

# DISCURSO PRESIDENCIAL E GÊNERO: UMA ANÁLISE DAS MENSAGENS DE LULA E DILMA AO CONGRESSO NACIONAL (2002-2016)

Raquel Gomes Valadares<sup>1</sup>

Lucy Oliveira<sup>2</sup>

**RESUMO:** A representação política é também uma ação comunicacional. E por meio das mensagens emitidas pelos representantes é possível inferir agendas, intenções e posições e, em alguma medida, o impacto da representação descritiva sobre as ideias defendidas, revelando se há, de fato, importância da presença. Assim, neste artigo trabalhamos como a questão de gênero foi tratada nas mensagens de dois presidentes da República do Partido dos Trabalhadores (PT), Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, tomando como elemento de investigação a comunicação anual do Executivo ao Congresso Nacional. As mensagens dos dois presidentes analisados apresentaram uma dupla função: prestar contas do que foi realizado e indicar posições e prioridades. Para isto, como método de pesquisa, utilizou-se a análise de conteúdo com lexicometria e uso do software IRAMUTEQ; a análise do discurso presidencial por meio da lexicometria permitiu identificar tanto a ênfase dos presidentes sobre o tema, quanto as palavras de interesse em seu contexto. Buscou-se com isso compreender sobre a discussão de gênero no âmbito dos espaços de poder como um indicador de tomada de posição e confrontamento das desigualdades a partir da colocação na agenda de governo.

**PALAVRA-CHAVE:** Gênero. Discurso Presidencial. Mensagem ao Congresso

**Presidential discourse and gender: analysis of the messages of Presidents Lula and Dilma to the National Congress (2002-2016)**

**ABSTRACT:** The purpose of this research is to identify the public position of two presidents of the Republic, Lula and Dilma, regarding the gender issue, taking as an element of investigation the messages sent to the National Congress. The messages of the two presidents analysed had a dual function: to render accounts of what had been accomplished and to indicate positions and priorities. For this, as a research method, it was used the content analysis with lexicometry and use of the software IRAMUTEQ; the analysis of the presidential speech through lexicometry allowed to identify both the presidents' emphasis on the theme and the words of interest in its context. The aim was to understand the discussion of gender within the spaces of power as an indicator of position-taking and confrontation of inequalities from the placement on the government agenda.

**KEY WORDS:** Gender. Presidential Speech. Message to Congress.

<sup>1</sup> Raquel Gomes Valadares Mestranda em Ciência Política (PPGCP/UFBA), Cientista Social e Advogada, docente na Faculdade Independente do Nordeste (Fainor). E-mail [valadaresr@gmail.com](mailto:valadaresr@gmail.com);

<sup>2</sup> Lucy Oliveira Doutora em Ciência Política (PPGPol/UFSCar), professora de Ciência Política no Departamento de Ciências Sociais(DCSo/UFSCar) e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos (PPGPol/UFSCar). E-mail:[gosierra@ufscar.br](mailto:gosierra@ufscar.br)

**Discurso presidencial y género: un análisis de los mensajes de Lula y Dilma al Congreso Nacional (2002-2016)**

**RESUMEN:** La representación política es también una acción comunicativa. A través de los mensajes emitidos por los representantes es posible inferir agendas, intenciones y posiciones y, en cierta medida, el impacto de la representación descriptiva sobre las ideas defendidas, revelando si la presencia tiene, de hecho, relevancia. En este artículo analizamos cómo se abordó la cuestión de género en los mensajes de dos presidentes de la República pertenecientes al Partido de los Trabajadores (PT), Luiz Inácio Lula da Silva y Dilma Rousseff, tomando como fuente de investigación la comunicación anual del Poder Ejecutivo al Congreso Nacional. Los mensajes presentaron una doble función: rendir cuentas de lo realizado e indicar posiciones y prioridades. Como método de investigación se empleó el análisis de contenido con lexicometría, mediante el uso del software IRAMUTEQ. El análisis del discurso presidencial permitió identificar tanto el énfasis otorgado al tema como las palabras de interés en su contexto. Con ello se buscó comprender el debate sobre el género en los espacios de poder como indicador de toma de posición y de la lucha contra las desigualdades a partir de su inclusión en la agenda gubernamental.

**PALABRA CLAVE:** Género. Discurso presidencial. Mensaje al Congreso.

## 1. INTRODUÇÃO

A representação política é uma atividade política que passa pela atuação governamental/legislativa, pelo vínculo eleitoral, mas, também, se concretiza por meio da comunicação (Urbinati, 2006). Garcêz (2017) argumenta que quem representa “*fala em nome de*”, demonstrando como as atividades discursivas estão no cerne do conceito de representação. Ao longo do tempo, essa função pode ter se tornado mais ou menos relevante para e na delegação, autorização ou controle por parte dos representados. Mas, fato é que, nas democracias contemporâneas, com a diminuição do papel dos partidos como ordenadores das preferências e identidades dos eleitores e transformações nas relações políticas pelos meios de comunicação, a comunicação tem se tornado cada vez mais preponderante na representação política (Manin, 1995; 2013; Lavalle, Houtzager, Castello, 2006). Mesmo a responsividade, tão cara a visões mais formais da representação, ocorre por meio de processos comunicacionais, dado que o diálogo e a reciprocidade entre representante e representado é fundamental para ela (Coleman, 2005).

Assim, esta atividade comunicacional intrínseca à representação serve para diferentes propósitos: conectar-se ao eleitorado, prestar conta de suas atividades, assinalar preferências para outros *players*, melhorar sua reputação, construir apoios à agenda de política e é atravessada por aspectos partidários, ideológicos, posicionais, mas, também, por clivagens de gênero e raça. Considerando que a presença de mulheres na representação política é importante para fazer avançar pautas em torno da equidade de gênero (Phillips, 2001), este artigo buscou analisar como essa questão também é relevante na arena comunicativa da representação. Ou seja, quanto durante a comunicação política formal, mulheres representantes tratam de temáticas voltadas para a equidade de gênero.

Para tanto, escolhemos observar a comunicação da Presidência da República dado que, a partir de 2010, tivemos a primeira mulher eleita para a Presidência da República no país. E mais: Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT), é eleita substituindo um outro presidente do partido - Luís Inácio Lula da Silva - depois de ter atuado diretamente nos dois mandatos deste nas pastas de Minas e Energia (de 2003 a 2005) e da Casa Civil (de 2005 a 2010). Assim, tínhamos um caso *sui generis*: mandatos consecutivos do mesmo partido na Presidência da República, diferindo a liderança do governo em termos de gênero, o que nos permite um olhar mais

aprofundado sobre a importância da presença para a representação a partir da comunicação.

Cabe destacar que em ambos os governos houve avanços significativos em torno de políticas para mulheres. Para citar apenas alguns, destacamos a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres com status de ministério já no primeiro ano do governo Lula (2003) e a criação do Plano Nacional de Políticas para Mulheres, também no primeiro ano de mandato de Dilma (2011), além da composição ministerial de ambos os governos. A própria Dilma Rousseff fez parte desse quadro. Entretanto, estes presidentes diferem quanto ao gênero do Chefe do Executivo e, nesse sentido, buscamos investigar como a presença de uma mulher na Presidência da República poderia alterar a ênfase dos temas de gênero na comunicação presidencial.

