado de origem, como também participação nas reuniões das bancadas partidárias, debates e conferências relacionados à sua atividade parlamentar. A última vertente diz respeito ao caráter administrativo, que se refere às negociações com as instituições públicas visando a alcançar medidas que beneficiem os estados que representam.

O Senado Federal possui algumas competências privativas – isto é, atribuições exclusivas –, elencadas no Artigo 52 da Constituição Federal. Cabe apenas ao Senado processar e julgar o presidente e o vice-presidente da República, ministros de Estado, ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o procurador-geral da República, o advogado-geral da União e comandantes das Forças Armadas, em casos de crimes de responsabilidade. A condenação pode levar à perda do cargo e à proibição por oito anos do exercício de função pública.

Ao Senado também é reservada a competência de aprovar antecipadamente, por meio de votação secreta, a seleção de alguns magistrados (como os ministros do STF), os ministros do Tribunal de Contas da União, presidente e diretores do Banco Central, o procurador-geral da República, chefes de missões diplomáticas permanentes, dirigentes de agências reguladoras, dentre outros. Também é de sua responsabilidade aprovar operações externas de natureza financeira, de crédito externo e interno, de interesse da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como a fixação de limites globais para o montante da dívida consolidada por estes mesmos entes federativos.

Outra de suas prerrogativas consiste em suspender, por completo ou em partes, sentenças de inconstitucionalidade definidas pelo STF. Ainda cabe a esta casa a função de organizar sua administração e seu funcionamento interno e de fixar os salários de seus servidores com base nos parâmetros definidos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Por fim, o Senado também deve proceder a uma avaliação periódica da qualidade funcional do Sistema Tributário Brasileiro, apresentando e avaliando o desempenho das administrações federal, estadual, distrital e municipal.

2.2 ESPÉCIES DE NORMAS JURÍDICAS

O processo legislativo sintetiza os procedimentos para a realização da atividade parlamentar, cujo principal propósito é a elaboração de normas jurídicas. É importante destacar que existe diferença entre os termos “ato legislativo” e “norma jurídica”, isto é, “o ato legislativo é uma fonte formal da norma jurídica, embora esta possa ter outras fontes próprias, como a jurisprudência e os costumes” (BERNARDI, 2009, p. 37). Um mesmo ato legislativo pode contemplar uma ou mais normas jurídicas. A lei só pode ter validade se respeitar todas as regras expressas na Constituição e nos regimentos internos.

Para analisar os elementos do processo decisório legislativo, Bernardi cita o Método de Sorensen, que divide a elaboração de um projeto de lei nas seguintes fases: “a) identificação (definição) do problema; b) identificação das alternativas; c) exame das consequências de cada uma das alternativas; d) escolha da melhor alternativa; e) comunicação da escolha; e f) a execução da decisão” (BERNARDI, 2009, p. 38). O autor também destaca alguns fatores que podem comprometer ou interferir nas escolhas dos congressistas, tais como: “a) aspectos pessoais dos que decidem; b) limites do admissível; c) limites de recursos disponíveis; d) limites de informações disponíveis; e) limites dos compromissos anteriores” (Ibidem).

No sentido jurídico, as leis podem ser definidas como um conjunto de regras que regulam o comportamento em uma sociedade. O termo “lei” é determinado no Artigo 6º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão como “a expressão da vontade geral; todos os cidadãos têm o direito de colaborar pessoalmente, ou por seus representantes, na sua formação”. As leis têm o propósito de estabelecer uma noção de ordem, a partir de concepções e interesses dominantes que “sempre serviram como instrumento de controle social: instrumento de preservação da organização básica. Através dos ditames da lei, distingue-se o devido do indevido: e não mais no plano puramente ético, mas num plano jurídico e político” (SALDANHA, 1986, s/p).

As emendas à Constituição, as leis complementares, as leis ordinárias, as leis delegadas, as medidas provisórias, os decretos legislativos e as resoluções correspondem às espécies de normas jurídicas (enumeradas no Artigo 59 da

Constituição Federal) elaboradas ou discutidas no processo legislativo. A seguir vamos explicar brevemente cada uma delas.

A emenda constitucional permite alterações pontuais na redação e nos princípios determinados na Constituição Federal – exceto nas cláusulas pétreas, assim definidas porque são intocáveis – pelo Congresso Nacional. A proposta de uma emenda deve partir de, no mínimo, 1/3 dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado, ou do presidente da República, ou ainda de mais da metade das Assembleias Legislativas das Unidades da Federação. Ela deve ser discutida nas duas casas legislativas, separadamente, em dois turnos, e sua aprovação requer o voto favorável de 3/5 dos deputados federais e dos senadores.

As leis complementares, de uma forma geral, como o próprio nome já indica, complementam ou completam o texto constitucional. A Constituição define os casos que devem ser editados por lei complementar. Sua aprovação requer um quórum de maioria absoluta⁷ nos dois órgãos legislativos, portanto, necessariamente deve ser deliberada em plenário. Uma vez sancionada pelo presidente da República, ela só pode ser revogada ou modificada por outra lei da mesma natureza.

A lei ordinária também é conhecida como lei simples ou ato normativo primário, porque não demanda muitas formalidades para sua elaboração e é necessário alcançar apenas a maioria simples dos votos para a sua aprovação.⁸ Assim como a complementar, a lei ordinária também depende da sanção do presidente de República para entrar em vigor. Ela pode ser qualificada como lei geral, ao estabelecer disposições genéricas aplicáveis a todos os entes federados, ou como lei especial, quando são específicas a um determinado ente ou situação.

A lei delegada provém de uma procuração que o Poder Legislativo confere ao Poder Executivo, dispondo a este a competência de legislar sobre determinada matéria. Em outras palavras, o Congresso Nacional autoriza a elaboração deste tipo de lei pelo chefe do Poder Executivo. Cabe a este fazer o pedido de delegação, no qual

⁷ A maioria absoluta é contabilizada como sendo o primeiro número inteiro maior que a metade do total de membros de determinada casa. Em geral, o termo define o quórum mínimo para que haja votação, porém, a maioria absoluta dos votos, com relação ao total de participantes presentes ou não, é exigida para a aprovação de leis complementares e para a rejeição de vetos presidenciais.

⁸ Para efeito de aprovação por maioria simples, é necessária a presença de metade mais um do total dos membros da casa onde ela é votada, e que pelo menos metade mais um dos presentes votem favoravelmente. A maior parte das deliberações no Legislativo exige apenas maioria simples.

deve constar toda a parte preliminar da lei e a especificidade da matéria que se pretende normatizar. A Constituição Federal define no Artigo 68, § 1º, quais matérias não podem, de forma alguma, ser legisladas pelo Executivo, como as que são de competência exclusiva do Congresso, da Câmara e do Senado e aquelas reguladas por lei complementar. Outra forma de delegação é denominada de *interna corporis*, que possibilita que as comissões parlamentares permanentes aprovem determinada matéria sem que haja sua deliberação no plenário.

As medidas provisórias (MP) são normas editadas pelo Poder Executivo, em situações de urgência e relevância, e possuem força de lei. O caráter de relevância pressupõe que a adoção da MP é muito importante e trará benefícios para a sociedade em geral, enquanto a urgência indica que haveria prejuízos para sociedade se a medida não for tomada de imediato. Após sua emissão, ela é imediatamente encaminhada⁹ ao Congresso Nacional, onde deve ocorrer sua apreciação no prazo máximo de 120 dias. Ao ser publicada no Diário Oficial, a MP entra em vigor por 60 dias, podendo ser prorrogada automaticamente por mais 60, caso não tenha sido votada. Esgotado este prazo e não havendo sua conversão em lei, a medida provisória perde seus efeitos. Não obstante, é importante registrar que a MP permite ao Executivo alterar o status quo de forma unilateral, além de arbitrar sobre quais matérias podem ser consideradas urgentes ou relevantes. Tal prerrogativa fortalece bastante o Executivo, bastando lembrar que todos os planos de ajuste macroeconômico entraram em vigência através de MPs.

O decreto legislativo é um ato normativo de eficácia análoga a uma lei ordinária, formulado pelo Poder Legislativo para regular matérias de sua competência exclusiva. Diante dessa especificidade, sua promulgação dispensa a aprovação do Executivo e é feita pelo presidente do Senado, responsável também por determinar sua publicação. As resoluções também não estão sujeitas a sanções ou vetos do Executivo, pois regulamentam assuntos de interesse próprio do Legislativo, como as questões de ordem administrativa. Os regimentos internos das casas legislativas sempre são compostos por resoluções, e a aprovação de ambos se dá por maioria simples.

Qualquer proposição que tramite pelo Legislativo pode sofrer alterações por meio de emendas. Elas constituem propostas acessórias ao projeto principal, ou mesmo

⁹ A tramitação da medida provisória sempre começa na Câmara dos Deputados.

a outras emendas¹⁰, com o intuito de modificar sua forma ou seu conteúdo. As emendas admitidas no processo legislativo são classificadas em cinco tipos: emendas supressivas, substitutivas, modificadoras, aditivas ou aglutinativas.¹¹ Quando substitui praticamente o projeto inteiro, passa a ser denominada de substitutivo, que, na prática, configura-se como um novo projeto.

A iniciativa de projetos de lei pode ser deflagrada por qualquer parlamentar (de maneira individual ou coletiva), pela Mesa e pelas comissões legislativas, pelo chefe do Poder Executivo, pelo Supremo Tribunal Federal, pelos Tribunais Superiores, pelo Procurador-Geral da República ou por iniciativa popular. Neste último caso, deve-se obedecer a alguns requisitos regimentais e constitucionais específicos, como recolher a assinatura de pelo menos 1% do eleitorado brasileiro, representado em no mínimo cinco estados.

2.3 ELEMENTOS DO PROCESSO LEGISLATIVO

As discussões sobre as matérias legislativas ocorrem em sessões que são denominadas, de acordo com sua finalidade, como ordinárias, extraordinárias e solenes ou de caráter especial. Elas podem ser ou não deliberativas e quase sempre se realizam publicamente, com exceção daquelas previstas regimentalmente para serem secretas. Para que as decisões em plenário tenham efeito, devem alcançar a maioria dos votos. Dependendo das regras regimentais para cada espécie de projeto, esta maioria pode ser simples, absoluta ou qualificada¹². A votação pode se dar na forma simbólica, nominal ou secreta.

O plenário é o órgão deliberativo mais importante, pois é o colegiado onde se reúnem todos os membros de uma casa legislativa. Em ocorrências de crime de responsabilidade, é no plenário, transformado em órgão judicial, que são tomadas as decisões pela cassação de mandatos de políticos do Executivo e do Legislativo: “a sociedade teoricamente está representada no plenário, haja vista que é o ambiente da democracia representativa, onde participam os seus representantes para tomar as

¹⁰ A emenda que altera outra emenda é denominada subemenda.

¹¹ O regimento interno do Senado não contempla a emenda aglutinativa.

¹² Os projetos cuja votação se dá por maioria qualificada requerem um coeficiente específico para sua aprovação, como é o caso das emendas constitucionais, em que é exigida maioria qualificada de 3/5.

decisões em nome de todos” (BERNARDI, 2009, p. 123). Os congressistas se reúnem nas sessões plenárias para debater, votar em projetos, discursar e prestar homenagens.

O regimento interno das casas legislativas determina os dias e os horários¹³ em que ocorrem as sessões durante os períodos legislativos¹⁴. Essas sessões já fixadas são classificadas como ordinárias e podem não ser realizadas por falta de quórum¹⁵, ou quando o presidente da casa determinar sua suspensão. No caso de ser deliberativa, haverá uma ordem do dia¹⁶ que necessariamente deverá ser votada. Caso não conste da pauta nenhuma matéria a ser submetida à deliberação, o período destinado à ordem do dia pode ser empregado para o trabalho dos congressistas em comissões, ou para pronunciamentos, leituras de proposições e apresentação de assuntos de interesse parlamentar na tribuna. Pode haver ainda discussões sobre projetos, contudo não poderá ocorrer sua votação.

A Constituição Federal e os regimentos internos legislativos possibilitam a convocação de sessões extraordinárias pelo presidente da República, pelo presidente do Legislativo, pelas lideranças, por uma porcentagem dos congressistas ou então por deliberação em plenário. Como o próprio nome já indica, essas sessões se passam em horários diferentes das ordinárias.¹⁷ Normalmente, recorre-se à sua convocação quando existe necessidade urgente de deliberação.

A deliberação é antecedida pelo debate, em que os parlamentares têm a oportunidade de expressar suas posições e defender seus pontos de vista. Convém ressaltar que, antes dessa fase, o projeto foi analisado e discutido nas comissões temáticas. Geralmente, nos regimentos internos, são definidos períodos para a discussão geral da proposição e outro reservado para tratar das emendas. Caso a matéria seja muito ampla e complexa, seu debate poderá ser feito por capítulos ou seções. O autor da proposição, o relator e as lideranças das bancadas têm preferência na ordem de inscrição de falas na tribuna.

¹³ As sessões ordinárias iniciam-se às duas horas da tarde, de segunda à quinta-feira, e a partir das nove horas da manhã, às sextas-feiras. Sua duração é de no máximo cinco horas na Câmara, e quatro horas e meia no Senado.

¹⁴ De acordo com o Artigo 57 da Constituição Federal, o primeiro período legislativo acontece do dia 2 de fevereiro a 17 de julho, e o segundo, do dia 1º de agosto a 22 de dezembro.

¹⁵ O quórum mínimo na Câmara é de 51 deputados e no Senado de quatro senadores.

¹⁶ A ordem do dia é uma fase de debate e votação das proposições que podem ocorrer tanto nas sessões plenárias, como nas reuniões das comissões legislativas.

¹⁷ Há situações específicas, previstas no regimento interno, em que a sessão extraordinária é realizada no horário regimental da sessão ordinária.

Existem três modalidades de votação nos processos legislativos: voto simbólico, nominal e secreto. O primeiro é o mais comum, em cujo ritual os parlamentares favoráveis permanecem sentados e os contrários devem se levantar. Na maioria das votações em plenário, a aprovação ou rejeição da matéria é definida pelo voto de liderança, no qual o voto declarado por cada líder representa os votos de todos os membros presentes de sua bancada na sessão. A aliança entre dois ou mais partidos políticos, sob uma mesma liderança constitui um bloco parlamentar¹⁸. Também cabe aos líderes dessas representações partidárias indicar quais de seus membros vão ocupar as comissões. Note-se que o poder das lideranças partidárias é bastante forte, a ponto de definir a agenda da casa.

Na votação nominal, cada parlamentar é chamado pela Mesa Diretora para dar o seu voto, e o resultado parcial da votação é acompanhado instantaneamente. Já na votação secreta, os congressistas depositam uma cédula com o seu voto em uma urna. Logo em seguida, o escrutínio é feito pela Mesa e, no final, o presidente da sessão anunciará o resultado. Estando presente no plenário, o parlamentar só pode deixar de votar por motivo de ordem pessoal, sendo necessário comunicar seu impedimento à Mesa. Neste caso, seu voto será computado como “abstenção”.

2.4 AS SESSÕES LEGISLATIVAS

A sessão no Senado é dividida basicamente em duas partes: o expediente e a ordem do dia, com durações, respectivamente, de duas horas¹⁹ e duas horas e meia. Durante o expediente, o primeiro secretário da Mesa apresenta as proposições encaminhadas ao plenário, bem como comunicações, pedidos de licença, ofícios, moções, mensagens e outros documentos recebidos (Art. 156, § 1º do Regimento Interno do Senado Federal – RISF), com exceção daqueles de caráter sigiloso.

Após a leitura do expediente, os senadores inscritos podem usar a palavra para fazer seus discursos em plenário. Essa fase da sessão poderá ser prorrogada, em casos de comemoração e por deliberação da casa, se todos os oradores inscritos não

¹⁸ O bloco parlamentar só pode ser formado na Câmara dos Deputados se reunir, no mínimo, 3/100 dos deputados e, no Senado, 1/10 dos senadores.

¹⁹ Nas sessões deliberativas extraordinárias, a fase de expediente dura apenas 30 minutos.

tiverem tempo de se expressar.²⁰ Os requerimentos não sujeitos ao parecer das comissões ou aqueles não relacionados aos projetos presentes na ordem do dia podem ser deliberados no primeiro período.

Cabe ao presidente do Senado, a elaboração da pauta dos assuntos que serão votados e debatidos em cada sessão plenária, de acordo com normas expressas no RISF (Art. 163) e em observância aos critérios de antiguidade e importância das matérias. Estas são organizadas em sequência na ordem do dia, segundo critérios de urgência, sendo que as últimas matérias apreciadas são as que seguem a tramitação normal. Havendo mais de um projeto referente ao mesmo assunto, eles serão agrupados em série.

A regra geral é que a matéria incluída na ordem do dia precisa ter recebido um parecer das comissões, ter sido publicada no Diário Oficial do Senado Federal com antecedência de no mínimo dez dias e ter sido protocolada na Secretaria Geral da Mesa do Senado. Um projeto poderá ficar parado na Mesa Diretora pelo prazo máximo de um mês, sendo incluído obrigatoriamente na ordem do dia após este período, exceto se estiver em diligência aprovada pelo plenário.

As sessões no Senado Federal podem ser secretas se assim a Constituição ou o plenário determinar. Elas são convocadas pelo presidente da casa ou por requerimento parlamentar e também terão a duração de quatro horas e meia, sendo possível sua prorrogação. Em geral, estas reuniões tem o propósito de discutir a escolha de chefes de missões diplomáticas em caráter permanente ou a perda do mandato de algum senador. O RISF, em seu Artigo 197, inciso I, especifica que a autorização para o presidente da República declarar guerra ou fazer acordos de paz deve ser debatida em sessão secreta. Além dos senadores, alguns servidores públicos também podem participar se o presidente julgar necessário. Ao final da sessão, o plenário decidirá se o sigilo será mantido ou não.

²⁰ Nas sessões deliberativas cada orador pode discursar por no máximo 10 minutos e nas não deliberativas por 20 minutos.

2.5 TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA

A tramitação corresponde a uma sequência de etapas pela qual uma proposição deve passar até ser validada ou não como norma jurídica. Os detalhes do processo de tramitação constam nos regimentos internos dos órgãos legislativos. No Senado, o procedimento legislativo ordinário inicia-se com a elaboração de um projeto de lei do senado, por um senador. Outra situação é a iniciativa de proposta de lei ter partido da Câmara dos Deputados e, após concluir todas as fases do processo legislativo na referida casa, caberá ao Senado revisá-la. Nesses termos, o Senado reitera seu poder de câmara revisional, pois suas prerrogativas vão além das matérias estritamente federativas.

Normalmente, a tramitação é iniciada na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), na qual a matéria é analisada quanto aos critérios de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.²¹ Caso seja considerada inconstitucional²² ou juridicamente inválida pelos membros desta comissão, será arquivada definitivamente por despacho do presidente. Uma vez expedido parecer favorável a esta matéria, sua tramitação pode prosseguir por uma comissão de mérito, ou por uma comissão sobre previsões orçamentárias, ou por comissões temáticas. Assim, antes de qualquer exame de mérito, toda tramitação de matérias tem início na CCJ, distinção que lhe assegura grande poder institucional.

