

# OPINIÃO PÚBLICA

ISSN 0104-6276

R  
E  
V  
I  
S  
T  
A  
  
D  
O  
  
C  
E  
S  
O  
P

Vol. 17, nº 1



**CENTRO DE ESTUDOS  
DE OPINIÃO PÚBLICA**

**Conselho Orientador**

Marcus Faria Figueiredo  
(IUPERJ)  
Antônio Flávio Pierucci  
(FFLCH - USP)  
Carlos Eduardo Meirelles Matheus  
(PUC - SP)  
Fernando Antônio Lourenço  
(IFCH - UNICAMP)  
Hélgio Trindade  
(NUPERGS- UFRGS)  
Leandro Piquet Carneiro  
(FFLCH - USP)  
Mauro Francisco Paulo  
(Inst. DATAFOLHA)  
Márcia Cavallari Nunes  
(IBOPE)  
Ney Lima Figueiredo  
(CEPAC)  
Örjan Olsén  
(Analítica Consultoria)  
Rachel Meneguello  
(IFCH - UNICAMP)  
João Francisco Meira  
(Instituto Vox Populi)  
José Roberto Rus Perez  
(FE - UNICAMP)  
Maria Inês Fini  
(FE - UNICAMP)  
Gustavo Venturi  
(Criterium Pesquisas)  
Valeriano Ferreira Mendes da Costa  
(IFCH - UNICAMP)

**Direção**

Rachel Meneguello

**Equipe de Projetos Permanentes**

Fabíola Brigante Del Porto  
Rosilene Sydney Gelape

**Estagiários**

Joel Cirilo Júnior  
Luciana de Farias  
Fernanda M. de Moraes Sarmento

**Secretaria Geral**

Lais Helena Cardoso C. de Oliveira

**OPINIÃO PÚBLICA  
Vol. 17, Nº 1, Junho, 2011**

**Conselho Editorial:**

Amaury de Souza  
(IDESP)  
Antônio Lavareda  
(MCI)  
Carlos Vogt  
(IEL e LABJOR - UNICAMP)  
Charles Pessanha  
(IUPERJ)  
Fábio Wanderley Reis  
(DCP - UFMG)  
Frederick Turner  
(University of Connecticut, EUA;  
Universidad de San Andrés, Ar.)  
Juarez Rubens Brandão Lopes  
(IFCH - UNICAMP, FFLCH - USP)  
Leôncio Martins Rodrigues  
(IFCH - UNICAMP, FFLCH - USP)  
Lúcia Avelar  
(DCP - UNB)  
Nelly de Camargo  
(IA - UNICAMP)  
Nelson do Valle Silva  
(LNCC - CNPq; IUPERJ)  
Ruy Martins Altenfelder Silva  
(Instituto Roberto Simonsen - FIESP)

**Comitê Editorial:**

Leandro Piquet Carneiro  
(FFLCH - USP)  
Márcia Cavallari Nunes  
(IBOPE)  
Marcus Faria Figueiredo  
(IUPERJ)  
Rachel Meneguello  
(IFCH e CESOP - UNICAMP)

**Editora Responsável:**

Rachel Meneguello

**Editora Assistente:**

Fabíola Brigante Del Porto

**Produção Gráfica:**

Luciana de Farias

Apoio:



Ministério  
da Educação

Ministério da  
Ciência e Tecnologia



Opinião Pública é publicada pelo CESOP desde 1993 e está aberta a propostas de artigos e colaborações que deverão ser submetidas ao Conselho Editorial.

Os artigos assinados são de responsabilidade de seus autores, não expressando a opinião dos membros do Conselho Editorial ou dos órgãos que compõem o CESOP.

ISSN 0104-6276

Publicação Indexada no  
Sociological Abstracts;  
HAPI (Hispanic American  
Periodicals Index);  
IBSS (International Bibliography  
of the Social Sciences);  
Data Índice - IUPERJ;  
HLAS (Handbook of Latin  
American Studies); Portal  
QUÓRUM de Revistas  
Iberoamericanas;  
SciELO ([www.scielo.br/op](http://www.scielo.br/op)) e  
Red ALyC ([www.redalyc.com](http://www.redalyc.com))

**Centro de Estudos de  
Opinião Pública**

Universidade Estadual  
de Campinas  
Cidade Universitária  
"Zeferino Vaz"  
IFCH/CESOP  
Rua Cora Coralina s/n  
Campinas - São Paulo  
CEP: 13083-896  
Tel: (55-19) 3521-7093  
Tel/Fax: (55-19) 3289-4309  
e-mail: [opcesop@unicamp.br](mailto:opcesop@unicamp.br)  
[cesop@unicamp.br](mailto:cesop@unicamp.br)

Home Page:

<http://www.cesop.unicamp.br>

Tiragem  
300 exemplares

# OPINIÃO PÚBLICA

Junho de 2011

Vol. 17, nº 1

ISSN 0104-6276

## SUMÁRIO

	<i>Pág.</i>
<i>Ainda conectado: o PT e seus vínculos com a sociedade</i> Oswaldo Amaral	01
<i>Redesenhando o Mapa Eleitoral do Brasil: uma proposta de reforma política incremental</i> Octavio Amorim Neto Bruno Freitas Cortez Samuel de Abreu Pessoa	45
<i>Political Science contra a democracia: a formação de uma tradição</i> Álvaro Bianchi	76
<i>O uso do HGPE como recurso partidário em eleições proporcionais no Brasil: um instrumento de análise de conteúdo</i> Emerson Urizzi Cervi	106
<i>Corrupção e reforma institucional no Brasil, 1988-2008</i> Sergio Praça	137
<i>Participação política, efeitos e resultados em políticas públicas: notas crítico-analíticas</i> Alexander Cambraia N. Vaz	163
<i>Reconhecimento e (qual?) deliberação</i> Ricardo Fabrino Mendonça	206
<i>As Conferências Públicas Nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do Governo Federal (2003-2010)</i> Viviane Petinelli	228
<b>TENDÊNCIAS Encarte de Dados</b> Editores de Opinião Pública	251



OPINIÃO PÚBLICA  
Campinas  
Vol. 17, nº 1 p.01-269  
Junho de 2011  
ISSN 0104-6276



OPINIÃO PÚBLICA/ CESOP/ Universidade Estadual de Campinas –  
vol. 17, nº 1, Junho de 2011 – Campinas: CESOP, 2011.  
Revista do Centro de Estudos de Opinião Pública da Universidade  
Estadual de Campinas.

Semestral

ISSN 0104-6276

1. Ciências Sociais 2. Ciência Política 3. Sociologia 4. Opinião Pública  
I. Universidade de Campinas II. CESOP

# *Ainda conectado: o PT e seus vínculos com a sociedade*

---

---

**Oswaldo Amaral**

Departamento de Relações Internacionais  
Escola Superior de Propaganda e Marketing

---

---

**Resumo:** objetivo deste trabalho é mostrar que o Partido dos Trabalhadores (PT) continua mantendo vínculos sólidos com a sociedade civil organizada e a atrair filiados, apesar das transformações pelas quais passou a partir da segunda metade da década de 1990, especialmente sob aspecto ideológico-programático. A partir da análise de dados sobre os filiados e a organização partidária, bem como de *surveys* realizados com os delegados petistas reunidos em encontros nacionais entre 1997 e 2007, mostramos que o PT continua permeável à participação de atores da sociedade civil organizada assim como teve um crescimento significativo no número de membros durante os anos do governo Lula.

**Palavras-chave:** Partido dos Trabalhadores; organização partidária; partidos políticos; bases partidárias.

**Abstract:** The main aim of this paper is to show that the Workers' Party (PT) continues to be strongly attached to civil society organizations and capable of attracting members after a series of programmatic and ideological changes in the last 15 years. Through the evaluation of membership and organizational data and also the analysis of surveys conducted among PT's delegates between 1997 and 2007, we show that the party still has strong connections to civil society organizations and increased significantly its number of members during Lula's government.

**Keywords:** Workers' Party; party organization; political parties; party bases

## **Introdução<sup>1</sup>**

A formação do Partido dos Trabalhadores (PT) esteve diretamente ligada a atores da sociedade civil organizada, como sindicalistas, militantes de grupos de esquerda e líderes de movimentos populares urbanos e membros das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). Em que pesem as especificidades da formação do partido nas unidades da Federação (UFs), há praticamente um consenso na literatura a respeito da forte vinculação da agremiação com movimentos sociais nos seus primeiros anos, o que levantou a curiosidade de muitos analistas dado que o PT conseguiu canalizar, no plano institucional, uma série de demandas políticas reprimidas de diferentes atores sociais em um contexto mais amplo de crise de representação vivida pelos partidos políticos, especialmente na Europa Ocidental (LAWSON e MERKL, 1988; KATZ, MAIR et al, 1992). Esse foi um dos elementos que levaram autores como Meneguello (1989) e Keck (1991) a qualificar o PT como uma novidade na política brasileira.

O objetivo geral deste trabalho é mostrar que o PT continua mantendo vínculos sólidos com a sociedade civil organizada e a atrair filiados, apesar das transformações pelas quais passou a partir da segunda metade da década de 1990, especialmente no aspecto ideológico-programático. Como objetivos específicos, buscamos desvelar algumas importantes transformações e no perfil social das lideranças petistas na organização partidária interna, como a maior capilarização de suas estruturas. Com isso, procuramos trazer mais elementos para o estudo da organização interna dos partidos no Brasil, uma área sub-representada na Ciência Política nacional (NICOLAU, 2010), em que pesem os recentes esforços de Roma (2006), Ribeiro (2008), Braga (2008) e Amaral (2010). As hipóteses que norteiam este artigo são as de que o partido continua permeável à participação de atores da sociedade civil organizada, capaz de atrair filiados, e apresenta um padrão de alteração entre suas lideranças causado, em parte, pela ampliação da inserção do PT na política institucional a partir da década de 1990.

Trabalhamos com dois conjuntos de indicadores empíricos. O primeiro deles envolve o número de filiados ao PT e de Diretórios Municipais (DMs) e Comissões Provisórias Municipais (CPMs) ao longo do tempo<sup>2</sup>. O segundo, envolve dados de

---

<sup>1</sup> Este artigo é uma versão alterada de um capítulo da tese de doutorado “As transformações na organização interna do Partido dos Trabalhadores entre 1995 e 2009”, defendida no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) em dezembro de 2010. Uma versão preliminar deste texto foi apresentada no VI Congresso do Ceisal, em Toulouse, em julho de 2010. Agradeço a Rachel Meneguello, Maria do Socorro Braga, André Singer, Leôncio Martins Rodrigues, Valeriano Costa, Flavia Freidenberg, Margarita Batlle e ao parecerista de *Opinião Pública* pelas críticas e sugestões.

<sup>2</sup> Demos preferência, aos dados fornecidos ou publicados pelo PT, e não aos disponíveis no Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Essa opção deu-se pelo fato de os números do TSE serem, muitas vezes, superestimados, pois os partidos não contam com um controle rígido daqueles que já se desligaram das

surveys realizados pela Fundação Perseu Abramo (FPA) e pelo autor com as lideranças petistas em Encontros (ENs) e Congressos Nacionais (CNs) do partido em 1997, 1999, 2001, 2006 e 2007.

O artigo está organizado em três partes, determinadas de acordo com os objetivos enunciados e a partir da compreensão, acompanhando Alcántara Saez e Freidenberg, de que desvelar as características da base de filiados e dos grupos que compõem um partido político constitui elemento fundamental para entendermos sua organização interna (2003, p. 16). Na primeira parte, o foco está na base de filiados do partido e na estrutura de incentivos que determinou as transformações dessa base. Damos especial atenção às regras de filiação, à política de captação de novos membros e às mudanças institucionais, assim como ao contexto político mais amplo que contribuíram, ainda que de maneira indireta, para as alterações identificadas. Na segunda, nos concentramos nos dados sobre a liderança petista, no seu perfil social e nas suas relações com os movimentos e as organizações sociais. Ao final, concluímos o artigo privilegiando a articulação entre os resultados encontrados e a literatura em torno dos modelos partidários e sobre o PT, em especial os trabalhos de Meneguello (1989), Keck (1991), Novaes (1993), Rodrigues (1997), Ribeiro (2008) e Hunter (2007; 2010).

### **A base de filiados**

Em março de 1982, logo após o enorme esforço para a regularização do partido, uma circular da então Secretaria de Filiação e Nucleação (SFN) do PT estabeleceu metas bastante ambiciosas quanto ao recrutamento de filiados: atingir 1 milhão de membros e organizar o partido em pelo menos 40% dos municípios de cada estado até julho daquele ano; fazer com que os diretórios estaduais assumissem a tarefa de filiação e organizar um balanço da situação organizacional do partido em cada UF (KECK, 1991, p. 127-128). Os dados da Tabela 1, que contempla a evolução no número de filiados ao longo do tempo, e os dados da Tabela 2, que demonstra a evolução do número de DMs, indicam que o partido levou mais de 20 anos para alcançar os objetivos estabelecidos pela SFN.

---

agregações e não apresenta um número preciso de desfiliações, conforme exigido pela lei nº 9096/95 (a introdução de um sistema eletrônico, o Filiaweb, a partir de 2009, tende a reduzir essas discrepâncias). Além disso, o PT realizou um recadastramento dos seus filiados entre os anos de 2001 e 2003 e considera como membros apenas as pessoas que possuem registro no Cadastro Nacional de Filiados e são portadoras da carteira de identificação do partido. Isso explica também porque decidimos realizar análises mais detalhadas com os números de filiados apenas a partir de 2003. Como reconhece a própria Secretaria de Organização (Sorg) do partido, os números a partir desse ano apresentam um maior grau de confiabilidade. Com relação aos dados sobre os DMs e CPMs, a lógica se mantém. A partir do processo de recadastramento de filiados, o PT também teve como descobrir a real dimensão da sua capilaridade organizativa.

A análise dos dados sobre a evolução dos filiados ao longo do tempo evidencia a dificuldade de interiorização e implantação do PT em todos os estados do país, um processo que só se concluiu na primeira década do século XXI. Nesse caso a evolução do número de filiados mostra um processo de expansão da base petista durante os anos 1980 e o início dos anos 1990. No início da década passada, porém, a agremiação realizou um processo de recadastramento de seus membros e considerou como filiados, em 1999 e 2001, aqueles que efetivamente participaram dos processos decisórios do partido. Em 1999, participaram dos encontros de base 212.320 membros do partido e, em 2001, participaram do primeiro Processo de Eleições Diretas (PED) 227.461 filiados. Concluído o processo de recadastramento, em 2003, o partido contabilizava 419.941 membros. Desde houve uma grande expansão na base de filiados petista concentrada nos anos de 2003/2005 e 2006/2008, quando o partido passou a contar com 840.108 e 1.387.682 membros, respectivamente, superando a barreira de mais de 1% do eleitorado (1,06%) e transformando-se no segundo partido com o maior número de filiados no Brasil, atrás apenas do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)<sup>3</sup>. Sobre esse crescimento acelerado nos últimos anos, apresentaremos algumas explicações mais adiante.

Como notou Ribeiro (2008, p. 246), os dados por estado apresentam uma grande heterogeneidade, com algumas UFs mostrando sempre taxas de Filiados por Mil Eleitores (FPME) acima da média nacional, como o Acre e o Rio Grande do Sul, o que demonstra as especificidades de implantação do partido segundo os grupos que organizaram o PT em cada estado (KECK, 1991, p. 117). No entanto, quando olhamos para os dados organizados de maneira a avaliar a distribuição dos filiados petistas entre as regiões do país, algumas alterações importantes devem ser destacadas (Gráfico 1). Até meados dos anos 1990, o PT apresentava uma concentração de filiados muito grande na região Sudeste (em torno de 60%), enquanto a região era responsável por cerca de 45% do eleitorado nacional. Essa sobrerrepresentação pode ser explicada pelo próprio processo de formação do partido e seus grupos de origem, em especial os membros de movimentos populares urbanos e sindicalistas. A partir de 1993, identificamos um processo de desconcentração dos filiados que só foi concluído em 2008, quando o PT atingiu uma distribuição de membros entre as regiões muito próxima da configuração do eleitorado brasileiro. A proporção de filiados no Sudeste caiu para cerca de 40% em 1999 e se manteve assim até 2010. Na segunda metade da década de 1990, as regiões Sul e Centro-Oeste foram as que apresentaram maior crescimento, passando a contar, em 2001, com 21,1% e 11,4% dos filiados petistas, enquanto eram responsáveis por 15,7% e 6,7% do eleitorado nacional, respectivamente. O

---

<sup>3</sup> Segundo o TSE, o PMDB contava, em dezembro de 2009, com cerca de 2 milhões de filiados. Dados disponíveis em: <http://www.tse.gov.br>. Acesso em 20 de fevereiro de 2010.

crescimento no Centro-Oeste foi puxado pelo aumento significativo no número de membros no Mato Grosso do Sul, que, mesmo durante o processo de recadastramento de filiados, manteve altas taxas de Filiados por Mil Eleitores em comparação com os outros estados. A transformação do partido naquele estado com a maior taxa de FPME coincide com as administrações de Zeca do PT entre 1999 e 2006. Na região Sul, o Rio Grande foi o polo de expansão do partido, como já havia notado Singer (2001). A região Nordeste, que ostenta o segundo maior colégio eleitoral do país, foi sistematicamente sub-representada dentro do PT até o ano de 2006, quando apresentou um forte crescimento em relação às outras regiões. Em 2008, passou a contar com 26% dos filiados e 27,1% do eleitorado nacional, especialmente impulsionada pelo aumento nas taxas de FPME no Ceará, na Bahia, no Maranhão, em Pernambuco e no Piauí.

A análise do número de filiados nas grandes cidades e capitais brasileiras (Gráfico 2) também apresenta dados importantes. Consideramos grandes cidades aquelas com mais de 200 mil eleitores em 2008 e, para efeito de comparação, mantivemos o mesmo grupo de 80 municípios (G-80) para a agregação dos dados relativos a 2006 e 2004. Os dados mostram que o PT não é mais um partido com membros concentrados apenas em grandes centros urbanos, como afirmaram Keck (1991, p. 128) e Meneguello (1989, p. 80) ao analisarem os dados dos filiados relativos ao estado de São Paulo nos anos 1980. Em 2004, o G-80 contabilizava 41,6% dos filiados e 37,1% dos eleitores brasileiros. Em 2006, a proporção permaneceu praticamente inalterada e, em 2008, as capitais e as cidades com mais de 200 mil eleitores contavam com 39,3% dos filiados ao partido e os mesmos 37,1% do eleitorado nacional. O cruzamento desses números com as ondas de expansão descritas anteriormente nos leva concluir que, entre 2006 e 2008, o crescimento do número de filiados ao PT deu-se em maior intensidade nos municípios com menos de 200 mil eleitores. Embora não tenhamos dados relativos ao número de filiados por município nos anos 1990, há evidências de que esse processo de expansão organizativa rumo ao interior tenha se acelerado a partir da segunda metade daquela década: entre 1993 e 2000, a porcentagem de municípios em que o PT estava organizado cresceu de cerca de 40% para mais de 70%, atingindo, em 2009, quase 100% (Tabela 2). O crescimento na proporção de cidades com vereadores petistas ilustra bem o aumento da penetração do partido no interior do país. O PT elegeu, em 1996, vereadores em 21% das cidades brasileiras e, em 2008, obteve representantes em 47% dos municípios. Apesar de mais competitivo nos pequenos municípios, o PT ainda está longe de rivalizar com o PMDB, que elegeu vereadores em 72% das cidades brasileiras nas últimas eleições locais<sup>4</sup> de 2008.

---

<sup>4</sup> Dados obtidos em Ribeiro (2008, p. 249) e no TSE. Dados disponíveis em: <http://www.tse.gov.br>. Acesso em 20 de novembro de 2010.

Os dados permitem traçar um interessante quadro das alterações pelas quais passou o PT no que toca à sua base de filiados. O partido que chega ao final dos dois primeiros mandatos do presidente Lula é mais nacional, menos concentrado nos grandes centros urbanos e apresentou um crescimento, entre 2003 e 2009, de 191,7% na taxa de FPME, enquanto o índice de filiados por eleitor no Brasil manteve-se praticamente inalterado, em torno de 9,5%<sup>5</sup>. Embora com indicadores distintos, nossa análise confirma as realizadas por Singer (2010) e Venturi (2010), que apontam a acentuada interiorização e nacionalização do PT durante o governo Lula. Nosso objetivo agora é exhibir algumas explicações para essas transformações.

---

<sup>5</sup> Dados retirados do TSE e referentes aos filiados em outubro de 2002 e dezembro de 2009. Disponíveis em: <<http://www.tse.gov.br>>. Acesso em: <20 de fevereiro de 2010>.