Para a realização deste trabalho tivemos como foco as Mensagens Presidenciais ao Congresso, documento instituído constitucionalmente e que é apresentado anualmente pelo Executivo na sessão de abertura dos trabalhos legislativos (Brasil, 1988). Esse tipo de comunicação é comum em outros países e sistemas - como o "*State of the Union*", nos Estados Unidos, ou o "*Speech From the Throne*", no Reino Unido. Em geral, servem para informar ao parlamento a agenda política do governo e/ou os pontos considerados prioritários para o ano que se inicia. Para Jennings, Bevan e John (2011), esses discursos servem como estruturadores do jogo político vindouro e como forma de dar transparências aos planos do governo, reforçando o vínculo democrático e, também atando os governos aos compromissos e à agenda apresentados. Como um documento formal, obrigatório e existente em todos os anos, as mensagens permitem então comparar a ação comunicativa dos presidentes.

Ao todo, analisamos 14 mensagens dos dois presidentes - correspondentes aos anos de mandato de cada um - somando um total de 5.073 páginas. Para dar conta desse universo, optamos pela análise de conteúdo combinada com análise textual (Bardin, 2009; Krippendorff, 1997; Sampaio, Lycarião, 2021; Oliveira, 2024) com o uso do software IRAMUTEQ. O suporte computacional possibilitou a identificação e hierarquização das palavras de acordo com a frequência, relevância e relação em que aparecem nos textos, bem como a definição de classes semânticas estáveis (*clusters*) a partir dos quais pudemos verificar se houve ênfase em palavras ligadas ao feminino - "gênero" e "mulheres" - bem como se esta aparição era estatisticamente significativa.

Assim, este texto está dividido em 4 partes: na primeira discutiremos a compreensão de gênero relacionada ao debate de representação descritiva e presença, mobilizando duas autoras fundamentais: Hannah Pitkin (2006) e Anne Phillips

(2001; 2011). Na parte dois trataremos da comunicação presidencial como estratégia de ação política e representação dos chefes do Poder Executivo, e sua relevância para a governabilidade. Na seção seguinte apresentaremos a metodologia utilizada, bem como os dados e suas análises. Este trabalho encerra-se com as considerações finais.

## 2. GÊNERO, PRESENÇA E REPRESENTAÇÃO

O conceito de gênero é fundamental quando consideramos que os papéis de homens e mulheres são estabelecidos socialmente (Scott, 1995). Esse entendimento, que emerge como categoria a partir de 1980 para enfrentar o determinismo biológico relacionado ao tema, permite desvelar como a estrutura de relações sociais centrada na arena reprodutiva produz distinções, desigualdades e subordinações entre os corpos (Connell; Pearse, 2015). Assim, apesar do termo muitas vezes ser compreendido como sinônimo de *mujeres*, implica padrões e processos de corporificação social também das masculinidades considerando essencialmente uma conotação social e não biológica (Connell, 2016).

Scott (1995) aponta que o uso intencional de *gênero* substituindo a palavra *mujeres* serve também para dar uma conotação mais objetiva e neutra, integrando-se a terminologia científica com maior legitimidade. Marques e Silva (2017) apontam que esta definição reverberou ainda na formação das ideias políticas, dado que “políticas para mulheres” e “política de gênero” trazem postulações distintas.

Políticas para mulheres seriam aquelas que possuem a mulher como público alvo, porém não vê a relação entre os sexos como uma causa dos problemas. Tais políticas mantêm a mulher como a responsável pela família, casa e filhos, não garantindo a sua autonomia. As políticas de gênero, por sua vez, diferenciam a socialização feminina e masculina e engloba a construção social do que é ser mulher. Não focam apenas no problema, mas buscam o empoderamento e a autonomia das mulheres atendidas. Esses dois tipos de política não são excludentes, porém possuem diferentes abrangências (Marques; Silva, 2017, p. 35).

Pateman (1995), ao tratar do contrato sexual, explica como as desigualdades na divisão do trabalho nos espaços públicos e privados baseadas em papéis de gênero possuem efeitos políticos. A autora parte do contrato de casamento como elemento organizador da distribuição das tarefas de cuidado sobre os corpos e identidades femininas a ponto de gerar uma nova divisão social do trabalho - a divisão sexual.

Assim, o binômio subordinação-dominação é indissociável da esfera privada que, por sua vez, orienta quais corpos estariam indicados para atuar na esfera pública. Ainda sob à luz da teoria do contrato social, o estado de natureza estaria atrelado ao espaço privado, enquanto que a sociedade civil ao espaço público (Pateman, 1993). Isso se plasma em desigualdades de acesso à participação e ação política, transformando a democracia liberal num método insuficiente. Se existe uma relação de subordinação-dominação, ainda que entre indivíduos juridicamente livres, no âmbito privado, não há como ter igualdade no âmbito público.

A diferença sexual é uma diferença política; a diferença sexual é a diferença entre liberdade e sujeição. As mulheres não participam do contrato original através do qual os homens transformam sua liberdade natural na segurança da liberdade civil. As mulheres são o objeto do contrato. O contrato sexual é o meio pelo qual os homens transformam seu direito natural sobre as mulheres na segurança do direito patriarcal civil. (Pateman, 1993, p. 21)

Os corpos liberados a atuar e ocupar os espaços de poder no espaço público - os masculinos – possuem, de partida, mais possibilidades de atuação nas atividades políticas, com tempo e recursos livres (Biroli, 2018). Por isso, “*contar a história do contrato sexual é mostrar como a diferença sexual, o que é ser “homem” ou “mulher”, e a construção da diferença sexual enquanto diferença política são essenciais para a sociedade civil*” (Pateman, 1993, p. 34).

A partir disso, uma solução possível para enfrentar a desigualdade de acesso seria o incentivo da participação feminina a partir da ocupação de cargos de representação política formais. Decorre disso o conjunto de medidas políticas reais que são implementadas a partir da década de 80 em países por todo o mundo para ampliar a participação de grupos sub-representados nos Parlamentos e governos a partir de cotas de candidaturas ou de vagas. Essas iniciativas surgem no sentido de equilibrar o conjunto de forças no processo decisório e mitigar os efeitos das desigualdades anteriores à disputa eleitoral. Os espaços representativos deveriam - e passam a ser - ocupados por corpos femininos a partir de medidas que passam desde o incentivo informal de candidaturas de mulheres até regras formais sobre cotas e recursos de campanhas.

Essas ações em nível prático correspondem também a outra discussão importante sobre a representação política - a questão da representação descritiva e da presença. Pitkin (2006), ao tratar dos modelos descritivos e substantivos, aponta que a representação legítima e democrática ocorre pela ação

em si dos representantes e não necessariamente pelas características visíveis e corpóreas destas/es. A crítica tem sentido prático ao pensarmos que a estrutura social decorrente da generificação do trabalho não é reproduzida apenas por corpos masculinos, mas (re)transmitida socialmente e culturalmente de maneira estrutural por vários agentes.

Entretanto, Phillips (2001; 2011) ressalta que a conexão baseada apenas nas “ideias” - ou seja, entre as propostas dos representantes e os interesses dos seus representados - tem como consequência prática a falta de “presença” de mulheres nos espaços decisórios, o que reforça o problema que até então tenta-se contornar: da participação feminina na política. A autora defende a “importância da presença” ressaltando que a relação entre a experiência corpórea e as “ideias” é um mecanismo importante de tornar a representação justa e efetiva.

A autora não aponta a necessidade de uma “autenticidade pura” onde apenas a experiência legitime a possibilidade de discussão de temas relacionados aos grupos minoritários. Isso inviabilizaria qualquer debate entre diferentes e fecharia a representação democrática a um espaço confinado de prescrições prévias. Mas, aponta a necessidade que os grupos minoritários - e interessados nos seus temas - possam ter espaço de fala e representação próprios como forma de tornar legítimo o processo decisório.

Aqui, Phillips (2001) está no cerne da discussão sobre o pluralismo político e democracia e, por conseguinte, como a pluralidade de representação é legitimador de um regime que se queira democrático. Entretanto, defende a autora, esse pluralismo não pode estar apenas no âmbito das ideias, mas no exercício da representação por diferentes “corpos” e extratos sociais.