Cada comissão emitirá um parecer favorável ou contrário²³ aos projetos a ela encaminhados, depois de concluída sua análise e discussão.²⁴ No procedimento de deliberação realizado dentro de cada comissão, pelos votos dos membros titulares, o projeto, não se tratando de um código, pode ser aprovado em caráter terminativo, ou seja, dispensa-se sua apreciação em plenário. Consequentemente, ele é diretamente encaminhado para a casa revisora, salvo se 1/10 dos senadores solicitar recurso para seu debate em plenário.

²¹ A técnica legislativa refere-se à forma correta de elaboração do texto da lei. Assim, “a questão do estilo a ser utilizado pelo legislador é fundamental para que, no momento da interpretação da norma, não seja distorcido o seu verdadeiro significado” (BERNARDI, 2009, p. 98).

²² Quando a inconstitucionalidade é considerada parcial, os membros da CCJ podem propor emendas para corrigir o vício (Art. 101, §§ 1º e 2º, RISF).

²³ O projeto de lei ordinária, ao ser rejeitado quanto ao mérito, será arquivado.

²⁴ O prazo normal de tramitação de um projeto de lei pelas comissões é de 20 dias úteis na CCJ e de 15 dias úteis nas demais comissões, com possibilidade de prorrogação.

Rejeitado na Câmara dos Deputados, o processo será arquivado. Caso seja aprovado sem novas emendas dos deputados, ele é conduzido para a análise do presidente da República, que disporá de 15 dias úteis para decidir entre sua sanção ou veto, que poderá ser parcial ou total. O veto parcial representa a manifestação da vontade do presidente em suprimir algumas partes do projeto – sejam artigos, parágrafos, incisos ou alíneas – com as quais não concorda. Este dispositivo não impede a sanção da lei, sendo que somente as partes vetadas retornam ao Congresso para sua apreciação.

Quando o Executivo não manifesta o veto dentro do prazo, indica seu consentimento com a decisão da casa legislativa, e assim o projeto será sancionado tacitamente. Havendo a sanção, ele se tornará lei e entrará em vigor, normalmente 45 dias após sua publicação no Diário Oficial da União, enquanto o projeto vetado²⁵ voltará ao Congresso Nacional, onde o veto será apreciado e votado. No legislativo, o veto pode ser mantido e o projeto arquivado, ou pode ser derrubado e, por conseguinte, a lei será promulgada.

Na Câmara dos Deputados, a matéria pode sofrer alterações por meio de emendas dos deputados. Nessa situação, considerando sua aprovação na Câmara, o projeto deve retornar ao Senado, onde haverá a deliberação sobre as emendas. Independente da concordância ou não com as novas emendas, finalizada sua análise, a matéria segue para a etapa de sanção ou veto pelo chefe do Executivo. Se o projeto for de iniciativa do presidente da República, como uma medida provisória, ou se tratar de uma lei complementar, ou de uma resolução que altere o regimento interno da casa, obrigatoriamente a deliberação final deve ser feita em plenário.

A complexa engenharia institucional do processo decisório está disposta de modo a assegurar a primazia da maioria e os direitos da minoria. Além disso, a descrição dos ritos decisórios e de tramitação não é suficiente para a compreensão da dinâmica propriamente política, pois esta envolve recorrentes negociações entre os partidos políticos e a formação de coalizões majoritárias que assegurem poder de

²⁵ O presidente da República pode vetar um projeto de lei baseando-se no critério de inconstitucionalidade e/ou de contrariedade aos interesses públicos.

agenda aos governos de turno, triunfo sem o qual a governabilidade (capacidade de impor seu programa) estará comprometida.²⁶

2.6 AS COMISSÕES DO SENADO

As comissões são comitês internos das casas legislativas em colegiados menores, seguindo a disposição prevista nos regimentos internos. Suas atribuições são estudar, analisar, debater e deliberar sobre os assuntos que lhes são destinados, bem como fiscalizar a administração direta²⁷ e indireta²⁸ do Poder Executivo, isto é, “o papel básico das comissões é aprofundar o debate, trazer novos elementos para enriquecer as discussões e procurar formar maiorias a favor ou contra o projeto” (BERNARDI, 2009, p. 356). Cada uma delas tem competências específicas explicadas nos regimentos internos.

Eventualmente, criam-se comissões temporárias para determinados objetivos – como as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), destinadas à investigação de supostas infrações nos poderes públicos²⁹. Quando seus propósitos são alcançados, ou quando o prazo de funcionamento estabelecido para tais comissões termina, elas são automaticamente extintas. A composição dos titulares da Mesa Diretora ou de qualquer comissão, tanto as permanentes quanto as temporárias, deve garantir a representação proporcional dos blocos parlamentares e dos partidos que compõem o Legislativo³⁰.

As comissões internas do Congresso Nacional possuem competências específicas previstas no Artigo 58, § 2º da Constituição Federal. São elas:

²⁶ A respeito da dinâmica decisória entre Executivo e Legislativo, ver: LIMONGI (2006).

²⁷ A administração direta do Poder Executivo é composta pelo presidente da República e pelos Ministérios.

²⁸ Já a administração indireta é composta pelas autarquias, empresas públicas, fundações públicas, sociedades de economia mista, agências executivas e reguladoras e consórcios públicos.

²⁹ Caso o relatório da CPI aponte alguma irregularidade sobre o fato apurado, sua conclusão é encaminhada ao Ministério Público para que este promova ação de responsabilidade civil e criminal dos acusados (Art. 53, § 3º, CF).

³⁰ A quantidade de cadeiras a que um bloco parlamentar ou partido tem direito nas comissões é calculada multiplicando o número de parlamentares por partido ou bloco partidário pelo número total de membros que compõem a comissão, e dividindo este resultado pelo total de membros da casa legislativa. Se a casa decimal do resultado for menor do que cinco, o número é arredondado para baixo.

I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa; II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições; IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas; V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão; VI - apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

O inciso I refere-se à delegação *interna corporis*, a qual concede às comissões o poder de deliberar sobre algumas matérias, sem a necessidade de apreciação pelo colegiado maior. Sobre o inciso II, é preciso entender que as audiências públicas têm a finalidade de estender o debate para a sociedade civil, buscando o aprofundamento em determinado assunto. Nesses termos, as audiências podem constituir importante instrumento de democracia participativa, “muito mais ampla e profunda que a simples democracia tradicional, uma vez que não se limita apenas ao processo de escolha dos representantes por meio do voto” (BERNARDI, 2009, p. 360). As entidades da sociedade civil podem solicitar uma audiência sobre determinado tema, embora esse procedimento não constitua requisito para que haja votação.

As comissões permanentes são responsáveis por analisar proposições do ponto de vista de sua especialização. Elas são estruturadas de acordo com seu campo temático que, não raramente, coincide com a divisão de políticas públicas por Ministérios. Também podem assumir um papel de fiscalização das políticas governamentais e dos gastos orçamentários dos entes federativos. As comissões permanentes, com exceção da Diretora, podem se dividir em subcomissões permanentes ou temporárias, sendo que o relatório aprovado nelas deve passar pela apreciação de todos os membros da comissão.

O RISF (Art. 77, § 2º) determina que cada senador pode ser designado para trabalhar no máximo em três comissões como titular e em outras três como suplente, à exceção do presidente do Senado, que não pode integrar nenhuma outra comissão além da Mesa Diretora. Cada comissão é dirigida por um presidente eleito para cumprir um mandato de dois anos. Além de ordenar os trabalhos nesses colegiados, o presidente

deve designar relatores para as matérias e os membros das subcomissões. Atualmente, no Senado Federal, existem onze comissões com o seguinte número de membros³¹:

I – Comissão de Assuntos Econômicos, 26; II – Comissão de Assuntos Sociais, 21; III – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, 23; IV – Comissão de Educação, Cultura e Esporte, 27; V – Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, 17; VI – Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, 19; VII – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, 19; VIII – Comissões de Serviços de Infraestrutura, 23; IX – Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo, 17; X – Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, 17; XI – Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática, 17; (Art. 77, RISF).

A Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) deve opinar sobre os aspectos econômicos e financeiros de qualquer projeto. Também deve apreciar temas que versam sobre problemas econômicos do país, política de crédito, câmbio e seguro, comércio exterior e interestadual, sistema monetário e bancário, propaganda comercial, planejamento e execução da política agrária, tributos, tarifas, empréstimos compulsórios, finanças públicas, orçamento, dívida pública, fiscalização das instituições financeiras, escolha de Ministros do Tribunal de Contas da União e dos diretores do Banco Central, entre outros (Art. 99, RISF).

Cabe à Comissão de Assuntos Sociais (CAS) se posicionar em relação às proposições atinentes a: relações de trabalho, organização do sistema nacional de emprego e condição para o exercício de profissões, seguridade social, previdência, populações indígenas, assistência social, defesa da saúde, pesquisa na área médica, produção, controle e fiscalização de medicamentos, saneamento básico, fiscalização de alimentos, competência do Sistema Único de Saúde (SUS), entre outros temas correlatos (Art. 100, RISF).

A Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) é responsável pela análise de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade dos projetos em tramitação no Senado. Outra atribuição é emitir pareceres sobre as matérias de competência da União – como de segurança pública, códigos de direito, licitações –, sob o ponto de vista da oportunidade e da conveniência técnico-política das medidas nelas propostas (Art. 101,

³¹ A quantidade de suplentes por comissão corresponde à mesma de titulares.

RISF). As proposições determinadas como inconstitucionais por esta comissão serão arquivadas definitivamente. Contudo, caso a inconstitucionalidade seja parcial, a comissão poderá corrigi-la por meio de emendas.

A competência da Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) é opinar sobre matérias referentes a normas gerais sobre educação, cultura, ensino e esportes, instituições culturais e educativas, diretrizes dos programas de educação nacional, diversão e espetáculos públicos, criações artísticas, datas comemorativas, homenagens e formação, aperfeiçoamento de recursos humanos, além de outras relacionadas a estes temas (Art. 102, RISF).

O Artigo 102-A do Regimento Interno do Senado enumera as atribuições da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), das quais se destacam: fiscalizar os atos e a administração direta e indireta do Poder Executivo e avaliar a eficácia, eficiência e economicidade dos programas de governo; defender a proteção do meio ambiente, a preservação e o gerenciamento do solo, dos recursos hídricos e da biodiversidade, bem como fiscalizar os alimentos e insumos agrícolas e pecuários; e opinar sobre assuntos relacionados à defesa do consumidor.

A Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) tem o dever debater sobre: as sugestões legislativas e os pareceres técnicos provenientes de entidades científicas, culturais, organizações da sociedade civil e sindicatos; a garantia e promoção dos direitos humanos e da mulher; a proteção à família, à infância, à juventude e aos idosos; a integração social de portadores de deficiências; e a fiscalização de políticas públicas destinadas às minorias, aos estrangeiros e aos grupos anteriormente citados (Art. 102-E, RISF).

Cabe à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) emitir parecer sobre assuntos pertinentes a: proposições relacionadas aos atos e relações internacionais e ao Ministério das Relações Exteriores; comércio exterior; indicação de chefes de missão diplomática permanente; Forças Armadas, requisições militares, passagem e permanência de forças estrangeiras no Brasil, questões de fronteiras e limites do território, entre outros (Art. 103, RISF).

A Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI) tem a competência de apreciar e emitir parecer de matérias relativas a transportes (por terra, mar ou ar), obras

públicas em geral, minas, recursos geológicos, serviços de telecomunicações, parcerias público-privadas (PPPs) e agências reguladoras (Art. 104, RISF).

À Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) é reservada a atribuição de opinar sobre proposições que abordem as desigualdades regionais e sobre políticas e planos de desenvolvimento econômico e social de estados e municípios, além de promover integrações regionais. Também é responsável por apreciar projetos e políticas referentes ao turismo (Art. 104-A, RISF).

A Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) deve discutir matérias cujos temas envolvam direito agrário, agricultura, pecuária, aquicultura, pesca, abastecimento e segurança alimentar, irrigação e drenagem, e reforma agrária. Destacam-se também as seguintes competências: planejar, acompanhar e executar a política agrária e fundiária; inspecionar insumos, alimentos e suas condições sanitárias; discutir a utilização e conservação de recursos hídricos e genéticos na agricultura; analisar a concessão de terras públicas e a definição de pequena e média propriedade rural; entre outros temas correlacionados (Art. 104-B, RISF).

A última comissão temática do Senado é a Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), à qual compete opinar sobre os seguintes assuntos: inovação e desenvolvimento científico e tecnológico; organização institucional e regulação de questões éticas para ciência, tecnologia, comunicação e informática; propriedade intelectual; atividades nucleares, transporte e utilização de materiais radioativos; meios de comunicação, imprensa e concessão ou renovação da permissão para transmitir serviços de radiodifusão (rádio e televisão); além de outros temas (Art. 104-C, RISF).

Além do critério da proporcionalidade e independente das variações políticas e ideológicas, é da praxe parlamentar que as comissões permanentes sejam integradas por parlamentares com tradição de atuação e incidência nas respectivas áreas temáticas, ou seja, que ruralistas participem da CRA, que ativistas ligados aos direitos humanos integrem a CDH e assim sucessivamente.

A Mesa Diretora representa o órgão de direção dos serviços administrativos e dos trabalhos legislativos da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal. Ela é

composta por um presidente, dois vice-presidentes e quatro secretários, eleitos³² para um mandato de dois anos. O presidente do Senado tem a competência de convocar e presidir tanto as sessões desta casa, como as do Congresso Nacional. Outras de suas principais prerrogativas são: propor a prorrogação da sessão legislativa; definir a Ordem do Dia e as questões de ordem das sessões deliberativas; distribuir as matérias³³ às comissões específicas; e designar substitutos de membros nas comissões e também escolher o relator em plenário (Art. 48, RISF). Após analisar uma proposição, o presidente também pode determinar a tramitação conjunta de matérias relacionadas a um mesmo tema. Os titulares da mesa também formam a Comissão Diretora, que, entre outras atribuições, é responsável pela redação final dos projetos aprovados em plenário. Diante de tantas prerrogativas, não de estranhar que a presidência do Senado (como de resto da Câmara dos Deputados) seja um cargo cobiçado e objeto de muitas disputas políticas.

Por fim, devemos destacar o papel do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar (CEDP) do Senado, cuja competência é investigar denúncias de irregularidades por parte dos senadores e julgar e aplicar penalidades (incluindo a mais grave: perda de mandato), caso seja constatado o descumprimento de normas de conduta e princípios éticos expressos no decoro parlamentar. São considerados quebra de decoro, por exemplo, o abuso do poder; a obtenção de vantagens indevidas; a utilização de expressões que configurem crime contra a honra em discursos ou propostas; a ausência em dez sessões ordinárias consecutivas sem motivo justificado; e a revelação do conteúdo de documentos oficiais classificados como reservados (Resolução nº 20, de 1993).

2.7 A COMUNICAÇÃO PÚBLICA PELO LEGISLATIVO

Tanto na Câmara dos Deputados, quanto no Senado Federal, a comunicação é concentrada na divulgação das matérias legislativas propostas, encaminhadas e analisadas nas casas, bem como dados referentes à transparência no exercício das

³² A escolha dos membros da Mesa Diretora é feita por votação secreta e sua composição deve assegurar a representação proporcional dos partidos e blocos parlamentares.

³³ Quando um mesmo projeto tramita por mais de uma comissão, em regime de deliberação terminativo, o presidente do Senado determina qual a comissão de maior pertinência para dada matéria, ou então que sua análise seja feita em reunião conjunta das comissões (Art. 49, RISF).

atividades dos congressistas. As discussões e os processos decisórios são publicados imediatamente nos sites das instituições.

Contudo, uma parcela considerável destas informações é disponibilizada em estado bruto, ou seja, não é adaptada à compreensão do cidadão comum não familiarizado com as normas técnicas da linguagem jurídica. Mesmo que o fluxo de informações seja amplo, seu alcance é restrito, sendo aproveitado de maneira insatisfatória pela população e também pela imprensa. Bobbio (1984, p. 88) pondera que “o caráter público do parlamento nacional é indireto, efetuando-se sobretudo através da imprensa, da publicação das atas parlamentares ou das leis e de outras providências no ‘Diário Oficial’”.

A responsabilidade de promover a publicização dos atos do governo integra o processo de comunicação normativa. Este dispositivo é fundamental para a constituição de um Estado Democrático de Direito, uma vez que as leis só entram em vigência após serem publicadas, pelo Executivo, nos Diários Oficiais. Para estas informações também vale a crítica de que são redigidas com terminologias técnicas incompreensíveis para a maioria da população. Devido à falta de conhecimento das leis – quer pela obscuridade da linguagem jurídica, quer pela ineficiência dos meios de divulgação -, “não há como cobrar ao cidadão o seu cumprimento e, do outro lado, não há como reivindicar ao Estado a realização dos direitos fundamentais e sociais a que fazem jus” (HASWANI, 2010, p. 62).

2.8 BREVE RADIOGRAFIA DA LEGISLATURA 2011 - 2014

O Senado Federal é composto por 81 senadores (3 por unidade federativa), os quais representam as 27 unidades federativas do Brasil (26 estados mais o Distrito Federal). Da atual composição, 27 senadores têm mandato até fevereiro de 2015 e outros 57 até este mesmo mês de 2019. Em razão da ampla coalizão que dá sustentação ao atual governo e da força institucional do Executivo no controle da agenda legislativa, a maior parte dos titulares integra a base de sustentação política do governo. A propósito, essa relativa facilidade na obtenção de maiorias não é exclusiva da gestão de

Dilma Rousseff, pelo contrário, tal característica também foi evidenciada nos governos de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e de Luiz Inácio Lula da Silva (PT).

De fevereiro de 2011 a dezembro de 2012, em 88 votações, 61 senadores votaram seguindo a orientação do governo em pelo menos 75% das vezes³⁴. Até o final de maio de 2013, 15 partidos tinham representação no Senado, sendo que o PMDB elegeu a maior bancada, com 20 senadores. O Quadro 1 mostra a quantidade de membros do Senado por partido e as respectivas lideranças partidárias atuais.

O líder de cada bancada tem a prerrogativa de indicar representantes para todos os postos (Mesa Diretora, Comissões permanentes ou temporárias etc.), operar politicamente em nome de seus representados e é o senador que fala em nome do partido ou de um bloco parlamentar e orienta a votação de seus respectivos membros. Já a liderança do governo é indicada pela presidência da República para representar os interesses do Poder Executivo no Senado. Atualmente, esta competência cabe ao senador Eduardo Braga (PMDB/AM). As sessões legislativas de 2013 e 2014 são convocadas e presididas pelo senador Renan Calheiros (PMDB/AL), eleito presidente da casa, em fevereiro deste ano, pela terceira vez na história.