**Tabela 1**  
**Número de filiados e taxa de filiados por mil eleitores (FPME) (1981-2010), por UF**

	Fil. 1981	FPME /81	Fil. 1984	FPME /84	Fil. 1993	FPME /93	Fil. 2001	FPME /01	Fil. 2003	FPME /03	Fil. 2005	FPME /05	Fil. 2006	FPM E/06	Fil. 2008	FPME /08	Fil. 2010	FPME/ 10
AC	822	7,1	1264	10,9	2300	9,7	1631	4,9	1863	5,1	3738	9,6	4422	11,2	6125	13,8	6129	13,6
AM	1904	3,5	2134	3,9	5385	5,4	2173	1,5	3446	2,3	7168	4,3	8434	4,9	15531	8,1	15533	8
AP			501	7,2			1291	5,2	2706	9,2	6902	21	6885	20,5	12318	32,1	12318	31,4
PA	8000	5,3	8044	5,3	14400	5,5	8953	2,7	17599	4,9	26263	6,6	27042	6,7	60251	13,3	60767	13,2
RO	415	1,8	1437	6,2	9520	14,4	1309	1,6	4068	4,6	6188	6,5	6684	6,9	9741	9,5	9755	9,4
RR							161	0,9	406	1,9	972	4,5	1048	4,8	1445	5,8	1445	5,7
TO					4031	6,5	1548	2,1	3079	3,9	7124	8,5	7427	8,8	12460	13,5	12543	13,7
<b>N</b>	<b>11141</b>	<b>4,4</b>	<b>13380</b>	<b>5,3</b>	<b>35636</b>	<b>6,6</b>	<b>17066</b>	<b>2,4</b>	<b>33167</b>	<b>4,3</b>	<b>58355</b>	<b>7</b>	<b>61942</b>	<b>7,3</b>	<b>117871</b>	<b>12,5</b>	<b>118490</b>	<b>12,3</b>
AL	1553	2,1	860	1,2			2130	1,4	3454	2,2	6570	3,7	6609	3,7	8163	4,1	8164	4,1
BA	5000	1,2	11730	2,8	42000	6,3	9853	1,2	18835	2,2	39357	4,4	41049	4,6	76555	8,4	76960	8,3
CE	5000	2	7579	3	4530	1,2	8857	1,9	13964	2,9	28794	5,6	33461	6,4	70297	12,5	70374	12,3
MA	4000	2,8	1394	1			2932	0,9	4988	1,5	12100	3,2	12648	3,4	27026	6,5	27026	6,5
PB	3500	2,7	5172	4,1	7349	3,7	6810	3,1	12642	5,5	23358	9,5	23201	9,3	29822	11,2	29821	11,2
PE	4500	1,8	8147	3,2			9570	1,8	14490	2,7	32746	5,8	35728	6,3	94784	15,6	94784	15,5
PI	3200	3,3	3315	3,4	7000	4,5	4004	2,4	5775	3,1	11677	5,9	13149	6,5	26929	12,3	26968	12,3
RN	1500	1,6	2738	2,9	5578	3,8	2013	1,1	3566	1,9	6111	3	6220	3,1	9677	4,5	9688	4,4
SE	800	1,7	1236	2,6	3260	3,7	2439	2,2	4236	3,7	11121	9	11815	9,4	17065	12,5	17065	12,4

	Fil. 1981	FPME /81	Fil. 1984	FPME /84	Fil. 1993	FPME /93	Fil. 2001	FPME /01	Fil. 2003	FPME /03	Fil. 2005	FPME /05	Fil. 2006	FPME /06	Fil. 2008	FPME /08	Fil. 2010	FPM E/10
<b>NE</b>	<b>29053</b>	<b>1,9</b>	<b>42171</b>	<b>2,8</b>	<b>69717</b>	<b>2,9</b>	<b>48608</b>	<b>1,6</b>	<b>81950</b>	<b>2,7</b>	<b>171834</b>	<b>5,2</b>	<b>183880</b>	<b>5,5</b>	<b>360318</b>	<b>10,2</b>	<b>360850</b>	<b>10,1</b>
DF			2200	3	6972	7,8	6440	5	8640	5,6	25991	17,1	26129	16,5	34803	20,9	34803	19,9
GO	5600	2,7	7752	3,8	16350	6,5	5487	1,7	8085	2,4	17399	4,8	18537	5	28632	7,4	28630	7,3
MS	2000	2,7	741	1	4727	4,2	10525	7,9	15004	10,6	35537	23,8	36234	23,9	42939	26,6	42910	26,1
MT			2573	4,4	4000	3,3	3482	2,1	6911	4	15062	8,2	15685	8,4	23417	11,8	23461	11,6
<b>C</b>	<b>7600</b>	<b>2,2</b>	<b>13266</b>	<b>3,9</b>	<b>32049</b>	<b>5,6</b>	<b>25934</b>	<b>3,5</b>	<b>38640</b>	<b>4,8</b>	<b>93989</b>	<b>11,1</b>	<b>96585</b>	<b>11,2</b>	<b>129791</b>	<b>14,2</b>	<b>129804</b>	<b>13,9</b>
ES	5000	5,1	4693	4,8	1138	0,7	3534	1,7	5430	2,5	9565	4,3	9915	4,3	17289	7,1	17305	7
MG	30000	4,4	23387	3,4	70000	6,9	26656	2,2	50849	4	85250	6,4	86402	6,5	125562	8,9	125712	8,9
RJ	32000	5,2	30890	5	55000	6,3	10265	1	31142	3	64962	6,2	65766	6,1	116872	10,4	117305	10,3
SP	64064	4,9	93626	7,1	200000	10,1	47351	1,9	78789	3,1	194459	7,2	196597	7,1	298653	10,2	299305	10,1
<b>SE</b>	<b>131064</b>	<b>4,8</b>	<b>152596</b>	<b>5,6</b>	<b>326138</b>	<b>8,1</b>	<b>87806</b>	<b>1,8</b>	<b>166210</b>	<b>3,3</b>	<b>354236</b>	<b>6,7</b>	<b>358680</b>	<b>6,6</b>	<b>558376</b>	<b>9,8</b>	<b>559627</b>	<b>9,7</b>
PR	7000	1,7	12215	2,9	3068	0,6	10338	1,6	27185	4,1	51066	7,4	51656	7,4	65501	9	65620	8,9
RS	20000	4,6	19529	4,5	51297	8,5	29754	4,2	55820	7,6	80713	10,7	81320	10,7	114304	14,4	114499	14,4
SC	5072	2,4	6870	3,2	15551	5,2	7955	2,2	16969	4,4	29915	7,5	30390	7,5	41521	9,5	41686	9,5
<b>S</b>	<b>32072</b>	<b>3</b>	<b>38614</b>	<b>3,6</b>	<b>69916</b>	<b>4,8</b>	<b>48047</b>	<b>2,8</b>	<b>99974</b>	<b>5,6</b>	<b>161694</b>	<b>8,7</b>	<b>163366</b>	<b>8,7</b>	<b>221326</b>	<b>11,3</b>	<b>221805</b>	<b>11,2</b>
<b>Total</b>	<b>210930</b>	<b>3,6</b>	<b>260027</b>	<b>4,4</b>	<b>533456</b>	<b>5,9</b>	<b>227461</b>	<b>2,1</b>	<b>419941</b>	<b>3,6</b>	<b>840108</b>	<b>6,9</b>	<b>864273</b>	<b>7</b>	<b>1387682</b>	<b>10,6</b>	<b>1390821</b>	<b>10,5</b>

Fontes: Boletim Nacional do PT e Secretaria de Organização (Sorg) do PT.

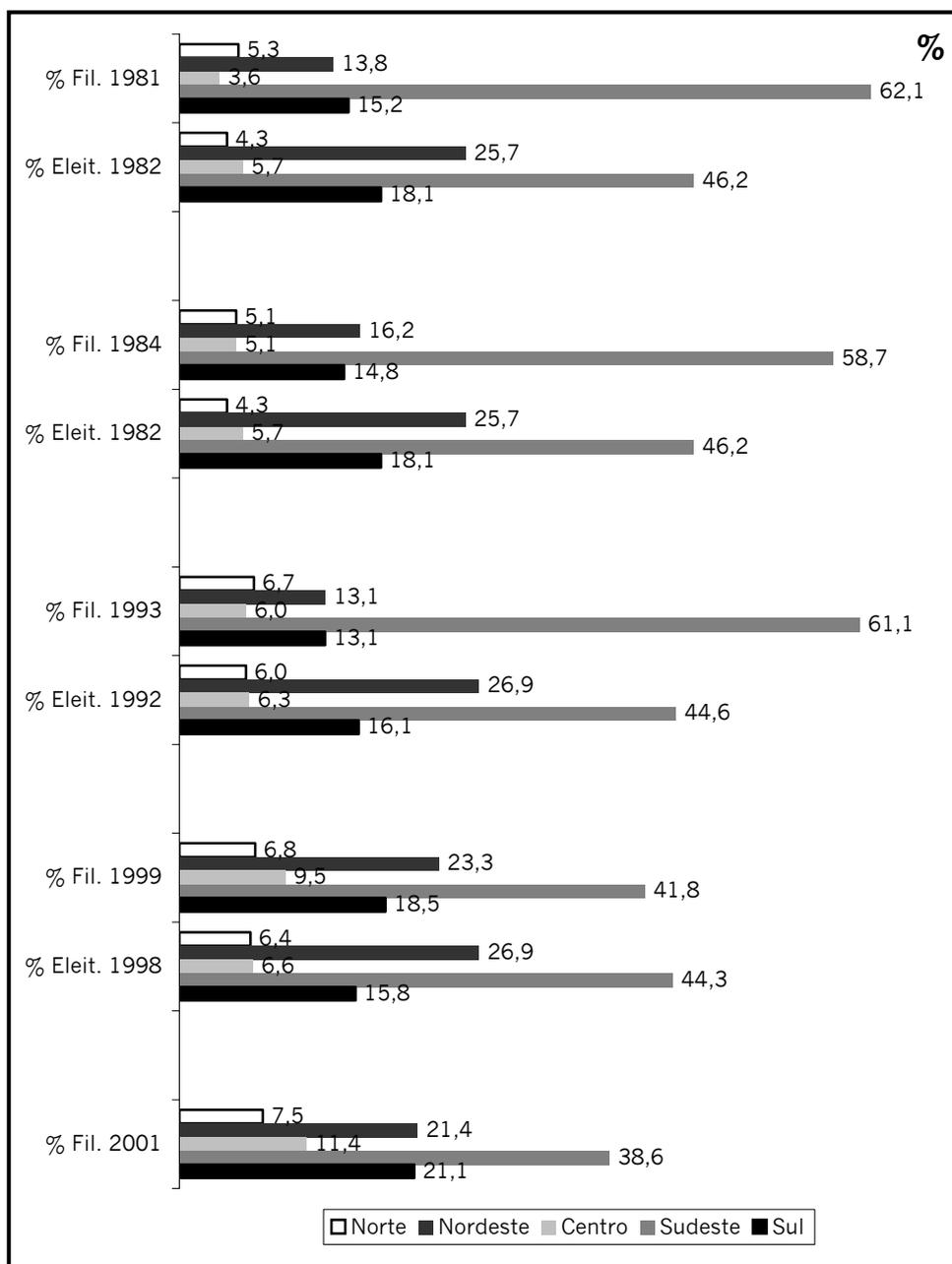
**Tabela 2**  
**Capilaridade organizativa do PT (2003-2009), por UF**

	2003					2005					2009				
	Mun.	DMs	% DMs	CPMs	% PT Org	Mun.	DMs	% DMs	CPMs	% PT Org	Mun.	DMs	% DMs	CPMs	% PT Org
AC	22	19	86,4	3	100	22	19	86,4	3	100	22	21	95,4	1	100
AM	62	36	58,1	15	82,3	62	38	61,3	24	100	62	56	90,3	2	93,5
AP	16	14	87,5	1	93,8	16	13	81,2	3	100	16	15	93,7	1	100
PA	143	91	63,6	46	95,8	143	91	63,3	52	100	143	134	93,7	9	100
RO	52	41	78,8	11	100	52	41	78,8	11	100	52	45	86,5	6	98,1
RR	15	5	33,3	2	46,7	15	5	33,3	10	100	15	13	86,7	2	100
TO	139	42	30,2	66	77,7	139	42	30,2	79	87	139	76	54,7	60	97,8
<b>Norte</b>	<b>449</b>	<b>248</b>	<b>55,2</b>	<b>144</b>	<b>87,3</b>	<b>449</b>	<b>249</b>	<b>55,4</b>	<b>182</b>	<b>96</b>	<b>449</b>	<b>360</b>	<b>80,2</b>	<b>81</b>	<b>98,2</b>
AL	102	44	43,1	4	47,1	102	44	43,1	49	91,2	102	63	61,8	35	96,1
BA	417	190	45,6	170	86,3	417	190	45,6	170	86,3	417	333	79,9	82	99,5
CE	184	112	60,9	46	85,9	184	110	59,8	73	99,4	184	149	81	29	96,7
MA	217	76	35	67	65,9	217	76	35	67	65,9	217	150	69,1	48	91,2
PB	223	81	36,3	56	61,4	223	81	36,3	112	86,5	223	148	66,4	46	87
PE	184	100	54,1	36	73,5	184	100	54,3	37	74,4	184	149	81	34	99,4
PI	224	117	52,5	55	77,1	224	118	52,7	99	96,9	224	193	86,2	29	99,1
RN	167	43	25,7	42	50,9	167	43	25,7	101	86,2	167	95	56,9	40	80,8
SE	75	47	62,7	17	85,3	75	47	62,7	25	96	75	74	98,7	1	100
<b>Nordeste</b>	<b>1793</b>	<b>810</b>	<b>45,2</b>	<b>493</b>	<b>72,7</b>	<b>1793</b>	<b>809</b>	<b>45,1</b>	<b>733</b>	<b>90,6</b>	<b>1793</b>	<b>1354</b>	<b>75,5</b>	<b>344</b>	<b>94,7</b>
GO	246	171	69,5	60	93,9	246	172	69,9	74	100	246	160	65	86	100
MS	77	70	90,9	7	100	78	69	88,5	8	98,7	78	74	94,9	4	100
MT	142	70	49,3	38	76,1	141	67	47,5	70	97,2	141	132	93,6	7	98,6
<b>Centro</b>	<b>465</b>	<b>311</b>	<b>66,9</b>	<b>105</b>	<b>89,5</b>	<b>465</b>	<b>308</b>	<b>66,2</b>	<b>152</b>	<b>98,9</b>	<b>465</b>	<b>366</b>	<b>78,7</b>	<b>97</b>	<b>99,6</b>

ES	78	50	64,1	24	94,9	78	49	62,8	29	100	78	57	73,1	20	98,7
MG	853	435	51	279	83,7	853	417	48,9	410	96,9	853	737	86,4	65	94
RJ	92	62	67,4	28	97,8	92	62	67,4	30	100	92	81	88	9	97,8
SP	645	328	50,9	244	88,7	645	313	48,5	311	96,7	645	457	70,8	165	96,4
<b>Sudeste</b>	<b>1668</b>	<b>875</b>	<b>52,4</b>	<b>575</b>	<b>86,9</b>	<b>1668</b>	<b>841</b>	<b>50,4</b>	<b>780</b>	<b>92,7</b>	<b>1668</b>	<b>1332</b>	<b>79,8</b>	<b>259</b>	<b>95,4</b>
PR	399	184	46,1	144	82,2	399	183	45,9	207	97,7	399	235	58,9	143	94,7
RS	497	361	72,6	113	95,4	496	359	72,4	118	96,2	496	375	75,6	110	97,8
SC	293	168	57,3	92	88,7	293	171	58,4	104	93,8	293	217	74	70	97,9
<b>Sul</b>	<b>1189</b>	<b>713</b>	<b>60</b>	<b>349</b>	<b>89,3</b>	<b>1188</b>	<b>713</b>	<b>60</b>	<b>429</b>	<b>96,1</b>	<b>1188</b>	<b>827</b>	<b>69,6</b>	<b>323</b>	<b>96,8</b>
<b>Total</b>	<b>5564</b>	<b>2957</b>	<b>53,1</b>	<b>1666</b>	<b>83,1</b>	<b>5563</b>	<b>2920</b>	<b>52,5</b>	<b>2276</b>	<b>93,4</b>	<b>5563</b>	<b>4239</b>	<b>76,2</b>	<b>1104</b>	<b>96</b>

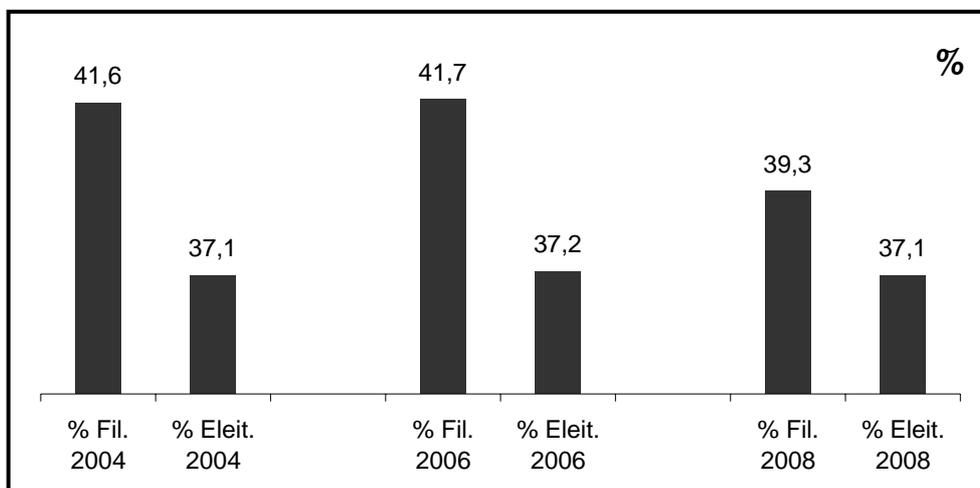
Fonte: Secretaria de Organização (Sorg) do PT.

**Gráfico 1**  
**Porcentagem de filiados ao PT e eleitores (1981-2010), por região**



Fontes: Secretaria de Organização (Sorg) do PT e Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

**Gráfico 2**  
**Porcentagem de filiados ao PT e eleitores nas capitais e cidades com mais de 200 mil eleitores (G-80) (2004-2008)**



Fontes: Secretaria de Organização (Sorg) do PT e TSE.

A relação entre os partidos políticos e seus filiados pode ser tratada de duas maneiras: de uma perspectiva individual ou a partir de uma abordagem mais organizativa, centrada nos próprios partidos (BARTOLINI, 1983; SCARROW, 1994). É exatamente nesse lado da equação que concentramos a nossa análise. A decisão de buscar ou não uma grande base de filiados está diretamente ligada à visão dos dirigentes do partido quanto a contar ou não com muitos membros na agremiação. Baseando-se em trabalhos como os de Bartolini (1983) e Scarrow (1994), Méndez Lago (2000), ao analisar a estratégia organizativa do Partido Socialista Operário Espanhol (PSOE), buscou sistematizar os custos e benefícios, tanto internos quanto externos, na adoção, por parte dos líderes partidários, de uma estratégia organizativa que privilegie a incorporação de um grande contingente de filiados. Com algumas alterações, seguimos aqui a sua sistematização, lembrando que ela vale para partidos que operam em ambientes democráticos:

Custos:

**a) Instabilidade interna.** Um grande contingente de membros, fruto de uma política ampla de filiação, pode resultar em uma maior dificuldade dos líderes para controlar o partido ou ameaçar a coesão interna, especialmente se a agremiação dispuser de mecanismos amplos de participação na tomada de decisões.

**b) Riscos eleitorais.** A base partidária pode defender propostas políticas que distanciem o partido do eleitor médio, ampliando o risco de derrota em eleições e dificultando a alteração do programa partidário;

**c) Desperdício de recursos.** A arregimentação e a manutenção de um grande número de filiados obrigam o partido a alocar recursos financeiros, de pessoal e organizativos para esses fins.

Benefícios:

**a) Ampliação do poder interno.** Os filiados podem servir para as facções internas aumentarem seu poder nas estruturas decisórias da agremiação;

**b) Mão de obra voluntária.** Um grande contingente de membros pode facilitar o recrutamento de voluntários para realizar uma série de tarefas importantes, especialmente durante o período de campanhas eleitorais;

**c) Recrutamento de candidatos.** Os filiados podem transformar-se em candidatos a cargos eletivos ou preencher postos em administrações controladas pelo partido;

**d) Força política.** Um expressivo número de membros pode demonstrar que o partido conta com grande aceitação e penetração junto ao eleitorado;

**e) Recursos financeiros.** Os filiados, por meio de contribuições previstas pelos partidos, podem significar uma importante fonte de recursos financeiros;

**f) Desenvolvimento de políticas.** Os filiados, por meio de suas experiências e vinculações com diferentes setores da sociedade, como movimentos sociais, empresários e universidades, podem auxiliar no desenvolvimento de políticas por parte dos partidos (MÉNDEZ LAGO, 2000, p. 158-161; HEIDAR, 2006, p. 304; WARE, 1996, p. 63-64).

A análise da relação entre os custos e os benefícios de contar com uma ampla base de filiados por parte de dirigentes partidários pode variar ao longo do tempo e de acordo tanto com o contexto interno quanto com o ambiente social e institucional em que a agremiação está inserida. Além disso, a decisão de contar com muitos membros pode não se efetivar se o partido não dispuser de recursos e organização para obtê-los, ou não conseguir atrair os filiados por meios dos incentivos disponibilizados. Dessa forma, desvendar as razões da variação no número de filiados de um partido requer a combinação de três planos de análise: a)

as ações do partido no sentido de ampliar a sua base; b) a avaliação da capacidade organizativa da agremiação; e c) a análise do quadro político mais amplo no qual o partido está inserido.

O PT sempre se preocupou com a construção de um partido de massas e buscou, em diferentes momentos da sua história, incrementar o número de filiados. Até 2001, os mecanismos privilegiados para a aquisição de novos membros foram as campanhas de filiação. Além do esforço de filiação inicial, no começo dos anos 1980, o PT organizou campanhas para atrair novos membros em 1987, 1992 e 1995. É difícil avaliar o sucesso dessas campanhas pela escassez de dados confiáveis. No entanto, ao combinarmos a análise dos dados disponíveis com a avaliação feita pelo próprio PT ou por membros do partido, é possível caracterizá-las como de sucesso parcial, especialmente se comparadas com as campanhas de 2003 e 2006. Em que pese a provável superestimação dos dados relativos aos filiados nos anos 1980 e 1990, o partido saltou de cerca de 260 mil filiados, em 1984, para pouco mais de 455 mil em 1988. Analisando a taxa de FPME, o avanço foi de 4,4 para 6,0 (36,4%) (RIBEIRO, 2008, p. 245). Embora não consigamos mensurar exatamente o efeito da campanha de 1987 sobre esse crescimento, é possível supor que ele tenha sido positivo. Já a campanha realizada cinco anos mais tarde não atingiu seus objetivos: coordenada pelo DN, buscou mobilizar os Diretórios Estaduais e Municipais para atingir a marca de 1 milhão de filiados até o final daquele ano. Em 1993, porém, o PT contabilizava 533 mil filiados e o índice de FPME permanecia praticamente o mesmo de 1988 (5,9). Ao analisar a campanha de 1987 e as perspectivas para a de 1992, Jorge Almeida, então Secretário Nacional de Juventude e membro do DN, observou que o partido não possuía recursos financeiros e organizativos para conduzir tal processo, que, na visão do autor, levaria, no máximo, a um aumento no número de filiados, sem que estes fossem localizáveis ou integrassem a dinâmica partidária (1992). O PT, ao lançar a campanha de 1995, reconheceu os problemas organizativos da agremiação e a necessidade de reorientar o processo de filiação para a manutenção de um cadastro atualizado e permanente dos membros do partido como forma de facilitar a mobilização e a comunicação internas, como é possível ver no texto de Tatau Godinho, secretária de organização à época:

“Há vários anos se discute a necessidade de emprendermos uma grande reestruturação organizativa no partido. [...] Embora já tenhamos feito algumas campanhas de recadastramento de filiados do PT, nenhuma delas resultou em uma atualização efetiva do quadro de filiados ao partido.

É um consenso entre nós a importância do partido manter uma relação permanente com seus filiados. Um partido de massas como o PT precisa de filiados localizáveis (1995, s.p.).

Apesar do diagnóstico, o resultado da campanha organizada em 1995 não foi muito diferente dos anteriores. O partido continuava sem contar com um cadastro organizado e parecia não conseguir expandir sua base de filiados significativamente em função de seu esforço de filiação. Alguns meses após a decisão de lançamento da campanha, o partido observou, no seu 10º EN, que seria necessário retomar o processo de filiação e recadastramento articulando-o com a expansão do partido para os municípios em que não possuía diretório, em um claro sinal de reconhecimento da ineficiência do processo de captação de membros (PT, 1998, p. 637).

As observações de Almeida (1992), Godinho (1995) e do próprio PT (1998) são ótimos pontos de partida para avaliarmos os resultados da ampliação da base de filiados petista durante os anos 1980 e 1990. Primeiro, é necessário ponderar que, apesar das derrotas nas eleições presidenciais de 1989, 1994 e 1998, o PT recebeu sempre mais de 10% dos votos para a Câmara dos Deputados nas eleições de 1990 (10,2%), 1994 (13,1%) e 1998 (13,2%) e foi apontado como o partido preferido por mais de 10% dos brasileiros durante toda a década (SAMUELS, 2008a, p. 305), demonstrando que havia espaço de crescimento para além do 0,59% dos eleitores filiados à agremiação em 1993, ou mesmo para além dos 700 mil petistas “históricos” (0,74% do eleitorado) que o partido estimava ter em 1995 (PT, 1998, p. 637)<sup>6</sup>. Segundo, a liderança partidária sempre considerou um ativo importante contar com um amplo número de filiados e agiu, por meio de seguidas campanhas nacionais, para incrementar esse número. Dessa forma, está no plano da capacidade organizacional a resposta para o sucesso apenas parcial na captação de filiados no período. Apesar de contar com uma proposta política com boa receptividade junto ao eleitorado, as ações do partido no sentido de ampliar seu número de membros esbarraram na falta de recursos financeiros, capilaridade organizativa, coordenação das ações e medidas institucionais adicionais para o maior incentivo à entrada de novos membros.