[...] a diferença tem sido percebida de um modo abertamente cerebral, como diferença de opiniões e crenças, e a ênfase resultante na política de ideias mostrou-se inadequada para os problemas da exclusão política. A diversidade que a maior parte dos liberais tem em mente é uma diversidade de crenças, opiniões, preferências e objetivos, que pode estar enraizada na variedade da experiência, mas é considerada, em princípio, desligável dela. (Phillips, 2001, p. 272-273)

Nesse sentido, a autora aborda que a congruência de pautas é insuficiente para superar os limites à democracia impostos pela concentração de cadeiras e espaços decisórios em representantes que corporificam apenas uma parte dos grupos sociais. Ela também plasma a insuficiência que a ampliação do acesso à direitos - como o voto - teve de,

historicamente, ser transformado em diversidade de representação.

Aqui, plasma-se então a relação entre presença, experiência e ideias. Ou seja, é necessário o aumento da participação de grupos minoritários para uma representação política legítima e possíveis resultados políticos justos.

A ideia do Estado neutro, acima dos interesses e dos conflitos particulares da sociedade civil é (...) um mito. (...) Se existem diferenças significativas de poder, recursos, acesso a informações e assim por diante, entre diferentes classes, grupos ou interesses, os procedimentos de tomada de decisão que são imparciais, no sentido de permitir igual oportunidade formal para que todos pressionem por seus interesses, geralmente produzirão resultados no interesse dos mais poderosos. (Young, 2012, p. 191)

O que as experiências reais nos apontam é que a representação substantiva de grupos subalternos - como mulheres, comunidade LGBTP+, negros - é mitigada quando há uma presença/representação concentrada nos atores políticos que estão em uma situação hierárquica de dominação frente a esses grupos.

É concebível que homens possam substituir mulheres quando o que está em questão é a representação de políticas, programas ou ideais com os quais concordam. Mas como um homem pode substituir legitimamente uma mulher quando está em questão a representação das mulheres per se? É concebível que pessoas brancas substituam outras, de origem asiática ou africana, quando está em questão representar determinados programas em prol da igualdade racial. Mas uma assembleia formada só por brancos pode realmente se dizer representativa, quando aqueles que ela representa possuem uma diversidade étnica muito maior? (Phillips, 2001, p. 273)

A política da presença, reivindicada por Phillips (2001) é a necessidade de desessencializar a noção de que todos os representantes - independente dos grupos de origem - serão responsivos com as camadas politicamente mais frágeis. Estes precisam estar nos espaços de poder, não como uma imagem simbólica, mas como presença real e com ações substantivas. Assim, a proposta é que a representação política só poderá ser justa se ocupando de ideias e da presença das pessoas que corporifiquem diversas perspectivas sociais.

Assim, nesta pesquisa nos coube perguntar o quanto a presença é suficiente para reverberar em ações comunicativas que tratem da equidade de gêneros entre os representantes do mais alto cargo do Executivo Nacional.

### 3. PRESIDÊNCIA, DISCURSO E GOVERNO

Como afirma Charaudeau (2006) o poder político está diretamente atrelado às relações humanas, numa relação de legitimidade, autoridade e dominação. É essa relação é intermediada, com o dissemos, tanto pela ação dos representantes (políticas propostas), quanto dos representados (voto e delegação). Mas também pelas mensagens que circulam entre os atores envolvidos na representação.

Estudos têm se dedicado a compreender as ênfases, os alcances e os efeitos do discurso na política e na representação pensando o Legislativo (Brasil; Capella, 2015; 2018) (Andrade; Brasil; Capella, 2022). Quando considerado o Executivo, é comum o diagnóstico de que a fala dos chefes de governo é um elemento muito relevante no processo decisórios e no agendamento do jogo político, quer seja em sistemas parlamentaristas ou presidencialistas (Jennings; Bevan; John, 2010) (Baumgartner; Jones; Bonafont, 2020) Reconhecendo a importância do âmbito comunicacional nas relações políticas do presidencialismo americano pós-1960, uma área inteira de estudos se firmou ao analisar a retórica presidencial como uma estratégia importante para conseguir sucesso da agenda governamental, mas também como forma de alterar o próprio exercício do poder do governo. Ao falar com o público em diversas arenas os presidentes chamam a atenção para os *issues* os quais trata, dando visibilidade e transferindo relevância política e social para estes, agendando o campo político e a opinião pública. É a partir do incremento do uso de aparições e discursos públicos pelos presidentes americanos ao longo do século XX que Ceaser, Thurow, Tulis, Bessette (2019), nomeiam o fenômeno de *Rhetorical Presidency*. Ou seja, o poder da Presidência garantido pelos recursos institucionais e políticos é agora incrementado e potencializado pela capacidade de influência sobre a opinião pública e habilidade de comunicação (WINDT JR. 1989).

No Brasil, a explicação do presidencialismo e do sucesso presidencial pós-1989 ignora de forma retumbante a importância da comunicação. Parece óbvio que num presidencialismo de governos de coalizão e com um sistema multipartidário o uso do discurso para organizar o processo decisórios e sinalizar suas preferências seja incipiente ou mesmo ausente. De fato, faz sentido não recorrer para a “força” do pronunciamento público quando é possível construir o consenso com o Congresso via partidos, lideranças, ministros, entre outros. E, mais ainda, quando o presidente controla poderes legislativos amplos (Shurgart; Carey, 1992).

Isto porque os governos de coalizão possuem uma tensão intrínseca entre o conjunto de forças que cooperaram na gestão, mas competem nas eleições, e, nesse cenário, o discurso presidencial pode trazer ainda mais resultados indesejados,

“forçando” acordos com o Legislativo, mas ruindo o próprio governo. Ao se dirigir diretamente à população para construir uma posição favorável no Legislativo em torno dos seus interesses, o presidente num governo de coalizão fragiliza o papel de articulação dos líderes partidários dentro do parlamento, podendo gerar resistência e, novamente, ruir os laços da cooperação.

Entretanto, ao presidente como um ator racional movido pela efetivação de suas políticas (Figueiredo, Canello; Vieira, 2012) (Diniz, 2005) e com poderes exclusivos sob seu controle, seria também duvidoso supor que ele abriria mão completamente da “força de seus discursos” para governar. Isso porque, mesmo com os amplos poderes de agenda e recursos institucionais e políticos, não há garantias de que a coalizão agirá como governo ou que as propostas de interesse do presidente sejam aprovadas sem alterações (Amorim Neto, 2006) (Freitas, 2014). Além disso, ter um alto custo não significa, necessariamente, que os discursos sejam um capital a ser abandonado. Exige, por sua vez, uma capacidade maior de cálculo sobre seus efeitos para indicar quando, sobre o quê e como usar essa estratégia.

Outro argumento provém da mesma contradição intrínseca aos governos de coalizão: a coordenação de atores para agirem coletivamente e não perseguirem, dentro do governo, apenas os seus interesses individuais. Para isso, o presidente pode ter que recorrer a estratégias que constrajam esses atores a agirem alinhados a seus interesses. E, como aponta Kornell (1993), mesmo em contexto de forte barganha e coordenação, os discursos modificam as condições de negociação, permitindo inverter situações desfavoráveis.

Oliveira e Conceição (2023) demonstram que, apesar de dispor de um grau considerável de poderes institucionais, os presidentes pós-1989 ampliaram suas estratégias comunicacionais para a população, se espalhando ainda no aumento das estruturas de comunicação pública federal, como a criação da Empresa Brasileira de Comunicação (EBC)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> A criação de uma agência de notícias do governo federal não é fato novo. A primeira foi instituída por Getúlio Vargas, ainda na década de 1930, durante o governo constitucional. Entretanto, é apenas com a redemocratização que a ampliação da estrutura de comunicação governamental se dá no país.