Quadro 1 – Partidos Políticos e Lideranças no Senado Federal

Partido	Número de Senadores	Líder do partido
DEM	4	Senador José Agripino
PC do B	2	Senador Inácio Arruda
PDT	5	Senador Acir Gurgacz
PMDB	20	Senador Eunício Oliveira
PP	5	Senador Francisco Dornelles
PR	5	Senador Alfredo Nascimento
PRB	1	Senador Eduardo Lopes
PSB	4	Senador Rodrigo Rollemberg
PSC	1	Senador Eduardo Amorim
PSD	2	Senador Sérgio Petecão

³⁴ Trata-se do índice de *sucesso* (proporção de aprovação das propostas encaminhadas pelo Executivo), de acordo com dados levantados pelo Grupo Estado de São Paulo, dispostos online por meio de um infográfico digital (Basômetro). Disponível em: < <http://estadaodados.com/basometro/>>

PSDB	12	Senador Aloysio Nunes
PSOL	1	Senador Randolfe Rodrigues
PT	12	Senador Wellington Dias
PTB	6	Senador Gim Argello
PV	1	Senador Paulo Davim

A aliança de representações partidárias sob uma liderança comum constitui um bloco parlamentar, que só terá legitimidade se reunir pelo menos 1/10 do total de senadores. Quatro blocos parlamentares atuam no Senado: Bloco de Apoio ao Governo, Bloco Parlamentar da Maioria, Bloco Parlamentar da Minoria e Bloco Parlamentar União e Força. As divisões partidária e de blocos está resumida no Quadro 2 que se segue.

Quadro 2 – Blocos Partidários e Lideranças do Senado Federal

Bloco Parlamentar	Partidos	Número de senadores	Liderança do bloco
Bloco de Apoio ao Governo	PT, PDT, PSB, PC do B, PRB e PSOL	25	Senador Wellington Dias (PT/PI)
Bloco Parlamentar da Maioria	PMDB, PP, PSD e PV	28	Senador Eunício Oliveira (PMDB/CE)
Bloco Parlamentar da Minoria	PSDB e DEM	16	Senador Mário Couto (PSDB/PA)
Bloco Parlamentar União e Força	PTB, PR e PSC	12	Senador Gim Argello (PTB/DF)

CAP. 3 A INFOGRAFIA APLICADA NO SENADO

3.1 PROBLEMATIZAÇÃO DO TEMA

A Constituição Federal garante aos brasileiros o acesso às informações públicas como um direito fundamental. Por mais que esse tipo de informação seja acessível a qualquer internauta e tenha relevância pública, sua forma de divulgação ainda não é bem direcionada à população em geral. Para que a comunicação pública expressa pelo governo (e também pela mídia e por entidades públicas e privadas) seja eficiente, é necessário que seu conteúdo seja acessível, relevante, compreensível e atraente. Não basta o Poder Público disponibilizar na íntegra os documentos de sua administração e das políticas públicas sem que haja uma edição prévia que auxilie sua interpretação e estabeleça classificações e hierarquias para as matérias.

Informações mais específicas sobre os projetos de lei, como as emendas propostas pelos senadores ao longo de sua tramitação, são ainda mais difíceis de serem localizadas. Para se ter uma ideia do problema, alguns relatórios e pareceres, geralmente extensos, são apenas escaneados e disponibilizados na rede em formato PDF, impossibilitando a cópia de trechos do texto e a utilização de ferramentas de localização de palavras. Nem sempre todos os documentos relevantes estão armazenados no site, de modo que, para visualizá-los é necessário entrar em contato pelos canais de comunicação do Senado, os quais têm o prazo de até trinta dias para enviar uma resposta ao requerente.

Outra questão mal divulgada, mesmo pela agência de notícias do Senado, refere-se à substituição de membros titulares que renunciaram, se licenciaram por mais de 120 dias, foram ocupar outro cargo político ou morreram, por seus suplentes, ou a saída do suplente quando o senador eleito retorna à casa. O portal da instituição retira a página específica daquele que ocupava a cadeira (sendo que ela só pode ser recuperada por meio de um motor de busca específico), muitas vezes (principalmente nos casos em que o senador entra em licença), sem comunicar que houve esta atualização. Para perceber que houve alterações dos sujeitos que atuam na casa, é preciso acessar alguns

documentos sobre a composição das comissões e procurar nas notas de rodapé as mudanças no quadro de titulares e suplentes e o seu motivo.

Diante de tantos obstáculos para o acompanhamento da atividade parlamentar, é indispensável aperfeiçoar as formas de acesso aos dados referentes aos trabalhos legislativos, seja aprimorando a sensibilidade dos motores de busca para determinados termos e palavras, seja organizando os documentos em um formato mais didático e intuitivo, por exemplo, destacando os trechos do texto mais relevantes. Paralelamente, é importante haver a mediação de um profissional na área de comunicação para selecionar quais desses documentos disponibilizados pelo Senado apresentam grande relevância pública e tentar oferecer um texto mais simplificado e objetivo, em vez de trabalhar com a linguagem jurídica em que eles são redigidos. Um simples documento não é capaz de expor todo o contexto em que ele se envolve, assim cabe ao jornalista político agrupá-lo, junto com outros dados, dentro de sua temática específica para estabelecer comparações e desvendar quais seriam suas implicações na sociedade.

De acordo com a teoria da participação pública, o envolvimento das pessoas em qualquer tema noticiável pode ser avaliado em três níveis (KOVACH e ROSENSTIEL, 2003). Existe um público envolvido, que apresenta interesse pessoal e bom entendimento sobre determinada questão. Há um público interessado, ou seja, que tem conhecimento razoável sobre o tema e sente-se afetado por ele de alguma forma, mesmo que não haja sua participação direta no assunto. E o último nível refere-se ao público desinteressado, o qual destina pouca atenção a um tema específico, mas que poderá conhecê-lo melhor dependendo da forma como o assunto lhe é introduzido. Os autores ainda destacam que todas as pessoas integram os três níveis, variando seu envolvimento de acordo com os assuntos.

Não há como dissociar a atividade política do seu dever para com o cidadão, contudo, quando se trata de dialogar com este campo, percebe-se que há pouco interesse e envolvimento da população brasileira em geral:

Faz parte do próprio dilema da modernidade que o cidadão da democracia esteja prioritariamente empenhado na esfera privada do interesse econômico, e pouco propenso a gastar o esforço necessário para participar, ativo e

informado como reza a teoria, da deliberação pública dos interesses coletivos (ALDÉ, 2004, p.2).

Existe não apenas um distanciamento da população com a atividade política – como se esta tivesse que ser exercida apenas por políticos –, mas também um sentimento generalizado de descontentamento, derivado, em grande medida, da forte repercussão na sociedade de escândalos de corrupção divulgados pelos meios de comunicação. A mídia, com frequência, limita-se a levantar suspeitas e a cobrir a investigação, pressupondo que o cidadão comum conheça a máquina administrativa pública e as falhas na legislação. Retomando a teoria da participação pública, se boa parte da população é desinteressada pela política, muito dessa dificuldade se deve à qualidade e aos tipos de conteúdo a que ela tem acesso.

Diante desse formato de cobertura, dois julgamentos são reforçados na percepção coletiva referente à política: de que os políticos são corruptos; e de que, no final das contas, “tudo acaba em pizza”. Por mais que casos de impunidade sejam comuns na justiça brasileira, dizer que tudo acaba em pizza não contribui em nada para o debate político, ao contrário, intensifica uma postura de acomodamento e de impotência de intervenção na atividade política – consequentemente, aumentando ainda mais a distância entre governantes e governados.

A rápida emergência e as constantes atualizações das tecnologias de informação e comunicação pegaram de surpresa as empresas jornalísticas – que detinham quase o monopólio sobre o acesso a notícias –, quando o público passou a recorrer à internet, cujo conteúdo estava disponível gratuitamente como fonte de informação. Em países como os Estados Unidos, a internet tem se configurado como uma das principais causas da crise do jornalismo impresso. O modelo de reservar espaços publicitários dentro das publicações para financiar o trabalho jornalístico não tem se mostrado viável na rede, cujas receitas publicitárias ainda são bem modestas. Assim, mais do que nunca, é preciso que as empresas ofereçam um formato alternativo para a divulgação da notícia, até porque, diferentemente da blogosfera, a mediesfera conta com uma equipe de profissionais de várias áreas para produzir em conjunto vídeos, podcasts, animações, infográficos e games de caráter informativo.

3.2 APRESENTAÇÃO DO PRODUTO – VANTAGENS DO INFOGRÁFICO

O objetivo do projeto “Redes Políticas – Senado” é representar e sistematizar o funcionamento do Senado Federal por meio de um infográfico digital interativo no formato de redes. A partir destas redes, propõe-se uma nova abordagem na apreciação de fontes de dados, bem como, um novo modelo de jornalismo *online*, cuja infografia constitui uma plataforma para o melhor entendimento de matérias focadas nos trabalhos legislativos dessa instituição.

Este projeto busca organizar as informações sobre o Senado e seus titulares – disponíveis em bancos de dados, no site da instituição e em publicações de entidades ligadas à assessoria parlamentar – em uma disposição mais intuitiva e concentrando-as em uma única página de animação. A disposição desses conteúdos por uma ferramenta interativa permite várias formas de leitura e de análises comparativas, possibilitando a construção de narrativas não lineares.

A população de cada unidade da federação escolhe seus senadores, mas nem sempre acompanha a atividade daqueles que estão no Congresso para representar seu estado. Sobretudo no período eleitoral, seria conveniente levantar o histórico político de um candidato que já tenha cumprido um mandato. Embora os meios de comunicação de massa sejam as fontes mais tradicionais de informação sobre matérias legislativas, é inviável que se produza uma cobertura específica para cada senador, tendo em vista a grande quantidade de sujeitos que atuam em uma Casa Legislativa de âmbito Federal.

Considerando os critérios de noticiabilidade, é mais importante que a mídia esclareça o conteúdo da norma jurídica recém-criada e apresente uma análise sobre suas consequências. Como resultado, os principais agentes responsáveis pela elaboração do projeto e o seu processo de tramitação ficam em segundo plano, ou então nem constam na notícia. Esta espécie de contextualização ampliaria a percepção do leitor sobre o assunto noticiado, contudo, não é adequado fazê-la na forma de um texto escrito, pois tornaria as matérias cansativas e repetitivas.

Tendo em vista que ocorre pouca variação dos agentes atuantes no Poder Legislativo e que o processo deliberativo está sujeito a normas pré-fixadas, a

representação do Senado em um infográfico deixa de ser um complemento para reportagens a ele relacionadas e passa constituir uma plataforma capaz de armazenar dados específicos sobre cada senador – incluindo seu histórico de votação e as matérias por ele propostas ou relatadas – e de esquematizar a tramitação do projeto pelas comissões por meio de gráficos. Essa ferramenta possibilita que o usuário selecione as informações que considera mais pertinentes, como, por exemplo, acompanhar apenas os trabalhos dos senadores de seu estado.

Não são muitas as pessoas que realmente compreendem como funcionam as instituições públicas brasileiras. Com exceção de alguns cursos superiores, é dada pouca atenção a este tipo de conhecimento que é capaz de fornecer ao cidadão fundamentações para que ele saiba a quem deve recorrer e como pode interferir na política em favor de seus interesses. O jornalismo político não pode se limitar à função de mediador do discurso oficial dos órgãos públicos para o povo e vice e versa. Sempre que possível, o jornalista precisa instruir o leitor sobre o contexto em que se estabelece o fato.

Nesse projeto, o ambiente é o Poder Legislativo e, mais especificamente, o Senado Federal. Uma vez que as principais estruturas (comissões permanentes, Mesa Diretora e plenário) responsáveis pela elaboração de normas jurídicas estão representadas em gráficos independentes, é possível organizá-los em sequência para esquematizar o processo de tramitação de matérias legislativas. Dessa forma, parte do funcionamento da atividade parlamentar é apresentada ao usuário em uma disposição simplificada e bastante inteligível.

Como já foi observado, por vezes é difícil localizar determinado projeto de lei pelas ferramentas de busca disponíveis no portal do Senado. No infográfico, as matérias analisadas estão mais acessíveis, porque são agrupadas em uma lista na barra principal de navegação. Assim, basta um clique para que o usuário veja as comissões nas quais a matéria tramitou e acompanhe o voto dos senadores que estiverem representados em qualquer um dos diagramas, ou mesmo dos ex-senadores que cumpriam mandato quando houve a votação. O Senado divulga cada votação nominal em uma tabela, em que constam o nome dos integrantes em exercício desta instituição e, na outra coluna, o seu voto (sim ou não) ou alguns códigos que justificam, por exemplo, a ausência do senador, ou se eventualmente não teve o voto registrado. O infográfico

contempla todas essas informações através de um esquema de cores que destaca e diferencia a participação de cada um destes parlamentares.

Esse produto também reúne diversas fontes de dados que são apresentadas no diagrama por meio de animações. Tal recurso permite o cruzamento de informações e análises comparativas que dificilmente seriam visualizadas se cada um desses dados permanecesse em planilhas, listas ou em diferentes páginas em um site. É possível verificar, por exemplo, como determinado partido, bancada ou bloco parlamentar orientou a votação de seus membros, como foi a votação por estado, quais bancadas suprapartidárias são capazes de exercer fortes pressões dentro das comissões ou, ainda, se um mesmo senador apreciou a mesma matéria em diferentes comissões etc.

Quando a pauta jornalística se refere à atividade do Legislativo federal, uma das regras técnicas básicas dessa cobertura é identificar o partido e a unidade federativa dos congressistas que constam na matéria. Geralmente, as fontes exercem cargos importantes no Congresso – como a presidência (da Mesa, de comissões ou de conselhos) ou a liderança partidária (sobretudo as de oposição) – ou são aquelas que propuseram ou relataram o projeto. É elementar identificar nas notícias estas características dos senadores, que também constam no infográfico exclusivo de cada um deles. Logo, o produto deste relatório também pode cumprir o papel de uma espécie de banco de dados de fácil acesso e indexação a qualquer reportagem na web. Para isso, basta converter o texto com o nome do senador em um botão que dispara um comando de animação no gráfico, sem que haja a necessidade de recarregar a página do site. Dessa forma, é possível conhecer melhor os representantes das unidades federativas no Congresso e não apenas suas características relevantes para a matéria jornalística.

Como ao longo da legislatura ocorrem substituições de membros que atuam no Senado ou apenas dos componentes das comissões, os gráficos e a barra de navegação do site requerem algumas atualizações. É importante que o usuário saiba preliminarmente quem são os senadores em exercício no período em que acessa o infográfico. Pode acontecer de ele entrar no site para consultar sobre um parlamentar específico desta casa e não encontrá-lo por ele não cumprir mais o mandato. Assim, na primeira página do site, foi criada uma seção para comunicar apenas as atualizações do infográfico que, ao mesmo tempo, também serve para o usuário visualizar de uma forma objetiva se houve mudança no quadro e quando ela ocorreu.

3.3 RECURSOS METODOLÓGICOS

O método de abordagem escolhido para este trabalho foi o hipotético-dedutivo, o qual pressupõe tanto a apreciação de dados particulares para uma constatação geral (por exemplo, a identificação dos interesses de um senador a partir do levantamento de seu histórico de votações no plenário e de sua participação nos blocos parlamentares e bancadas), quanto a demonstração de casos particulares a partir de uma regra geral (pelo conhecimento do regimento interno da instituição, é possível esclarecer os processos de tramitação de projetos de lei). Além disso, essa abordagem metodológica também trabalha com a experimentação de uma hipótese, que, neste projeto, é o desenvolvimento de uma ferramenta para divulgar informações públicas.

Já o método de procedimento empregado foi o estruturalista, uma vez que recorre à noção de estrutura para explicar a realidade concreta de diversos fenômenos. A primeira etapa deste projeto trabalhou com as características institucionais do Senado (o conjunto de regras e normas) e dos sujeitos que nele atuam (os senadores), os quais foram dispostos em um modelo gráfico animado e interativo que serve como um suporte para analisar a atuação de agentes envolvidos nos processos legislativos sob a estrutura regimental da casa.

3.3.1 Levantamento e organização dos dados

O Senado disponibiliza vários canais de comunicação para o público. É possível enviar opiniões, dúvidas, sugestões, denúncias, reclamações ou requisição de informações por telefone (“Alô Senado”), fax, formulário *online* (sendo um deles exclusivo para solicitações via Lei de Acesso à Informação), carta e também por Twitter e Facebook. A forma mais prática para se ter acesso a um projeto de lei no portal da instituição é por meio da seleção no campo de buscas de sua espécie normativa (emenda à constituição, projeto de lei iniciado na Câmara, projeto de lei iniciado no Senado, medida provisória etc.), depois especificando seu número de identificação e o ano em

que foi proposto. A pesquisa por palavras-chave ainda é muito pouco eficiente. Uma vez identificado o projeto, o internauta pode conferir seu texto na íntegra e a explicação de sua ementa. Também há acesso aos relatórios e pareceres da matéria, bem como sua tramitação e, quando for o caso de deliberação nominal em plenário, ao voto de cada parlamentar.

O portal transparência do Senado também vincula dados sobre sua gestão administrativa e sua execução orçamentária e financeira. A necessidade de dar maior transparência aos gastos do dinheiro público consta na Lei Complementar nº 131/2009, a qual acrescentou dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal ao determinar que a União (Executivo, Legislativo e Judiciário), estados, Distrito Federal e municípios disponibilizem na internet, em um prazo de até um dia útil subsequente à data do registro, informações detalhadas sobre suas despesas e receitas.

No site do Senado, cada senador tem uma página na qual constam, dentre outras informações, seu endereço parlamentar, os telefones de seu gabinete, e-mail, as missões no exterior e no Brasil em que esteve presente, o período em que ocupou cargo de liderança parlamentar, um histórico das votações, sua participação em comissões, seus pronunciamentos em plenário e as matérias por ele propostas e relatadas. Existe outra página específica para enumerar as lideranças parlamentares e os membros da Mesa Diretora. Para consultar os titulares e suplentes de cada comissão, é preciso acessar um documento digitalizado, cuja atualização é constante. Já o levantamento dos membros das bancadas suprapartidárias foi feito no portal do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP).

Para a composição do Infográfico foram selecionados dados referentes à administração, os componentes do Senado e um projeto de lei apreciado em votação nominal feita em plenário. A tabulação *online* dessas informações foi feita por meio de diagramas no formato de redes, ícones, filtros de animação, botões, listas e caixas de texto. Os dados foram categorizados em seis tópicos: Senadores, Estrutura, Projetos e Matérias, Blocos Parlamentares, Bancadas e Partidos. Em “Senadores” foram agrupados os seguintes dados: os titulares da casa, participação em comissões e no Conselho de Ética, partido, unidade federativa, mandato, telefones de gabinete, e-mail, lideranças e a foto do parlamentar. Na seção “Estrutura” consta o plenário, todas as comissões permanentes, a Mesa Diretora e o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. O gráfico de

cada um desses colegiados além de identificar seus membros e a presidência, apresenta também uma explicação concisa de suas atribuições, definidas no Regimento Interno do Senado Federal (RISF). No gráfico do plenário também é possível destacar apenas os representantes de um determinado estado. O tópico “Projetos e Matérias” mostra, em qualquer gráfico, como transcorreu a votação nominal de determinado projeto de lei, as comissões pelas quais ele tramitou e alguns detalhes sobre seu conteúdo. Também é possível visualizar qual foi o voto dos ex-senadores que estavam presentes na votação, os quais já não cumprem mandato. Por fim, as categorias “Blocos Parlamentares”, “Bancadas” e “Partidos” apresentam apenas os componentes de cada grupo específico.