As barreiras institucionais e organizativas para a expansão do PT começaram a ser removidas a partir de 1995, quando os moderados retomaram o comando do partido no 10º EN. Tenso e muito disputado, esse Encontro marcou o início da aliança entre as tendências internas Articulação e Democracia Radical, que seria a espinha dorsal do grupo que controlaria o partido por dez anos e ficaria conhecido como Campo Majoritário. Com José Dirceu à frente da presidência do partido e com as facções moderadas controlando os cargos diretivos mais importantes, o PT dava início a um amplo processo de remodelagem na sua organização, desenho institucional e ideologia, com consequências não só no âmbito da participação na política institucional, mas também na sua relação mais

---

<sup>6</sup> São considerados petistas “históricos” aqueles que em algum momento da vida do PT foram filiados ao partido.

ampla com a sociedade. Sinais das mudanças no aspecto organizativo apareceram na resolução sobre Construção Partidária aprovada no 10º EN, derivada da tese-guia apresentada pela Articulação. Sobre as finanças partidárias, o documento afirmou o seguinte:

“[...] É uma realidade a fragilidade de nossa política de finanças, voluntarista, esporádica, sem continuidade, sem planejamento e controle e, muitas vezes, confundindo politização com amadorismo, numa atividade que precisa ser profissional ao extremo.

[...] Chegou a hora de o PT ousar na área financeira. Na situação atual, a falta de recursos inviabiliza uma política de finanças, deixando de lado um potencial de mais de 500 mil filiados, inviabilizando a comunicação política com eles, marginalizando-os das atividades partidárias, impedindo que contribuam para a definição de nossas políticas” (PT, 1998, p. 636-637).

Mais adiante, no mesmo documento, o PT reconheceu a necessidade de ampliar a sua capilaridade organizativa, com a abertura de diretórios e a realização de atividades partidárias, como encontros e seminários, em diversas regiões do país (PT, 1998, p. 637).

No aspecto financeiro, a resolução aprovada no 10º EN prenunciava algumas das transformações pelas quais o partido passaria nos anos seguintes. Parecia claro aos líderes que assumiram o partido em 1995 que a agremiação necessitava de mais recursos e um melhor gerenciamento de seu orçamento para ampliar sua presença no interior do país e tornar-se mais competitiva eleitoralmente, e que havia um crescente descompasso entre os objetivos partidários e a forma em que a estrutura organizativa estava configurada. Diante disso, como mostra Ribeiro (2008), o partido passou por uma reestruturação na sua organização financeira a partir da segunda metade dos anos 1990, com uma crescente centralização de recursos no DN. Essa reestruturação foi facilitada pelas alterações na legislação sobre partidos políticos (Lei 9096/95), que elevou consideravelmente a quantidade de recursos disponíveis aos partidos por meio do fundo partidário. Segundo dados organizados pelo autor, o partido praticamente triplicou suas receitas entre 1995 e 1996, e o fundo partidário passou a ser a principal fonte de renda do PT (2008, p. 108-110). A crescente participação institucional do partido também resultou em um aumento de recursos provenientes de contribuições estatutárias previstas para todos os filiados que ocupassem cargos eletivos ou comissionados. Em 2001, essas contribuições passaram a ser arrecadadas e distribuídas pela Secretaria Nacional de Finanças, em um claro esforço para garantir o aporte permanente de recursos provenientes dessa fonte e evitar os atrasos nos repasses por parte dos diretórios

subnacionais (PT, 2001b, p. 47). A partir do ano 2000, a moderação ideológica do partido e o esforço de aproximação a setores do empresariado começaram a render benefícios financeiros ao PT e o número de doações de empresas quadruplicou entre 2000 e 2004. Construtoras, empresas de coleta de lixo, bancos e grandes indústrias de transformação passaram a figurar entre os contribuintes do partido (RIBEIRO, 2008, p. 111).

Paralelamente à reorganização no âmbito financeiro, o partido também concentrou esforços para ampliar a sua penetração territorial e se tornar, efetivamente, um partido presente em todo o país, como mostra a Tabela 2. Mesmo depois de uma campanha presidencial em que quase venceu, em 1989, o partido, quatro anos mais tarde, encontrava-se organizado em apenas 44% dos municípios brasileiros, sendo que o número era ainda mais baixo nas regiões Norte (34%), Nordeste (37%) e Centro-Oeste (37%). Em 2000, é possível notarmos que o quadro se alterara substancialmente e que o PT estava presente em 74% dos municípios, e apenas a região Nordeste apresentava números abaixo da média nacional (62%). Em 2001, o partido reafirmou sua preocupação com a expansão organizativa e decidiu, no 11º EN, atingir a marca de 3,5 mil DMs no ano seguinte (PT, 2001b, p. 45). Embora a meta não tenha sido atingida no prazo especificado, em 2003 o partido já contava com algum tipo de organização, somando as CPMs e os DMs, em 83,1% das cidades brasileiras. Esse esforço continuaria nos anos seguintes, com a abertura significativa de CPMs entre 2003 e 2005, que saltaram de 1666 para 2276 no período, e a posterior consolidação de boa parte delas em DMs no período entre 2005 e 2009. Ao final da sua terceira década de existência, o PT possuía DMs em 76,2% dos municípios brasileiros e CPMs em mais 19,8%, totalizando uma presença organizativa em 96% das cidades do país.

Acreditamos que a reestruturação organizativa do partido iniciada na segunda metade da década de 1990 tenha sido fundamental para a expansão da base de filiados a partir de 2003. Com mais recursos financeiros e uma maior presença no interior do país, ficou mais fácil atrair filiados – além de participar de mais pleitos e eleger mais representantes no nível local. No entanto, outras ações do partido contribuíram para esse crescimento. Méndez Lago, na sua análise sobre o PSOE, avalia que a atuação partidária em três dimensões (*Inclusão, Compromisso e Participação*) é essencial para a captação de novos membros. A primeira trata das barreiras para a entrada de um simpatizante no partido. Campanhas de filiação, ampliação da presença organizativa e facilidade no processo de registro dos novos membros são alguns dos indicadores utilizados para compreender as ações do partido nessa dimensão. A segunda diz respeito às oportunidades de participação do filiado nas atividades partidárias. Ações fora do período eleitoral e uma estrutura que organize os filiados indicam uma preocupação com a atração e a inclusão de novos membros na dinâmica da agremiação. A terceira dimensão está relacionada

aos canais de participação disponíveis aos filiados no processo interno de tomada de decisão, especialmente no que se refere à seleção de candidatos e à escolha dos dirigentes partidários (2000, p. 162-163).

É na primeira dimensão, a da *Inclusão*, que encontramos a maior preocupação do partido a partir da segunda metade da década de 1990. Além da preocupação com a construção de um cadastro nacional, que permitiria ao PT conhecer suas debilidades organizativas e construir uma política de filiação mais racional e focada nas localidades em que o partido se encontrava mais fraco, a agremiação mostrou uma preocupação em facilitar o processo de entrada de novos membros, alterando as regras de filiação (PT, 1999, p. 27). Em 2001, após anos de discussão, o novo Estatuto do PT foi aprovado e, nele, o partido instituiu, no Art. 10, a possibilidade de filiações coletivas durante a realização de campanhas de adesão (PT, 2001a, p. 21).

Após os resultados das eleições de 2002, nas quais o partido elegeu o presidente da República e foi o que mais votos recebeu tanto para as Assembleias Legislativas quanto para a Câmara dos Deputados, a direção do PT concluiu que havia espaço para uma ampla campanha de filiação em 2003. Com os slogans “Coloque nossa estrela no lugar certo: no coração de um amigo” e “Se você é PT de coração, queremos falar com você” (SORG, 2003, s.p.), a campanha iniciada em setembro de 2003 foi muito mais organizada e estruturada do que as anteriores. O partido disponibilizou um número gratuito 0800 e um espaço especial em seu sítio na internet para aqueles que quisessem obter informações. Os dados obtidos pelo telefone e pela internet eram repassados aos diretórios locais para que estes entrassem em contato diretamente com os interessados. Os diretórios receberam material gráfico sobre o PT, brindes para distribuir aos novos membros e um manual no qual havia uma série de medidas que deveriam adotar para que a campanha fosse bem-sucedida, como o estabelecimento de uma equipe de filiação, um horário fixo de atendimento e recomendações a respeito de como tratar os interessados em ingressar no partido (SORG, 2003, s.p.).

Embora seja impossível mensurar exatamente o efeito da campanha na captação de filiados, os dados nos mostram que ela foi bem-sucedida. O partido saltou de cerca de 420 mil filiados, em junho de 2003, para mais de 800 mil, em janeiro de 2005. Na avaliação do número de filiados por eleitor, o PT passou de 3,6 para 6,9 FPME e todos os estados apresentaram um crescimento significativo no número de membros no período (Tabela 1).

Em abril de 2006, ao final de seu 13º EN, o PT lançou uma nova campanha de filiação. Em um contexto diferente, marcado pela crise de corrupção que atingiu o partido e muitas das suas lideranças em 2005/2006, essa campanha buscou também recuperar a imagem do PT junto aos seus simpatizantes e sinalizar aos filiados que a agremiação estava recuperada dos escândalos políticos e pronta para

disputar as eleições de 2006. No guia elaborado para a campanha, o partido afirmou não se preocupar tanto com prazos e metas de filiação – embora achasse possível superar a marca de 1 milhão de filiados –, mas sim em preparar os militantes petistas para a disputa eleitoral e ampliar a presença do partido nos pequenos municípios (SORG, 2006, p. 3). Do ponto de vista organizativo, a novidade dessa campanha foi a possibilidade de contar com dados detalhados a respeito do número de membros do partido em cada UF e município. O sistema montado pela Secretaria de Organização do PT (Sorg) tornou possível fazer um diagnóstico preciso da situação organizativa do partido em cada estado e orientar as ações dos diretórios locais.

A julgar pelo crescimento no número de filiados, a campanha de 2006 também foi bem-sucedida. Em janeiro de 2008, o partido contava com quase 1,4 milhão de filiados e um índice de 10,6 FPME, o que significava que, pela primeira vez na sua história, o partido conseguia superar a marca de 1% de eleitores filiados. Essa segunda onda de expansão de filiados no governo Lula, como mencionamos antes, também foi marcada por um forte crescimento do partido na região Nordeste, que saltou de 5,5 para 10,2 FPME (Tabela 1), e por uma ampliação na proporção do número de filiados em municípios de pequeno e médio porte (Gráfico 2).

Além das campanhas de filiação, outra importante redução na barreira de inclusão foi a maior presença territorial do PT. A expansão rumo aos pequenos municípios tornou mais fácil o processo de captação de membros, além de potencializar os efeitos das campanhas nacionais. Um indicativo da ligação entre a capilaridade organizativa e a presença de filiados ao partido aparece na Tabela 3, na qual encontramos uma associação significativa, positiva e moderada entre a porcentagem de municípios no qual o PT estava organizado, por estado, e a taxa de FPME. No entanto, é preciso observar os dados com cuidado, pois a queda da correlação a partir de 2003 indica que as variáveis estiveram menos ligadas durante as ondas de expansão dos filiados no governo Lula, indicando uma menor associação entre a penetração territorial do partido e a taxa de FPME.

**Tabela 3**  
**Correlação entre a taxa de FPME e a porcentagem de**  
**DMs organizados, por UF (*r* de Spearman)**

Filiados por Mil Eleitores (FPME)	DMs Organizados (%)		
	2003	2005	2009
	,556***	,454**	,477**

Fonte: Sorg do PT. Sig: \*\*\*  $p < 0,01$ ; \*\*  $p < 0,05$ . N = 26 (O DF foi excluído por contar com apenas um DM).

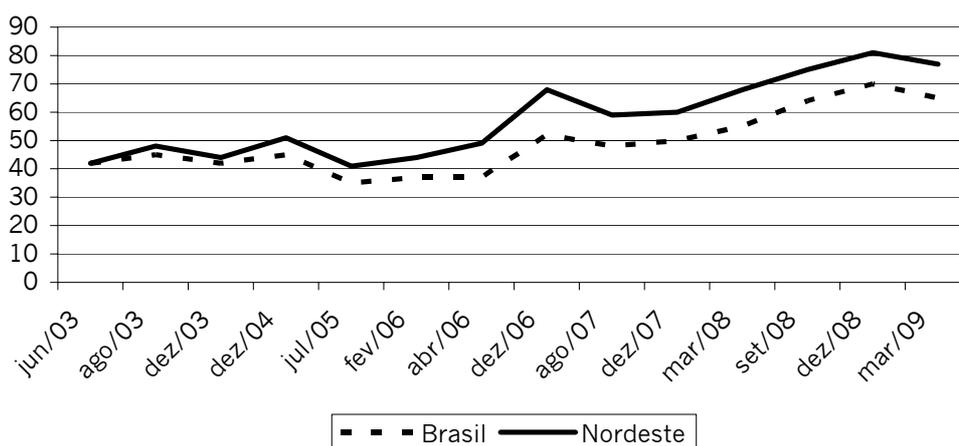
Ainda que indiretamente, outros dois aspectos importantes parecem ter facilitado a entrada de novos membros no partido a partir de 2003 e se enquadrariam na dimensão da *Inclusão*. Chamamos esses dois aspectos de: a) “redução das barreiras ideológicas” e b) “efeito Lula”. Embora não seja possível mensurar o posicionamento ideológico dos filiados – especialmente daqueles que entraram no partido a partir de 2003, é possível supor que a moderação ideológica do PT a partir da segunda metade da década de 1990 e a caminhada rumo ao centro do espectro político, amplamente discutida na literatura (AMARAL, 2003; SAMUELS, 2004; HUNTER, 2007; 2008b; 2010; RIBEIRO, 2008), tenham exercido algum efeito positivo na captação de filiados durante o governo Lula. Mais perto do centro, o partido ampliou o seu “território de caça”, aproximando-se de um grande contingente de eleitores que não se identificavam com posturas mais radicais de esquerda. Alguns indícios desse fenômeno encontram-se no trabalho de Samuels (2008a). Ao analisar os eleitores identificados com o partido em 2007, o autor mostra que, diferentemente do que acontecia em 2002, “a ideologia de esquerda não prediz mais a identificação com o PT” (2008a, p. 311). Samuels sugere também que o crescimento da identificação com o partido nos últimos anos, de cerca de 10%, em 1997, para um nível próximo aos 20%, a partir de 2001, está relacionado à moderação ideológica da agremiação. Identificar-se com um partido e filiar-se a ele são coisas muito diferentes. No entanto, parece-nos razoável afirmar que a ampliação do número de eleitores identificados com o PT facilita o trabalho do partido no processo de recrutamento de novos membros.

O “efeito Lula”, também de difícil mensuração, é a associação entre a popularidade do presidente e seu governo e o crescimento no número de filiados ao PT, especialmente a partir de 2006. O primeiro indicador que podemos é o crescimento, entre 2006 e 2008, na taxa de FPME muito acima da média nacional na região Nordeste. Nesse período, o aumento na taxa foi de 85,4% na região, enquanto no Brasil foi de 51,4%. Como mostra o Gráfico 3, a diferença entre os níveis de aprovação do governo Lula no Nordeste e no Brasil aumentou em 2006, com a aprovação da administração Lula atingindo 68% na região. Nesse mesmo

ano, essa foi a região em que Lula recebeu a maior porcentagem de votos válidos (66,8%) no primeiro turno da sua campanha pela reeleição, representando um crescimento de 20,9 pontos percentuais com relação às eleições de 2002. Por sua vez, o PT obteve os mesmos 13,2% dos votos para a Câmara dos Deputados na região nos pleitos realizados em 2002 e 2006.

O segundo indicador é a análise do grau de associação entre a variação na taxa de FPME (em %), por UF, entre 2006 e 2008, e a porcentagem de votos válidos recebidos pelo presidente Lula no primeiro turno em 2006. Como forma de controle, avaliamos também se houve associação entre a variação nas taxas de FPME entre 2006 e 2008, por estado, e a porcentagem de votos recebidos pelo PT para a Câmara dos Deputados em 2006, e replicamos os testes com a variação da taxa de FPME entre 2003 e 2006, por UF, e as porcentagens de votos válidos recebidos por Lula no primeiro turno das eleições presidenciais de 2002, e pelo PT para a Câmara no mesmo ano (Tabela 4).

**Gráfico 3**  
**Aprovação do governo Lula (%) (2003-2010)**



Fonte: Instituto Datafolha (indicam a porcentagem de pessoas que responderam “ótimo” e “bom” para a seguinte pergunta: “Na sua opinião o presidente Lula está fazendo um governo:\_\_\_\_\_”). Dados disponíveis em: <<http://www.datafolha.com.br>>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2010.

**Tabela 4**  
**Correlação entre a variação na taxa de FPME (%) e as votações recebidas por Lula e pelo PT (%), por UF**

	<b>Lula 2002</b>	<b>PT 2002</b>	<b>Lula 2006</b>	<b>PT 2006</b>
<b>FPME 03-06</b>	-,032	-,089	,035	-,006
<b>FPME 06-08</b>			,669***	-,044

Fontes: Sorg do PT e TSE. Sig: \*\*\* p < 0,01. N = 27.

Os testes mostram que a correlação entre a variação na taxa de FPME entre 2006 e 2008 e a porcentagem de votos recebida pelo presidente Lula em 2006 é moderada e positiva, além de significativa. Nenhuma das outras correlações analisadas mostrou-se significativa ( $p < 0,1$ ). Os indicadores utilizados sugerem que o PT na segunda onda de filiações durante o governo Lula encontrou mais facilidade em atrair membros na região em que o presidente gozou de grande aprovação a partir de 2006 e nos estados em que foi mais bem votado no primeiro turno das eleições daquele ano, e não naqueles em que o partido foi mais forte nas eleições para a Câmara dos Deputados. Ou seja, as barreiras de inclusão de novos filiados foram menores nos estados em que o presidente obteve seus melhores desempenhos eleitorais. Essa conclusão indica uma novidade importante no padrão de recrutamento de filiados ao partido e nas implicações políticas da alta popularidade obtida pelo presidente Lula durante o exercício de seu segundo mandato. A elas voltaremos na conclusão deste artigo.

As dimensões do *Compromisso* e da *Participação* podem ser tratadas em conjunto no caso do PT. Em ambas, é possível observarmos alterações no desenho institucional do partido voltadas para a redução nos custos de participação do filiado tanto nas atividades partidárias quanto no processo interno de tomada de decisão. A alteração do Estatuto do PT, em 2001, foi o momento de consolidação de uma série de mudanças no arranjo institucional petista que vinham sendo discutidas durante toda a década de 1990. Entre as alterações estavam novas regras para a participação dos filiados na vida partidária. A mais importante delas foi a definição da eleição direta (PED) para a escolha dos dirigentes petistas. Até 2001, os dirigentes eram escolhidos nos Encontros realizados pelo partido em todos os seus níveis. Ou seja, os filiados podiam participar diretamente apenas da escolha da direção e do presidente no nível municipal, ou zonal, dependendo do porte da cidade. Os Encontros Municipais eram os responsáveis por enviar os delegados para os Encontros Estaduais, que escolhiam o Diretório e o presidente do partido, e mandavam representantes para o Encontro Nacional, responsável por eleger o DN e o presidente nacional do PT. A estrutura decisória petista privilegiava os Encontros e estabelecia que um filiado, para participar do processo decisório nas

instâncias superiores, necessitava passar, no mínimo, pelo crivo do Encontro em nível local. O Estatuto de 2001 mudou esse processo, fortalecendo a base de filiados ao lhe oferecer a possibilidade de escolher até mesmo o mais alto dirigente do partido. Isso significa que mesmo um filiado que não frequente regularmente as reuniões do partido e não compareça sempre ao diretório local pode influir no processo interno de seleção de lideranças em todos os níveis. Desde que as novas regras foram aprovadas, o PT realizou quatro PEDs, em 2001, 2005, 2007 e 2009, o que demonstra um nível elevado de atividade partidária da qual podem participar todos os filiados em períodos não eleitorais. Apenas em 2003 não ocorreram eleições no Brasil ou no PT. O nível de participação dos membros, mesmo com o aumento de filiações, manteve-se em torno de 40%. Embora seja difícil realizar comparações temporais por conta da precariedade dos dados anteriores a 2001, Almeida afirmou, em 1992, que no máximo 20% dos filiados participavam dos encontros do partido (1992). Além do PED, o Estatuto de 2001 definiu também quatro tipos de consulta aos membros do partido: plebiscitos, referendos, consultas e prévias eleitorais. Plebiscitos e referendos podem ser convocados em qualquer nível partidário desde que subscritos por pelo menos 20% dos filiados e possuem caráter deliberativo. As consultas seguem a mesma lógica de convocação, mas servem apenas para informar à direção a posição da base partidária sobre um tema. As prévias devem acontecer quando houver mais de um pré-candidato às eleições majoritárias. A instituição de prévias resultou na construção de mais um mecanismo importante – pois trata da seleção de candidatos – do qual podem participar todos os membros do partido independentemente de seu “nível de ativismo”.

As mudanças estatutárias, defendidas pelo Campo Majoritário, resolveram, de forma engenhosa, uma difícil equação em torno da organização partidária. Ao mesmo tempo em que contemplavam as demandas internas por maior participação e democracia, ofereciam aos filiados mais mecanismos de integração às atividades partidárias, sem exigir em troca um alto nível de ativismo, fornecendo assim mais incentivos institucionais para a captação de novos membros sem comprometer a tradição do PT. Embora uma novidade no âmbito partidário brasileiro, essa prática já havia sido identificada em outros partidos localizados em democracias consolidadas e novas (SEYD, 1999; SEYD e WHITELEY, 2002; KATZ e MAIR, 2002; FREIDENBERG, 2005; SCARROW e GEZGOR, 2010; WAUTERS, 2010).

Antes de concluirmos este ponto, é necessário reportar que outros três testes de associação foram realizados para tentar elucidar um pouco mais as razões do crescimento no número de filiados ao PT a partir de 2003. Os dois primeiros buscaram medir o grau de vinculação entre o crescimento no número de filiados e o fato de o PT ser governo em um determinado período. Inicialmente, avaliamos a correlação entre o PT ser governo ou não, entre 2005 e 2009, e a

variação (em %) nas taxas de FPME, entre 2006 e 2008, em 392 municípios do estado de São Paulo (63% do total de localidades em que o PT contava com algum tipo de organização em 2009). A construção dessa base de dados foi determinada pela capacidade de reunir as informações necessárias para o teste e contempla cidades em todas as regiões do estado e de diferentes portes. Os resultados encontrados indicam que praticamente não há associação entre ser governo e a variação na taxa de FPME ( $r = ,093$ ;  $p < 0,1$ ;  $N = 392$ ). Como forma de limitarmos eventuais distorções regionais, replicamos o teste com os dados obtidos sobre as capitais e os municípios com mais de 200 mil eleitores no país em 2008 (G-80). Dessa maneira, avaliamos o grau de associação entre a variação na taxa de FPME (em %) nos municípios entre 2004 e 2008 e o fato de o PT ser governo ou não entre 2005 e 2009. O teste mostra que existe uma correlação significativa, positiva e baixa entre as variáveis ( $r = ,263$ ;  $p < 0,05$ ;  $N = 80$ ), indicando uma associação muito sutil entre ser governo e a variação na taxa de FPME. Assim, é possível destacarmos que não há evidências concretas de que o crescimento no número de filiados ao partido nos últimos anos tenha sido fruto da disseminação de práticas clientelistas por parte de administrações municipais petistas, o que fortalece as explicações baseadas em determinantes organizativos descritas anteriormente.