Quadro 1. Presidentes e formatos comunicacionais utilizados em seus respectivos mandatos

	COLLOR	ITAMAR	FHC	LULA	DILMA	TEMER	BOLSONARO
<b>Publicações Oficiais da PR**</b>	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim
N	0	0	0	0	0	0	0
<b>Mensagens Presidenciais ao Congresso</b>	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim
N	2	2	8	8	6	2	4
<b>Discursos de posse</b>	sim	sim	sim	sim	sim	-	sim
N	1	1	2	2	2	0	1
<b>Entrevistas</b>	-	-	-	sim	sim	sim	sim
N	0	0	0	860	298	209	83
<b>Discursos em atividades ***</b>	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim
N	170	78	1.489	2.142	958	408	611
<b>Programas de Rádio</b>	-	-	sim	sim	sim	-	-
N	0	0	269*	275	277	0	0
<b>Pronunciamentos</b>	-	-	-	-	-	-	sim
N	0	0	0	0	0	0	19

Fonte: Oliveira; Conceição, 2023.

Em suma, se por um lado, os recursos institucionais e políticos nos levam a crer que os presidentes no Brasil seriam dissuadidos a discursar, por outro, ao considerarmos o presidente como um ator racional que coordena um tipo de governo fundado nas contradições entre cooperação e desobediência, o uso desta estratégia se torna plausível e necessária à governabilidade.

Sobre a administração, destaca a figura do próprio Presidente e é lembrado que ele tem lugar proeminente na definição da agenda, especialmente em função das suas condições: recursos institucionais como o veto; recursos organizacionais por ter suas decisões mais unitárias que o Congresso; comando da atenção pública e, assim, pressionando para que sua agenda seja adotada; prerrogativa para nomear pessoas responsáveis por sua concepção de agenda; colocação de sua agenda para os

subordinados e definindo quais os assuntos que deveriam merecer a atenção (SOUZA, 2006, p. 81, 82)

Assim, observar a comunicação presidencial brasileira é importante para compreender a conformação da política - ou seja, dos processos de disputa entre grupos - e da governabilidade, e também para compreender quais os temas relevantes para aquele governo e seu chefe. É nesse sentido que entendemos também como assuntos mais polêmicos e voltados para as minorias poderiam ser mitigados nas falas públicas.

Considerando os dois presidentes analisados, ambos tiveram coalizões amplas, o que aumentava os custos de coordenação entre diferentes agendas, e enfrentaram legislaturas cada vez mais conservadoras, com uma representação feminina ainda pequena em ambas das casas se comparado a outros parlamentos na América Latina.

Tabela 1. Número de mulheres eleitas para o legislativo federal brasileiro

Ano	Câmara de Deputados	Senado
1990	29 (6,0%)	2 (6,0%)
1994	32 (6,0%)	4 (7,0%)
1998	29 (5,7%)	2 (7,0%)
2002	42 (8,0%)	8 (15,0%)
2006	46 (9,0%)	4 (15,0%)
2010	45 (9,0%)	7 (13,0%)
2014	51 (9,9%)	5 (18,5%)
2018	77 (15,0%)	12 (14,8%)
2022	91 (17,7%)	15 (18,5%)

Fonte: Brasil, 2022

Nesses casos, a nosso ver, haveria menos incentivos de tratar em suas agendas comunicacionais e públicos de temas relacionados à equidade de gênero. Em especial, naquelas comunicações enviadas diretamente ao Congresso. Assim, a relevância desta pesquisa se amplia ao reconhecer que haveria desincentivos institucionais e políticos para que os dois presidentes analisados falassem sobre equidade de

gênero em seus discursos. E se, de fato, isso se deu é o que apresentaremos nas seções que seguem.

#### 4. MATERIAL, MÉTODO E ANÁLISE DOS DADOS

A pesquisa utilizou a análise de conteúdo combinada com a análise textual como técnica de investigação (Oliveira; Vieira, 2024). A análise de conteúdo (AC) é utilizada em pesquisas das Ciências Políticas, Sociologia, Psicologia e Direito, entre outras áreas que lidam com material comunicacional, e tem múltipla aplicabilidade. Segundo Bardin (2002), o analista é como um arqueólogo, buscando por meio de vestígios (documentos) a manifestação do fenômeno, pois o dito e escrito oportunizam a investigação e análise. Atualizando sua abordagem, Sampaio e Lycarião (2021) apontam que a AC prescinde de várias etapas para garantir sua validade e reforçam a importância da replicabilidade das análises para a garantia da científicidade do método.

É neste sentido que Oliveira e Vieira (2024) descrevem como o viés do pesquisador pode ser mitigado ao utilizar a análise textual (AT) com ferramentas computacionais para auxiliar a inferência dos conteúdos pelo analista. Assim, Oliveira (2024) descreve 5 etapas necessária para o uso da AC combinada com a AT e é nesse sentido que organizamos a análise.

Assim, na primeira etapa deu-se a escolha de documentos e a definição das unidades de análise. Centramos a pesquisa nas mensagens ao Congresso, dado que essa comunicação com o Legislativo é anual e estabelecida constitucionalmente, por meio da qual Poder Executivo comunica a situação do país e quais as diretrizes precisam ser tomadas para que os objetivos do governo sejam atingidos<sup>4</sup>. Essas mensagens não constituem uma ação adstrita ao Brasil. Nos Estados Unidos e Inglaterra, por exemplo, também tem um rito de comunicação entre os poderes, que sinaliza a necessidade de ajustes entre as pautas, como também, pode indicar e iniciar embates e disputas de apoio nos jogos de poder.

Selecionados os documentos, estabelecemos um conjunto de palavras-chaves de interesse a serem investigadas e relacionadas com o tema, a saber: “gênero”, “mulher”, “mulheres”, “feminino”, “feminina”.

Todo o corpus textual passou pela etapa de preparação do material para processamento no software IRAMUTEQ, que permite a identificação do léxico de um determinado corpus, bem como a hierarquização das palavras, ocorrências, relações e relevância. Entretanto, para isso, é necessário retirar

<sup>4</sup> Pela tradição, o ministro chefe da Casa Civil é o responsável pelo encaminhamento da mensagem. Em 2003, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, pessoalmente cumpriu o protocolo de entrega; em 2011 e 2015, a presidente Dilma Rousseff, no início dos mandatos, também entregou pessoalmente as mensagens ao Congresso.

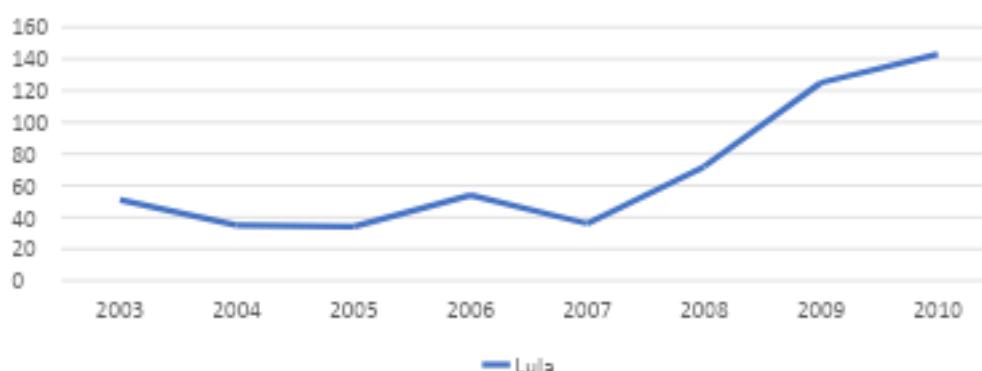
os caracteres não processáveis<sup>5</sup> de todo o texto, bem como conduzir a correção gramatical e uniformização de palavras sinônimas. Ao todo trabalhamos com 8 mensagens elaboradas por Lula e 6 por Dilma, num total de 14 mensagens, somando ao todo pouco menos de 2 milhões e 200 mil palavras.