3.4 CLASSIFICAÇÃO E PROPRIEDADES DO PRODUTO

Retomando algumas considerações abordadas do primeiro capítulo, a infografia *online* compreende um gênero jornalístico independente, não apenas um complemento para uma matéria principal. Um dos eixos de categorização propostos por Teixeira (2009) é justamente esta contraposição entre independente e complementar. O projeto “Redes Políticas”, em sua totalidade, é caracterizado como independente, pois não existe subordinação do Infográfico a qualquer outro formato jornalístico. Todas as informações necessárias para a construção de uma narrativa completa estão reunidas no mesmo dispositivo que emprega em conjunto propriedades visuais e verbais.

Outro critério de autonomia leva em consideração a quantidade e a diversidade de dados que podem ser extraídos do Infográfico. Para se ter uma ideia da amplitude dos dados sistematizados, a quantidade de informações sobre o Senado possíveis de serem consultadas neste Infográfico é tão grande que foi necessário fragmentá-la em pequenos arquivos – formando um banco de dados específico para o produto – que são carregados no navegador dependendo de como o usuário interage com o sistema.

Passando das características gerais para as mais específicas do produto, sua classificação começa a se tornar um pouco mais difusa. Talvez seja mais adequado pensar no produto não apenas como um Infográfico, mas como uma plataforma ou

sistema. Isso porque o elemento que distingue o infográfico de outras modalidades de discurso é a sua composição visual constituída, neste caso, pelos ícones dos senadores, comissões e partidos conectados por linhas. Portanto, considerando o projeto em sua totalidade, trata-se de um sistema de visualização e manipulação de mais de cem infográficos apresentados um de cada vez. Alguns podem servir como suporte para assuntos mais gerais, como o do plenário, no qual é possível visualizar todos os ocupantes das vagas de senador, como foi a votação nominal de alguma matéria e quem são os integrantes de um bloco parlamentar, por exemplo. Outros são mais específicos, como o gráfico dos senadores. Cada gráfico contém *links* que carregam dinamicamente outros gráficos (daí a ideia de redes), em outras palavras, são infográficos que geram outros infográficos.

Tendo em vista essas últimas considerações, dependendo da finalidade com que o Infográfico é empregado, pode ser considerado complementar. Como já foi descrito, uma de suas possibilidades é apresentar informações específicas dos senadores ou das comissões citados nas notícias referentes ao Senado. Como essas matérias constariam no próprio site do produto, o infográfico mantém todas suas propriedades de modo que mesmo as informações que não estão diretamente relacionadas ao texto ainda são possíveis de serem requisitadas.

Teixeira (2009) também propõe outros dois paradigmas para a classificação da infografia: ela pode ser enciclopédica ou específica. Mais uma vez, o projeto pode apresentar características de ambas as categorizações, contudo, o caráter enciclopédico é predominante. Ele é considerado enciclopédico, porque apresenta explicações de caráter universal e atemporal, das quais se destacam a organização estrutural do Senado e o papel das comissões. Embora haja a renovação de alguns de seus membros a cada quatro anos, a maioria dos senadores se mantém durante a legislatura. Essas informações não são atemporais, mas se conservam por alguns anos. Ainda dentro desta categoria, outras de suas características são a capacidade de ser adaptado para diferentes pautas sobre a atividade legislativa e a utilização de um discurso menos noticioso e mais didático. De outra forma, ele passa a assumir funções de caráter mais específico quando se trata de apresentar explicações e a votação de determinados projetos de lei.

No desenvolvimento do projeto, o conteúdo foi priorizado ante a forma. Esteticamente, o *design* é bem simples: trabalhou-se com gráficos vetoriais, cujos

ícones podem mudar de cor e receber filtros de transparência. Em primeiro lugar, a composição visual foi pensada de forma a organizar eficientemente e dar visibilidade a diferentes fontes de dados e também para oferecer um suporte simplificado para análises comparativas. Portanto, retomando as classificações sugeridas por Cairo (2008), este produto é mais direcionado pelo viés analítico do que pelo “estetizante”.

Alguns recursos técnicos próprios das plataformas digitais foram empregados para conferir maior imersão e independência ao usuário. O Infográfico, por um lado, é considerado dinâmico – uma vez que apresenta ações de movimento, como uma janela lateral que se abre sobre o diagrama ou o carregamento sucessivo de gráficos diferentes – e, por outro, ativo, pois requer a interação do usuário para ativar cada animação. Essas animações influem na ordenação de textos, gráficos e fotos.

A interação refere-se à resposta de um sistema mediante a ação do usuário ao acessá-lo. Um infográfico é considerado aberto caso permita interações, as quais são categorizadas (CAIRO, 2008) em três níveis: instrução, manipulação e exploração. Este produto encontra-se no segundo nível, o de manipulação, por oferecer vários botões que modificam os elementos gráficos (posicionamento, cor, transparência e inserção de novos elementos) e que controlam a mudança de cenas – única propriedade dos infográficos de instrução.

3.5 DESENVOLVIMENTO TÉCNICO DO PRODUTO

3.5.1 Linguagens de programação web

É relativamente recente a utilização da infografia *online* para transmitir informações jornalísticas. Diferentemente de outros formatos, como vídeos e programas de áudio que podem ser bem editados com algumas poucas ferramentas disponíveis em softwares específicos, a produção de um infográfico interativo requer o conhecimento de linguagens de programação web. Para a construção deste projeto foram usadas as

seguintes linguagens: HTML5, XML, CSS, JavaScript/jQuery e PHP; além de dois softwares: Notepad++ e Inkscape. Todas essas tecnologias são gratuitas e de código aberto (Open Source), isto é, qualquer pessoa tem acesso ao código-fonte e é livre para modificá-lo e compartilhá-lo. A seguir vamos justificar a utilização de cada um destes recursos.

O Hipertext Markup Language (HTML) é a principal linguagem de formatação, organização e visualização de páginas web. Os componentes do site são definidos por meio de *tags* (marcações) HTML que são interpretadas pelo navegador que em seguida exibe a página completa³⁵. O HTML5 é a última versão desta tecnologia. Sua primeira especificação pela W3C – principal organização que coordena os padrões de linguagem na internet – foi em 2008 e sua versão final está prevista para 2014. Para este projeto, houve vários motivos para usar esta versão mais recente e ainda em desenvolvimento. Primeiramente por uma questão de tendência, afinal acredita-se que em breve todos os sites serão criados a partir dessa tecnologia. Ela também apresenta funções que facilitam a indexação e manipulação de conteúdo gráfico e multimídia, sem haver a necessidade de baixar plug-ins³⁶. Além disso, por ser mais leve do que o formato *Flash* (usado em animações na internet), seu tempo de carregamento é menor, permitindo sua visualização em dispositivos móveis de baixa potência como smartphones e tablets. Como sua linguagem também é mais semântica, a pesquisa de seu conteúdo em motores de busca torna-se mais precisa.

O XML (Extensible Markup Language) constitui uma linguagem de marcação que não possui semântica predefinida, ou seja, difere-se do HTML cujas diferentes tags especificam como o dado será apresentado. Sua utilização é recomendada para compartilhar informações na rede. Todos os diagramas deste projeto foram produzidos a partir desta linguagem em um formato conhecido como SVG. Em sua tradução livre, Scalable Vector Graphics (SVG) significa gráficos vetoriais escaláveis que são desenhos bidimensionais formados por vetores. Diferentemente da maioria das imagens digitais, que são renderizadas por milhões de pixels³⁷, os gráficos vetoriais não perdem qualidade ao serem ampliados e também, por serem mais leves, demoram menos para carregar. Outra vantagem é a possibilidade de programar

³⁵ Este processo é conhecido com renderização.

³⁶ Plug-ins são pequenos programas usados para adicionar novas funções a um outro programa.

³⁷ Pixels são pequenos pontos que, em conjunto, formam uma imagem.

interações, via JavaScript, em cada elemento gráfico separadamente. Para a composição dos gráficos em SVG, foi usado o Inkscape, que é um software livre de editoração eletrônica.

O Cascading Style Sheets (CSS) é uma linguagem de estilo empregada para compor a aparência dos elementos HTML e XML. Para estilizar uma página, é preciso selecionar os elementos de marcação – escrevendo o nome da *tag*, do identificador (ID) ou de uma classe – e depois definir as propriedades que se deseja associar a cada elemento. Cabe à folha de estilo definir cores, tamanho, posicionamento, fonte, margem, bordas etc., dos componentes de um site. Já o PHP (PHP: Hypertext Preprocessor) trata-se de uma linguagem que permite criar sites mais dinâmicos. Enquanto nas outras linguagens o código é executado no computador do usuário, os comandos PHP são interpretados no servidor³⁸ que em seguida gera um HTML que é renderizado no navegador do internauta. No Infográfico, o banco de dados de texto é constituído por vários arquivos PHP que só são processados e mostrados no site caso o usuário faça uma requisição, por meio de botões, para cada informação.

Assim como o PHP, o JavaScript também é uma linguagem de programação interpretada, entretanto, este processo ocorre diretamente no navegador do usuário, possibilitando que seu resultado seja mais imediato. Sua principal competência é tornar o site mais interativo e dinâmico atribuindo certas ações aos elementos HTML. Todos os recursos de animação e manipulação dos elementos gráficos foram feitos com a linguagem jQuery, que é uma biblioteca JavaScript desenvolvida para simplificar o código de programação. Também foram usados códigos da biblioteca jQuery UI, que disponibiliza comandos para ativar interfaces pré-programadas, como um menu em abas, efeitos de movimento e janelas complementares.

³⁸ O servidor é um computador onde os arquivos do site ficam armazenados.

3.5.2 Lógica de programação do infográfico

Os códigos do produto foram escritos no editor de texto Notepad++, software que suporta várias linguagens de programação. Para os principais componentes do site e do diagrama (ícones dos senadores, comissões, Senado, partidos, algumas linhas e os nomes) foi definido um identificador (ID). O ID, assim como as classes³⁹, é uma palavra para localizar uma *tag* no código-fonte. Dessa forma, caso o programador queira manipular um elemento específico, basta usar o código de seleção com o nome de seu ID e depois definir os códigos que vão instruí-lo a realizar alguma função.

A ideia é de que o ícone do senador e o seu nome sejam uma representação do próprio senador. O desenho dele, quando aparece no gráfico, já vem acompanhado de seu identificador. Exemplo, “renan_calheiros” (para manipular o bonequinho) e “renanCalheiros” (para manipular o texto com o nome dele). Assim, para destacar uma bancada partidária, basta criar uma variável⁴⁰ com o identificador de todos os senadores do partido e determinar um código que vai gerar uma mesma animação apenas para os elementos referenciados. Como no gráfico os ícones preservam seu identificador, qualquer um que seja apresentado no site é passível de ser manipulado pelos botões presentes no menu de navegação. Uma vez que os elementos em gráficos diferentes não são os mesmos, antes de ativar as modificações no infográfico, o programa busca na página o nome do ID especificado para o código e, caso não haja correspondência, o código não é executado.

Os símbolos gráficos, em sua maioria, também são botões. Um botão é um elemento HTML que ao ser clicado ativa uma instrução JavaScript. Quando um arquivo SVG (o gráfico) é renderizado no site, além de processar as imagens, ele também traz dentro de alguns elementos gráficos uma função JavaScript específica. Dessa forma, os ícones já são apresentados na tela como botões. Eles podem executar dois códigos diferentes: deslizar uma janela lateral sobre o gráfico, trazendo informações via PHP; ou então carregar outro gráfico por meio do método AJAX.

³⁹ As classes têm a mesma função que o ID. A diferença entre os dois é que, nos documentos HTML, não pode haver mais de um ID referenciado com a mesma palavra. Já uma mesma classe pode ser aplicada a várias marcações dentro do documento.

⁴⁰ Variável é uma palavra qualquer, escolhida pelo programador, que armazena algum tipo de informação.

O Asynchronous JavaScript and XML (AJAX) é uma tecnologia JavaScript capaz de carregar arquivos armazenados fora da página web de modo assíncrono, isto é, sem a necessidade de recarregar o site ou trocar seu endereço. As páginas se tornam bem mais dinâmicas, porque apenas um determinado tipo de conteúdo é reconfigurado e também porque o navegador não precisa processar todas as informações disponíveis no banco de dados antes de exibir o site. Ao clicar nos botões referentes aos componentes do Senado, o JavaScript aplica um efeito de esconder antes de apagar o gráfico que consta na página, faz uma requisição, ao servidor, de um arquivo HTML onde o código SVG está armazenado e por fim acrescenta este código dentro de um elemento da página onde o gráfico será visualizado. Este recurso é responsável por criar as conexões entre os infográficos e formar uma ampla estrutura em redes.

3.6 TÍTULO E LAYOUT DO PROJETO

Optei por denominar o projeto de “Redes Políticas” para criar a associação com dois fenômenos típicos da atividade política. O primeiro é que existe um sistema que conecta diferentes estruturas com atribuições específicas no qual as matérias legislativas devem tramitar. Neste caso, esta ideia de rede serve para esquematizar o processo de constituição de novas leis. O outro fenômeno refere-se às conexões dos agentes parlamentares entre si, com essas estruturas administrativas e com grupos dos quais faz parte – partido, bancadas e bloco parlamentar. O usuário conta com centenas de caminhos para acompanhar esses fluxos dentro de um sistema circular, já que cada gráfico oferece pelo menos uma abertura para outro gráfico diferente.

O layout foi baseado no critério de aproveitar ao máximo o espaço da página para que o usuário não tenha a necessidade de usar muito a barra de rolagem e tenha uma visão do conjunto das informações. Além disso, a compressão dos dados numa área específica de visualização é conveniente para dispositivos móveis, onde o espaço deve ser aproveitado da maneira mais eficiente possível. Assim, a estrutura do Infográfico é disposta em apenas uma coluna localizada em uma seção que ocupa, verticalmente, quase que toda página principal. Para aproveitar este espaço, foi criado

um menu em abas com o intuito de que conteúdos diferentes possam ser consultados sem descer a barra de rolagem.

Detalhes específicos de cada infográfico são apresentados em uma janela que desliza sobre a tela quando o usuário clica no ícone central do diagrama. Outro recurso para facilitar a leitura e a interatividade foi estabelecer uma posição fixa do menu principal na parte de cima da janela do navegador. Com efeito, o usuário não precisa correr com o mouse até o topo da página para manipular os infográficos. Este menu também só exibe as listas e sublistas de comando caso o usuário passe o cursor sobre as seções. Mesmo com toda essa compartimentalização do conteúdo, infelizmente, o design gráfico do plenário, por agrupar muitos componentes não cabe por completo na maioria dos monitores de computador.

Com relação à estilização de cores do layout, foi dada prioridade a cores mais neutras para que os comandos de manipulação de cores nos gráficos ficassem mais destacados na página como um todo. Ao passar o cursor sobre alguns elementos a cor de seu plano de fundo é trocada (e volta à original quando o cursor está fora de sua interface) para chamar a atenção do leitor e indicar que aquele componente gera alguma animação ao ser clicado.

As disposições visuais das redes também seguem algumas regras. Os ícones das comissões, partidos e dos senadores (exceto se estes estiverem no centro) sempre mantêm as mesmas dimensões em todos os infográficos. Naqueles referentes às comissões e aos partidos, a representação do presidente ou líder, respectivamente, é posicionada no ponto mais alto do diagrama. A partir do presidente da comissão, os membros subsequentes, posicionados no sentido horário, são aqueles que compõem o mesmo bloco parlamentar do presidente. No infográfico do plenário, os membros da casa foram ordenados com base em seu estado e em seu mandato. Cada uma das 27 linhas conecta os três representantes de uma unidade federativa ao ícone do centro. Nessa disposição, eles foram ordenados em três níveis dependendo da proximidade com o ícone do Senado. Os mais afastados do centro são aqueles cujo mandato termina em 2015, enquanto nos outros dois níveis, o posicionamento foi definido por ordem alfabética.

3.7 FUNCIONALIDADES DO INFOGRÁFICO

A interação do gráfico com o sistema é feita por meio de três menus de navegação: o principal, o em abas e o das unidades federativas. O primeiro permanece fixo na margem superior do navegador e é do tipo *drop down*, cuja característica é exibir uma série de listas e sublistas, quando o internauta clica ou deixa o cursor em cima delas, hierarquizadas para cada tópico. Este menu é composto por seis temas: Senadores, Estrutura, Projetos e Matérias, Blocos Parlamentares, Bancadas e Partidos. Os dois primeiros agrupam botões de requisição e visualização de gráficos, ou seja, trocam o infográfico que está sendo exibido. Já as outras quatro categorias são de manipulação de gráficos.

Ao colocar o cursor sobre “Senadores”, o menu exibe uma lista de letras que são as iniciais dos nomes dos membros do Senado. Cada letra abre um sublista onde se encontram os botões com o nome dos senadores em exercício dispostos em ordem alfabética. Dentro de “Estrutura” há quatro botões (Plenário, Comissões, Mesa Diretora e Conselho de Ética). O botão “Comissões” gera o único gráfico que não contempla nenhum dos membros do Senado, apenas as onze comissões temáticas. Uma das finalidades deste gráfico é identificar as comissões pelas quais o projeto tramitou. De volta ao menu principal, o item “Comissões” abre uma lista de segundo nível com o nome das comissões permanentes, que, ao serem clicados, processam o gráfico com os componentes das comissões. Os gráficos das comissões, da mesa e do Conselho de Ética geram alterações na quantidade de botões no menu. Ao serem carregados, os botões dos partidos e bancadas cujos integrantes não constam no gráfico são apagados das opções de manipulação, uma vez que não gerariam nenhum efeito.

O item “Projetos e Matérias” é o que produz mais animações, tanto que é o único que determina efeitos visuais para qualquer um dos infográficos. Ele abre uma lista com as matérias legislativas esquematizadas neste produto. Essas matérias levam a uma sublista com a classificação da proposição (PEC, PLS, MPV etc.) seu número de identificação e o ano em que foi proposta. A sublista pode conter mais de um item caso tenha ocorrido votação nominal separada para as emendas. Quando se clica no projeto, o contorno de todos os senadores e das comissões onde ele foi debatido recebe uma cor

específica. Simultaneamente, no canto inferior esquerdo do infográfico aparece uma legenda com o significado das cores. A legenda é estruturada com base nas cores que são mostradas no gráfico. Por exemplo, se na votação não houve nenhum parlamentar que se absteve, a legenda para a cor referente à abstenção não aparece.