O terceiro teste está relacionado à hipótese levantada por Bartolini (1983) e Méndez Lago (2000) de que a disputa interna pode levar a uma maior busca de filiados por parte das facções dos partidos. No caso petista, a hipótese foi apontada também por Ribeiro (2008, p. 279). Um dos desdobramentos possíveis dessa hipótese é a suposição de que nos locais onde a disputa interna é mais dura há incentivos para que os líderes partidários realizem filiações para fortalecer suas posições internamente, inflando o número de membros do partido. Não foi possível obter os dados das disputas estaduais e municipais do PT em todo o país e optamos por construir uma classificação categórica que divide os estados brasileiros entre aqueles em que a disputa política é forte ou fraca. Para isso, utilizamos os dados das eleições para o DN em todo o país e classificamos como estados em que há uma forte disputa política aqueles em que nenhuma chapa obteve a maioria dos votos válidos em pelo menos dois dos três PEDs realizados a partir de 2003 (BA, DF, MA, MG, MS, MT, PE, PI, RJ, RN, RS, SC e SP). Em seguida, testamos a associação entre a variável “Disputa Política” e a variação (em %) na taxa de FPME entre 2003 e 2010. A associação não se mostrou significativa ( $p < 0,1$ ), indicando que a ampliação na taxa de FPME no período não esteve correlacionada com a variável “Disputa Política”. No entanto, reconhecemos a necessidade de testes mais sofisticados, com um maior número de dados, para descartarmos completamente essa hipótese.

## As lideranças do PT

Os Encontros e Congressos Nacionais do PT são as instâncias máximas de deliberação “sobre o programa, a estratégia, a tática, a política de alianças e as linhas de construção partidária” (PT, 2001a, p. 30). Deles participam delegados de todo o país escolhidos em seus respectivos encontros estaduais. A proporcionalidade é dada de acordo com a força do partido nas UFs: até 2001, de acordo com o número de filiados, e, a partir daquela data, respeitando o número de votantes nos PEDs. Isso significa que, para um delegado chegar a um Encontro de nível nacional, ele deve passar por escolhas no nível local e estadual e ter algum tipo de inserção na máquina partidária ou projeção pública. Os dados da Tabela 5 mostram que, em todos os Congressos sobre os quais dispomos de dados, pelo menos 85% dos delegados participavam de alguma instância partidária. Na sua maioria, eram membros de instâncias municipais e estaduais de todo o país (lideranças intermediárias). Outro indicador do grau de envolvimento dos delegados na vida partidária é o número de horas dedicadas por eles ao PT: 52% afirmaram dedicar, no 13º EN, em 2006, mais de 40 horas por mês para atividades partidárias (DELEGADOS-PT/AUTOR, 2006). Isso permite afirmar que o conjunto de delegados compõe uma amostra representativa das lideranças da agremiação.

**Tabela 5**  
**Participação dos delegados em instâncias partidárias (%)**

	<b>1997 (11º EN)</b>	<b>1999 (2º CN)</b>	<b>2001 (12º EN)</b>	<b>2006 (13º EN)</b>	<b>2007 (3º CN)</b>
<b>Participam</b>	87	89	91,6	93,1	89,2
<b>% do total de delegados</b>					
<b>Núcleo de base</b>	7	10	8,6	2,5	2,3
<b>Diretório Zonal</b>	6	8	7,4	5,2	7,1
<b>Diretório Municipal</b>	47	47	43,6	46,6	52,9
<b>Diretório Estadual</b>	43	43	43,6	43,9	29,4
<b>Direção Nacional</b>	6	2	6,7	4,2	2,2
<b>Outras</b>	6	-	10,4	6,5	3,4
<b>N</b>	<b>(187)</b>	<b>(544)</b>	<b>(431)</b>	<b>(864)</b>	<b>(775)</b>

Fonte: Núcleo de Opinião Pública (NOP) da Fundação Perseu Abramo (FPA).

O perfil dos delegados petistas reunido na Tabela 6 mostra importantes características da liderança do partido. A primeira delas é que, entre 1997 e 2007, houve pouca alteração no predomínio dos homens entre os delegados, evidenciando a dificuldade de inserção das mulheres na vida partidária, mesmo após a introdução de cotas para as instâncias de direção do PT a partir dos anos 1990<sup>7</sup>. Ao analisar a predominância dos homens entre a liderança petista, Ribeiro ressalta que características do ambiente partidário, que valoriza atributos identificados com o “universo simbólico masculino”, e a tripla jornada a que são submetidas as militantes (no trabalho, em casa e no partido) dificultam a ascensão de mulheres na hierarquia petista (2008, p. 176-183). Com relação à idade dos delegados, há uma clara tendência de envelhecimento. Em 1997, 64% dos delegados possuíam até 40 anos. Dez anos depois a proporção se inverteu, e apenas 35,1% encontravam-se nessa faixa etária. Esses dados mostram a dificuldade crescente de incorporação de jovens nos quadros médios do partido e ajudam a compreender, como veremos adiante, a menor inserção do movimento estudantil entre a liderança petista<sup>8</sup>.

O alto nível de escolaridade dos delegados também é uma marca do período analisado. Em nenhum dos Encontros a porcentagem de delegados que chegaram a frequentar um curso superior foi inferior a 70%, assim como em nenhum deles foi superior a 5% a quantidade de delegados que nunca estudaram ou cursaram apenas o primeiro grau. No que toca à identidade religiosa, o catolicismo manteve-se como a mais mencionada entre os delegados, apresentando um leve crescimento entre 2001 e 2007. Esse dado não surpreende, pois, como foi apontado em outros trabalhos (MENEQUELLO, 1989; KECK, 1991; RODRIGUES, 1997), a ala progressista da Igreja Católica esteve muito presente nos anos de formação do partido e foi um dos elementos de construção da própria identidade ideológica do PT. É interessante notar, porém, que houve uma redução entre aqueles que não possuem religião e um crescimento dos que se afirmam evangélicos, que passaram de 2%, em 1997, para 8,4%, dez anos depois. Já os dados com relação à renda individual dos delegados precisam ser analisados com cuidado. À primeira vista, parece haver uma redução nos rendimentos, pois a porcentagem de delegados que ganham mais de 10 salários mínimos passou de 60%, em 1999, para 34,6%, em 2007. No entanto, como argumentamos em outro trabalho, esta redução pode ser

---

<sup>7</sup> O Estatuto do PT estabelece, no seu Art. 22, inciso V, que 30% dos integrantes da direção partidária devem ser mulheres (PT, 2001a, p. 32).

<sup>8</sup> Como forma de comparação, é interessante destacar que Méndez Lago e Santamaría, ao realizarem um *survey* semelhante com os delegados do PSOE, em 1999, encontraram resultados parecidos: predomínio de homens entre as lideranças (cerca de 75%) e dificuldade de renovação de quadros (2001). Scarrow e Gezgor, ao analisarem dados relativos a filiados em 12 países europeus, também apontam para um processo de envelhecimento nos quadros partidários e para a manutenção da predominância de homens (2010).

explicada, em grande medida, pelo aumento real do salário mínimo no período estudado (MENEGUELLO e AMARAL, 2008, p. 13)<sup>9</sup>.

**Tabela 6**  
**Perfil do delegado petista (%)**

	1997 11º EN	1999 2º CN	2001 12º EN	2006 13º EN	2007 3º CN
<b>Condição de trabalho<sup>10</sup></b>					
Funcionários públicos	33	49	44,3	54,3	-
Assalariados	32	23	20,2	12,5	-
Profissionais liberais	9	6	7,7	6,9	-
Autônomos	3	2	5,3	9,0	-
<b>N</b>				<b>(289)</b>	
<b>Escolaridade<sup>11</sup></b>					
Nuca estudou	-	-	-	0,1	0,1
1º grau	5	5	3,7	2,2	4,9
2º grau	21	22	13,0	16,0	19,0
Superior	62	57	64,7	68,1	65,7
Mestrado/Doutorado	11	14	18,3	12,6	9,8
Sem resposta	1	1	0,2	1	0,5
<b>Renda individual</b>					
Até 2 sm	6	6	4,6	6,0	7,5
De 2 a 5 sm	14	9	11,8	19,1	25,5
De 5 a 10 sm	19	22	23,2	33,0	31,6
De 10 a 20 sm	27	34	34,3	26,4	24,3
Mais de 20 sm	28	26	23,7	13,4	10,3
Sem resposta	6	3	2,3	2,1	0,8

<sup>9</sup>Singer sugere que o aumento no número de delegados de menor renda pode ser explicado pelo realinhamento na base de apoio do partido, com a maior penetração da agremiação entre segmentos de baixa renda e escolaridade (2010, p. 100). Embora não discordemos da hipótese de que a base de filiados ao PT possa estar em transformação, não concordamos com a argumentação do autor com relação aos dados obtidos com as lideranças petistas, pois o nível de escolaridade entre os delegados permanece elevado e a porcentagem de novos membros (filiados desde 2001) é relativamente pequena (7,1% em 2006 e 8,6% em 2007) (DELEGADOS-PT/FPA, 2006; 2007) para explicar tal variação no nível de renda.

<sup>10</sup> Os dados relativos a 2006 foram obtidos no *survey* realizado pelo autor. As categorias retratadas foram as mais citadas em 2006.

<sup>11</sup> Os dados relativos à escolaridade referem-se aos delegados que chegaram ao menos a frequentar cada categoria.

<b>Idade</b>					
Até 25 anos	5	5	3,5	4,3	1,7
De 26 a 30 anos	13	9	8,6	6,9	6,3
De 31 a 40 anos	46	41	40,4	29,5	27,1
41 anos ou mais	32	38	45,9	59,0	64,8
Sem resposta	4	6	1,6	0,2	0,1
<b>Sexo</b>					
Homens	80	77	71,7	75,6	80
Mulheres	20	23	28,3	24,4	20
<b>Religião<sup>12</sup></b>					
Católica	57	59	58,7	62,7	66,5
Espírita	5	3	2,1	6,1	5,2
Umbanda	1	.	0,5	2,8	1,5
Evangélica	2	2	1,4	9,7	8,4
Não tem	30	31	33,4	24,5	22,2
Outras	4	3	3,9	6,3	5,2
Sem resposta	1	2	0,7	0,2	0,3
<b>N</b>	<b>(187)</b>	<b>(544)</b>	<b>(431)</b>	<b>(864)</b>	<b>(775)</b>

Fontes: NOP da FPA e pesquisa realizada pelo autor no 13º EN do PT.

As mudanças mais significativas no perfil social da liderança petista estão ligadas às suas condições de trabalho. Como mostrou Rodrigues, o PT poderia ser classificado, em meados dos anos 1990, como um partido de classe média, com o predomínio de assalariados com alto nível de escolaridade, em especial funcionários públicos e líderes sindicais (1997, p. 306). Como acabamos de mostrar, boa parte desse perfil se manteve nos últimos 13 anos. No entanto, a predominância de funcionários públicos entre as lideranças aumentou significativamente entre 1997 e 2006. No 13º EN, 54,3% dos delegados afirmaram ser funcionários públicos. Nove anos antes, a porcentagem era de 33%. Nesse mesmo período, a parcela de assalariados caiu de 32% para 12,5%. São dois os fatores que contribuíram para esse crescimento dos funcionários públicos entre a liderança petista. O primeiro – e mais importante – está ligado à proximidade dos sindicatos de setores do serviço público ao partido, especialmente a partir dos anos 1990. De acordo com Samuels, a reestruturação produtiva provocada pelo avanço de políticas pró-mercado fez com que grupos de base tradicionais do PT e da Central Única dos Trabalhadores (CUT), como trabalhadores da indústria e bancários, perdessem força política e cedessem espaço a outros segmentos organizados, como os trabalhadores do serviço público, resultando em uma

<sup>12</sup> Para 2001, 2006 e 2007, resposta múltipla.

importante alteração na base de apoio do partido (2004, p. 1006-1007). O segundo é consequência da maior inserção institucional do PT. Mostra a Tabela 7, a partir de 1997 houve uma ampliação na porcentagem de delegados que ocupavam cargos de confiança no Executivo e no Legislativo, o que provavelmente contribuiu para a elevação na proporção de funcionários públicos entre a liderança petista no período analisado. Como não dispomos de dados a respeito das ocupações daqueles que afirmaram ser funcionários públicos em 1997, 1999 e 2001, é impossível saber quantos deles ocupavam cargos de confiança no Executivo ou no Legislativo, o que impossibilita uma medida precisa de seu impacto sobre o perfil sócio-ocupacional dos delegados. Em que pesem os problemas metodológicos, a ampliação do espaço ocupado pelos funcionários públicos no partido a partir dos anos 1990 confirma a tendência verificada por Rodrigues (1997), Samuels (2004), Meneguello e Amaral (2008) e D'Araujo (2009).

Os dados relativos à profissionalização na política também indicam importantes alterações no perfil da liderança petista no período analisado<sup>13</sup>. A história que os números contam é a da inversão, durante a década de 1990, na proporção entre os profissionalizados nas esferas estatais e fora dela. Como podemos observar na Tabela 7, em 1990, 35,5% dos delegados exerciam atividade política remunerada fora do Estado, enquanto 22,1% ocupavam cargos eletivos ou postos de confiança no Executivo e no Legislativo. Onze anos depois, a tendência se alterou substantivamente – 16,5% eram profissionais da política fora da esfera estatal, enquanto 53,1% ocupavam cargos eletivos ou comissionados. Como aponta a literatura, essa inversão foi resultado da maior inserção institucional do PT no período, com o crescimento no número de parlamentares e mandatários no Executivo em todos os níveis (SINGER, 2001; MENEGUELLO e AMARAL, 2008; RIBEIRO, 2008). É interessante notar que, embora predominantes entre os profissionalizados, o número de ocupantes de cargos eletivos e de confiança caiu entre 2001 e 2007, atingindo 34,4%. Alguns fatores parecem ter contribuído de forma combinada para essa queda: o primeiro é o expressivo aumento no número de delegados que passaram a comparecer aos Encontros (538 em 2001; 1.053 em 2006; e 927 em 2007), o que ampliou a possibilidade de incorporação das lideranças aos processos deliberativos do partido. O segundo é a substantiva redução na porcentagem de delegados profissionalizados na esfera estatal no estado de São Paulo, que caiu de 69,1% para 33,1% no período. Como São Paulo é a UF que mais envia delegados aos Encontros Nacionais, alterações no perfil da delegação paulista refletem significativamente nos dados nacionais. É provável que o final da prefeitura de Marta Suplicy na capital paulista, em 2004, tenha contribuído para essa redução. O terceiro fator, levantado por Ribeiro, é o

---

<sup>13</sup> Classificamos como “profissionais da política” os delegados que são remunerados para exercer atividade política.

deslocamento de milhares de quadros petistas para Brasília com a vitória de Lula em 2002. Esse deslocamento pode ter afastado um número significativo de lideranças intermediárias de suas atividades partidárias locais, impactando nas delegações enviadas aos Encontros (2008, p. 154). Para que um quadro mais claro a respeito dessa diminuição apareça, será necessário analisar os dados das futuras pesquisas com os delegados petistas.

**Tabela 7**  
**Tipo de profissionalização política entre os delegados (%)**

	<b>1990 7°EN</b>	<b>1991 1°CN</b>	<b>1997 11°EN</b>	<b>1999 2°CN</b>	<b>2001 12°EN</b>	<b>2006 13° EN</b>	<b>2007 3° CN</b>
<b>Não é profissionalizado</b>	40,8	40,2	31,0	34,0	25,5	51,7	59,1
<b>Cargo eletivo no Executivo/Legislativo</b>	10,9	11,5	19,0	18,0	23,9	14,8	15,9
<b>Cargo de confiança no Executivo/Legislativo</b>	11,2	17,0	21,0	24,0	29,2	24,5	18,5
<b>Profissionalizado pelo PT (dirigente ou assessor)</b>	7,2	8,6	7,0	6,0	9,7	4,7	3,4
<b>Militante profissionalizado pela tendência</b>	.	.	2	2,0	2,1	0,3	0,4
<b>Profissionalizado por movimento social</b>	28,3	17,5	9,0	6,0	2,1	2,7	0,9
<b>Outras atividades</b>	.	1,6	11,0	9,0	2,6	0,5	1,8
<b>Sem resposta</b>	1,6	3,6			4,9	0,7	0,1
<b>N</b>	<b>(289)</b>	<b>(671)</b>	<b>(187)</b>	<b>(544)</b>	<b>(431)</b>	<b>(864)</b>	<b>(775)</b>

Fontes: Novaes (1993, p. 228), Ribeiro (2008, p. 152) e NOP da FPA.

A recente redução na porcentagem de delegados profissionalizados na esfera estatal não invalida, porém, a constatação de que as lideranças, especialmente aquelas que exercem atividade política remunerada, aproximaram-se do Estado a partir da década de 1990. Essa constatação encontra paralelos na literatura sobre os partidos social-democratas europeus (POGUNTKE, 1994; SHARE, 1999; MÉNDEZ LAGO e SANTAMARÍA, 2001). Share observa que, em 1988, 70% dos delegados presentes ao Congresso do PSOE, que governava a Espanha havia seis anos, ocupavam cargos eletivos ou postos administrativos (1999, p. 98). Méndez Lago e Santamaría encontraram a mesma porcentagem entre os delegados que compareceram ao 34º Congresso da agremiação, em 1997 (2001, p. 60). Katz e Mair, em uma perspectiva teórica mais ampla, usam dados como esses para

justificar a ascendência da face pública do partido e a emergência do modelo de *partido cartel* (2002).

Com relação ao caso petista, Ribeiro foi o primeiro a defender, de maneira estruturada e coerente, que o PT se aproximou do Estado e se afastou dos atores da sociedade civil. Um ponto importante da sua argumentação reside na avaliação de que o partido se distanciou dos movimentos e das organizações sociais *conforme* se aproximou do Estado, e um dos indicadores que usa deriva dos dados obtidos com os delegados presentes aos Encontros Nacionais do partido (2008, p. 164-166). Não concordamos com essa avaliação e mostramos, deste ponto em diante, que o PT continua permeável à participação de atores da sociedade civil organizada<sup>14</sup>.

Começamos por demonstrar que *não* há uma associação inversa significativa entre a profissionalização em cargos públicos e a participação em movimentos ou organizações sociais, como afirma Ribeiro (2008, p. 165). Demonstramos isso ao testar o grau de associação entre a porcentagem de delegados que ocupavam cargos eletivos e de confiança, por UF, e a de delegados que participavam de movimentos ou organizações sociais em 2001, 2006 e 2007 (Tabela 8). Conforme mostram os testes, não é possível afirmar que os estados em que há uma maior porcentagem de delegados ocupando postos eletivos ou comissionados são aqueles em que há baixos níveis de participação em movimentos ou organizações sociais. Dessa forma, também não é possível supor que as lideranças deixem de participar de movimentos ou organizações sociais ao se profissionalizarem na esfera estatal.

**Tabela 8**  
**Correlação entre a porcentagem de delegados profissionalizados em esferas estatais e a de delegados que participam de movimentos ou organizações sociais, por UF (r de Spearman)**

Profissionalização	Participação		
	2001(12º EN)	2006 (13º EN)	2007 (3º CN)
	-,167	-,214	-,010

Fonte: NOP da FPA. Nenhuma das correlações mostrou-se significativa ( $p < 0,1$ ).

N = 26 para 2001 e 2006 (o estado de Roraima foi excluído por não haver dados sobre seus delegados); N = 27 para 2007.

<sup>14</sup> Não é nosso objetivo fazer uma discussão sobre a natureza dos movimentos e das organizações sociais próximos ao PT, mas mostrar o grau de vinculação do partido a atores da sociedade civil organizada de uma forma ampla.

Nosso argumento é o de que, no lugar de haver um deslocamento entre a liderança dos movimentos e das organizações sociais para o Estado, o que acontece é uma dupla atividade. Ou seja, os delegados permanecem com seus vínculos junto aos movimentos e organizações sociais ao mesmo tempo em que desempenham atividades em posições eletivas ou cargos de confiança. A Tabela 9 mostra que, entre 2001 e 2007, o nível de participação em movimentos ou organizações sociais entre os delegados profissionalizados junto ao Estado manteve-se em torno de 65%, uma porcentagem bastante significativa apesar de levemente mais baixa do que o nível de participação entre as lideranças como um todo. Embora não seja possível realizar comparações com o período anterior a 2001, esses dados mostram que o PT, apesar de todas as transformações pelas quais passou a partir da segunda metade da década de 1990, ainda serve como importante conexão entre o Estado e os movimentos e organizações sociais. Voltaremos a esse tema nas Considerações finais.

**Tabela 9**  
**Participação dos delegados que ocupam cargos de confiança ou eletivos em movimentos ou organizações sociais (%)**

	<b>2001</b> <b>12º EN</b>	<b>2006</b> <b>13º EN</b>	<b>2007</b> <b>3º CN</b>
<b>Delegados</b> <b>N</b>	69,6 (431)	71,9 (864)	70,9 (385)
<b>Ocupantes de cargos de confiança ou eletivos</b> <b>N</b>	65,1 (229)	66,2 (340)	65,4 (127)

Fonte: NOP da FPA.

Os dados referentes à participação dos delegados em movimentos e organizações sociais exigiram uma readequação na classificação para as respostas dadas pelas lideranças petistas nos Encontros de 2006 e 2007. Excluímos os delegados que, indagados se participavam de algum movimento ou organização social, responderam positivamente e mencionando instituições ligadas ao próprio PT, como o Setorial de Mulheres, ou ligadas ao Estado, como os conselhos municipais ou a Funai. Após essa exclusão, prosseguimos com a reclassificação de acordo com as categorias utilizadas nas pesquisas realizadas em 1997 e 2001. Além da reclassificação, outro alerta de natureza metodológica precisa ser feito. O elevado número de respostas encontradas na categoria “Outros” deve-se à alteração na metodologia das pesquisas. O autopreenchimento de questionários em 1997 e 2001 limitava as respostas possíveis, o que provavelmente redundou em uma tentativa do próprio pesquisado em se enquadrar em uma das categorias

disponíveis. Em 2006 e 2007, as pesquisas foram feitas por meio de entrevistas, o que permitiu aos delegados mencionar diretamente a organização ou o movimento dos quais faziam parte.