As variáveis atribuídas a cada texto foram: número de entrada ( $n = 1$  a 14); presidente: 1 para Lula; 2 para Dilma; e ano da mensagem (2003 a 2016). A escrita das variáveis seguiu as recomendações de padrão do software e os textos foram coletados diretamente na biblioteca virtual da Presidência da República<sup>6</sup> de acesso público e irrestrito.

Seguimos então para a etapa da reestruturação analítica onde as análises do software são rodadas sobre o corpus textual. Começamos por uma análise descritiva da presença dos termos de interesse e suas frequências de forma isolada.

Os gráficos abaixo, auxiliam na demonstração da frequência da palavra *mulher* nas mensagens de Lula e Dilma ao longo dos anos. Nos primeiros anos do Governo Lula, a palavra mulher teve baixa frequência; apesar de ter uma frequência considerável em 2009 e 2010 (Gráfico 1). Já no governo Dilma, o termo teve uma ênfase mais uniforme ao longo dos anos, com destaque para 2012 e 2015 (Gráfico 2).

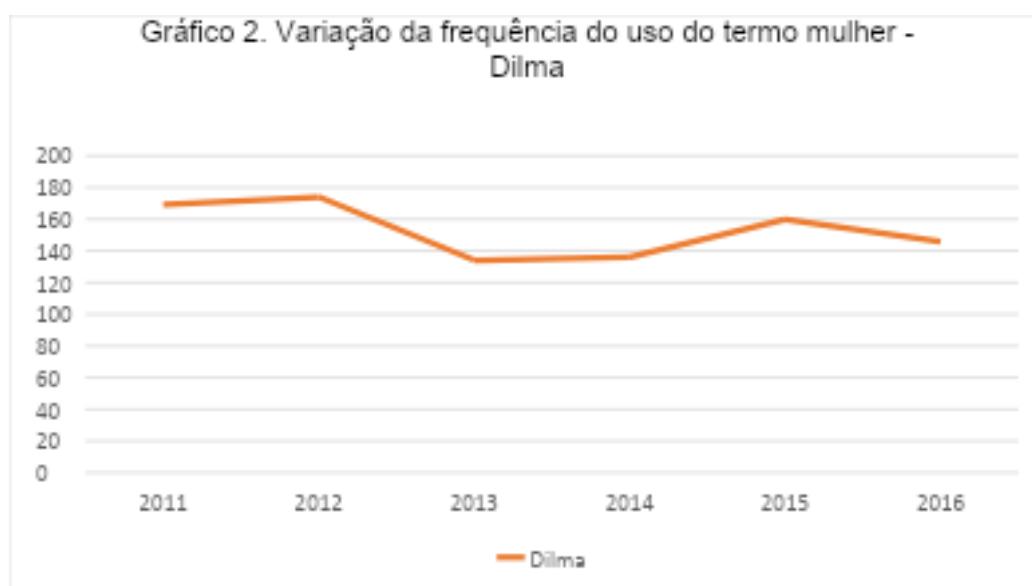
Gráfico 1. Variação da frequência do uso do termo *mulher* - Lula



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos pelo IRAMUTEQ

<sup>5</sup> Os termos considerados ativos compreendem substantivos, advérbios, adjetivos, pronomes, verbos e termos não referenciados, como “r”, sendo desconsiderados numerais, preposições, artigos, interjeições e conjunções.

<sup>6</sup> A biblioteca virtual pode ser acessada através do site: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes>. Apesar de serem disponibilizados no formato PDF (Portable Document Format) os arquivos correspondentes aos anos de 2004 (parte dele), 2009 (arquivo completo) e 2010 (parte dele) estavam no formato de imagens. Diante disso, foi necessário realizar a conversão do arquivo de imagem para texto, a fim de que fosse possível submetê-lo ao software de análise textual, vez que o IRAMUTEQ não analisa imagens

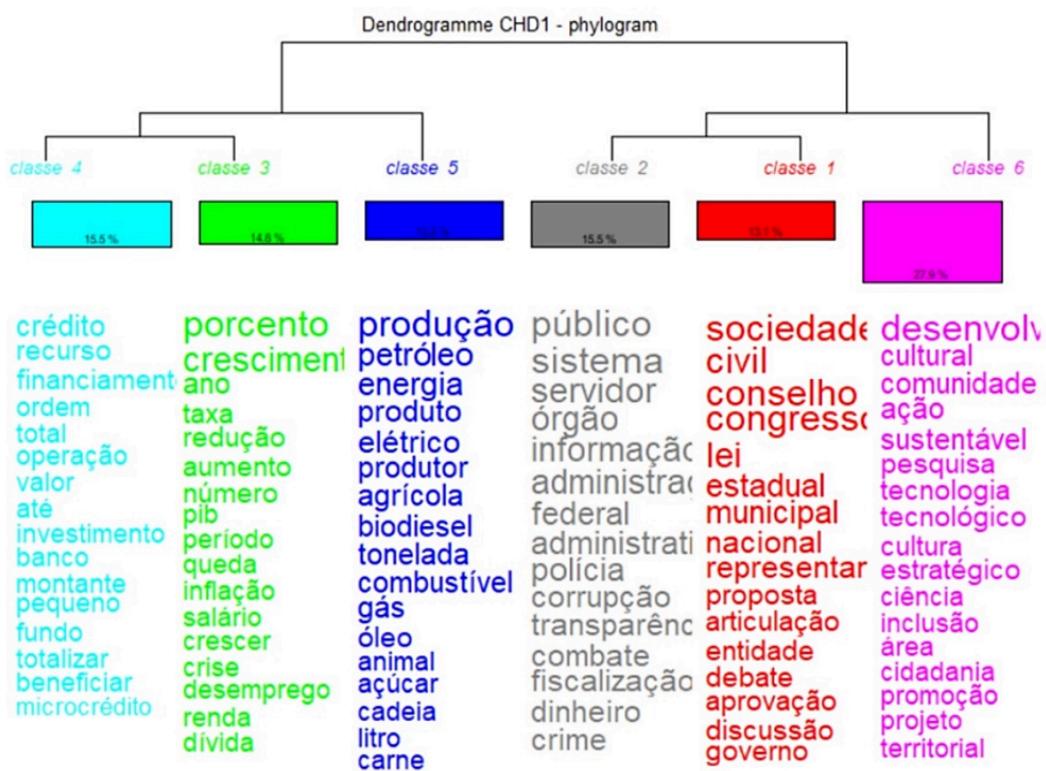


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos pelo IRAMUTEQ

Assim, a partir desse primeiro achado, investigamos como cada presidente se referiu ao tema “mulheres/gênero” a partir das palavras relacionadas a elas. Assim, seguimos com a Classificação Hierárquica Descendente (CHD), uma análise que permite identificar a relação das palavras entre si por meio de grupos estáveis (classes ou clusters) que apontam uma forte relação interna e uma baixa relação externa. Ou seja, quanto mais afastado um cluster está do outro, menores serão as relações entre eles. Quanto mais aproximados, maior a afinidade.