Foram escolhidas nove cores para serem associadas às seguintes ocorrências: votos sim, votos não, abstenção, presidente, em licença, não compareceu, não registrou voto, não cumpria mandato e tramitou por esta comissão. Os itens da legenda também são capazes de manipular o gráfico. Caso o usuário ponha o cursor, por exemplo, sobre a indicação “sim”, todos os senadores que votaram a favor da proposição são destacados no gráfico através da troca da cor de preenchimento de seu ícone (o mesmo efeito acontece para a legenda que se refere às comissões).

Para os parlamentares que não cumpriam mandato durante a votação – marcados com um contorno em roxo – foi criada uma função específica conhecida como *tooltip*. O *tooltip* (ou dica de contexto) é uma janelinha que se abre próxima a um determinado elemento, quando o usuário deixa o cursor sobre sua interface. A finalidade desse recurso é mostrar ao internauta qual foi o voto do senador que ocupava a vaga no período de deliberação da matéria analisada. Nesta janelinha aparece um pequeno texto contendo o nome do ex-senador, seu partido e seu voto ou alguma outra ocorrência (abstenção, licença, não comparecimento etc.).

A apreciação dos projetos de lei no infográfico também gera mudanças no menu de abas. A aba “Atualizações” é substituída por outra contendo o nome da matéria legislativa consultada. Ao ser clicada, ela se sobrepõe ao Infográfico e apresenta um texto, que fica guardado no banco de dados, explicando a ementa do projeto, identificando detalhes importantes, como o nome do autor e do relator, e o resultado da votação em plenário. Caso o autor ou o relator seja um senador representado no Infográfico, seu nome é convertido em um atalho que, ao ser clicado, troca automaticamente de aba e, em seguida, carrega o gráfico particular deste senador. Para retornar à representação visual da votação, basta clicar na aba “Infográfico”.

As categorias “Blocos Parlamentares”, “Bancadas” e “Partidos” manipulam o gráfico de uma forma muito semelhante. A primeira reúne uma lista com quatro blocos: “Bloco de Apoio ao Governo”, “Bloco Parlamentar da Maioria”, “Bloco

Parlamentar da Minoria” e “Bloco Parlamentar União e Força”. A segunda traz cinco bancadas suprapartidárias: evangélica, empresarial, sindical, ruralista e dos meios de comunicação. A última agrupa os quinze partidos que têm representação no Senado⁴¹. Ativando algum destes botões, o nome dos senadores que fazem parte deste grupo é destacado com uma cor diferente (cor azul se a pesquisa for por blocos, verde por bancadas e vermelha por partido). Apenas o preenchimento do texto é modificado, porque assim é possível visualizar, por exemplo, como foi a votação por partido, por bancada ou por bloco uma vez que a identificação dos votos se dá no ícone de cada senador, não havendo nenhuma alteração nas propriedades visuais de seu nome. O nome da bancada, bloco ou partido cuja manipulação foi ativada aparece no canto superior esquerdo do gráfico. Especificamente, a seleção por partidos oferece um recurso a mais. O título da legenda partidária que é mostrado no gráfico é transformado em um atalho que ao ser clicado direciona para o respectivo gráfico do partido. Essa função foi adicionada porque, caso contrário, a única forma de acesso aos diagramas dos partidos seria a partir dos gráficos dos senadores.

Conforme já explicado, o menu de abas pode trazer informações sobre as matérias legislativas apreciadas neste projeto. Ao acessar a página inicial do site, antes de trocar o infográfico que mostra todos os senadores, existem duas abas (Infográfico e Atualizações), localizadas logo abaixo do título do site. Por padrão, a aba “Infográfico” está aberta. É nela onde se exibe praticamente todas as interações do usuário com o sistema. Já a outra aba mostra uma lista com as atualizações feitas no infográfico principal devido à troca dos ocupantes das vagas no Senado. Convém ressaltar que as datas presentes nesta lista não se referem ao dia em que o produto foi atualizado, mas sim quando houve a mudança dos membros que atuam como senador. O nome do sujeito recém-adicionado é transformado em um atalho que, quando ativado, abre a primeira aba onde o gráfico do respectivo senador é carregado. Como a seção “Atualizações” está diretamente vinculada apenas ao primeiro gráfico exibido quando se acessa o site, ela deixa de se tornar acessível assim que este diagrama é substituído por outro.

A última barra de navegação é a das “Unidades Federativas” e só pode ser acessada no diagrama que representa o plenário. Nele encontram-se as siglas dos

⁴¹ Os partidos são: DEM, PC do B, PDT, PMDB, PP, PR, PRB, PSB, PSC, PSD, PSDB, PSOL, PT, PTB e PV.

estados e do Distrito Federal logo abaixo da janela das abas. Os comandos deste menu se comunicam com todos os componentes gráficos. Ativando o botão de uma UF, o código processado aplica um filtro de transparência em todo o gráfico, exceto nos três senadores que a representam, no ícone do Senado e nos elementos de conexão, que também mudam de cor, entre eles. O infográfico mantém todas as suas propriedades de interação mesmo quando este recurso está ativado. Para desligá-lo, ou seja, voltar à interface normal do gráfico com as mesmas cores e sem transparência, é preciso clicar no título “Unidades Federativas” situado sobre o conjunto de siglas.

O desenho posicionado no centro do gráfico (exceto o dos partidos) também gera interação com o sistema. Sua função é abrir uma janela lateral, cujo plano de fundo é um pouco transparente que desliza sobre o Infográfico para trazer explicações e dados mais específicos referentes a ele. Por exemplo, o que é o Senado, as principais competências e o nome do presidente e vice-presidente da Mesa Diretora, ou a foto, telefone de gabinete e e-mail de contato dos membros desta instituição. As informações são requisitadas em um banco de dados e atualizadas dinamicamente no sistema. Existem duas formas de ocultar esta janela: clicando na palavra “fechar” que se encontra no canto superior esquerdo dela; ou clicando mais uma vez no botão que a faz abrir.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho de conclusão de curso ensinou a oportunidade de recuperar algumas motivações que me fizeram optar pelo curso de jornalismo. A primeira delas foi a possibilidade de tentar reduzir a distância entre os sujeitos que atuam nas instâncias de poder e a população governada por eles. Acredito que a atividade política é o principal canal para o aperfeiçoamento da sociedade e que é preciso entender as instituições para que se possam propor reformas nos marcos da democracia. Por isso, minha intenção foi “descomplicar” este sistema com o qual a população ainda não tem muita proximidade.

Diferentemente de outras formações, a atividade jornalística possibilita que se dialogue com várias áreas do conhecimento de modo a oferecer ao leitor uma percepção mais ampla sobre determinado fato. Neste projeto, acabei me confrontando com duas linguagens de áreas completamente diferentes e com as quais não estava familiarizado: a linguagem jurídica, empregada para redigir as normas de direito, e a linguagem de programação, que tem um ordenamento lógico e uma semântica muito particulares.

Com certeza, minha principal dificuldade foi acumular conhecimento técnico para a produção do site e do Infográfico. Uma vez que não consegui encontrar nenhum profissional da área de programação que se dedicasse ao desenvolvimento de animação gráfica em HTML5, tive que procurar em tutoriais, livros, sites e canais de vídeo as propriedades específicas para cada tipo de interação. Como resultado, o projeto que deveria ser concluído em menos de seis meses teve seu prazo estendido por mais um semestre. Tempo adicional também motivado por um estágio acadêmico no exterior.

O produto não está em sua versão final: demanda algumas atualizações e novas ferramentas interativas, além da adição de projetos de lei esquematizados nos gráficos. Também é necessário aprimorar alguns códigos, como as funções disparadas pelos ícones do gráfico que não modificam a quantidade de itens da barra de navegação (esta função só funciona se os infográficos forem carregados clicando nos botões do menu principal).

Outro problema é que como alguns gráficos concentram muitas informações, seu arquivo é muito pesado. Assim, dependendo da velocidade de conexão do usuário, os infográficos podem demorar a carregar, contudo, uma vez renderizados, eles ficam disponíveis quase que instantaneamente nos próximos acessos. O tamanho dos arquivos também impede sua visualização em dispositivos móveis de baixa potência. Possivelmente, para haver interação com os gráficos nestas plataformas seria preciso convertê-los para o formato SVG Tiny ou SVG Basic, entretanto, ambos ainda estão em processo de desenvolvimento e poucos softwares fazem esta conversão ou permitem a edição já neste formato.

Futuramente, o site pode se tornar um portal para divulgação de notícias referentes às atividades legislativas. Neste caso, as informações contidas no Infográfico podem ser indexadas nas matérias para identificar as fontes no Senado e explicar a estrutura da instituição. Ao clicar no texto convertido em um botão, a barra de rolagem do navegador leva automaticamente a página do site até a interface do infográfico, na qual a informação solicitada é apresentada dinamicamente.

Ao longo da legislatura, por determinação das lideranças partidárias, podem ocorrer substituições dos membros titulares das comissões. Caso sua atual composição seja diferente daquela que apreciou a matéria esquematizada nos gráficos, é possível recuperar o Infográfico antes da atualização. Assim o internauta sabe exatamente quais foram os senadores que participaram, na época, mais diretamente de seu processo de deliberação. Além disso, é possível identificar nesses gráficos as emendas adicionadas ao projeto e quem as propôs. Se a comissão tiver caráter deliberativo, pode-se criar uma legenda diferenciada. Esse mesmo recurso também pode ser empregado para mostrar se ela expediu um parecer favorável ou contrário à proposição.

Um dos objetivos deste relatório foi a proposição de um novo modelo de cobertura *online* de matérias parlamentares e de visualização de dados públicos. O que diferencia este Infográfico digital dos outros é a sua abrangência capaz de servir como suporte para qualquer notícia sobre o Senado Federal. O site inteiro foi formatado como um sistema atualizável no qual a leitura de parte do Infográfico pode se estender por outras modalidades discursivas. Uma vez que a maioria dos componentes do site é passível de sofrer alterações mediante a interação do usuário com o sistema, o mesmo produto é facilmente adaptável para diferentes finalidades. Pode servir apenas como um

banco de dados, como um mecanismo de acompanhamento da atividade parlamentar (futuramente como uma fonte para levantar o histórico de votações dos senadores), como uma ferramenta para análises comparativas, como um meio de divulgação e publicidade de normas jurídicas ou como um complemento para notícias jornalísticas, auxiliando a ampliar a compreensão do leitor sobre a instituição e sobre o processo legislativo. Enfim, um produto que democratiza o acesso à informação pública e facilita o controle dos governantes pelos governados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALDÉ, A. *Jornalistas e internet: a rede como fonte de informação política*. Rio Grande do Sul: IV Encontro dos Núcleos de Pesquisa da Intercom, 2004.

ATOJI, M. I. *O decreto da Lei de Acesso: as falhas e os pontos positivos*. 18/05/2012. Disponível em: <<http://www.informacaopublica.org.br/node/2310>> Acesso: 3 maio 2013.

BARBOSA, R. S. *A tentação da superficialidade*. 19/12/2006. Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/a_tentacao_da_superficialidade> Acesso: 3 de maio 2013.

_____. *Dificuldades e perspectivas de aplicação no Brasil*. 07/11/2006. Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/dificuldades_e_perspectivas_de_aplicacao_no_brasil> Acesso: 3 maio 2013.

BASTOS, C. R. & MARTINS, I.G. *Comentários à constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*, v. 4. São Paulo: Saraiva, 1999.

BERNARDI, J. *O processo legislativo brasileiro*. Curitiba: Ibpe, 2009.

BERTOCCHI, D. *Gêneros jornalísticos em espaços digitais*. Livro de Actas. Minho: Sopcom, 2006.

BOBBIO, N. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRANCO, M. S. *A democracia federativa brasileira e o papel do Senado no ajuste fiscal dos anos 90*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

BRANDÃO, E. P. Conceito de Comunicação Pública. In: DUARTE, J. (Org.). *Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*. São Paulo: Atlas, 2009.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao/const/>> Acesso em: 13 de maio 2013.

_____. Senado Federal. *Regimento Interno do Senado Federal – Volume I e II*. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao/regsf/>> Acesso em: 13 de maio 2013.

_____. Câmara dos Deputados. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Brasília, DF, 2011. Disponível em:

<http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1926/regimento_interno_8ed.pdf?sequence=5> Acesso em: 13 de maio 2013.

BRASIL. Senado Federal. *Resolução nº 20 de 1993*. Brasília, DF, 1993. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senadores/novalegislatura/Codigo_Etica.pdf> Acesso em: 17 de maio 2013.

CAIRO, A. *Infografía 2.0. Visualización interactiva de información en prensa*. Madrid: Alamut, 2008.

CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CHRISTOFOLETTI, R. *O que esperar do jornalismo, após a Lei de Acesso*. 21/05/2012. Disponível em: <<http://objethos.wordpress.com/2012/05/21/comentario-objethos-o-que-esperar-do-jornalismo-apos-a-lei-de-acesso/>> Acesso: 3 maio 2013.

DUARTE, J. *Comunicação Pública*. 17/05/2006. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/60390995/Duarte-Jorge-Comunicacao-Publica>> Acesso em: 29 de abril 2013

EIS, D. & FERREIRA, E. *HTML5 e CSS3 com farinha e pimenta*. São Paulo: Tableless, 2012.

FRANÇA, V. V. *Comunicação e política: edifica-se uma tradição?* Belo Horizonte: UFMG, 2000.

HAMILTON, A. & MADISON, J. & JAY, J. *O Federalista*. Brasília: Editora UnB, 1984.

HASWANI, M. F. *A comunicação estatal como garantia de direitos: foco no Brasil, na Colômbia e na Venezuela*. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação) – Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, 2010.

KEITH, J. *HTML5 for web designers*. New York: Book Apart, 2010.

KOÇOUSKI, M. Comunicação pública: construindo um conceito. In MATOS, H. (Org.). *Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas*. São Paulo: ECA/USP, 2012.

KOVACH, B. & ROSENSTIEL, T. *Os elementos do jornalismo: o que os jornalistas devem saber e o público deve exigir*. Ed 1. São Paulo: Geração Editorial, 2003.

KUNSCH, M. M. K. Comunicação pública: direitos de cidadania, fundamentos e práticas. In MATOS, H. (Org.). *Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas*. São Paulo: ECA/USP, 2012.

LIMA, A. G. *JavaScript – Aplicações Interativas para a Web*. Belo Horizonte: Netscape Netcenter, 2006.

LIMA, V. *Duas questões de comunicação pública*. In Comunicação, Mídia e Consumo, v. 2. São Paulo: Escola Superior de Propaganda e Marketing, 2005.

_____. *Comunicação, poder e cidadania*. In Rastros - Revista do Núcleo de Estudos de Comunicação, Ano VII - nº 7. Joinville: Ielusc, 2006.

LIMONGI, F. P. *A democracia no Brasil*. Novos Estudos, nº 76. São Paulo: CEBRAP, 2006.

_____. “O Federalista”: remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, F. C. (org.). *Os Clássicos da Política*, v. 1. São Paulo: Ática, 1993.

LOPES, C. A. *Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos – literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro*. In Caderno de Finanças Públicas. Brasília: ESAF, nº 8, pág 5-40, 2007.

MATOS, H. *Comunicação pública, democracia e cidadania: o caso do Legislativo*. Líbero, São Paulo: Fundação Cásper Líbero, 1999.

MELO, J. M. *Jornalismo Político: Democracia, Cidadania, Anomia*. Porto Alegre: Revista FAMECOS, nº 35, 2008.

MORRISON, M. *Use a Cabeça! JavaScript*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2008.

NETO, O. A. & CRUZ, F. & ENSSLIN, S. R. & ENSSLIN, L. *Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira*. Santa Catarina: Contab. Vista & Rev, v. 18, nº 1, pág 75-94, 2007.

NOGUEIRA, O. *O Senado Federal em perguntas e respostas*. Brasília: Senado Federal, 2011.

PESSUSQUI, G. & FASSINA, U. *Mecanismos de interação em infográficos on-line: uma análise semiótica*. 28/10/2012. Disponível em:
<<http://blogs.anhembi.br/isa2012/anais/artigos/36.pdf>> Acesso em: 8 de maio 2013.

RANIERI, P. R. *A infografia digital animada como recurso para transmissão da informação em sites de notícia*. Prisma.com, nº 7. Minho, 2008.

SALDANHA, N. N. *O que é o poder legislativo*. Ed. 4, Coleção Primeiros Passos. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1986.

SILVEIRA, L. H. *Modelo de caracterização de infográficos: Uma proposta para análise e aplicação jornalística*. Dissertação (Mestrado em Ciências da Comunicação) – Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

TEIXEIRA, T. *O futuro do presente: os desafios da Infografia jornalística*. Revista Icone v. 11 n. 2. Pernambuco: UFPB, 2009.

ANEXOS

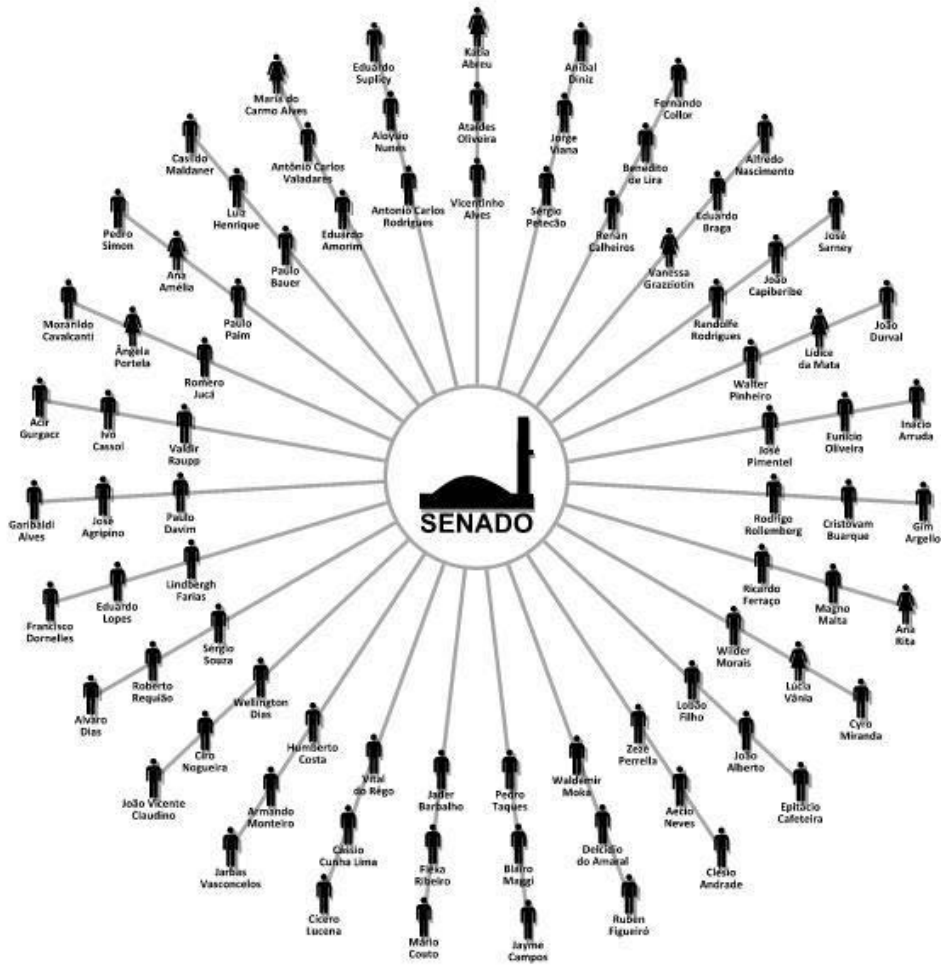
Senadores Estrutura Projetos e Matérias Blocos Parlamentares Bancadas Partidos

Redes Políticas - Senado

[Sobre](#)
[Contato](#)

Infográfico

Atualizações



Unidades Federativas

AC AL AM AP BA CE DF ES GO MA MG MS MT PA PB PE PI PR RJ RN RO RR RS SC SE SP TO

Redes Políticas © 2013 - Desenvolvido por Thiago Sarwata

Redes Políticas - Senado

[Sobre](#)
[Contato](#)

Infográfico

Atualizações

Atualizações

- 23/04/2013** | O senador João Costa (PPL/TO) deixa de exercer o mandato devido ao retorno do senador titular **Vicentinho Alves** (PR/TO).
- 11/04/2013** | O senador Sodrê Santoro (PTB/RR) deixa de exercer o mandato devido ao retorno do senador titular **Mozarildo Cavalcanti** (PTB/RR).