Durante todo o período analisado há um forte vínculo das lideranças com os movimentos e as organizações sociais (Tabela 10). Entre 1997 e 2007, cerca de 70% dos delegados afirmaram fazer parte de algum tipo de movimento ou organização social. Muitos dos delegados faziam parte de mais de um movimento e eram tanto dirigentes quanto militantes de base. Se por um lado é possível notar uma tendência de redução na porcentagem daqueles que não ocupavam postos de direção nos movimentos e nas organizações, sugerindo uma crescente dificuldade do partido em incorporar quadros de base dos movimentos sociais ao grupo dos delegados, por outro, a manutenção de um alto número de dirigentes aponta que o partido é capaz de atrair lideranças dos movimentos e organizações, indicando a preservação de laços fortes entre a agremiação e a sociedade civil organizada. Com relação à natureza dos movimentos e organizações, é possível observar que os grupos de origem do partido, como sindicalistas e membros de organizações religiosas, continuam sendo os mais representativos. Em 2006, quando a amostra foi maior, 47 sindicatos e 11 pastorais da Igreja Católica foram mencionados pelos delegados. A exceção nesse caso fica por conta dos movimentos populares urbanos. No entanto, é preciso relativizar essa queda, pois a categoria “Outros” conta com associações de bairro e moradores – organizações sociais que provavelmente entraram na categoria “Movimentos Populares Urbanos” em 1997 e 2001. O envelhecimento dos delegados provocou um impacto na representação dos estudantes e jovens. Entre 2001 e 2007, a porcentagem de delegados associados aos movimentos estudantis e de juventude passou de 8,5% para 2,3%.

**Tabela 10**  
**Participação dos delegados em movimentos ou organizações sociais (%)**

	1997 (11º EN)	2001 (12º EN)	2006 (13º EN)	2007 (3º CN)
<b>Participam</b>	70	69,6	71,9	70,9
<b>Direção</b>	-	69,4	73,8	69,6
<b>Mil. de base</b>	-	86,0	70,7	62,3
<b>% do total dos delegados</b>				
<b>Sindical</b>	31	28,6	30,7	24,4
<b>Pop. Urbano</b>	23	17,4	11,0	6,2
<b>MST</b>	3	3,5	1,7	2,6
<b>Mulheres</b>	9	11,1	6,7	6,0
<b>Racismo/Negro</b>	4	5,1	3,2	3,6
<b>Estudantil/Juv.</b>	7	8,5	5,2	2,3
<b>Ecol./Ambiental</b>	6	8,6	3,2	3,4
<b>Gays/Lésbicas</b>	2	1,1	0,3	-
<b>Orgs. Religiosas</b>	9	7,4	8,6	7,5
<b>ONGs</b>	9	10,9	3,7	4,7
<b>Outros</b>	10	6,2	30,0	33,8
<b>N</b>	<b>(187)</b>	<b>(431)</b>	<b>(864)</b>	<b>(385)</b>

Fonte: NOP da FPA.

Um dado complementar ao nível de participação dos delegados em movimentos ou organizações sociais é o que nos permite identificar se a liderança petista possuía algum vínculo com atores da sociedade civil quando entrou para a agremiação. Esse dado torna possível descobrir os padrões de recrutamento dos delegados e as portas de entrada para o partido. Infelizmente, a FPA não aplicou essa pergunta nas pesquisas anteriores a 2007, impossibilitando comparações diacrônicas. Como mostramos na Tabela 11, 82,9% dos delegados estavam ligados a algum movimento ou organização quando entraram no partido. Os dados desagregados por período de filiação não mostram grande variação, e mesmo as lideranças com menos tempo de PT entraram no partido possuindo vínculos com atores da sociedade civil organizada (Tabela 12).

Ao observarmos as origens das lideranças junto aos movimentos e às organizações sociais, é possível identificar que três categorias se destacam: “Movimento Sindical”, “Organizações Religiosas” e “Movimento Estudantil e de Jovens”. Ou seja, foi a partir desses movimentos que mais de 70% dos delegados entraram no PT. No entanto, há sinais de mudança nos padrões de recrutamento quando observamos os dados desagregados por período de filiação. Entre os que

entraram no período 1980-1982 e participavam de movimentos ou organizações sociais, 47,1% estavam vinculados a sindicatos. Essa porcentagem foi declinando até atingir, entre os que ingressaram a partir de 2001, 20,7%. Tendências semelhantes aconteceram com os que entraram no partido possuindo ligação com o movimento estudantil e com organizações religiosas. Paralelamente, a porcentagem de delegados com vinculação a “Outros” movimentos e organizações sociais no momento de filiação cresceu de 17,5%, dos que ingressaram entre 1995 e 2000, para 51,7%, entre os membros a partir de 2001. Esse é um dado importante que pode significar o início da erosão da predominância dos atores tradicionais da sociedade civil organizada, especialmente sindicatos, entre a liderança petista. Se a tendência se confirmar, não é difícil imaginar que o partido sofrerá mudanças tanto no perfil das suas lideranças intermediárias quanto na sua cúpula, resultando, muito provavelmente, também em alterações programáticas. No entanto, com os dados de que dispomos no momento, não é possível prever qualquer cenário de forma segura.

**Tabela 11**  
**Participação dos delegados em movimentos ou organizações sociais no momento de entrada no PT (%)**

	2007 (3º CN)
<b>Participantes</b>	82,9
<b>Direção</b>	72,1
<b>Mil. de base</b>	52,0
<b>% do total dos delegados</b>	
<b>Sindical</b>	29,9
<b>Pop. Urbano</b>	8,1
<b>MST</b>	2,9
<b>Mulheres</b>	2,1
<b>Racismo/Negro</b>	1,3
<b>Estudantil/Juv.</b>	21,8
<b>Ecol./Ambiental</b>	1,0
<b>Gays/Lésbicas</b>	-
<b>Orgs. Religiosas</b>	21,6
<b>ONGs</b>	0,8
<b>Outros</b>	19,0
<b>N</b>	<b>(385)</b>

Fonte: NOP da FPA.

**Tabela 12**  
**Participação dos delegados em movimentos ou organizações sociais no momento de entrada no PT (%) X Período de filiação**

<b>2007 (3º CN)</b>	
<b>Filiação</b>	<b>Participava (%)</b>
1980-1982	81,4
1983-1989	84,3
1990-1994	87,0
1995-2000	80,3
2001-2007	82,9
<b>N</b>	<b>(380)</b>

Fonte: NOP da FPA.

O perfil analisado da liderança petista a partir da segunda metade da década de 1990 mostra que os padrões de alteração identificados por Rodrigues (1997) e Novaes (1993) se confirmaram e o PT é hoje comandado por dirigentes de classe média, com alto nível de escolaridade e com grande presença de setores do funcionalismo público. Além disso, a maior presença institucional do partido exerceu influência sobre o perfil das lideranças ao alterar a proporção de delegados que são remunerados em esferas estatais para exercer atividades políticas. Nesse ponto, concordamos com a avaliação de Ribeiro (2008) de que o PT que chega ao final do governo Lula está muito mais próximo do Estado do que aquele que perdeu as eleições presidenciais de 1989. No entanto, não concordamos com a hipótese de que o partido se afastou significativamente dos movimentos e das organizações sociais em consequência dessa maior proximidade. A análise dos dados obtidos junto aos delegados petistas, demonstra que o partido continua bastante permeável à participação de atores da sociedade civil organizada e suas lideranças realizam atividades políticas tanto nas instituições estatais quanto junto aos movimentos e organizações sociais.

### **Considerações finais**

Nos últimos anos, muitos trabalhos se preocuparam em analisar as transformações do PT a partir de meados da década de 1990 e a atuação do partido durante o governo Lula (AMARAL, 2003; SAMUELS, 2004; 2008b; FLYNN, 2005; PALERMO, 2005; HUNTER, 2007; 2008a; 2008b; 2010). O material para análise era realmente imenso: transformações ideológicas, alianças eleitorais e políticas com partidos de direita, dificuldades na formação do governo e escândalos de corrupção. As conclusões de todos eles giraram em torno da aproximação do PT

aos outros partidos do país na busca por maior competitividade eleitoral, ou como resultado das pressões exercidas pela natureza do sistema político brasileiro e pelas reformas pró-mercado dos anos 1990. Hunter, inclusive, chegou a afirmar que o partido havia passado por um processo de “normalização” (2007; 2010), revertendo a clássica visão de que o PT era “diferente” que marcou as primeiras análises sobre a agremiação (MENEGUELLO, 1989; KECK, 1991). Apesar de fornecerem ferramentas analíticas valiosas para a compreensão da história recente do partido, esses trabalhos pouco se debruçaram sobre as transformações na base de filiados do PT e na avaliação de sua conexão com os atores da sociedade civil organizada e deixaram escapar importante dimensão na análise dos partidos políticos: sua organização interna. Neste artigo buscamos preencher essa lacuna e nos juntamos, nesta empreitada, aos trabalhos de Roma (2006) e Ribeiro (2008), embora com algumas conclusões distintas.

Na primeira parte do artigo demonstramos que o PT obteve sucesso, a partir de 2003, em ampliar significativamente a sua base de filiados. Essa ampliação esteve diretamente ligada a questões de organização interna do partido, como a construção de uma máquina partidária mais eficiente, o esforço de nacionalização da estrutura petista e a redução nas barreiras de inclusão e nos custos de participação do filiado na vida da agremiação. As transformações do partido nesse sentido não ocorreram sem tensões ou resistências internas e foram marcadas pela preservação de algumas características institucionais importantes, como a manutenção de mecanismos deliberativos participativos e a ausência de práticas clientelistas em larga escala.

Ainda com relação à redução das barreiras de inclusão, encontramos duas novidades ainda não exploradas em profundidade pela literatura. A primeira delas é uma consequência indireta das transformações ideológicas e programáticas do partido. Mais próximo do centro do espectro político, o PT conquistou uma série de novos apoiadores (SAMUELS, 2008a), ampliando o número de potenciais filiados. O sucesso das campanhas de filiação em 2003 e 2006 parece ter se beneficiado desse maior “território de caça” aberto pela moderação ideológica. A segunda diz respeito à maior facilidade em captar membros, entre 2006 e 2008, nos locais em que o presidente Lula obteve votações mais expressivas. Embora a partir de uma perspectiva diferente, essa evidência insere-se no debate sobre as transformações na base de apoio do presidente Lula nas eleições de 2006 e suas consequências políticas (HUNTER e POWER, 2007; ZUCCO, 2008; SOARES e TERRON, 2008; 2010; LÍCIO, RENNÓ e CASTRO, 2009; SINGER, 2009; RENNÓ e CABELLO, 2010). No lugar de nos concentrarmos nos determinantes da mudança na base de apoio, sugerimos que a alta popularidade do presidente Lula e de seu governo em algumas regiões do país tenha sido aproveitada como recurso político e organizativo pelo PT. Nesse sentido, seguimos as indicações de Meneguello, que apontou a existência de

uma forte associação entre o presidente da República e o PT, mesmo após os esforços de Lula em se distanciar da agremiação com a eclosão do “escândalo do mensalão” em 2005 (2007, p. 12). Sendo assim, é possível levantarmos a hipótese de que o fenômeno do “Lulismo” tenha também uma dimensão partidária. Os trabalhos de Singer (2010) e Samuels e Zucco (2010) demonstram que o apoio partidário de massa ao PT sofreu importantes alterações na última década, com o perfil do petista aproximando-se ao do eleitorado brasileiro. É possível imaginarmos que algo semelhante tenha ocorrido com a base de filiados ao partido. Dessa forma, o “Lulismo” teria deixado o conjunto de membros do PT com uma feição um pouco mais próxima à da sociedade brasileira.

A análise do perfil dos delegados demonstram que o caminho trilhado pelo partido nos anos 1980, com a adesão de segmentos da classe média urbana à proposta de construção de um partido amplo de esquerda (RODRIGUES, 1997), se confirmou nos últimos anos. O PT que chega ao final do governo Lula é comandado, na sua maioria, por lideranças do sexo masculino, católicas, com mais de 40 anos, que frequentaram algum curso superior e estão ligadas ao serviço público. Dada a estabilidade nos dados, especialmente entre 2001 e 2007, acreditamos que esse perfil deva se manter por algum tempo.

Já com relação ao binômio Estado/Sociedade, demonstramos que, como aponta Novaes (1993) e como argumenta Ribeiro (2008), o PT se aproximou das esferas estatais nos anos 1990, em grande medida como resultado da maior inserção na política institucional a partir daquela década. No entanto, essa aproximação não significou uma redução substantiva na permeabilidade do partido a atores da sociedade civil organizada. Como mostram os dados obtidos junto à liderança petista, os movimentos e as organizações sociais continuam presentes, inclusive entre aqueles que ocupam cargos eletivos e de confiança e indicam que uma importante conexão entre o Estado e a sociedade civil organizada por meio do PT. Hochstetler defende que, durante o governo Lula, o PT perdeu o monopólio de representação na arena institucional das demandas dos atores da sociedade civil organizada devido à continuidade da política econômica implantada na administração anterior e à decepção no desenvolvimento de mecanismos participativos sólidos no âmbito federal (2008). A nossa análise indica que o argumento da autora se confirma apenas em parte, especialmente quando observamos que atores tradicionais da sociedade civil organizada, como os sindicatos, vêm perdendo espaço entre as lideranças partidárias – o que pode redundar em transformações na agremiação. No entanto, o quadro mais amplo aponta para o fato de que o PT ainda conta, em suas fileiras, com um grande número de militantes e, principalmente, dirigentes de movimentos e organizações sociais e que esses números não declinaram entre 1997 e 2007, sugerindo que os próprios atores da sociedade civil organizada ainda enxergam o partido como um

representante institucional aberto às suas demandas e capaz de compartilhar propostas políticas.

Se não é mais possível falar em “monopólio” de representação, ainda podemos falar em um substantivo grau de interface. Como explicação para a manutenção dessa interface podemos apontar dois elementos: a construção de uma história conjunta marcada pela experiência da redemocratização e pela emergência da “esquerda social” (GARCIA, 1994) nos anos 1980, responsável, em parte, pelo próprio perfil programático e organizacional do partido. Essa história resultou na aquisição por parte da agremiação de uma posição privilegiada de articulação e representação de amplos setores de esquerda junto ao sistema partidário brasileiro a partir da eleição presidencial de 1989, na qual o partido se afirmou claramente como a principal força política progressista (MENEQUELLO e AMARAL, 2008, p. 6); e a ausência de alternativas institucionais – como outros partidos – com a mesma capilaridade, organização e influência política que o PT.

A discussão realizada neste artigo evidencia as dificuldades de interpretação do caso petista. Parece claro que, mesmo depois das transformações apontadas pela literatura, o PT conserva muitas das características que o apontaram como uma “novidade” na política brasileira. Se está mais próximo do modelo profissional-eleitoral, como defende Ribeiro (2008), ainda retém características que permitiriam enquadrá-lo como um “partido de massa”, para usarmos apenas uma entre as inúmeras tipologias sobre partidos políticos existentes. Hunter, apesar de se concentrar na “normalização” do PT, observa que a adaptação do partido às restrições políticas e econômicas que emergiram no Brasil nos anos 1990 não foi completa, e que a agremiação manteve muitas das suas características organizativas (2007; 2010). De um ponto de vista mais abrangente, esse foi o foco da nossa análise a respeito dos vínculos do partido com a sociedade a partir da segunda metade da década de 1990. Seguindo as pistas indicadas pelo institucionalismo histórico, mostramos que o PT retém muitas de suas características originárias, para usarmos uma terminologia cara aos estudiosos de partidos políticos (PANEBIANCO, 2005), e que suas transformações são graduais e moldadas pela origem e pela história da agremiação. Dessa forma, este artigo sugere, como implicação teórica mais ampla, que o estudo dos partidos deve sempre levar em consideração as práticas e regras construídas ao longo da vida das agremiações, fundamentais para o entendimento do contorno e do ritmo de seu desenvolvimento.

### **Referências bibliográficas**

ALCÁNTARA SAEZ, M. e FREIDENBERG, F. Organización y funcionamiento interno de los partidos políticos en América Latina. In: ALCÁNTARA SAEZ, M. (Ed.). *Partidos*

*Políticos de América Latina. Centroamerica, México y República Dominicana. México D.F.: FCE, 2003.*

ALMEIDA, J. Filiação sem política de organização. *Boletim Nacional do PT*, São Paulo, nº 64, 1992.

AMARAL, O. E. *A estrela não é mais vermelha: as mudanças do programa petista nos anos 90*. São Paulo: Garçon, 2003.

\_\_\_\_\_. Adaptação e resistência: O PT no Governo Lula entre 2003 e 2008. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, v. 4, p. 105-134, jul./dez. 2010.

BARTOLINI, S. The Membership of Mass Parties: the Social Democracy Experience 1889-1978. In: DAALDER, H. e MAIR, P. (Ed.). *Western European Party Systems. Continuity and Change*. London: Sage, 1983.

BRAGA, M. S. S. Organizações partidárias e seleção de candidatos no estado de São Paulo. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 2, p. 454-485, nov. 2008.

D'ARAUJO, M. C. *A elite dirigente do governo Lula*. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2009.

FLYNN, P. Brazil and Lula, 2005: crisis, corruption and change in political perspective. *Third World Quarterly*, London, v. 26, n. 8, p. 1221-1267, 2005.

FREIDENBERG, F. Mucho ruido y pocas nueces. Organizaciones partidistas y democracia interna en América Latina. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, Iztapalapa, v. 1, n. 1, p. 91-134, 2005.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. *Pesquisa – PT: Relatório Geral*. São Paulo: FPA, 1997.

GARCIA, M. A. Esquerdas: rupturas e continuidades. In: DAGNINO, E. (Org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

GODINHO, T. Decidida campanha de filiação. *Boletim Nacional do PT*, São Paulo, n. 96, 1995.

HEIDAR, K. Party membership and participation. In: KATZ, R. e CROTTY, W. (Ed.). *Handbook of Party Politics*. London: Sage, 2006.

HOCHSTETLER, K. Organized Civil Society in Lula's Brazil. In: KINGSTONE, P. e POWER, T. (Ed.). *Democratic Brazil Revisited*. Pittsburgh: UPP, 2008.

HUNTER, W. The Normalization of an Anomaly: The Workers' Party in Brazil. *World Politics*, Princeton, n. 59, p. 440-475, 2007.

\_\_\_\_\_. The Workers' Party: Still a Party of the Left? In: KINGSTONE, P. e POWER, T. (Ed.). *Democratic Brazil Revisited*. Pittsburgh: UPP, 2008a.

\_\_\_\_\_. The PT in Power: Shifting Policies and Patterns of Political Support. In: *Latin America's Left Turn: Causes and Implications*, Harvard University, p. 1-22, 2008b.

\_\_\_\_\_. *The Transformation of the Workers' Party in Brazil, 1989-2009*. New York: CUP, 2010.

HUNTER, W. e POWER, T. Rewarding Lula: Executive Power, Social Policy, and the Brazilian Elections of 2006. *Latin American Politics and Society*, Miami, v. 49, n. 1, p. 1-30, 2007.

KATZ, R. e MAIR, P. The Ascendancy of the Party in Public Office: Party Organizational Change in Twentieth-Century Democracies. In: GUNTHER, R; MONTERO, J. R. e LINZ, J. (Ed.). *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*. Oxford: OUP, 2002.

HUNTER, W; et al. The Membership of Political Parties in European Democracies, 1960-1990. *European Journal of Political Research*, Amsterdam, n. 22, p. 329-345, 1992.

KECK, M. E. *PT: a lógica da diferença; o Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira*. São Paulo: Ática, 1991.

LAWSON, K. e MERKL, P. (Ed.). *When Parties Fail: Emerging Alternative Organizations*. Princeton: PUP, 1988.

LÚCIO, E. C; RENNÓ, L. e CASTRO, H. C. O. Bolsa Família e Voto na Eleição Presidencial de 2006: em busca do elo perdido. *Opinião Pública*, Campinas, v. 15, n. 1, p. 31-54, jun. 2009.

MÉNDEZ LAGO, M. *La estrategia organizativa del Partido Socialista Obrero Español (1975-1996)*. Madrid: Siglo XXI, 2000.

MÉNDEZ LAGO, M.e SANTAMARÍA, J. La ley de disparidad ideológica curvilínea de los partidos políticos: el caso del PSOE. *Revista Española de Ciencia Política*, n. 4, p. 35-69, abr, 2001.

MENEGUELLO, R. *PT: A formação de um partido, 1979-1982*. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

\_\_\_\_\_. Quem apoia o presidente? In: *2007 Congress of the Latin American Studies Association (Lasa)*, Montréal, p. 1-25, 2007.

MENEGUELLO, R. e AMARAL, O. E. Ainda novidade: uma revisão das transformações do Partido dos Trabalhadores no Brasil. *BSP Occasional Papers*, Oxford, n. 2, p. 1-25, 2008.

NICOLAU, J. Partidos e Sistemas Partidários: 1985-2009. In: LESSA, R. (Org.). *Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Ciência Política*. São Paulo: ANPOCS, 2010.

NOVAES, C. A. M. PT: Dilemas da Burocratização. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 35, p. 217-237, mar. 1993.

PALERMO, V. Brasil. El gobierno de Lula y el PT. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 192, p. 4-11, 2005.

PANEBIANCO, A. *Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Partido dos Trabalhadores: Resoluções de Encontros e Congressos (1979-1998)*. São Paulo: FPA, 1998.

\_\_\_\_\_. *Resoluções do II Congresso Nacional do Partido dos Trabalhadores*. Belo Horizonte: PT, 1999.

\_\_\_\_\_. *Estatuto*. São Paulo: FPA, 2001a.

\_\_\_\_\_. *Resoluções do 12º Encontro Nacional do Partido dos Trabalhadores*. São Paulo: PT/FPA, 2001b.

POGUNTKE, T. Parties in a Legalistic Culture: The Case of Germany. In: KATZ, R. e MAIR, P. (Eds.). *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. London: Sage, 1994.

RENNÓ, L. e CABELLO, A. As bases do Lulismo: a volta do personalismo, realinhamento ideológico ou não alinhamento? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 25, n. 74, p. 39-60, out. 2010.

RIBEIRO, P. *Dos sindicatos ao governo: a organização nacional do PT de 1980 a 2005*. São Carlos. 342 f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Centro de Educação e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Carlos, 2008.

RODRIGUES, L. M. PT: a New Actor in Brazilian Politics. In: DEVOTO, F. J. e DI TELLA, T. S. (Eds.). *Political Culture, Social Movements and Democratic Transitions in South America in the 20<sup>th</sup> Century*. Milan: Feltrinelli, 1997.

ROMA, C. Organizaciones de partido en Brasil: El PT y el PSDB bajo perspectiva comparada. *América Latina Hoy*, Salamanca, n. 44, p. 153-184, 2006.

SAMUELS, D. From Socialism to Social Democracy: Party Organization and the Transformation of the Workers' Party in Brazil. *Comparative Political Studies*, v. 37, n. 9, p. 999-1024, 2004.

\_\_\_\_\_. A evolução do petismo (2002-2008). *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 2, p. 302-318, nov. 2008a.

\_\_\_\_\_. Brazilian Democracy under Lula and the PT. In: DOMINGUEZ, J. e SHIFTER, M. (Ed.). *Constructing Democratic Governance in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2008b.