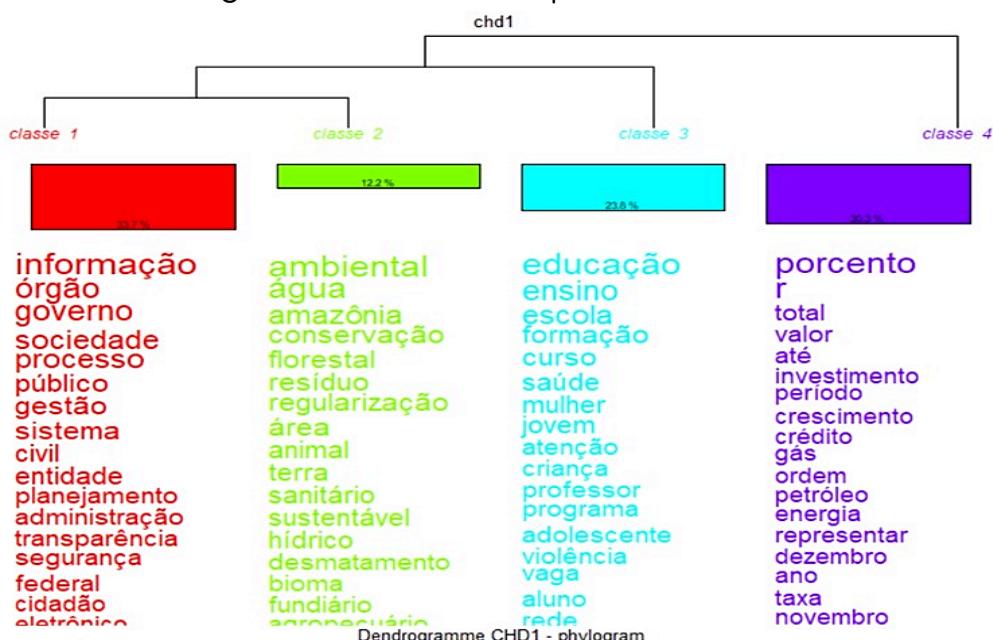
Nesse sentido, fizemos duas rodadas de testes. Na primeira, consideramos os discursos dos presidentes juntos – independente do ano – gerando o que chamamos de corpus total por presidente, descritos nas Figuras 1 (Lula) e 2 (Dilma) abaixo.

Figura 1. CHD do “Corpus Total Lula”



Fonte: Imagem gerada pelo software IRAMUTEQ

Figura 2. CHD do “Corpus Total Dilma”



Fonte: Imagem gerada pelo software IRAMUTEQ

A partir das ênfases identificadas por meio dos clusters de palavras vemos que, não considerar todos os discursos de Lula, o tema “mulher/gênero” não apareceu como um grupo relevante. Outras pautas como relações intragovernamentais (*Congresso, estadual, articulação, debate*), administração pública (*público, servidor, administrativo*), economia (*crescimento, taxa, número, crédito, recurso, banco, fundo*) e energia (*produção, petróleo, energia*) é que se destacaram mais fortemente.

Já na CHD das mensagens de Dilma (Figura 2) foram identificadas quatro classes semânticas, tendo na classe 3 o termo “mulher” na 7<sup>a</sup> posição de relevância, atrelado às palavras que remetem ao campo da educação e da saúde. Isso demonstra uma diferença importante entre os dois *corpus*. Nos trechos abaixo vemos como Dilma tratou de equidade de gênero mesmo em excertos nos quais aparecem o termo “mulher”.

Com o seu foco de atuação articulado em torno da autonomia e da igualdade, a Política para as Mulheres teve suas ações reorientadas em quatro grandes campos: i) autonomia econômica e social (trabalho, equipamentos sociais e desenvolvimento sustentável); ii) autonomia cultural (educação e cultura); iii) autonomia pessoal (saúde, sexualidade e direitos reprodutivos e enfrentamento à violência); e iv) autonomia política (participação das mulheres em espaços de poder e decisão). (BRASIL, 2012, p.204)

O crescente empoderamento da mulher, sua importância para a economia global e seu protagonismo nas mais diversas comunidades fazem com que a construção e a consolidação da equidade de gênero estejam no centro das políticas públicas. Em 2013, comemoramos dez anos de uma nova estrutura de coordenação das políticas para as mulheres, que deu maior visibilidade e força ao tema, possibilitando importantes avanços. (BRASIL, 2014, p.189 e 190)

Dentre as prioridades para 2015, estão: i) fortalecer as ações e estratégias do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e do Programa Mulher Viver sem Violência, garantindo maior capilarização das ações, ampliação, integralidade e humanização do atendimento a todas as mulheres; ii) dar continuidade à implementação das Casas da Mulher Brasileira nas demais capitais do País; iii) implementar os centros de fronteira seca nas dez cidades pactuadas; e iv) ampliar as unidades móveis de atendimento às mulheres do campo e da floresta, bem como de regiões metropolitanas. (BRASIL, 2015, p.188) A participação política das mulheres é um tema de fundamental importância, pois reverter a sub-representação das mulheres nos espaços de poder e

decisão é importante para a superação das desigualdades de gênero e raça. Para tanto, o Fórum Nacional de Instâncias de Mulheres de Partidos Políticos tem atuado para eliminar preconceitos e discriminações que levam as mulheres a se afastarem da política. (BRASIL, 2016, p.212)

Ressaltamos a importância da palavra *mulher*, por ser um dos termos eleitos para a observação, mas também como em ambos os presidentes o termo *gênero* não aparece com relevância estatística e representatividade, retomando a constatação de Marques e Silva (2017) que apontam que o uso do termo “mulher” no lugar de “gênero” em políticas públicas esvazia a discussão sobre a construção social das identidades, mas, por outro, contorna pontos de veto para o avanço de políticas públicas, aspecto que retomaremos nas considerações finais desse artigo.

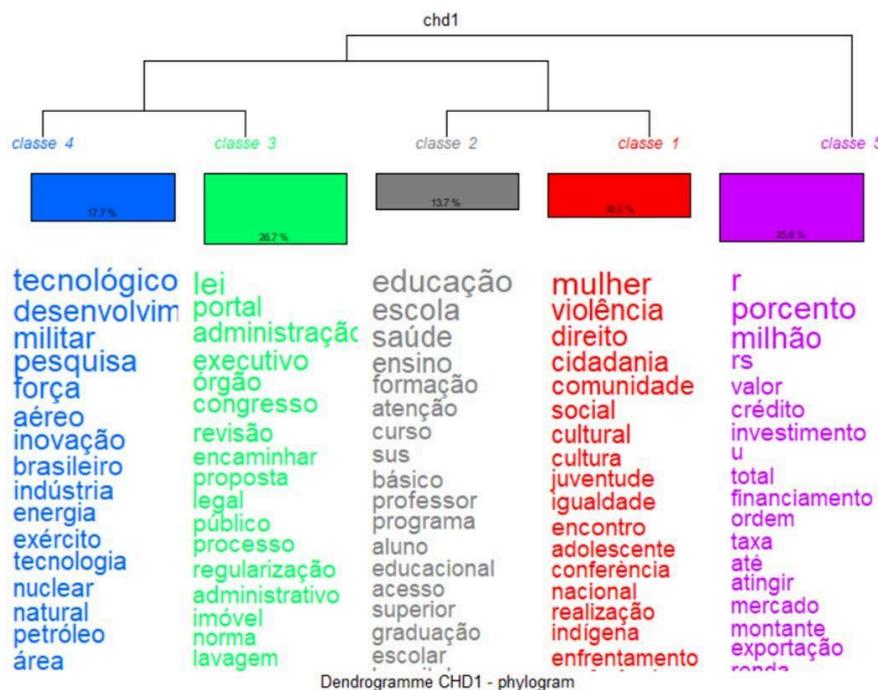
Assim, para verificarmos se esse resultado alteraria ao longo dos anos, rodamos a segunda etapa das análises – CHD's por ano de mandato. Com isso, verificamos que a palavra “mulher”, ausente na CHD do Corpus Geral de Lula, passa a ser relevantes em 2 dos 8 anos: em 2008 e 2010 (Figuras 3 e 4).