Unidades Federativas

AC AL AM AP BA CE DF ES GO MA MG MS MT PA PB PE PI PR RJ RN RO RR RS SC SE SP TO

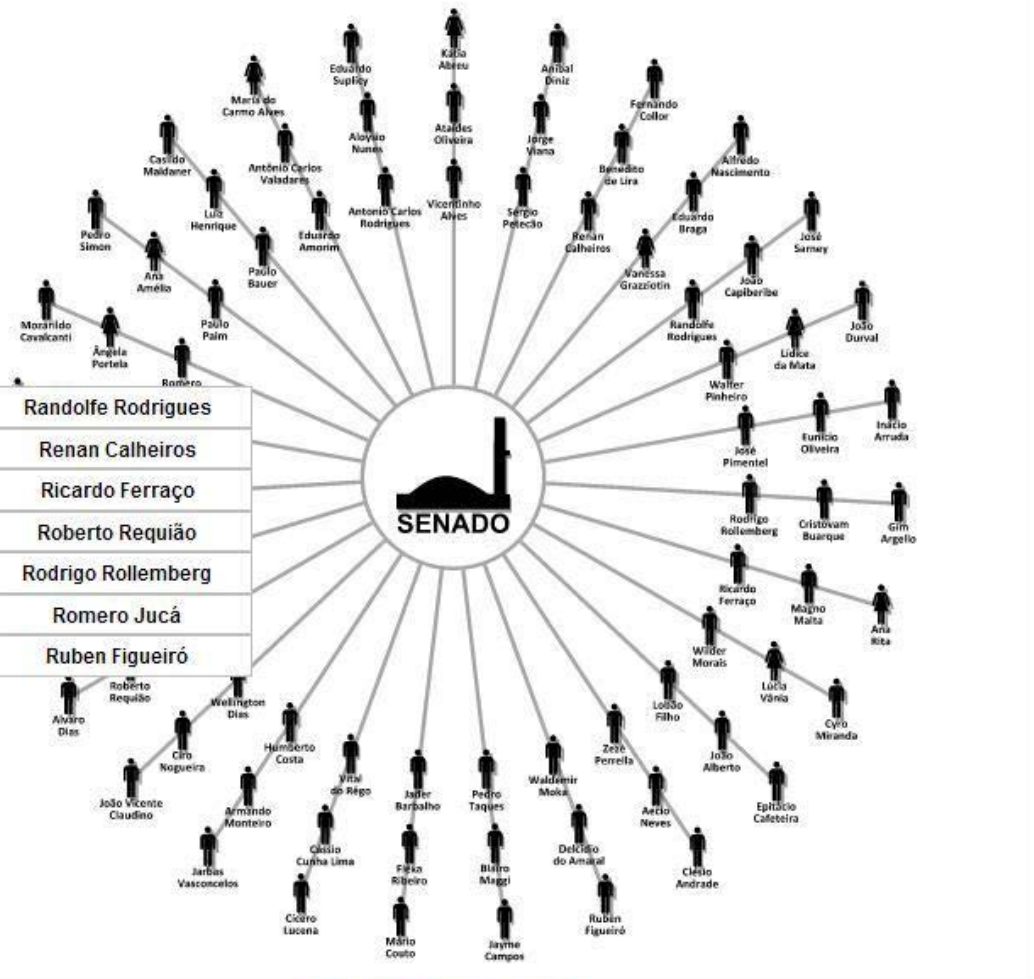
Redes Políticas © 2013 - Desenvolvido por Thiago Savada

A B C D E F G H I J K L M P R S V W Z

Redes Políticas - Senado

Sobre Contato

Atualizações



- Randolfe Rodrigues
- Renan Calheiros
- Ricardo Ferraço
- Roberto Requião
- Rodrigo Rollemberg
- Romero Jucá
- Ruben Figueiró

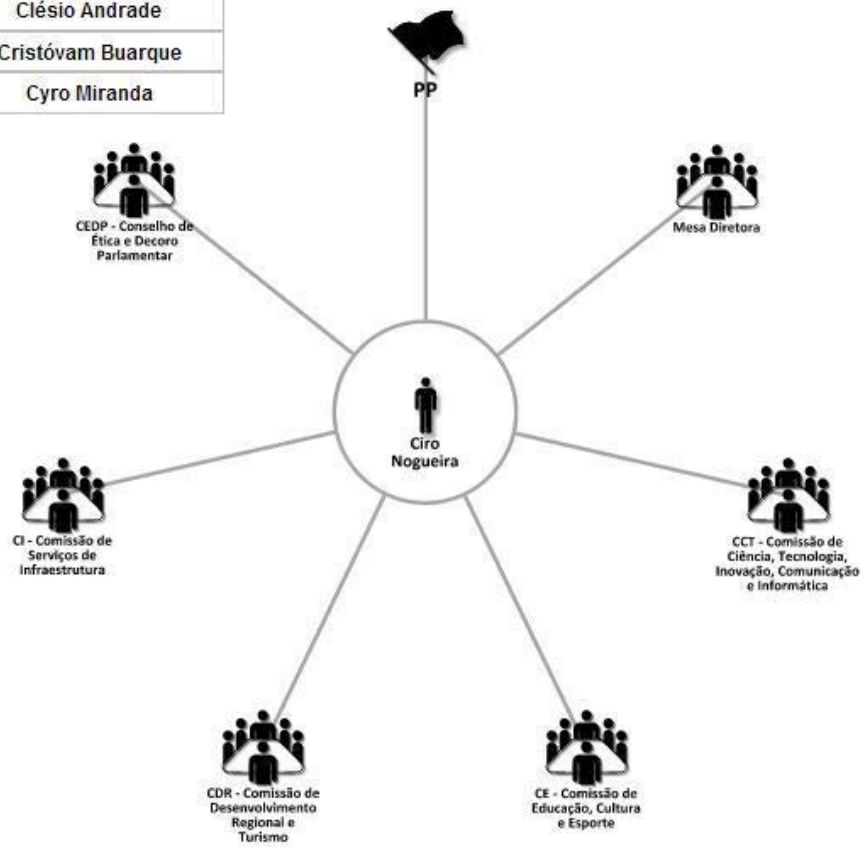
Unidades Federativas

AC AL AM AP BA CE DF ES GO MA MG MS MT PA PB PE PI PR RJ RN RO RR RS SC SE SP TO

Redes Políticas - Senado

Sobre Contato

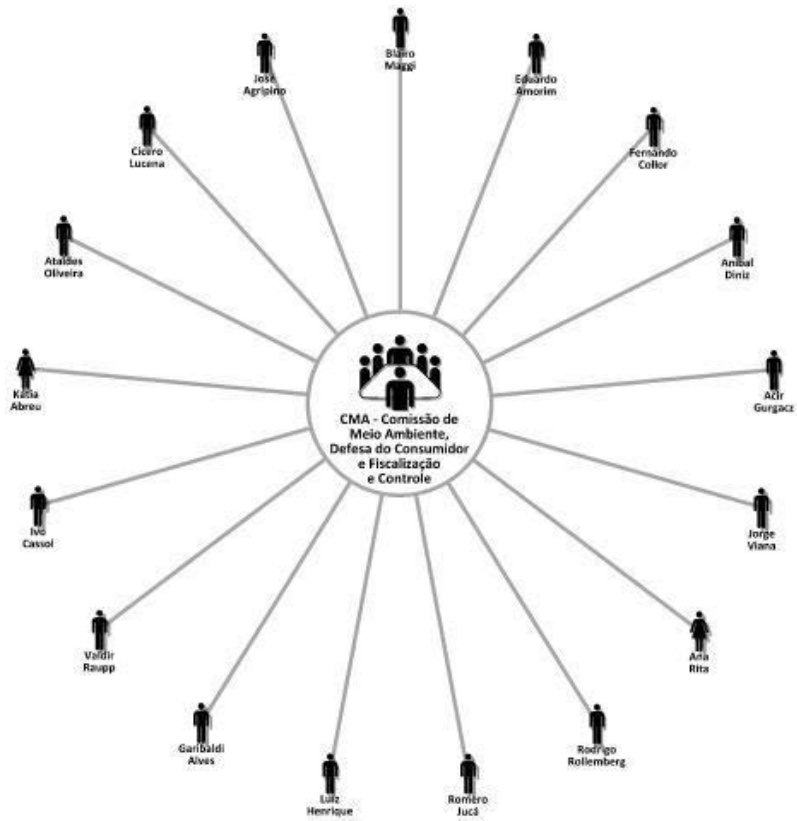
A	
B	
C	Casildo Maldaner
D	Cássio Cunha Lima
E	Cícero Lucena
F	Ciro Nogueira
G	Clésio Andrade
H	Cristóvam Buarque
I	Cyro Miranda
J	
K	
L	
M	
P	
R	
S	
V	
W	
Z	



Redes Políticas - Senado

[Sobre](#)
[Contato](#)

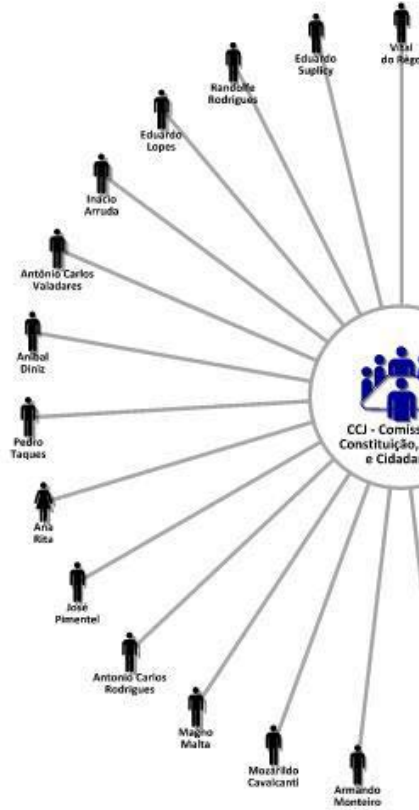
Infográfico



Redes Políticas - Senado

Sobre
Contato

Infográfico



Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

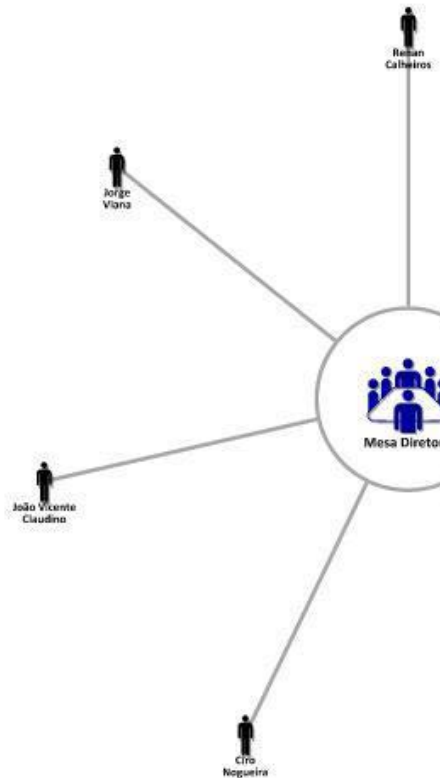
A Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) é responsável por analisar a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade dos projetos em tramitação no Senado. Outra atribuição é emitir pareceres sobre as matérias de competência da União – como de segurança pública, códigos de direito, licitações –, sob o ponto de vista da oportunidade e da conveniência técnico-política das medidas nelas propostas. As proposições determinadas como inconstitucionais por esta comissão serão arquivadas definitivamente. Contudo, caso a inconstitucionalidade seja parcial, a comissão poderá corrigi-la por meio de emendas.

PRESIDENTE: Senador Vital do Rêgo (PMDB/PB)
VICE-PRESIDENTE: Senador Aníbal Diniz (PT/AC)

Redes Políticas - Senado

Sobre
Contato

Infográfico



Mesa Diretora

A Mesa Diretora representa o órgão de direção dos serviços administrativos e dos trabalhos legislativos no Senado Federal. Ela é composta por um presidente, dois vice-presidentes e quatro secretários. O presidente da mesa tem a competência de convocar e presidir tanto as sessões desta casa, como as do Congresso Nacional. Outras de suas principais prerrogativas são: propor a prorrogação da sessão legislativa; definir a Ordem do Dia, que é a fase de debate e votação das proposições, das sessões deliberativas; distribuir as matérias às comissões específicas; e designar substitutos de membros nas comissões. Após analisar uma proposição, o presidente também pode determinar a tramitação conjunta de matérias relacionadas a um mesmo tema. Os titulares da mesa também formam a Comissão Diretora, que, entre outras atribuições, é responsável pela redação final dos projetos aprovados em plenário.

PRESIDENTE: Senador Renan Calheiros (PMDB/AL)

1º VICE-PRESIDENTE: Senador Jorge Viana (PT/AC)

2º VICE-PRESIDENTE: Senador Romero Jucá (PMDB/RR)

Redes Políticas - Senado

Sobre
Contato

DEM

PDT

PMDB

PP

PR

PSB

PSD

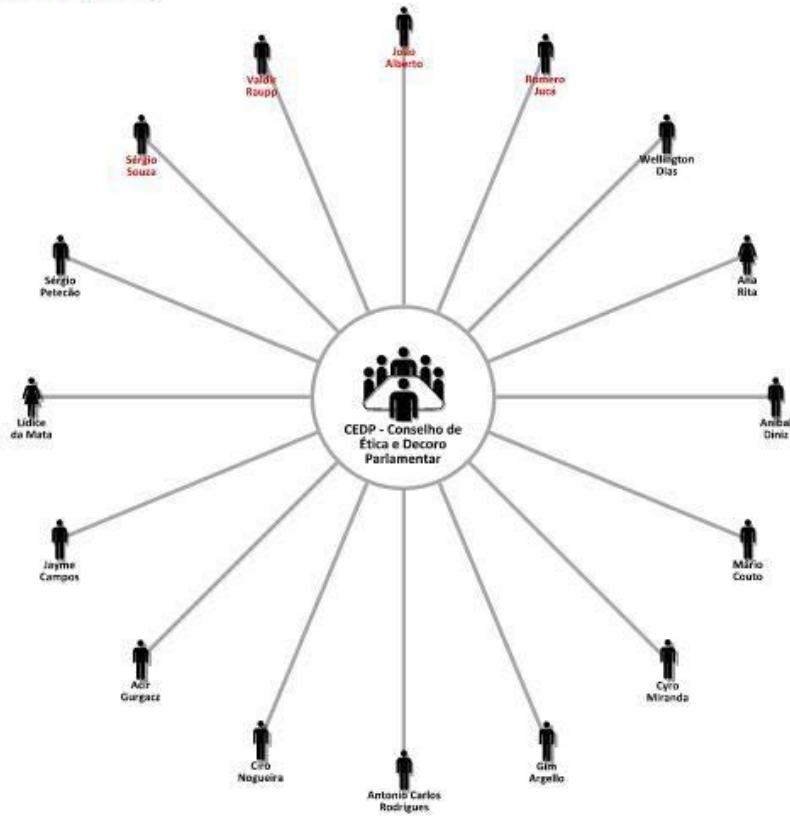
PSDB

PT

PTB

Infográfico

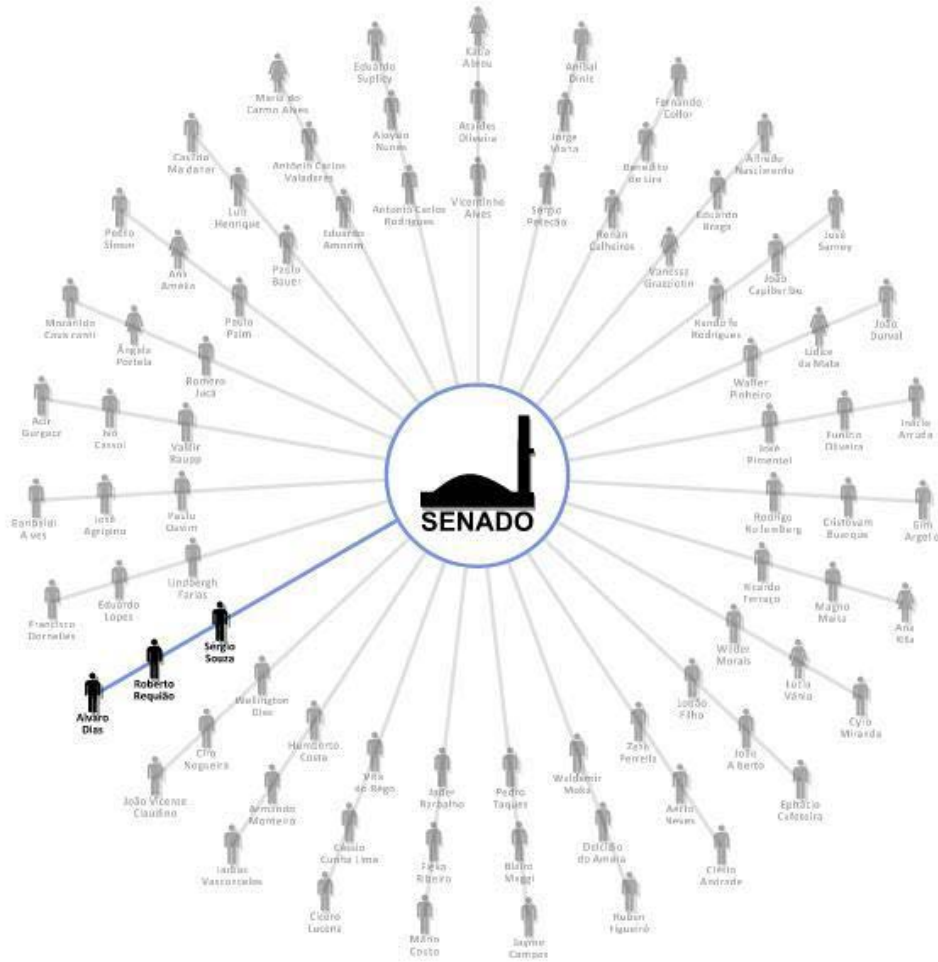
Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)