\_\_\_\_\_ e ZUCCO, C. The Roots of Petismo, 1989-2010. In: *2010 Meeting of the American Political Science Association (Apsa)*, Washington, 2010. p. 1-34.

SCARROW, S. E. The 'paradox of enrollment': Assessing the costs and benefits of party memberships. *European Journal of Political Research*, Amsterdam, n. 25, p. 41-60, 1994.

\_\_\_\_\_ e GEZGOR, B. Declining memberships, changing members? European political party members in a new era. *Party Politics: OnlineFirst*, London, 2010. p. 1-21.

SECRETARIA DE ORGANIZAÇÃO DO PT (SORG). *Manual para a Campanha Nacional de Filiação*. São Paulo: PT, 2003.

\_\_\_\_\_. *Guia da Campanha de Filiação*: Rio de Janeiro. São Paulo: PT, 2006.

SEYD, P. New Parties/New Politics?: A case study of the British Labour Party. *Party Politics*, London, v. 5, n. 3, p. 383-405, 1999.

\_\_\_\_\_ e WHITELEY, P. *High-Intensity Participation: The Dynamics of Party Activism in Britain*. Ann Harbor: UMP, 2002.

SHARE, D. From Policy-Seeking to Office-Seeking: The Metamorphosis of the Spanish Socialist Workers' Party. In: STROM, K. e MULLER, W. (Ed.). *Policy, office or votes?: how political parties in Western Europe make hard decisions*. Cambridge: CUP, 1999.

SINGER, A. *O PT*. São Paulo: Publifolha, 2001.

\_\_\_\_\_. Raízes sociais e ideológicas do Lulismo. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 85, p. 83-102, nov. 2009.

\_\_\_\_\_. A segunda alma do Partido dos Trabalhadores. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 88, p. 89-111, nov. 2010.

SOARES, G. e TERRON, S. Dois Lulas: a geografia eleitoral da reeleição (explorando conceitos, métodos e técnicas de análise geoespacial). *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 2, p. 269-301, nov. 2008.

\_\_\_\_\_. As bases eleitorais de Lula e do PT: do distanciamento ao divórcio. *Opinião Pública*, Campinas, v. 16, n. 2, p. 310-337, nov. 2010.

VENTURI, G. PT 30 anos: crescimento e mudanças na preferência partidária. *Perseu*, São Paulo, n. 5, p. 197-214, 2010.

WARE, A. *Political Parties and Party Systems*. Oxford: OUP, 1996.

WAUTERS, B. Explaining Participation in Intra-party Elections: Evidence from Belgian Political Parties. *Party Politics*, London, v. 16, n. 2, p. 237-259, 2010.

ZUCCO, C. The President's 'New' Constituency: Lula and the Pragmatic Vote in Brazil's 2006 Presidential Elections. *Journal of Latin American Studies*, Cambridge, n° 40, p. 29-49, 2008.

### **Surveys analisados**

AMARAL, O. *Pesquisa Delegados do PT*, realizada no 13º Encontro Nacional do Partido dos Trabalhadores, São Paulo, 28 a 30 de abril de 2006. Universo: 1.053 delegados; Amostra: 289 delegados (27,4%), metodologia: questionário auto-preenchido;

NÚCLEO DE OPINIÃO PÚBLICA. Fundação Perseu Abramo. Delegados do PT, realizada no 12º Encontro Nacional do Partido dos Trabalhadores, Olinda, 14 a 16 dez. 2001. Universo: 538 delegados; amostra: 431 delegados (80,1%); metodologia: questionário auto-preenchido;

\_\_\_\_\_. Fundação Perseu Abramo. *Delegados do PT*, realizada no 13º Encontro Nacional do Partido dos Trabalhadores, São Paulo, 28 a 30 abr. 2006. Universo: 1.053 delegados; Amostra: 864 delegados (82%), metodologia: questionário auto-preenchido;

\_\_\_\_\_. Fundação Perseu Abramo. *Delegados do PT*, realizada no 3º Congresso Nacional do Partido dos Trabalhadores, São Paulo, 30 ago. a 2 out. 2007. Universo: 927 delegados; Amostra: 775 delegados (83,6%), metodologia: entrevistas pessoais.

---

Oswaldo Amaral: [oswaldo\\_amaral@yahoo.com.br](mailto:oswaldo_amaral@yahoo.com.br)

Recebido para publicação em março de 2011.  
Aprovado para publicação em maio de 2011.

# *Redesenhando o Mapa Eleitoral do Brasil: uma proposta de reforma política incremental*

---

---

**Octavio Amorim Neto**

Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas  
Fundação Getulio Vargas - RJ

**Bruno Freitas Cortez**

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**Samuel de Abreu Pessoa**

Instituto Brasileiro de Economia  
Fundação Getulio Vargas - RJ

---

---

**Resumo:** Este artigo oferece uma proposta de reforma incremental do sistema eleitoral da Câmara dos Deputados. A natureza incremental da proposta se funda na suposição de que o sistema político é uma arquitetura complexa e delicada, e possibilidade de piorá-lo com mudanças ambiciosas e intempestivas é bem maior do que a de aperfeiçoá-lo. A proposta mantém o sistema de representação proporcional com lista aberta, mas altera duas variáveis-chave, uma vez que reduz a magnitude média das circunscrições eleitorais e estabelece uma regra proporcional de distribuição de cadeiras entre partidos coligados. A operacionalização da reforma leva a um novo desenho do mapa eleitoral do país, com circunscrições eleitorais menores dentro de 12 estados. O artigo também apresenta os resultados de um exercício de simulação feito com base nos dados das eleições de 2006 que recalcula a composição partidária da Câmara dos Deputados a partir das regras aqui preconizadas.

**Palavras-chave:** Câmara dos Deputados; representação proporcional com lista aberta; fragmentação legislativa; reforma eleitoral; incrementalismo

**Abstract:** This article presents a proposal for an incremental reform of the system of the Chamber of Deputies. The incremental nature of the proposal rests on the assumption that this political system is a complex and delicate architecture, and therefore, abrupt and ambitious changes are more likely to make it worse than to improve it. The proposal advocated here maintains the current system of open-list proportional representation, but it changes two key variables of this electoral system, since it reduces its average district magnitude and establishes a proportional distribution of seats among parties that form electoral coalitions. The way the reform is operationalized leads to a redesign of the electoral map of the country, with smaller districts within 12 states. The article also presents the results of a simulation exercise based on data from the 2006 elections, whereby the party makeup of the Chamber of Deputies is recalculated according to the rules proposed here.

**Keywords:** Chamber of Deputies, open-list proportional representation; legislative fragmentation; electoral reform; incrementalism

## **Introdução<sup>1</sup>**

A reforma do sistema político tem sido um tema cada vez mais presente na pauta de debates sobre os grandes desafios nacionais. Em primeira análise, poucas instituições brasileiras parecem padecer de tantos e tão sérios defeitos quanto o sistema eleitoral-partidário. O cidadão brasileiro, em geral, tem a impressão de que os partidos e políticos, nos diversos níveis da Federação, estão imersos em permanente jogo de interesses escusos, em que a busca de benefícios pessoais, ou para grupos de pressão, sobrepuja esmagadoramente a preocupação com o bem público. Neste contexto, a reforma política surge como se fosse um imperativo jamais enfrentado pela sociedade e pelo Congresso – e, conseqüentemente, como símbolo de uma suposta letargia institucional que explicaria, em boa medida, as nossas mazelas.

Neste artigo, com base em verificações da ciência política, argumentamos que aquela visão não é correta, conquanto não seja completamente destituída de razão. Não há dúvida quanto o sistema político brasileiro ser repleto de problemas, mas, como se verá na próxima seção, existe uma espécie de equilíbrio entre distorções de sentido contrário, cuja resultante tem alguma funcionalidade. Essa montagem singular do sistema político brasileiro não é uma aberração. Em um grande número de países, observa-se uma construção histórica similar. Os sistemas políticos, de uma forma geral, apresentam sucessivas e graduais adaptações que podem criar uma lógica funcional por cima de um arcabouço institucional formado em virtude de razões históricas já superadas.

No Brasil, é preciso prosseguir neste processo de revisão permanente do nosso sistema eleitoral-partidário, não com uma grande reforma que reconstrua todo o “edifício a partir da estaca zero”, mas, sim, por meio de medidas pontuais, cirúrgicas e refletidas. Dito isso, este artigo está organizado da seguinte maneira. Após um diagnóstico do funcionamento do sistema político brasileiro apresentado na segunda seção, apresentamos, na seção seguinte, uma proposta de reforma no sentido acima apontado. A proposta mantém o sistema de representação proporcional com lista aberta, mas redesenha parte do mapa eleitoral do país, alterando também a regra de distribuição das cadeiras no interior das coligações eleitorais. Esta proposta se funda na suposição de que o sistema político é uma arquitetura complexa e delicada. Portanto, a possibilidade de piorá-lo com

---

<sup>1</sup> Os autores agradecem os comentários e sugestões oferecidos por dois pareceristas anônimos e o financiamento dado a esta pesquisa pelo Instituto Brasileiro de Economia (IBRE), da Fundação Getúlio Vargas no Rio de Janeiro. Uma versão preliminar deste trabalho foi apresentada no seminário *Eleições, Partidos e Reforma Política*, realizado no Instituto Maurício de Nassau, Recife, nos dias 3 e 4 de agosto de 2009, e numa palestra ministrada no Instituto Legislativo Brasileiro, Brasília, no dia 6 de outubro de 2009.

mudanças ambiciosas e intempestivas é bem maior do que a de aperfeiçoá-lo. Em seguida, na quarta seção, apresentamos os resultados de um exercício de simulação feito com base nos dados das eleições de 2006, por meio do qual recalculamos a composição partidária da Câmara dos Deputados com as regras defendidas no artigo. A última seção discute os objetivos políticos que podem ser alcançados pela reforma preconizada.

## **O Presidencialismo de Coalizão**

Iniciamos a análise do sistema político nacional citando o artigo clássico e seminal de Sérgio Abranches (1988). No texto, a expressão “presidencialismo de coalizão” indica certo sincretismo entre o presidencialismo e o parlamentarismo. Assim, temos uma presidência sempre às voltas com a costura de maiorias parlamentares, numa interação cotidiana e íntima com deputados e senadores que lembra os regimes parlamentaristas. A análise de Barry Ames (2001), em certo sentido, aprofunda esta visão, ao identificar a dificuldade do Executivo e dos líderes partidários em obter a cooperação dos representantes dos partidos, uma vez que muitos atores políticos têm poder de veto sobre as decisões a serem tomadas (basta pensar nos “caciques” nas duas casas do Congresso).

A literatura acadêmica sugere que aquelas características estão fortemente ligadas a alguns elementos do nosso sistema eleitoral. Um dos principais é a grande dimensão das nossas circunscrições eleitorais, que são os próprios estados, cuja representação na Câmara de Deputados varia de 8 a 70 parlamentares. Outros traços fundamentais do nosso arranjo político são o voto proporcional e o voto nominal com lista aberta (ainda que este seja facultativo, já que se pode votar na legenda).

Esse desenho institucional, em interação com uma sociedade heterogênea, leva a uma elevada fragmentação legislativa, tal qual indicam vários estudos. Como? Um sistema eleitoral permissivo – isto é, com uma baixa barreira de entrada gerada por um grande número de cadeiras disputadas nas circunscrições eleitorais – facilita a obtenção de votos por parte de pequenas legendas, porque os eleitores facilmente intuem que os votos dados a estas têm boas chances de eleger pelo menos um parlamentar. Por sua vez, as pequenas legendas serão tanto mais numerosas quanto mais heterogênea for a sociedade, seja em termos socioeconômicos ou culturais ou regionais ou étnicos ou linguísticos ou religiosos. E se a regra de tradução de votos em cadeiras for proporcional, a percentagem de votos obtida pelas pequenas legendas se transforma em uma percentagem bastante semelhante de cadeiras legislativas. Por exemplo, em uma circunscrição eleitoral socialmente heterogênea com 70 cadeiras e votação proporcional, como é o caso do estado de São Paulo, qualquer partido com apenas 1,4% dos votos pode-se fazer

representar no Congresso Nacional.

De maneira complementar, como demonstra Nicolau (1996), a fragmentação no Brasil também está associada à facilidade de criação de legendas, ao troca-troca partidário e às coligações eleitorais. Por sua vez, o voto nominal com lista aberta amplia ainda mais o cacife de políticos com capacidade de disputar pequenos quinhões eleitorais, uma vez que, em boa medida, tira das lideranças partidárias o poder de definir e hierarquizar as candidaturas. No ambiente formado por aquele conjunto de características, não é de se estranhar que surja um grande número de partidos. Esta fragmentação, por sua vez, torna mais difícil para o presidente da República conseguir uma sólida maioria no Congresso no momento em que é eleito, mesmo com eleições legislativas simultâneas à presidencial.

As implicações deste tipo de sistema político são múltiplas. Há, por exemplo, uma ampla evidência empírica segundo a qual aquelas características estão associadas à elevação do gasto público, do gasto social e da carga tributária, como verifica Mukherjee (2003). O Brasil, diga-se de passagem, destaca-se claramente nestas características em comparação com os seus pares. O aumento da despesa pública e da carga tributária deriva, evidentemente, da permanente necessidade do Executivo de angariar sustentação política, como mostram Amorim Neto (2006) e Schröder (2009). Isto significa atender às demandas dos inúmeros grupos de pressão representados por políticos que sabem que uma fatia relativamente pequena do eleitorado, quando bem atendida, é suficiente para levá-los ou mantê-los no Legislativo.

Outro problema que surge em um arcabouço político como o brasileiro é o da competição intrapartidária. Como as lideranças nacionais dos partidos não controlam as candidaturas, os colegas de sigla, nos estados, tendem a disputar acirradamente os votos do eleitorado simpatizante daquela agremiação. Para isto, evidentemente, não basta defender as cores, a ideologia e o programa do partido, porque esta plataforma eleitoral estimulará os eleitores a votar na legenda, mas não naquele candidato específico. O postulante à vaga na Câmara, pelo contrário, tem que procurar a diferenciação ante seus colegas de partido, sendo isto, evidentemente, um estímulo para que o candidato não enfatize a linha partidária, como mostra Nicolau (2006).

Os estudos indicam ainda que quanto maior for a circunscrição eleitoral, maior será a competição intrapartidária, uma vez que o grande número de vagas oferecidas é um chamariz para que muitas candidaturas sejam postuladas. Na mesma linha de causalidade, os custos de campanha aumentam, já que, envolvidos neste tipo de competição de cada um contra todos, os candidatos sabem que o dinheiro pode ser o mais eficaz dos diferenciais. Segundo Samuels (2006), o custo das campanhas presidenciais no Brasil é maior do que o das estadunidenses, e o custo das campanhas legislativas é três vezes maior em termos *per capita*, levando-

se em conta a paridade do poder de compra (PPP). Altos custos de campanha e nível elevado de gastos públicos, por sua vez, são fatores que podem impulsionar a corrupção, que, desta forma, também está ligada à combinação de representação proporcional, listas abertas e grandes circunscrições.

Uma última consequência das características do sistema eleitoral brasileiro, segundo Carvalho (2003) e Monroe e Rose (2002), é o número reduzido de representantes das áreas metropolitanas. Embora sejam mercados com número abundante de eleitores, são muito fragmentados. Por conta disso, é mais fácil para os candidatos terem base política nas regiões interioranas e buscarem alguns votos nos grandes centros do que construir fortes bases políticas nas capitais e grandes cidades dos estados. A consequência imediata é o déficit de representação das metrópoles.

A fragmentação e o personalismo na política nacional são amplificados pelo horário eleitoral gratuito e pelas regras muito frouxas de acesso aos recursos do fundo partidário, as quais reduzem significativamente o custo de criação de novas agremiações partidárias. Com poucas barreiras à entrada de novos atores, o sistema torna-se permissivo, havendo, portanto, mais partidos do que interesses vitais a serem representados. Na verdade, dado o personalismo e o baixo comprometimento programático de um número expressivo de políticos, a profusão de siglas não representa nem mesmo os interesses que, de fato, deveriam estar organizados no parlamento. Um exemplo desta distorção é a presença das chamadas “bancadas” ruralista, da saúde ou da educação, que agem de forma mais coerente – em algumas votações – do que os partidos, e cujos integrantes esparramam-se pelas mais diversas agremiações. Não seria de se esperar, evidentemente, que os interesses de qualquer um daqueles setores estivessem representados por apenas um partido. Mas o mais saudável seria a existência de distintas posições partidárias relativas a cada um deles, e que os políticos votassem de acordo com a sua filiação partidária, e não com as determinações de “bancadas” suprapartidárias.

Todos esses problemas não sugerem, como afirmamos de início, que o sistema político brasileiro seja imprestável. Na verdade, este é um terreno onde cada característica funciona como moeda de duas faces, e em que, frequentemente, um defeito tem uma contrapartida positiva, e vice-versa. A permissividade do sistema, mencionada acima, tem uma faceta democrática, já que as minorias conseguem representação. No sistema inglês, de voto distrital puro – o antípoda do brasileiro –, é sabido que apenas três partidos estão solidamente representados no Parlamento, sendo praticamente impossível que uma importante corrente de opinião, os verdes, por exemplo, transforme-se em partido legislativo, como aconteceu em tantos países. Já a forte competição eleitoral, mesmo quando ocorre no interior dos partidos, é um antídoto contra o monopólio da seleção das

candidaturas pelas lideranças partidárias, sendo também, como tal, um elemento democratizante.

Mais significativo, porém, é o fato de haver fartas evidências segundo as quais o sistema de governo brasileiro funciona com razoável efetividade. Os trabalhos de Figueiredo e Limongi (2006), de Limongi (2006), e de Santos (2003) indicam que o Executivo tem capacidade de pautar o Congresso e fazer aprovar a sua agenda legislativa. A ideia, por exemplo, de que uma reforma mais profunda da Previdência não é aprovada por causa de impasses políticos é apenas parcialmente verdadeira, já que outra razão plausível é simplesmente o fato de a sociedade não estar plenamente convencida da sua necessidade. Assim, o sistema político parece estar funcionando como canal de transmissão das preferências do eleitorado para as decisões governamentais, ainda que numa direção criticada pelos especialistas em contas públicas.

#### *Uma Presidência Poderosa*

Quando se tenta compreender a origem daquela surpreendente funcionalidade, é importante notar que as principais características do atual sistema – os estados como circunscrições eleitorais, o voto proporcional e a lista aberta – existiam também no período democrático de 1946 a 1964. Todavia, aqueles foram tempos de forte instabilidade e radicalização políticas, que contrastam com a experiência atual. A taxa de sucesso do Executivo na aprovação de projetos na fase contemporânea da democracia brasileira é de 85%, próxima da obtida em sistemas parlamentaristas, e muito maior do que a que se verificou entre 1945 e 1964 (ver FIGUEIREDO e LIMONGI, 2006).

Segundo Figueiredo e Limongi, a diferença entre os dois regimes democráticos reside no fato de o atual ter mantido as extensas prerrogativas legislativas conferidas ao presidente pelos militares. Assim, uma série de faculdades dos presidentes do período pós-autoritário não existia para aqueles que governaram antes de 1964: ter iniciativas exclusivas em projetos orçamentários e tributários; iniciar emendas constitucionais; editar medidas provisórias; editar leis sob requerimento de delegação do Congresso; solicitar urgência; e impor restrições a emendas parlamentares. Figueiredo e Limongi mostram ainda que os líderes partidários da fase democrática atual também detêm uma série de poderes que os seus antecessores, antes do regime militar, não possuíam: determinar a agenda do plenário; representar a bancada; retirar projetos de lei das comissões por meio de requerimento de urgência; e indicar e substituir membros das comissões mistas, de CPIs e das comissões do orçamento.

Desta forma, é possível afirmar que, no atual período democrático, o excesso de fragmentação e personalismo resultantes das regras do jogo político é

contrabalançado por poderes excepcionalmente fortes do Executivo e das lideranças partidárias, quando se compara com o período de 1946 a 1964. Assim, alguns dos mais citados “defeitos” do sistema político nacional, como a ampla autoridade constitucional do presidente e a fragmentação do Congresso, são, na verdade, características que, até certo ponto, se neutralizam.

Com efeito, qualquer sistema político é o resultado de um equilíbrio complexo e delicado entre inúmeros fatores institucionais e sociais. Alguns dos mais importantes são: (1) a modalidade de formação das chapas eleitorais (existência ou não de eleições primárias); (2) a estrutura da cédula, isto é, se o voto é em lista ou em nomes e, no caso de listas, se elas são abertas, fechadas ou flexíveis; (3) a aplicação da regra majoritária ou da proporcional para a tradução de votos em cadeiras; (4) a magnitude das circunscrições eleitorais; (5) a coincidência ou não do calendário eleitoral para as eleições majoritária (Executivo) e proporcional (Legislativo), que, quando acontece, tende a reduzir a corrupção e elevar a responsabilização (SAMUELS, 2004, TAVITS 2007); (6) os poderes legislativos do chefe do Executivo e dos líderes partidários; (7) a forma autorizativa ou impositiva de execução do orçamento e o espaço do Executivo para negociar emendas; (8) e, *last but not least*, a estrutura de clivagens e o nível de heterogeneidade social.

Como vimos no caso da combinação de extensos poderes do Executivo e dos líderes partidários com alta fragmentação legislativa, a dinâmica política resultante é um complexo sistema ecológico, cujo equilíbrio envolve o funcionamento de todos os componentes. E é por isso que qualquer alteração tem que ser avaliada com todo o cuidado. A título de exemplo, quando se pensa na introdução da lista fechada, a qual aumentaria ainda mais o cacife das lideranças partidárias, dever-se-ia incluir no projeto algum mecanismo de democratização na seleção de candidaturas, como as eleições primárias, que colocaria limites ao poder dos líderes.

Outro risco é o de promover alterações grandes e custosas em termos políticos, mas que, de fato, não atacam o cerne do problema que se propõem a resolver. Por exemplo, a introdução de um sistema distrital misto não reduzirá a fragmentação partidária se forem mantidos os estados como circunscrições eleitorais para a parte proporcional da votação. E há, finalmente, o perigo de se anular inadvertidamente alguma característica positiva do sistema. Se, como querem alguns, a reeleição for extinta e o mandato de cinco anos reintroduzido, não haverá mais a coincidência entre as eleições parlamentares e presidenciais. Como mostram Samuels (2004) e Tavits (2007), aquela simultaneidade atrela, na ótica do eleitorado, os legisladores à plataforma do Executivo, aumentando a responsabilização do Congresso em relação ao sucesso ou ao fracasso do governo. Todos estes exemplos indicam a dificuldade na promoção de mudanças

institucionais, deixando claro não haver uma solução única e inequívoca para resolver os grandes problemas políticos nacionais.

A questão da reforma política é, pois, muito mais complexa do que transparece no debate que chega aos meios de comunicação, e que, ao contrário do que a maioria supõe, o sistema brasileiro não é de todo disfuncional. Entretanto, é inegável que há problemas, como a sucessão de escândalos, o excesso de partidos, as despesas de campanha muito elevadas, o elevado gasto público, o forte personalismo e a alta instabilidade ministerial (com relação a este último aspecto, ver Amorim Neto, 2006). Diante do desafio de melhorar o sistema político brasileiro, a melhor opção são as alterações incrementais, com objetivos muito definidos e que não sejam demasiado ambiciosos. Parece-nos que reduzir a excessiva fragmentação legislativa, mas sem eliminar a representação proporcional, e minorar a competição intrapartidária seriam metas consensuais, populares e que certamente teriam um efeito positivo na operação do regime representativo.