Figura 3. CHD das mensagens de Lula 2008



Fonte: Imagem gerada pelo software IRAMUTEQ

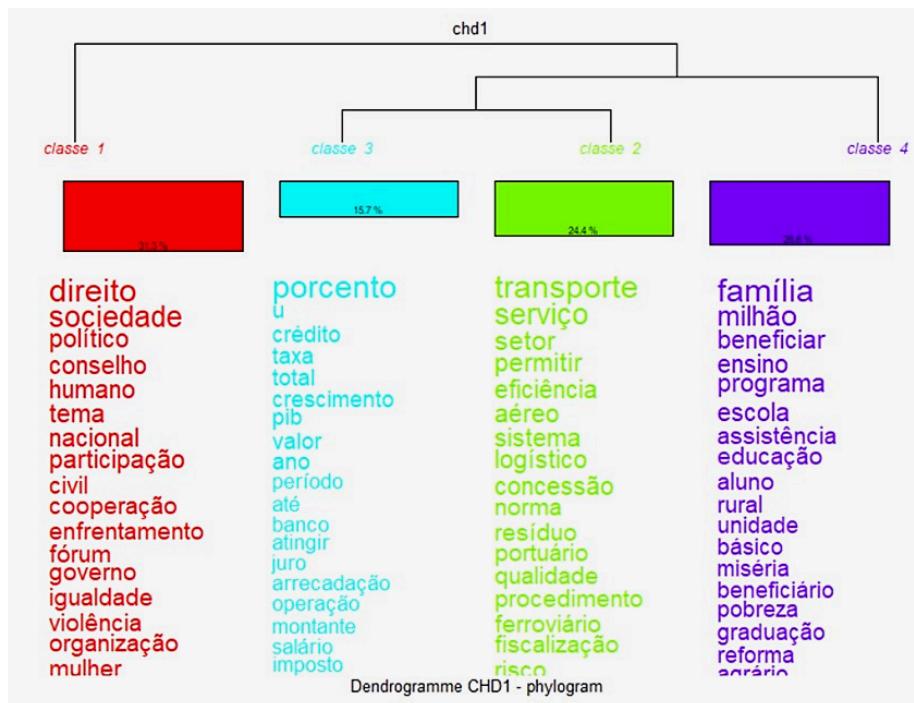
Figura 4. CHD das mensagens de Lula 2010



Fonte: Imagem gerada pelo software IRAMUTEQ

Já nos discursos de Dilma, em todos os anos de seu mandato, as palavras de interesse tiveram alguma relevância. Os detalhes nos resultados da CHD podem auxiliar na compreensão de que, ainda que o mandato tenha sido interrompido e a presidente tenha lidado com legislaturas mais conservadoras, Dilma manteve ênfase nas questões para e sobre as mulheres. Entretanto, novamente, “gênero” tem uma presença menor do que “mulher” – relevante em todos os anos. No exemplo abaixo destacamos o ano de 2012, onde a palavra mulher teve a melhor colocação, figurando na 17<sup>a</sup> posição do cluster classe 1 (figura 5).

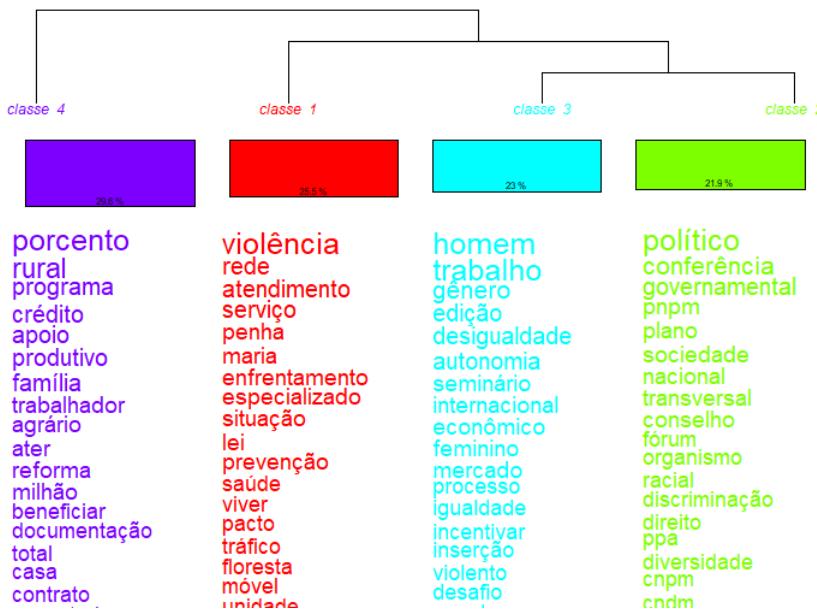
Figura 5. CHD das mensagens de Dilma 2012



Fonte: Imagem gerada pelo software IRAMUTEQ

Por fim, o software permitiu que um *subcorpus* de análise fosse construído, sobre o qual realizamos mais uma CHD centrada nos trechos onde apareceram o termo “mulher”, a fim de compreender a porosidade ou diversidade temática na qual o termo estava inserido. Diante disso, têm-se como resultado a figura 6 (Dilma), o *subcorpus* semelhante utilizando o discurso de Lula não foi possível, tendo em vista que esta não é uma palavra destacada na CHD.

Figura 6. CHD do subcorpus Mulher nas mensagens ao Congresso - Dilma



Fonte: Imagem gerada pelo software IRAMUTEQ

Cada classe enfatiza um assunto compreendido nessa análise como uma política setorial com um subgrupo temático. A classe 1 dá ênfase ao judiciário, justiça, crimes e violência, subgrupo violência doméstica e familiar; a classe 2 têm termos que possibilita classificar como política setorial sobre direitos civis, políticos, liberdades e minorias, subgrupo de participação e representação política. Os termos da classe 3 situam-se na política setorial direitos civis, políticos, liberdades e minorias, no subgrupo discriminação por gênero. A classe 4 refere-se a agricultura, pecuária e pesca, no subgrupo subsídios, seguros, e créditos da agricultura.

Embora têm-se ênfases distintas, tanto o discurso de Lula quanto o de Dilma aproximam-se quanto à abordagem; tratam com maior destaque sobre igualdade de gênero, direitos civis e políticos das minorias, segurança e justiça. Esse percurso metodológico permitiu não apenas quantificar termos, mas mapear os campos discursivos em que a pauta de gênero, no caso mulher, foi situada, evidenciando diferenças qualitativas na maneira como Lula e Dilma trataram o tema em suas comunicações institucionais.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória da representação política feminina no Brasil revela um desafio que não se encerra com o acesso formal aos espaços institucionais de poder. A presença de mulheres na política, embora crescente, ainda é marcada pela sub-representação e pela dificuldade de transformar

visibilidade em voz ativa e capacidade de agenda. Como demonstrado nesta pesquisa, não se trata apenas de contar mulheres em cadeiras legislativas ou cargos executivos, mas de compreender como sua presença altera, tensiona e potencializa o discurso político e a formulação de prioridades governamentais.

A análise dos discursos presidenciais evidencia que a representação política é também uma prática discursiva — uma arena simbólica em que se constrói (ou se oculta) a centralidade de certos temas, como a equidade de gênero. A diferença entre os discursos de Lula e Dilma, mesmo sendo ambos do mesmo partido, não se resume ao estilo de governar, mas expressa a força da presença enquanto categoria política. Dilma, ao ocupar a chefia do Executivo enquanto mulher rompeu uma lógica hegemônica de gênero na estrutura do poder nacional e inscreveu no discurso oficial do Estado a centralidade das mulheres como sujeitas políticas, mesmo que para isso diminuisse a presença do termo gênero.