Redes Políticas - Senado

Sobre
Contato

Infográfico



Unidades Federativas

AC AL AM AP BA CE DF ES GO MA MG MS MT PA PB PE PI **PR** RJ RN RO RR RS SC SE SP TO

Redes Políticas - S

Bloco de Apoio ao Governo

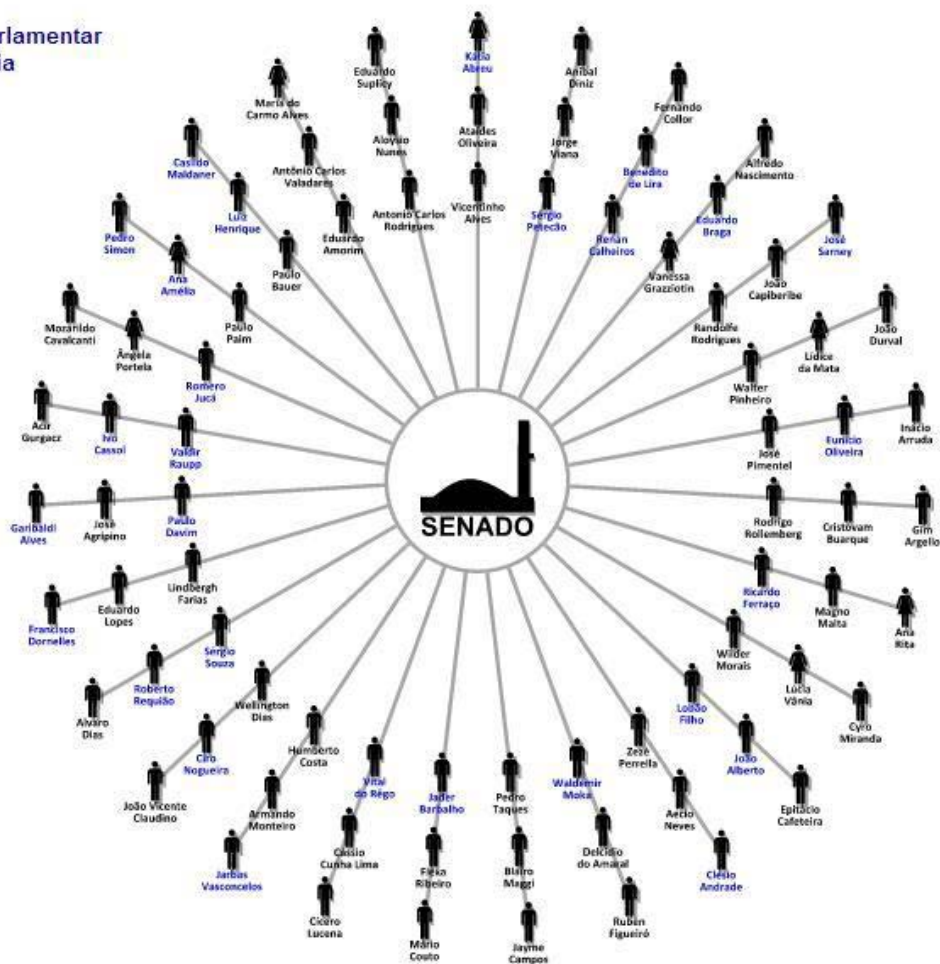
Bloco Parlamentar da Maioria

Bloco Parlamentar da Minoria

Bloco Parlamentar União e Força

Infográfico

Bloco Parlamentar da Maioria



Unidades Federativas

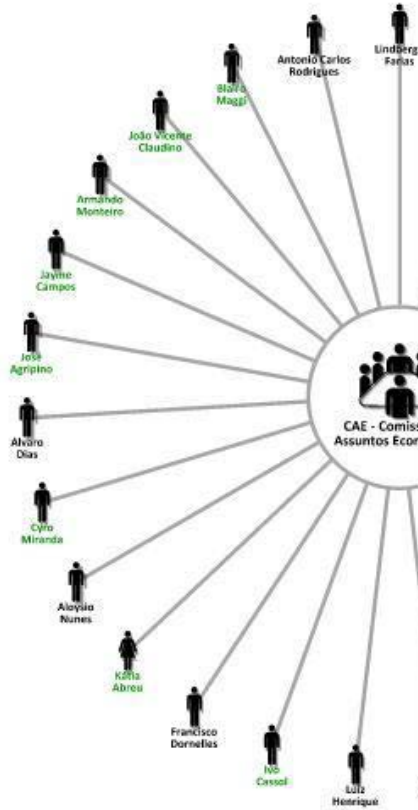
AC AL AM AP BA CE DF ES GO MA MG MS MT PA PB PE PI PR RJ RN RO RR RS SC SE SP TO

Redes Políticas - Senado

- Sobre
- Conteúdo
- Empresarial**
- Sindical
- Ruralista
- Comunicação

Infográfico

Bancada suprapartidária Empresarial



Comissão de Assuntos Econômicos

A Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) deve opinar sobre os aspectos econômicos e financeiros de qualquer projeto. Também deve apreciar temas referentes a problemas econômicos do país, política de crédito, câmbio e seguro, comércio exterior e interestadual, sistema monetário e bancário, propaganda comercial, planejamento e execução da política agrária, tributos, tarifas, empréstimos compulsórios, finanças públicas, orçamento, dívida pública, fiscalização das instituições financeiras, escolha de Ministros do Tribunal de Contas da União e dos diretores do Banco Central, entre outros.

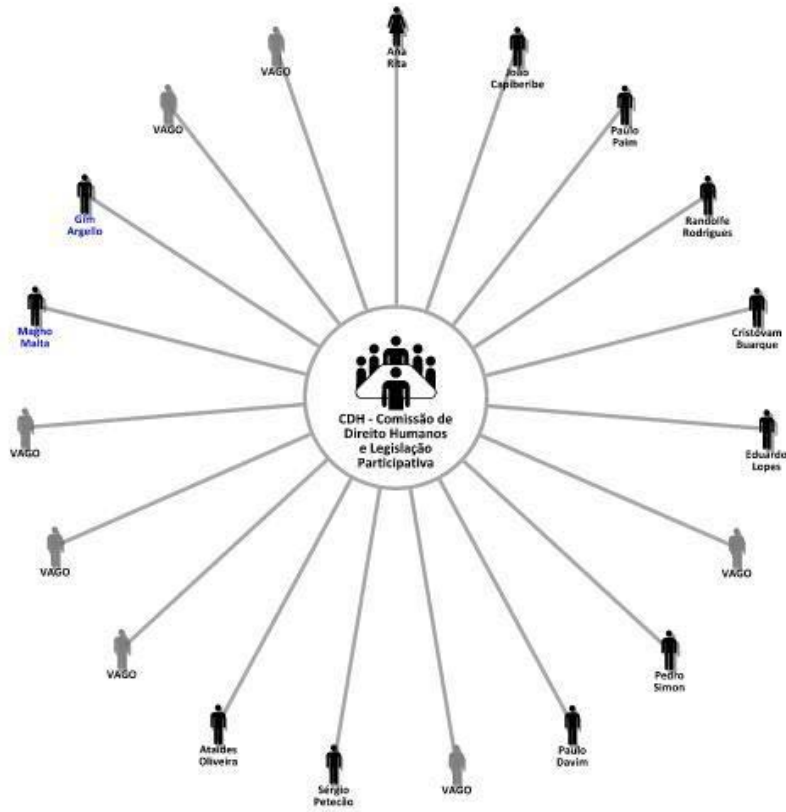
PRESIDENTE: Senador Lindbergh Farias (PT/RJ)
VICE-PRESIDENTE: Senador Sérgio Souza (PMDB/PR)

Redes Políticas - S

- Bloco de Apoio ao Governo
- Bloco Parlamentar da Maioria
- Bloco Parlamentar da Minoria
- Bloco Parlamentar União e Força

Infográfico

Bloco Parlamentar União e Força



Redes Políticas

Distribuição dos royalties do petróleo

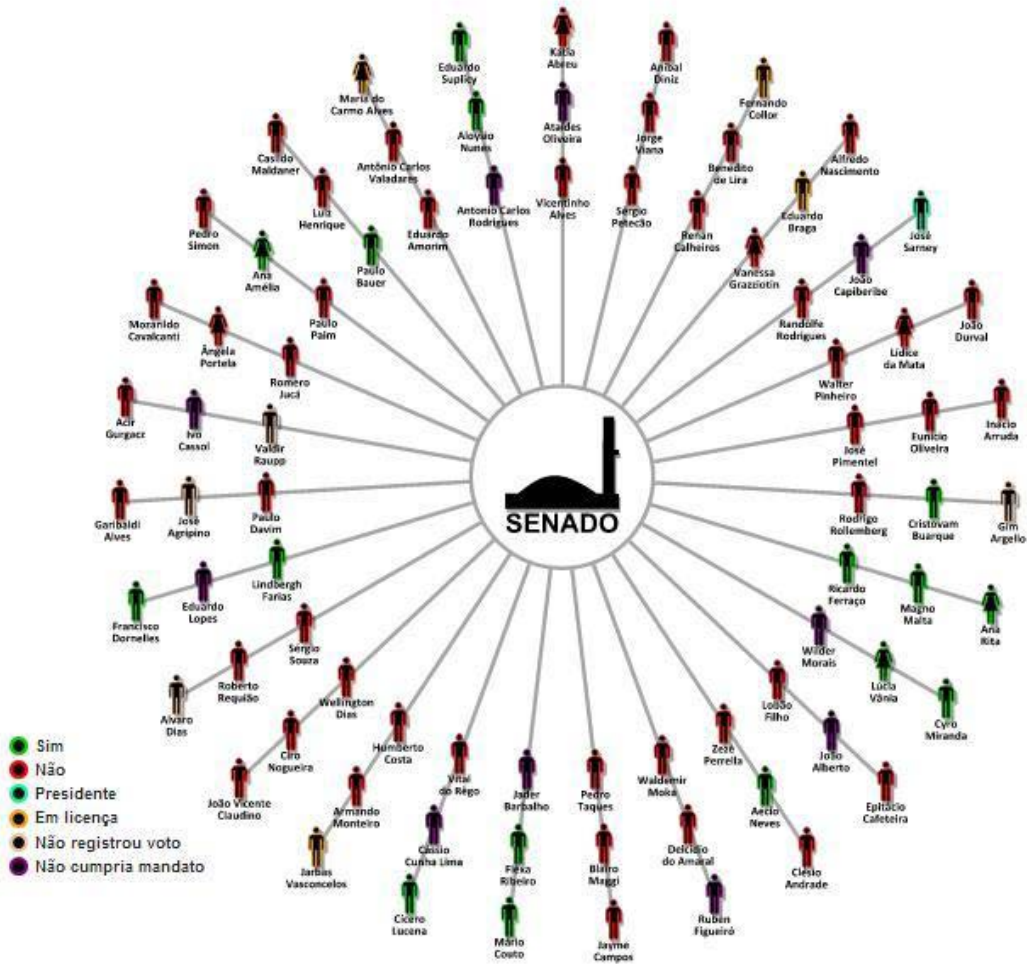
PLS nº 448/2011 - Emenda nº 13

PLS nº 448/2011 - Emenda nº 25

Sobre
Contato

Infográfico

PLS 448/2011 - Emenda nº 13



Unidades Federativas

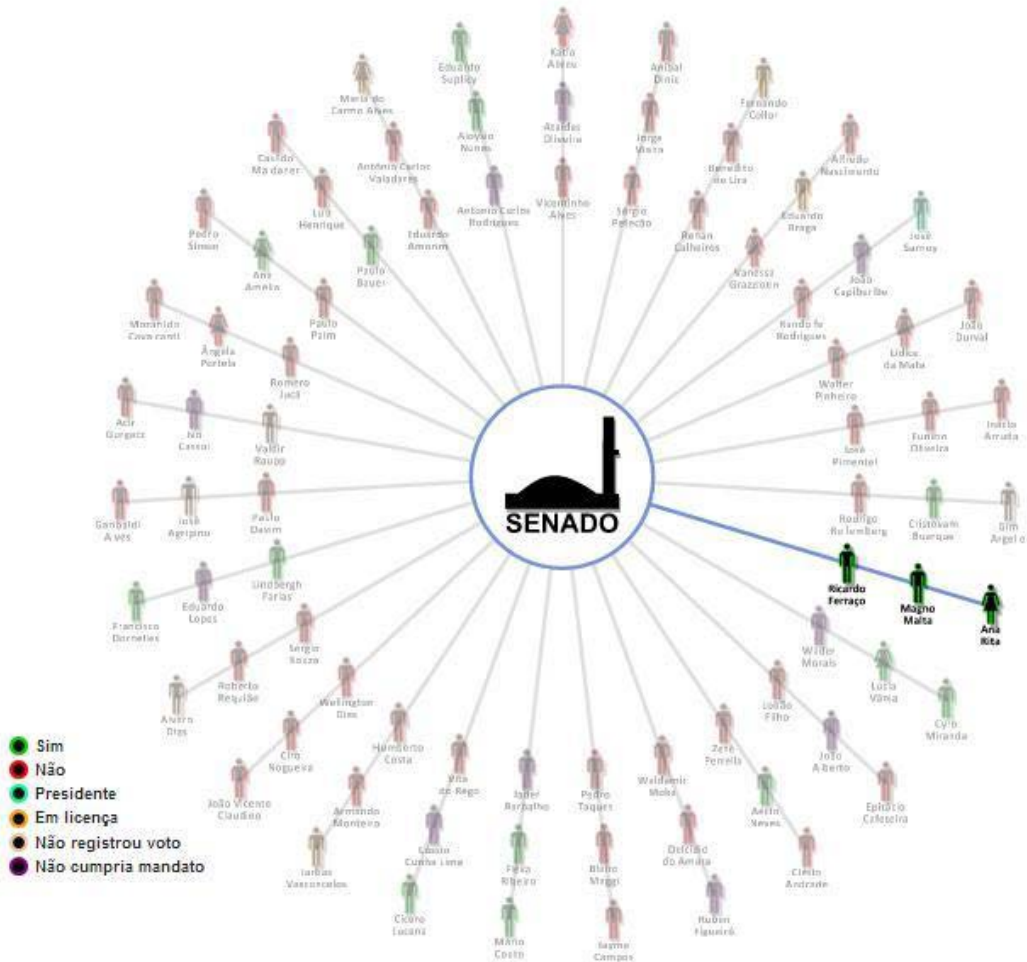
AC AL AM AP BA CE DF ES GO MA MG MS MT PA PB PE PI PR RJ RN RO RR RS SC SE SP TO

Redes Políticas - Senado

Sobre
Contato

Infográfico

PLS 448/2011 - Emenda nº 13



- Sim
- Não
- Presidente
- Em licença
- Não registrou voto
- Não cumpria mandato

Unidades Federativas

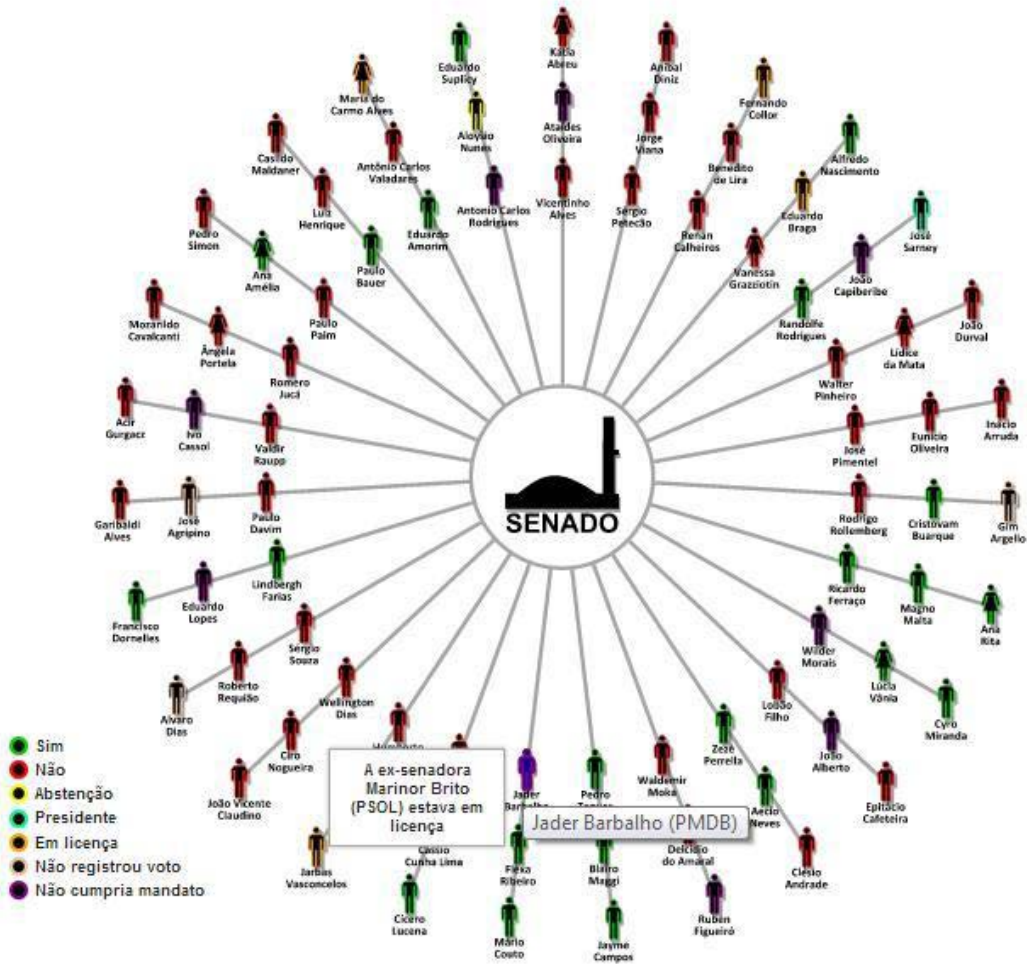
AC AL AM AP BA CE DF ES GO MA MG MS MT PA PB PE PI PR RJ RN RO RR RS SC SE SP TO