Criar mecanismos que propiciem um aumento na transparência do financiamento eleitoral seria também uma medida positiva. A título de exemplo, a introdução de um limite para doações por pessoas jurídicas e a melhoria nos controles do ‘caixa dois’ – que poderiam incluir a prestação de contas contínua, e quase simultânea, ao gasto, na internet – poderiam ser uma saída.

Essas ideias que ser discutidas com calma e introduzidas gradualmente, sem necessidade de se acenar com grandiosos planos de reforma política. Neste debate, talvez seja exagero aplicar a máxima futebolística segundo a qual “não se mexe em time que está ganhando.” Por outro lado, é bastante pertinente afirmar que mudanças em um sistema cujo funcionamento não é desastroso devem ser feitas com cuidado e moderação.

Assim, a seguir, oferecemos uma possível operacionalização de uma proposta originalmente feita por Lima Júnior e Santos (1991) no sentido da redução da magnitude (isto é, o número de cadeiras disputadas) das nossas circunscrições (ou distritos, de acordo com o jargão da ciência política) eleitorais, sem tocar no princípio constitucional da representação proporcional e na lista aberta. Segundo Lima Júnior e Santos:

“... a solução mais simples para atenuar os efeitos perversos para os partidos e eleitores, decorrentes de características contextuais da competição eleitoral, isto é, da diversidade no tamanho das bancadas e da força relativa dos partidos, consistiria em levar mais a sério o princípio da isomorfia entre população e cadeiras, tornando constante esta relação: a magnitude dos distritos eleitorais e o número de deputados por ele eleitos seria o mesmo em todo o país. Os estados federados deixariam de ser a base territorial sobre a qual as cadeiras

são alocadas, criando-se novas unidades territoriais – os distritos – que elegeriam, cada uma, o mesmo número de deputados. Conseqüentemente, não só desapareceriam as iniquidades apontadas, mas também o princípio da federação desapareceria da representação política na Câmara dos Deputados, que passaria a ser o *locus* privilegiado, diferentemente do Senado que é o órgão de representação das unidades federadas, da representação do povo” (LIMA e SANTOS, 1991).

Na nossa operacionalização da proposta de Lima Júnior e Santos, afrouxamos a noção segundo a qual o princípio da federação desapareceria da representação política na Câmara dos Deputados, uma vez que, consoante nossa abordagem gradual e cautelosa da reforma política, o abandono do princípio da federação poderia gerar celeumas demais. Assim, o que fazemos é redesenhar a geografia eleitoral dos 12 maiores estados, justamente aqueles que têm 16 ou mais cadeiras na Câmara, permitindo que sejam recortados em circunscrições com magnitudes que variam entre 8 e 11<sup>2</sup>. Portanto, também afrouxamos o princípio da isomorfia entre população e cadeiras advogado por Lima Júnior e Santos, desta vez não por prudência política, mas apenas porque seria impossível gerar números inteiros se dividíssemos as cadeiras de cada um dos 12 estados pelo mesmo valor. De qualquer modo, é muito melhor que a magnitude das circunscrições eleitorais varie entre 8 e 12 do que entre 8 e 70<sup>3</sup>. Convém ainda destacar que mantemos inalterado o peso de cada estado da Federação na Câmara dos Deputados.

De maneira complementar, ao adotarmos um critério de agregação dos municípios que formam as novas circunscrições eleitorais, optamos pela maximização da homogeneidade socioeconômica, com base na verificação segundo a qual é a combinação de alta heterogeneidade social com circunscrições eleitorais de grande magnitude que leva à alta fragmentação legislativa (AMORIM NETO e COX 1997; BENOIT 2002). Assim, procuramos criar circunscrições as mais homogêneas possíveis, de acordo com o que cremos ser a principal clivagem política do país, qual seja, a socioeconômica. É claro que o Brasil tem outras clivagens (étnica, religiosa e regional), mas estas não são tão importantes quanto aquela.

Consideraremos também em nosso exercício outra reforma incremental as coligações partidárias para as eleições proporcionais são vistas como outro fator que contribui para elevar a fragmentação legislativa, como indica

---

<sup>2</sup> O trabalho clássico de Taagepera e Shugart (1993) mostra que, dentro desta faixa de magnitude, os sistemas partidários tendem a ter uma fragmentação legislativa moderada.

<sup>3</sup> A variação da magnitude dos estados não redesenhados oscila entre 8 e 12. Apenas um estado, a Paraíba, tem mais de 11 cadeiras, 12. Por isso, sob a nossa proposta, a variação da magnitude das circunscrições se dá entre 8 e 12.

Nicolau (1996). Além disso, a regra de distribuição das cadeiras no interior das coligações fere o princípio da proporcionalidade. Nossa proposta advoga a manutenção do instituto das coligações partidárias para as eleições legislativas, mas altera a regra de distribuição das cadeiras de modo a torná-la proporcional. Isto é, a distribuição das cadeiras intracoligações será proporcional à votação de cada partido integrante das alianças eleitorais. Ou seja, como as coligações, sob as regras atuais, favorecem os pequenos partidos que por si só não conseguem atingir o quociente eleitoral, sob a regra que propomos, deixa de existir o estímulo espúrio para que os pequenos partidos predomine os grandes partidos que aceitem com eles se coligar.

Por último, em nossa proposta, as coligações são mantidas porque elas podem ser úteis para adiantar o processo de construção da base de sustentação dos governos antes do primeiro turno das eleições presidenciais, oferecendo, também, uma compensação aos pequenos partidos pelo aumento dos quocientes eleitorais gerado pela redução na magnitude das circunscrições eleitorais.

### **Redesenhando o Mapa Eleitoral do Brasil**

Esta proposta tem por objetivo a criação de áreas contíguas, chamadas circunscrições eleitorais, para doze unidades da Federação (UF) brasileiras, formadas pela agregação de unidades geográficas menores, em função de algumas variáveis de homogeneidade.

As doze UF trabalhadas são as seguintes: São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Bahia, Pernambuco, Ceará, Maranhão, Goiás e Pará. De acordo com o total de habitantes, fornecido pelo Censo Demográfico 2000, e o número total de circunscrições eleitorais desejado em cada UF, estimamos a população média que estas circunscrições deveriam ter em cada um destes doze casos, como mostra a Tabela 1, a seguir.

**Tabela 1**  
**Unidades da Federação trabalhadas e as respectivas populações médias das menores circunscrições eleitorais a serem criadas**

<b>Unidade da Federação</b>	<b>População média da menor circunscrição<sup>4</sup></b>
São Paulo	4.221.694 habitantes
Minas Gerais	2.683.724
Rio de Janeiro	2.518.474
Paraná	3.187.819
Santa Catarina	2.678.180
Rio Grande do Sul	3.311.034
Bahia	2.774.752
Pernambuco	2.533.870
Ceará	3.715.331
Maranhão	2.486.649
Goiás	2.351.517
Pará	2.910.384

Estes quantitativos populacionais foram comparados com a população de cada município dentro das UF. Se um município possuísse um número de habitantes, segundo o Censo 2000, superior ao valor explicitado na Tabela 1, ele poderia ser trabalhado separadamente, de modo que o próprio município formasse uma ou mais circunscrições eleitorais. Neste caso, deveria ser escolhida uma divisão geográfica dentro do município, para que a mesma pudesse ser agregada e formasse as circunscrições eleitorais.

Feita a análise, verificamos que os municípios de São Paulo (com 10.434.252 habitantes) e do Rio de Janeiro (com 5.857.904 habitantes), poderiam dar origem a duas circunscrições eleitorais dentro de suas respectivas unidades da Federação. O número de circunscrições a serem criados, em cada UF, está disposto na Tabela 2.

---

<sup>4</sup> As circunscrições eleitorais podem ser classificadas como circunscrições de 8, 9, 10 ou 11 deputados. A variável contida na tabela refere-se à circunscrição com menor número de deputados dentro da UF.

**Tabela 2**  
**Número de circunscrições eleitorais a serem criadas por unidade da Federação**

Unidade da Federação	Circunscrições a serem criadas	
	Total	Observação
São Paulo	8	2 no município de São Paulo
Minas Gerais	6	—
Rio de Janeiro	5	2 no município do Rio de Janeiro
Paraná	3	—
Santa Catarina	2	—
Rio Grande do Sul	3	—
Bahia	4	—
Pernambuco	3	—
Ceará	2	—
Maranhão	2	—
Goiás	2	—
Pará	2	—

O passo seguinte foi a escolha da unidade geográfica, dentro dos municípios do Rio de Janeiro e São Paulo, para o cálculo de suas variáveis de homogeneidade e posterior agregação em circunscrições eleitorais. Uma vez que o sentido político era relevante neste trabalho, procuramos uma subdivisão destes municípios que fosse previamente existente e que tanto o IBGE quanto as prefeituras a utilizassem na divulgação de dados oficiais. Assim, para município do Rio de Janeiro, optamos por trabalhar com as 32 regiões administrativas, enquanto, para São Paulo, optamos por trabalhar com as suas 96 regiões.

Definidos estes pontos, iniciamos o procedimento de agregação das unidades geográficas menores (municípios ou regiões administrativas), em circunscrições eleitorais. Utilizamos os softwares SKATER e ARCVIEW, sendo os seus procedimentos detalhados a seguir.

#### *O SKATER e a sua Execução*

O software SKATER (Spatial Cluster by Tree Edge Removal) foi concebido e programado para definir áreas homogêneas e contíguas a partir do agrupamento de áreas menores, segundo variáveis de homogeneidade. Utilizamos a distância euclidiana entre os valores destas variáveis como padrão de combinação, com a restrição de nenhuma área ser menor que um parâmetro estipulado (variável de

população). O SKATER trabalha usando a teoria dos grafos e, a partir de uma árvore geradora mínima, poda sucessivamente as arestas com menor grau de similaridade.

Neste trabalho, as áreas menores a serem agregadas são os municípios e as regiões administrativas quando se trabalhou com as Unidades da Federação, e os municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo, respectivamente.

As variáveis de homogeneidade utilizadas foram a renda per capita, o Índice de Desenvolvimento Humano Educacional (IDH-E) e o IDH geral, calculados com base no Censo Demográfico 2000. Os valores destas variáveis de homogeneidade foram normalizados para evitar distorções nos intervalos de variação, o que poderia fazer com que uma variável tivesse mais influência que as outras no processo de cálculo da distância.

O limite populacional para o tamanho de cada circunscrição eleitoral é variável em função da unidade da Federação, ou município trabalhado separadamente, em que o mesmo está contido. Em um primeiro momento este limite, para cada UF, foi estabelecido em, aproximadamente, 10% abaixo do valor contido na Tabela 1, e para os municípios, aproximadamente 10% abaixo do valor resultante da divisão de seu total populacional pelo número de circunscrições eleitorais a serem criados nos mesmos. Este procedimento visa assegurar graus de liberdade para o SKATER conseguir fazer a divisão do total de áreas desejadas, sem que exista uma variação muito maior do que a esperada no tamanho total destas áreas. Caso, neste primeiro momento, não tenha sido possível atingir o total de áreas desejadas, o limite populacional é posteriormente reduzido. Este procedimento está detalhado a seguir.

É importante mencionar que o SKATER não busca maximizar o número de áreas a serem criadas, mas, sim, homogeneizá-las de acordo com as variáveis de controle, dada uma restrição populacional mínima. Para ter o controle do total de áreas criadas, seria necessário abrir mão da restrição populacional, o que alteraria a natureza do exercício. Assim, caso o software crie um número menor de circunscrições eleitorais do que o total desejado, é possível diminuir o limite mínimo populacional, ou, em último caso, subdividir um ou mais circunscrições eleitorais produzidas pelo SKATER, por algum outro método.

#### *O Uso do ARCVIEW*

O ARCVIEW foi usado com dois objetivos distintos: produzir a lista de vizinhos e a visualização espacial das circunscrições eleitorais em forma de mapas.

A lista de vizinhos é uma peça fundamental de todo o sistema, uma vez que a determinação das circunscrições eleitorais tem como restrição básica a contigüidade das áreas menores que o formam. A obtenção da lista de vizinhos é feita a partir de um programa em AVENUE (linguagem de programação do ARCVIEW

3.0a). O programa faz a leitura de todos os polígonos de um arquivo SHAPE e produz uma lista de todos os polígonos que tenham um arco comum.

Para evitar que fossem permitidas vizinhanças de topo, ou de vértice (polígonos vizinhos por um único ponto), o algoritmo somente levou em conta vizinhos que tivessem uma linha comum de no mínimo 5% do perímetro do menor polígono. O formato de apresentação desta lista foi determinado pelo SKATER, o qual necessita receber o par de vizinhos em forma recíproca, ou seja, se, na lista obtida, a área A é vizinha de B, deve ser também especificado que a área B é vizinha de A.

Entretanto, tivemos que considerar duas exceções de contiguidade. São os casos do município de Fernando de Noronha, em Pernambuco, e do município de Ilhabela, em São Paulo. Os dois municípios são ilhas, logo não existe contiguidade com nenhum outro daquela unidade da Federação, e, desta forma, se o critério de contiguidade não fosse contornado, estes dois municípios não fariam parte de nenhuma circunscrição eleitoral. Assim, criamos vizinhanças artificiais com os municípios litorâneos mais próximos, de modo a permitir ao software agregá-los normalmente. Para Fernando de Noronha, criamos vizinhanças artificiais com os municípios de Goiana, Itamaracá e Igarassu, enquanto, para Ilhabela, geramos vizinhanças artificiais com os municípios de São Sebastião e Caraguatatuba.

#### *A Geração das Circunscrições Eleitorais*

De posse dos arquivos com as variáveis de homogeneidade e da lista de vizinhança para os 14 recortes geográficos de trabalho (as 12 UF e os municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo), iniciamos o procedimento de execução dos mesmos no SKATER. Como mencionamos acima, nem sempre, na primeira execução, foi possível obter o número de circunscrições eleitorais desejado. Neste caso, uma nova execução foi realizada, diminuindo o limite populacional mínimo por circunscrição. Os detalhes e parâmetros de execução para os 14 recortes geográficos se encontram explicitados na Tabela 3:

**Tabela 3**  
**Execução do SKATER para os recortes geográficos trabalhados**

Execução	Recorte Geográfico	Limite Populacional	Circunscrições desejadas	Circunscrições criadas	Tamanho das Circunscrições (menor e maior)
1	UF São Paulo <sup>5</sup>	3.700.000 hab	6	4	4.564.338 a 8.619.266 hab
2	UF São Paulo	3.300.000	6	5	3.360.511 a 8.094.503
3	UF São Paulo	2.600.000	6	6	2.641.990 a 8.094.503
1	Munic. São Paulo	4.700.000	2	2	5.042.291 a 5.391.961
1	UF Minas Gerais	2.400.000	6	6	2.428.098 a 3.666.791
1	UF Rio de Janeiro <sup>6</sup>	2.300.000	3	3	2.329.547 a 3.581.065
1	Munic. Rio de Janeiro	2.650.000	2	1	Não foi possível a divisão
2	Munic. Rio de Janeiro	2.300.000	2	2	2.335.780 a 3.522.124
1	UF Paraná	2.850.000	3	3	2.944.271 a 3.615.346
1	UF Santa Catarina	2.400.000	2	2	2.550.087 a 2.806.273
1	UF Rio Grande do Sul	3.000.000	3	2	4.710.815 a 5.476.983
2	UF Rio Grande do Sul	2.700.000	3	3	2.721.552 a 4.710.815
1	UF Bahia	2.450.000	4	3	3.774.928 a 5.050.920
2	UF Bahia	2.100.000	4	4	2.109.462 a 4.244.402
1	UF Pernambuco	2.250.000	3	3	2.333.562 a 2.961.679
1	UF Ceará	3.350.000	2	1	Não foi possível a divisão
2	UF Ceará	2.900.000	2	2	2.925.441 a 4.505.220
1	UF Maranhão	2.250.000	2	2	2.291.134 a 3.360.341
1	UF Goiás	2.100.000	2	1	Não foi possível a divisão
2	UF Goiás	1.700.000	2	2	1.716.874 a 3.286.354
1	UF Pará	2.650.000	2	2	2.782.324 a 3.409.983

<sup>5</sup> Excluído o município de São Paulo.

<sup>6</sup> Excluído o município do Rio de Janeiro.

De acordo com a Tabela 3, verificamos que para São Paulo, Rio Grande do Sul, Bahia, Ceará e Goiás, bem como para o município do Rio de Janeiro, o SKATER não conseguiu produzir, em um primeiro momento, o número de circunscrições eleitorais desejado. Assim, o limite populacional mínimo foi alterado, de forma a se obter uma configuração com este número de circunscrições. Este procedimento, embora obtenha o total de áreas contíguas desejadas, pode acarretar um aumento na diferença entre os tamanhos (totais populacionais) das mesmas. Entretanto, dependendo da finalidade do trabalho, se a diferença é muito acentuada, esta solução pode não ser a mais indicada.

A solução alternativa seria aproveitar as áreas criadas pelo SKATER e dividir algumas destas áreas (em geral, as maiores em termos populacionais), por algum outro método ou software. Tomando como exemplo o caso da Bahia, seria possível utilizar a configuração 1 (proveniente da execução 1), aproveitando-se as 3 áreas criadas pelo SKATER e escolhendo-se uma delas e subdividindo-a por outro método, ou então simplesmente utilizar a configuração 2 (proveniente da execução 2) que gerou o número de áreas desejado.

#### *Resultados*

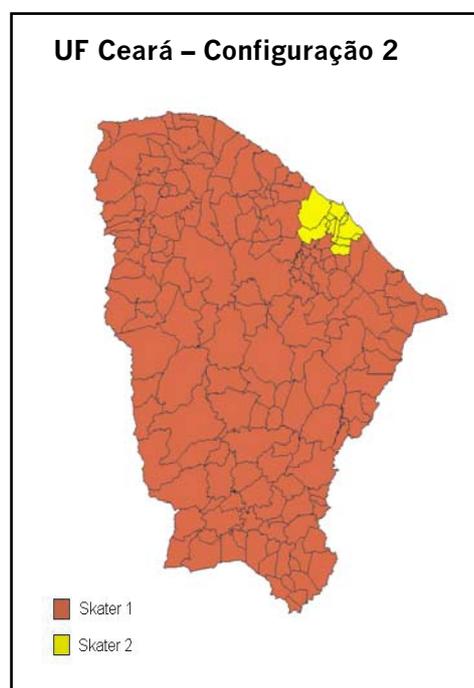
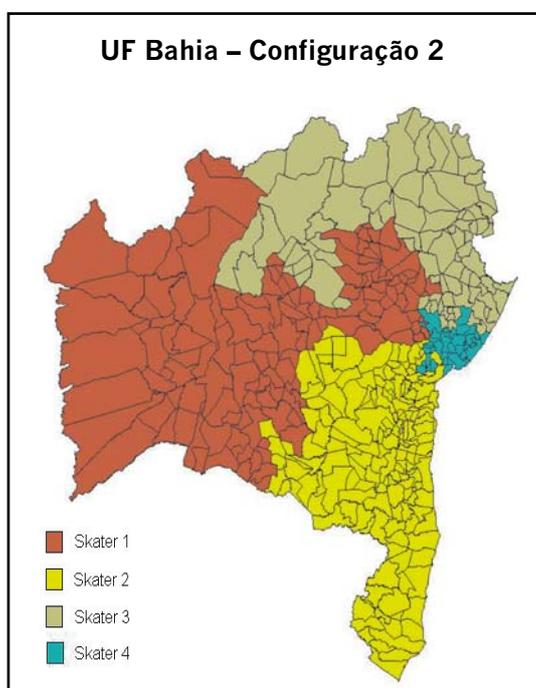
Representadas nos mapas das circunscrições eleitorais a Tabela 4 mostra a magnitude de cada nova circunscrição. O estado de São Paulo, por exemplo, passaria a ter oito circunscrições eleitorais, sendo duas dentro da capital. Três circunscrições teriam, cada uma, dez deputados, e cinco circunscrições possuiriam, cada uma, oito representantes. Minas Gerais contaria com seis circunscrições, enquanto o Rio de Janeiro teria cinco, sendo duas dentro da capital. Em geral, o desenho das circunscrições criadas parece guardar alguma coerência geográfica, à exceção do Skater 1 da Bahia, do Skater 2 do Pará, do Skater 3 do Rio de Janeiro, e do Skater 1 de São Paulo. Isso significa que a aplicação homogênea do nosso critério de agregação dos municípios precisa de retificações *ad hoc*, em nome da coerência política e geográfica.