Seguindo a perspectiva de Phillips (2001), que defende a política da presença como elemento indispensável à justiça representativa, é possível constatar que não basta a adesão a ideias progressistas em favor das mulheres. É preciso que mulheres estejam nos espaços de decisão para produzir deslocamentos reais nos modos de enunciar e formular políticas. Nesse sentido, Dilma Rousseff não apenas deu maior ênfase às pautas de gênero, mas também conferiu densidade política ao discurso da equidade, conectando temas como trabalho, violência, autonomia e participação à agenda oficial do governo.

Essa constatação reforça que a comunicação institucional não é neutra — ela sinaliza hierarquias simbólicas e revela o grau de comprometimento de um governo com a inclusão de grupos historicamente subalternizados. A ausência ou baixa frequência de termos como “gênero” ou “mulheres” nos discursos presidenciais não pode ser lida como mero acaso lexical, mas como reflexo de decisões políticas sobre o que merece ser enunciado, priorizado ou silenciado.

Portanto, o aumento do número de mulheres na representação política – quer seja no Legislativo ou no Executivo - deve ser acompanhado de um debate mais profundo sobre o tipo de representação que se deseja construir. Não se trata apenas de incluir mais mulheres, mas de garantir que sua presença resulte em discursos e políticas substantivas voltadas à transformação das estruturas de desigualdade. A representação democrática, para ser plena, exige mais do que diversidade de ideias: exige corpos presentes, falas plurais e enfrentamento das assimetrias que marcam o acesso ao poder.

## REFERÊNCIAS

AGUIRRE, P. R. Estudo de caso: o que Rafael Correa disse? Comparando a atenção política em 10 anos dos discursos do presidente equatoriano. Revista de Administração Pública 54 (6), 2020.

ANDRADE, M. P.; BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. Agenda governamental brasileira: discursos presidenciais e Mensagens ao Congresso (1995-2014). Agenda Política, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 280-306, 2022. DOI: 10.31990/agenda.2021.1.10. Disponível em:  
<https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/593>

BARDIN, L. Análise de Conteúdo. Lisboa: Edições 70, 2002

BAUMGARTNER, F.; JONES, B.; BONAFONT, L. C. Dinâmicas da agenda de políticas públicas na América Latina: oportunidades teóricas e empíricas. Revista de Administração Pública 54 (6), 2020.

BEVAN, S.; PALAU, A. O Comparative Agendas Project na América Latina: dados e codificação. Revista de Administração Pública 54 (6), 2020.

BIROLI, F. Gênero e desigualdades: limites da democracia no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 05 de outubro de 1988. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: fevereiro de 2022.

\_\_\_\_\_. Mais Mulheres na Política. Procuradoria Especial da Mulher. Secretaria da Mulher. Senado Federal. Câmara dos Deputados. Brasília, DF, 2015. Disponível em:  
<https://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria/proc-publicacoes/2-a-edicao-do-livro-mais-mulheres-na-politica> Acesso em: fevereiro de 2022.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. TSE Mulheres 2022. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/> Acesso em: junho de 2025.

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. Agenda-setting: mídia e opinião pública na dinâmica de políticas públicas. *Revista Compolítica*, v. 8, n. 1, p. 123-146, 2018.

\_\_\_\_\_. A trajetória dos estudos sobre a agenda de políticas públicas. *Revista de Ciência Política Teoria & Pesquisa*. Vol. 24, n. 2, p. 4-17, jul./dez. 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.4322/tp.24211>

CEASER, J.; THUROW, G.; TULIS, J.; BESSSETTE, J.. The rise of the rhetorical presidency. *Presidential Studies Quarterly*, vol. 11, núm. 2., 2019. Disponível em: <https://nationalsecurity.gmu.edu/wp-content/uploads/2019/03/Rhetorical-Pr esidency.pdf>

CHARAUDEAU, P. O discurso político. In: EMEDIATO, Wander; MACHADO, Ida Lúcia; MENEZES, William (Orgs.) *Análise do discurso: gêneros, comunicação e sociedade*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

COLEMAN, S. New mediation and direct representation: reconceptualizing representation in the digital age. *New Media & Society*, v. 7, n. 2, p. 177-198, 2005. DOI: 10.1177/1461444805050745.

CONNELL, R. Gênero em termos reais. São Paulo: nVersos, 2016.

CONNELL, R.; PEARSE, R. Gênero: uma perspectiva global. São Paulo: nVersos, 2015.

JENNINGS, W.; BEVAN, S.; JOHN, P. The agenda of British government: The speech from the throne, 1911-2008. *Political Studies*, 59(1), 74-98, 2011.

KRIPPENDORFF, K. Metodología de análisis de contenido: teoría y práctica. Buenos Aires: Paidós, 1997.

LAVALLE, A.G; HOUTZAGER, P; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Revista Lua Nova*. São Paulo, 2006, n. 67, p. 49-103.

LIMONGI, F. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos*, São Paulo, v. no 2006, n. 76, p. 17-41, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/n76/02.pdf>

MARQUES, E. E. A.; SILVA, S. de A. M e. Programa Mulher, Viver Sem Violência: Uma Análise de sua Implementação a Partir da Casa da Mulher Brasileira e de Entidades Parceiras. In: *Revista Estudos de Administração e Sociedade* v.3, n.2, Set. Dez. / 2017.

OLIVEIRA, L.; DINIZ, S. Discurso presidencial e agenda retórica no presidencialismo de coalizão brasileiro. *Anais do VIII COMPOLÍTICA, GT Comunicação e democracia*, Brasília, 2019.

OLIVEIRA, L; CONCEIÇÃO, L. R. Rhetorical Presidency no Brasil pós-1989. In: 47º Encontro Anual da ANPOCS. Unicamp. 2023. Disponível em: <https://www.encontro2023.anpocs.org.br/arquivo/download/public?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyl7czozNToiYToxOntzOjEwOijJRF9BUlFVSVZPljtzOjQ6ljg0MDAiQ30iO3M6MToiaCI7czozMjoIUmQ3OGI4OGJjZDBmYWVlYThhNTZkYWU2MGJkNjJmODAiO30%3D>

ONU. Mujeres con cargos ministeriales, 2020. Disponível em <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2020/Women-in-politics-map-2020-es.pdf>

PATEMAN, C. O contrato sexual. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

PITKIN, Hanna. Representação: palavras, instituições e ideias. In: Lua Nova, São Paulo. V. 67. 2006. p. 15-47

PHILLIPS, A. De uma política de ideias a uma política de presença? Revista Estudos Feministas, Florianópolis, 2001, vol.9 (2), pp. 268 – 288.

\_\_\_\_\_. O que há de errado com a democracia liberal? In: Revista Brasileira de Ciência Política, número 6, Brasília, dezembro 2011.

SCOTT, J.. Gênero: uma categoria útil para a análise histórica. Recife: SOS Corpo, 1995.

SILVA, D. A. da. Noites de junho (ou da rhetorical presidency da presidente Dilma Rousseff na gestão externa da apreensão dos acontecimentos brasileiros de junho de 2013). Nueva Época, México, núm. 44, 2018.

SOUZA, L. M. de. A agenda e as agendas no Brasil. Cronos, Natal-RN, v. 7, n. 1, p. 79-101, jan./jun. 2006. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/cronos/article/view/3190>. Acesso: abril de 2022.

SHUGART, M. S; CAREY, J. M. Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

TULIS, J.; MUIRHEAD, R. The rhetorical presidency: Nova Edição. Princeton: Princeton University Press, 2017.

URBINATI, N. (2006), “O que torna a representação democrática?”. *Lua Nova*, 67:191-228. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200007>.