Redes Políticas - Senado

Sobre
Contato

Infográfico

PLS 448/2011 - Emenda nº 25



Unidades Federativas

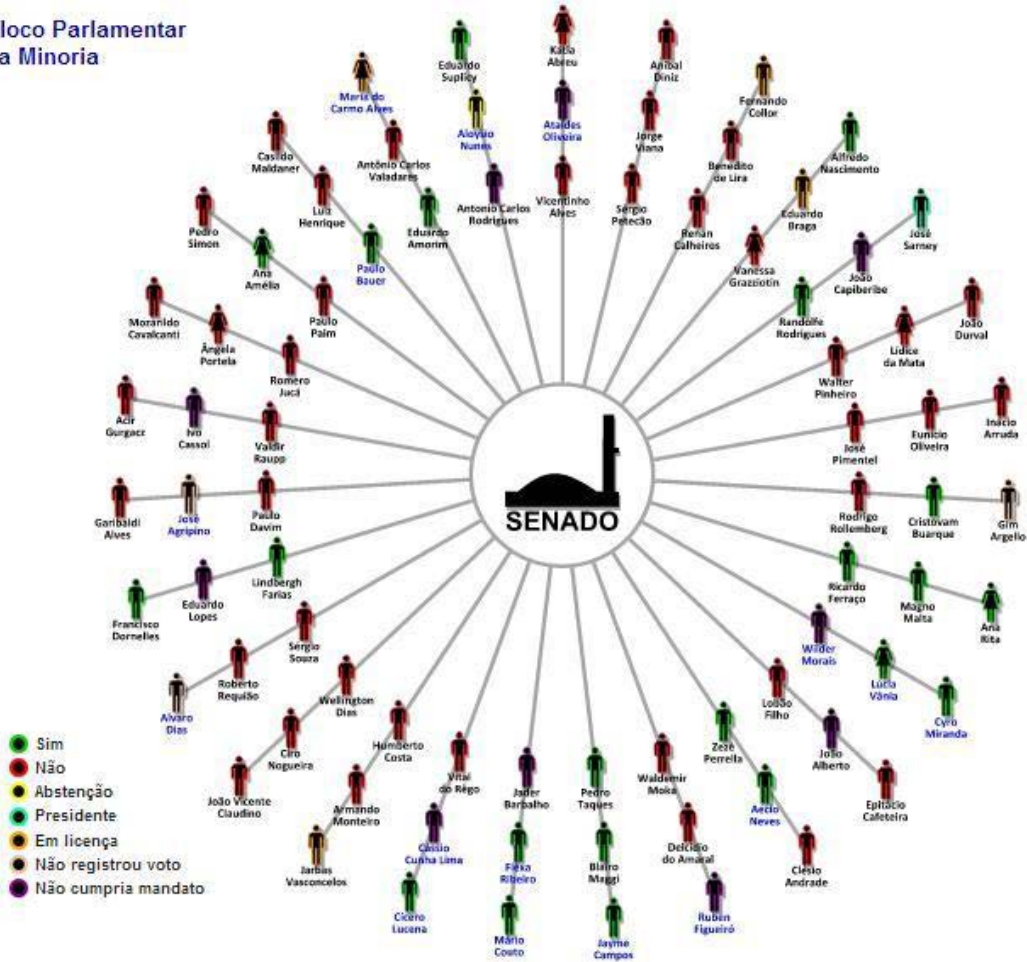
AC AL AM AP BA CE DF ES GO MA MG MS MT PA PB PE PI PR RJ RN RO RR RS SC SE SP TO

Redes Políticas - S

- Bloco de Apoio ao Governo
- Bloco Parlamentar da Maioria
- Bloco Parlamentar da Minoria
- Bloco Parlamentar União e Força

Infográfico PLS 448/2011 - Emenda nº 25

Bloco Parlamentar da Minoria



Unidades Federativas

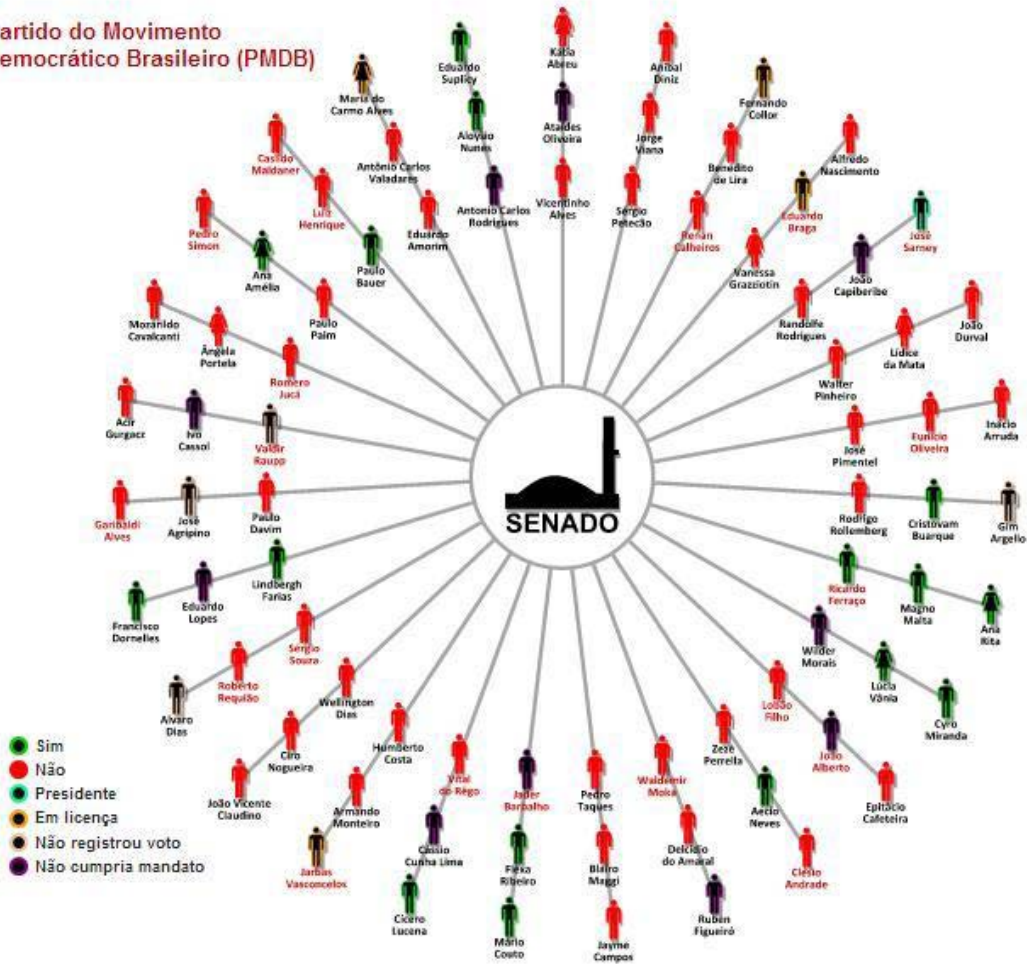
AC AL AM AP BA CE DF ES GO MA MG MS MT PA PB PE PI PR RJ RN RO RR RS SC SE SP TO

Redes Políticas - Senado

Sobre
Contato

Infográfico PLS 448/2011 - Emenda nº 13

Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)



Unidades Federativas

AC AL AM AP BA CE DF ES GO MA MG MS MT PA PB PE PI PR RJ RN RO RR RS SC SE SP TO

Redes Políticas

Distribuição dos royalties do petróleo

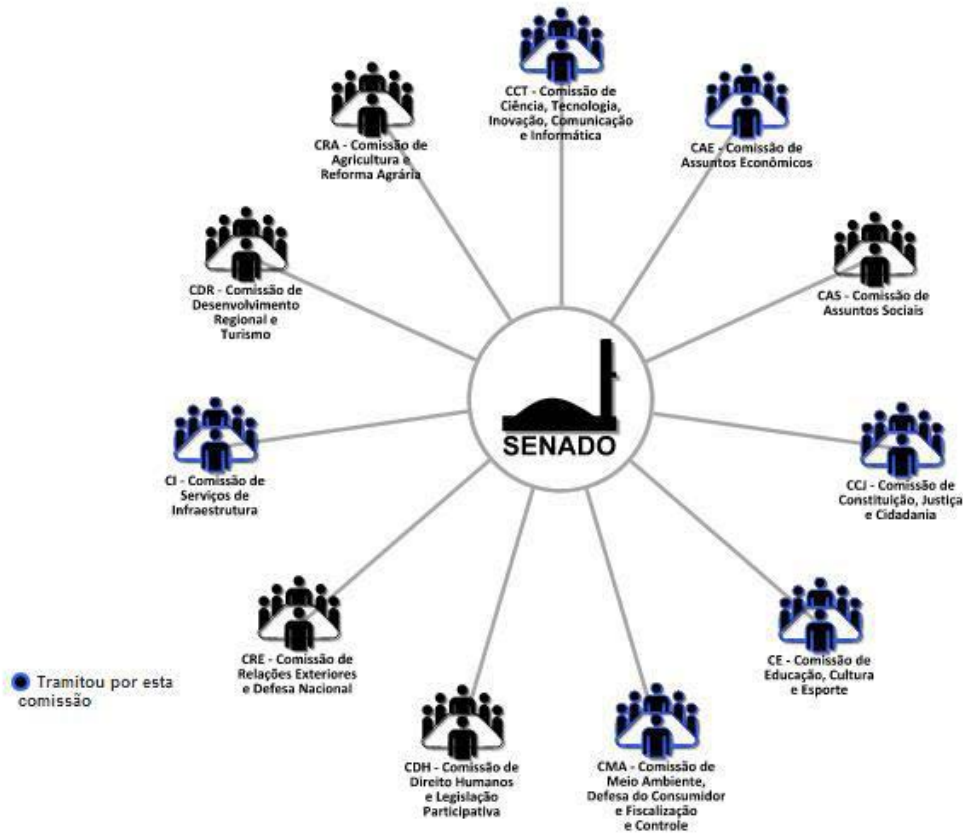
PLS nº 448/2011 - Emenda nº 13

PLS nº 448/2011 - Emenda nº 25

[Sobre](#)
[Contato](#)

Infográfico

PLS 448/2011 - Emenda nº 25



Redes Políticas

Distribuição dos royalties do petróleo

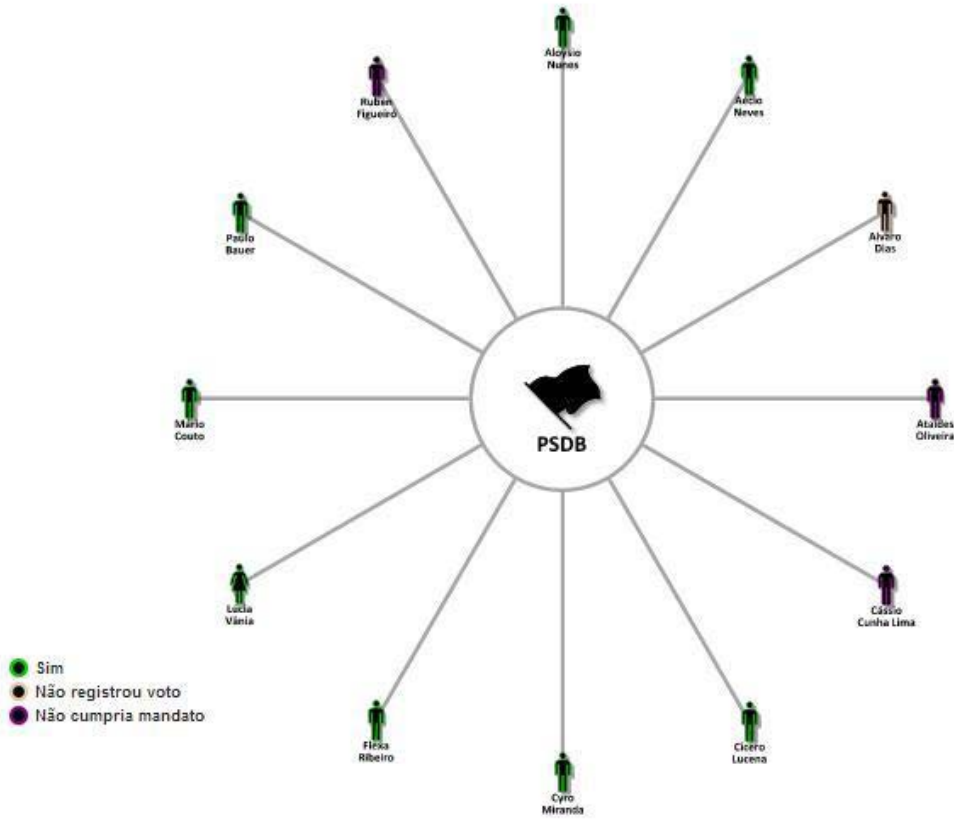
PLS nº 448/2011 - Emenda nº 13

PLS nº 448/2011 - Emenda nº 25

Sobre Contato

Infográfico

PLS 448/2011 - Emenda nº 13

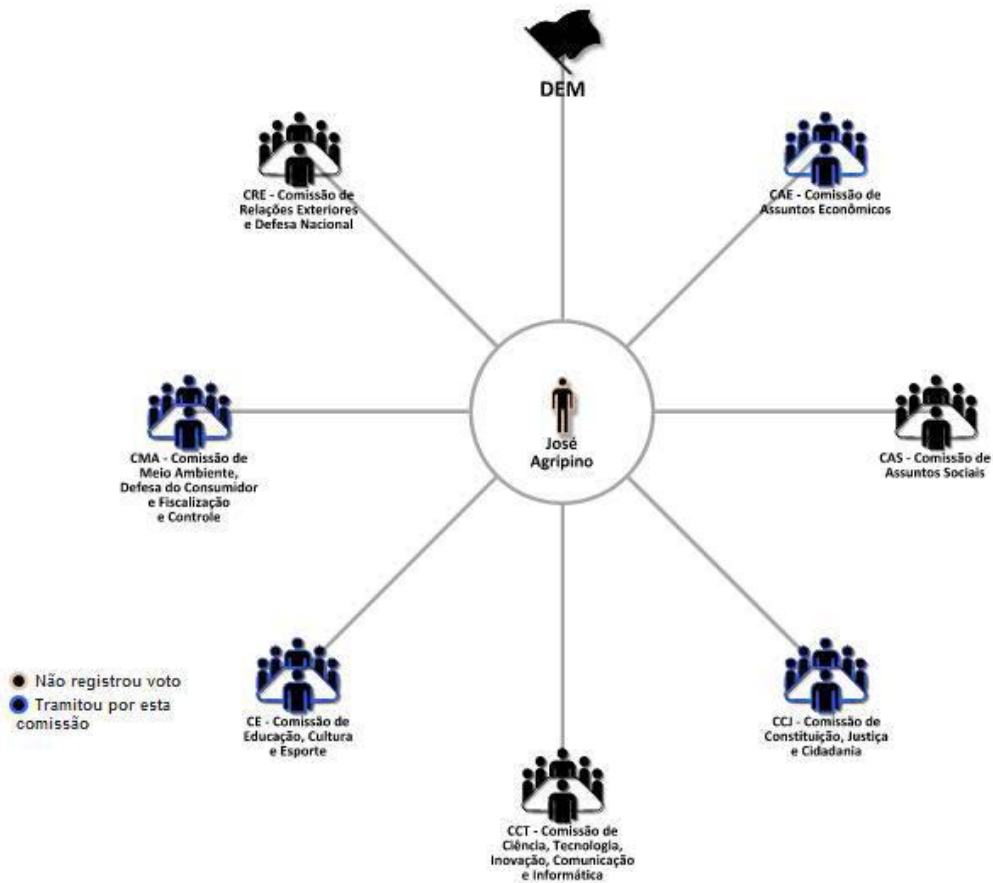


Redes Políticas - Senado

Sobre
Contato

Infográfico

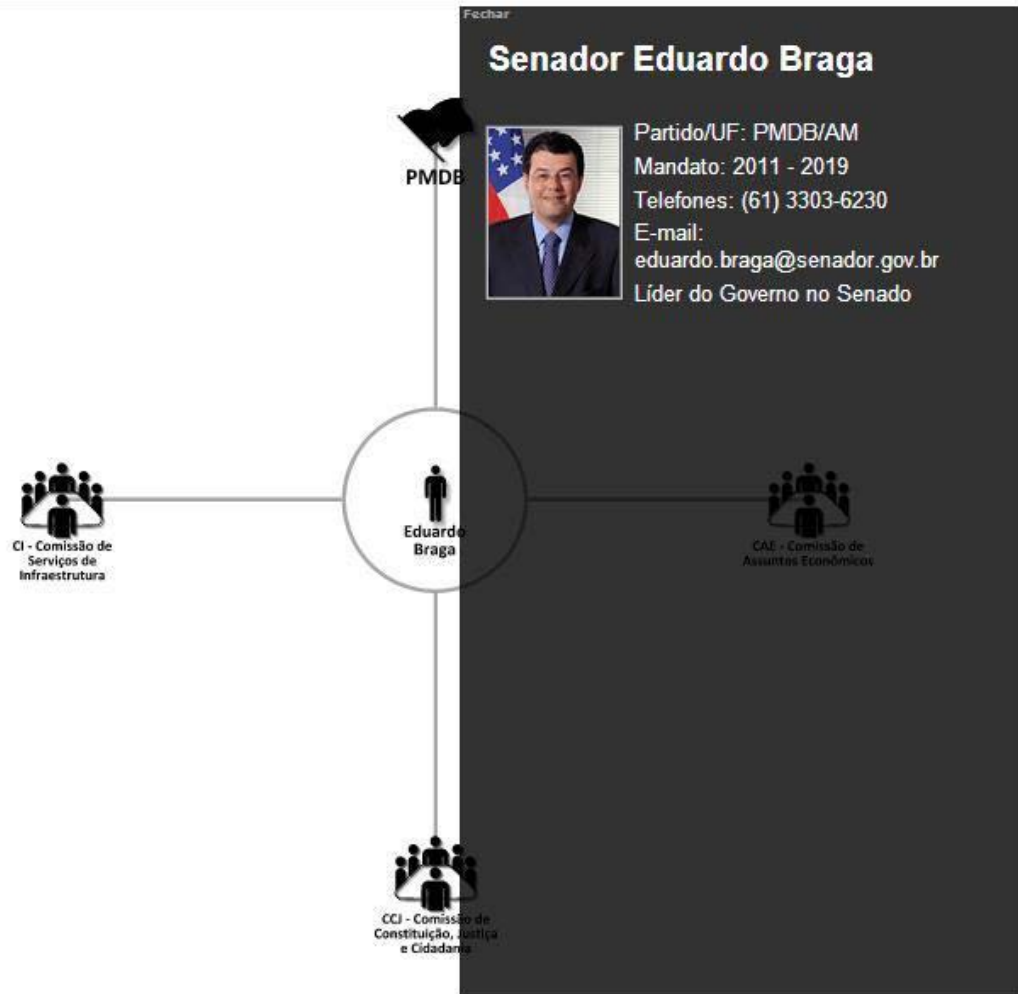
PLS 448/2011 - Emenda nº 25



Redes Políticas - Senado

Sobre
Contato

Infográfico



Redes Políticas - Senado

Sobre
Contato

Infográfico

PLS 448/2011 - Emenda nº 13

Fechar

Senador José Sarney



Partido/UF: PMDB/AP
Mandato: 2007 - 2015
Telefones: (61) 3303-3429/3430
E-mail: sarney@senador.gov.br

PMDB



Presidente