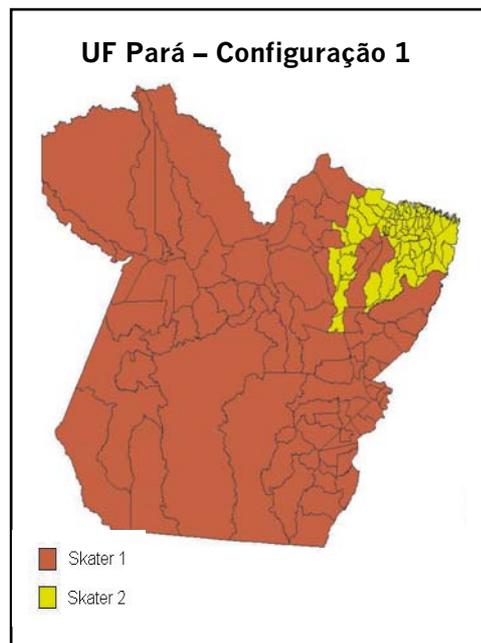
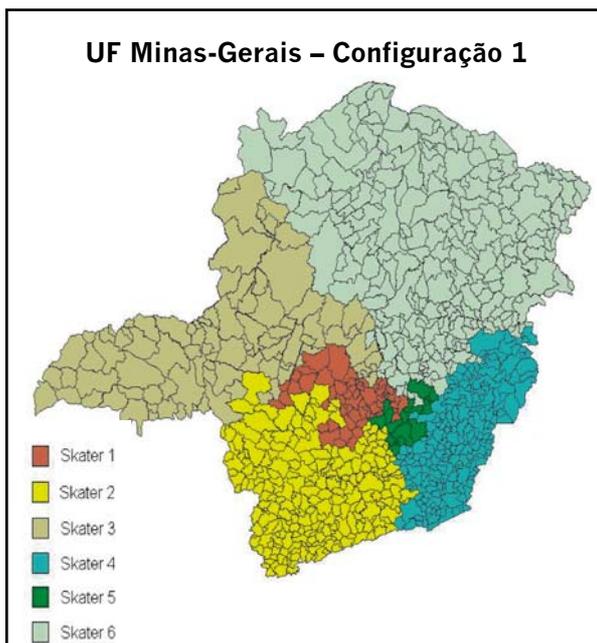
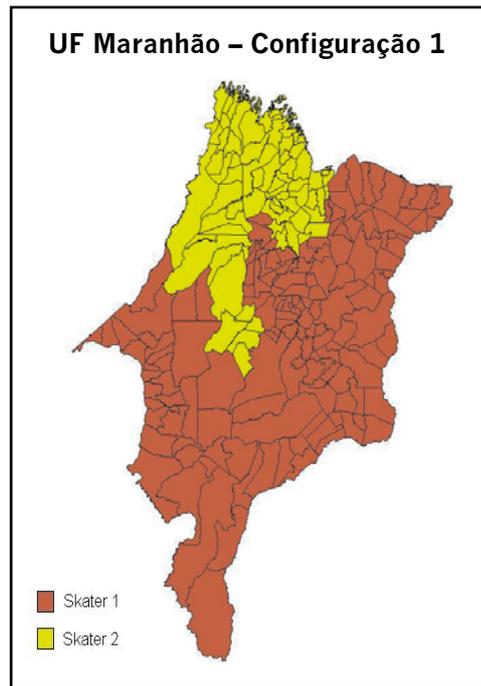
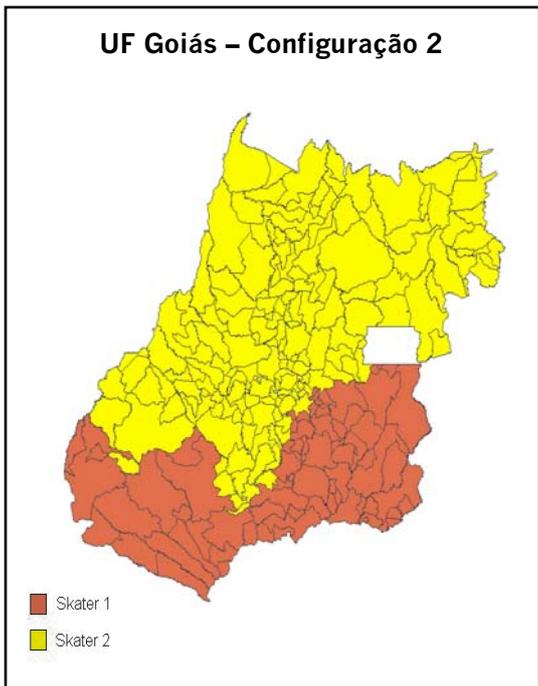
**Tabela 4**  
**Número de Cadeiras por Circunscrição Eleitoral**

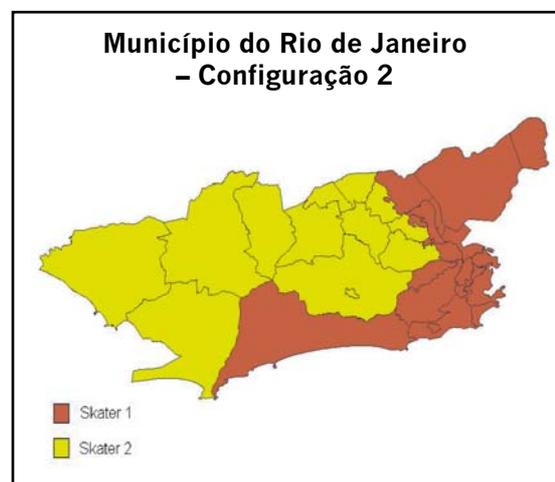
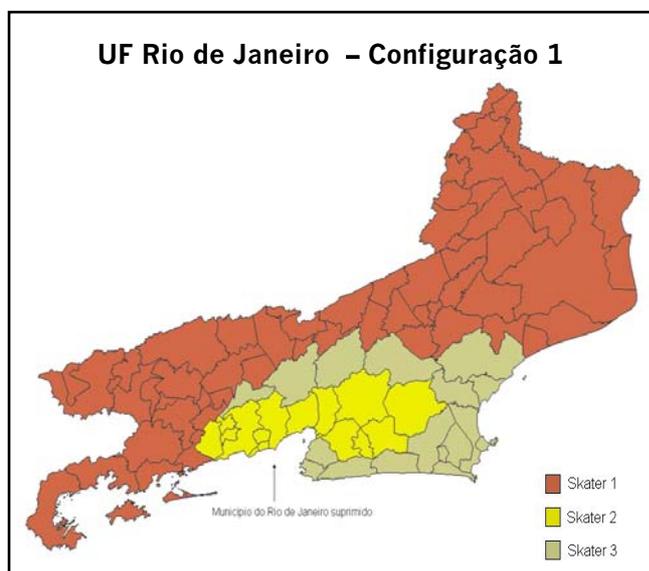
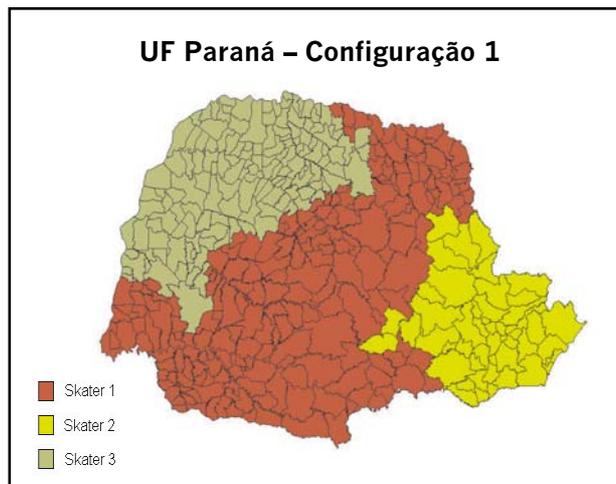
<b>Unidade da Federação</b>	<b>Circunscrição Eleitoral</b>	<b>Nº de Cadeiras</b>	<b>Observação</b>
Bahia	Skater 1	10	-
Bahia	Skater 2	10	-
Bahia	Skater 3	8	-
Bahia	Skater 4	11	-
Ceará	Skater 1	11	-
Ceará	Skater 2	11	-
Goiás	Skater 1	8	-
Goiás	Skater 2	9	-
Maranhão	Skater 1	10	-
Maranhão	Skater 2	8	-
Minas Gerais	Skater 1	8	-
Minas Gerais	Skater 2	10	-
Minas Gerais	Skater 3	8	-
Minas Gerais	Skater 4	10	-
Minas Gerais	Skater 5	8	-
Minas Gerais	Skater 6	9	-
Pará	Skater 1	8	-
Pará	Skater 2	9	-
Pernambuco	Skater 1	8	-
Pernambuco	Skater 2	9	-
Pernambuco	Skater 3	8	-
Paraná	Skater 1	10	-
Paraná	Skater 2	10	-
Paraná	Skater 3	10	-
Rio de Janeiro	Skater 1	9	-
Rio de Janeiro	Skater 2	10	-
Rio de Janeiro	Skater 3	9	-
Rio de Janeiro	Skater 9.1	9	Município do RJ
Rio de Janeiro	Skater 9.2	9	Município do RJ
Rio Grande do Sul	Skater 1	10	-
Rio Grande do Sul	Skater 2	10	-
Rio Grande do Sul	Skater 3	11	-
Santa Catarina	Skater 1	8	-
Santa Catarina	Skater 2	8	-
São Paulo	Skater 1	8	-

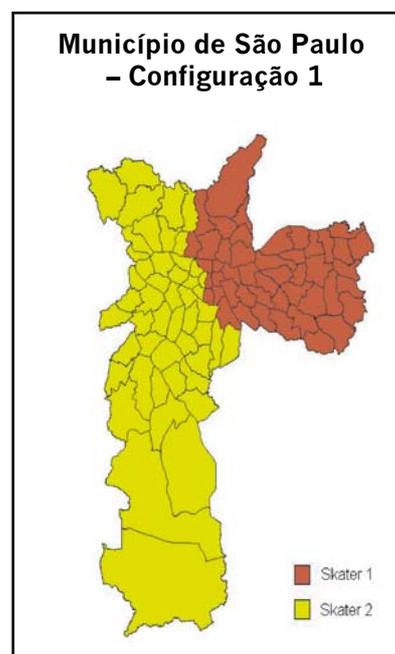
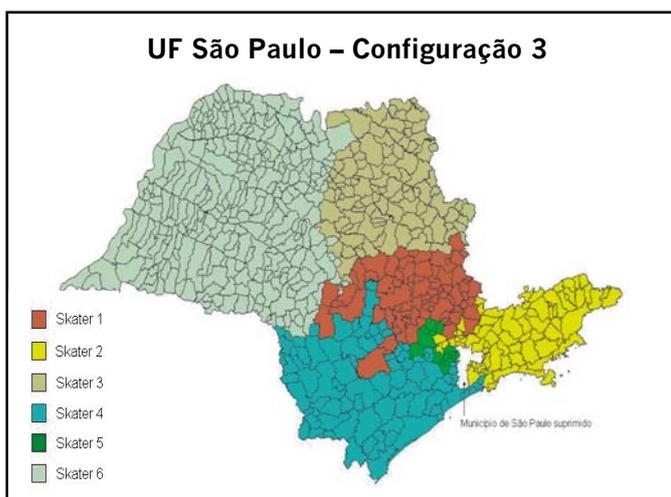
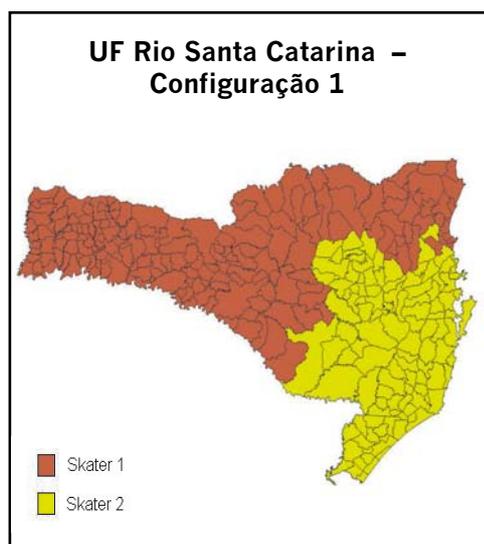
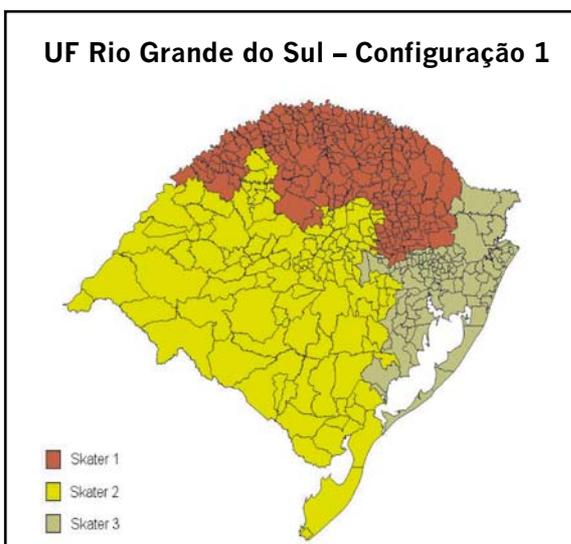
São Paulo	Skater 2	10	-
São Paulo	Skater 3	8	-
São Paulo	Skater 4	8	-
São Paulo	Skater 5	8	-
São Paulo	Skater 6	8	-
São Paulo	Skater 9.1	10	Município de SP
São Paulo	Skater 9.2	10	Município de SP

**Mapas das circunscrições eleitorais**









### **Exercício de Simulação a partir do Resultado das Eleições de 2006**

Nesta seção, apresentamos os resultados de um exercício hipotético. Supondo que os votos tenham sido os mesmos das eleições de 2006, calculamos o novo índice de fragmentação eleitoral sob o novo desenho das circunscrições eleitorais e a regra proporcional de alocação de cadeiras no interior de cada coligação eleitoral.

Para implementar o exercício, utilizamos os dados da votação de cada candidato de cada partido em cada cidade (disponível no site do TSE). A simulação é feita em três etapas. Na *primeira* etapa da simulação, os votos de cada coligação eleitoral em cada circunscrição eleitoral são totalizados. Na *segunda* etapa, o total de cadeiras de cada coligação é calculado com o auxílio do algoritmo de D'Hondt. Na *terceira* etapa, calcula-se o total de cadeiras de cada partido da coligação. Utilizamos dois procedimentos: Primeiro, aplicamos a regra vigente, segundo a qual os eleitos da coligação são os mais votados, independentemente do desempenho dos partidos; o segundo procedimento aplica a regra proporcional no interior de cada coligação. Isto é, após termos obtido o número de cadeiras de cada coligação na etapa anterior da simulação, aplicamos novamente o algoritmo de D'Hondt para conhecer o tamanho de cada bancada de cada partido no interior de cada coligação. Os mais votados de cada partido da coligação são eleitos até o limite da bancada de cada partido.

Observamos, na simulação, que alguns candidatos foram eleitos em mais de uma circunscrição eleitoral. Este foi, por exemplo, o caso do deputado Ciro Gomes, que teve expressiva votação em todo o Ceará. Para esses casos, consideramos que o candidato seria eleito pela circunscrição na qual tivesse obtido o maior número de votos. Seus votos na outra circunscrição foram considerados votos na legenda.

A Tabela 5 apresenta o índice de fragmentação partidária, tal qual medida pelo número efetivo de partidos de Laakso e Taagepera, para a bancada de cada um dos estados e para o Brasil. Há quatro situações a serem consideradas. A primeira situação, coluna (1) da Tabela 5, apresenta o resultado da eleição divulgada pela TSE. A segunda situação, coluna (2) da Tabela 5, considera as novas circunscrições eleitorais, mantendo a regra vigente no interior de cada coligação. A terceira situação, coluna (3) da Tabela 5, considera a regra proporcional no interior de cada coligação, mas mantém as circunscrições originais, os estados da Federação. Finalmente, a quarta situação, coluna (4) da Tabela 5, considera o efeito composto das duas alterações.

A primeira linha da Tabela 5, linha Brasil, mostra que a fragmentação legislativa cairia de 9,3 para 8,2, 8,7 e 7,3, respectivamente, quando consideramos as situações (2), (3) e (4). Evidentemente, a queda da fragmentação será mais expressiva para os estados mais populosos. Para São Paulo, a queda é de 50%.

Queda expressiva, de 43%, também ocorre para o Rio de Janeiro. Caso curioso que requer melhor compreensão é a expressiva queda para o Distrito Federal e Mato Grosso do Sul, respectivamente 45% e 40%. Como estes estados não foram subdivididos, toda a queda que houve deveu-se à alteração na regra de divisão de cadeiras no interior das coligações.

**Tabela 5**  
**Resultado da simulação: índice de fragmentação partidária por estado**

Partido	Coligação: Regra atual		Coligação: Regra proporcional	
	Estados Originais	Novas Circunscrições	Estados Originais	Novas Circunscrições
	<b>(1)</b>	<b>(2)</b>	<b>(3)</b>	<b>(4)</b>
<b>Brasil</b>	9,3	8,2	8,7	7,3
<b>UFs com divisão de Distritos</b>				
Bahia	5,5	5,8	4,5	4,6
Ceará	5,5	6,2	4,2	5,1
Goiás	5,3	4,0	5,3	3,9
Maranhão	7,7	6,8	7,0	6,5
Minas Gerais	9,3	7,3	8,5	6,6
Pará	4,7	5,3	4,3	4,2
Pernambuco	8,8	10,2	7,2	7,0
Paraná	6,4	6,7	6,4	6,6
Rio de Janeiro	9,9	5,9	10,4	5,7
Rio Grande do Sul	7,4	5,4	7,2	5,4
Santa Catarina	4,7	4,9	4,6	3,6
São Paulo	7,4	4,4	7,7	3,8
<b>UFs sem divisão de Distritos</b>				
Acre	4,6	4,6	5,3	5,3
Alagoas	4,8	4,8	5,4	5,4
Amazonas	6,4	6,4	5,3	5,3
Amapá	6,4	6,4	5,3	5,3
Distrito Federal	5,3	5,3	2,9	2,9
Espírito Santo	4,2	4,2	4,2	4,2
Mato Grosso do Sul	5,3	5,3	3,2	3,2
Mato Grosso	6,4	6,4	6,4	6,4
Paraíba	5,1	5,1	4,5	4,5
Piauí	6,3	6,3	6,3	6,3
Rio Grande do Norte	6,4	6,4	5,3	5,3
Rondônia	5,3	5,3	4,6	4,6
Roraima	6,4	6,4	6,4	6,4
Sergipe	4,6	4,6	4,6	4,6
Tocantins	3,6	3,6	3,6	3,6

A queda de duas unidades (de 9,3 para 7,3) na fragmentação mostra que esta continuaria alta, porém, com alguma redução. Além disso, esta simulação não leva em conta o chamado “efeito psicológico” que seria gerado pela redução na magnitude média das circunscrições eleitorais. O efeito psicológico diz respeito à propensão dos eleitores de abandonarem candidatos e partidos de sua primeira preferência que se tornariam inviáveis sob as novas regras aqui propostas. Sabendo disso, vários candidatos e partidos também desistiriam de concorrer. A manifestação deste efeito certamente acarretaria uma concentração ainda maior do sistema partidário.

A Tabela 6 apresenta a variação nas bancadas partidárias na Câmara sob as diferentes regras. Os partidos estão ordenados da maior para a menor bancada na situação atual, isto é, considerando a regra vigente para as coligações e que as circunscrições eleitorais são os estados da Federação (coluna [1]). Como vimos na tabela anterior, a segunda coluna considera o novo mapa eleitoral; a terceira coluna mantém o mapa eleitoral mas aplica regra proporcional no interior das coligações, e a quarta coluna considera os dois exercícios.

**Tabela 6**  
**Resultado da simulação: tamanho das bancadas partidárias**

Partido	Coligação: Regra atual		Coligação: Regra proporcional	
	Estados Originais	Novas Circunscrições	Estados Originais	Novas Circunscrições
	(1)	(2)	(3)	(4)
PMDB	89	92	96	101
PT	83	88	85	99
PSDB	66	77	70	88
PFL	65	76	67	70
PP	41	38	33	34
PSB	27	30	33	30
PDT	24	15	26	15
PL	23	19	20	18
PPS	22	21	20	16
PTB	22	17	21	14
PCdoB	13	12	9	6
PV	13	13	12	12
PSC	9	6	7	4
PMN	3	4	3	3
PSOL	3	1	3	1
PTC	3	1	3	1
PHS	2	0	0	0
PRONA	2	0	2	0
PAN	1	3	0	1
PRB	1	0	1	0
PTdoB	1	0	1	0
PSDC	0	0	1	0

Para facilitar a visualização dos resultados, a Tabela 7 apresenta a variação no número de cadeiras de cada sigla para cada um dos exercícios hipotéticos efetuados, tomando como ponto de partida a situação real gerada pelas eleições de 2006. Os quatro maiores partidos ganharam cadeiras. Todas as demais bancadas, com a exceção do PSB, que ganhou três cadeiras, perderam. Os maiores perdedores são o PP pela direita, que perde 7 cadeiras, o PTB pela centro-direita, que perde 8 cadeiras, o PDT pela centro-esquerda, que perde 9 cadeiras, e o PC do B, pela esquerda, que perde 7 cadeiras. Aparentemente, a alteração na regra eleitoral não muda o equilíbrio político no Congresso. Esquerda e direita, liquidamente, nem perdem, nem ganham. Os partidos nanicos praticamente

desaparecem e os partidos intermediários têm o seu tamanho reduzido. Caso interessante é do PV, que perde somente uma cadeira.

**Tabela 7**  
**Resultado da simulação: variação no tamanho das bancadas partidárias**

Partido	Coligação: Regra atual		Coligação: Regra proporcional	
	Estados Originais	Novos Distritos	Estados Originais	Novos Distritos
	(1)	(2)	(3)	(4)
PMDB	0	3	7	12
PT	0	5	2	16
PSDB	0	11	4	22
PFL	0	11	2	5
PP	0	-3	-8	-7
PSB	0	3	6	3
PDT	0	-9	2	-9
PL	0	-4	-3	-5
PPS	0	-1	-2	-6
PTB	0	-5	-1	-8
PCdoB	0	-1	-4	-7
PV	0	0	-1	-1
PSC	0	-3	-2	-5
PMN	0	1	0	0
PSOL	0	-2	0	-2
PTC	0	-2	0	-2
PHS	0	-2	-2	-2
PRONA	0	-2	0	-2
PAN	0	2	-1	0
PRB	0	-1	0	-1
PTdoB	0	-1	0	-1
PSDC	0	0	1	0

## **Conclusão**

Neste artigo, propusemos uma reforma eleitoral que altera duas variáveis-chave do sistema eleitoral – a magnitude média das circunscrições eleitorais e a forma de distribuir as cadeiras entre partidos coligados. Não tocamos no princípio da representação proporcional. Pelo contrário, nós o reforçamos, consoante a visão segundo a qual, apesar de todas as suas mazelas, o nosso sistema político tem um *quantum* de efetividade que justifica um reformismo moderado e prudente.

Coerentemente com tal visão, estamos cientes de ser a nossa proposta apenas uma solução imperfeita para alguns excessos do nosso regime representativo. Afinal, não existe sistema eleitoral perfeito ou ideal. Qualquer que seja, gerará sempre o efeito de um cobertor curto, isto é, se cobre a cabeça, descobre os pés.

Como? De um lado, há a representação proporcional; do outro, encontra-se a representação majoritária. A representação proporcional estimula a existência de vários partidos, principalmente em sociedades heterogêneas, como enfatizamos na segunda seção do artigo. A representação majoritária tende a promover dois grandes partidos, enquanto a regra proporcional permite ao sistema partidário espelhar um amplo leque de interesses e ideologias, tornando a democracia mais representativa. A regra majoritária é, obviamente, restritiva neste aspecto, uma vez que favorece apenas poucas tendências políticas. Entretanto, por essa mesma razão, os sistemas majoritários facilitam a formação de maiorias parlamentares compostas por apenas um partido (ou monopartidárias). Nos sistemas proporcionais, as maiorias têm que ser integradas por coalizões de partidos, abrindo caminho, no Brasil, para o chamado presidencialismo de coalizão. Os governos monopartidários facilitam a vida dos eleitores porque estes sabem claramente quem é o responsável pelas decisões governamentais. Já sob governos de coalizão, o eleitor pode ficar sempre em dúvida a respeito de quem é realmente responsável pelo quê. Ou seja, o primeiro efeito do tipo “cobertor curto” gerado pelos sistemas eleitorais reside na disjuntiva entre a representatividade e a responsabilização (em inglês, *accountability*).

De maneira complementar, estudos recentes mostram que os países que se caracterizam por governos monopartidários são mais capazes de afetar o rumo da economia do que os países com governos de coalizão<sup>7</sup>. Os governos monopartidários, exatamente por contarem com maiorias coesas, encontram-se em melhores condições políticas para determinar o desempenho da economia do que os governos de coalizão. Contudo, sabemos que mudanças radicais são também um indicador de instabilidade. Neste sentido, justamente por serem avessos a câmbios bruscos, os países caracterizados por governos de coalizão são mais capazes de manter um ambiente econômico menos incerto do que os países com governos monopartidários. Segundo Cox e McCubbins (2001, pp. 21-63), temos, assim, o segundo efeito do tipo “cobertor curto” criado pelos sistemas eleitorais: a disjuntiva entre a capacidade de tomar decisões e a capacidade de sustentar decisões. Enquanto a regra majoritária está associada à primeira capacidade, a regra proporcional está à segunda.

Representatividade política, responsabilização governamental, a capacidade de tomar decisões, e a capacidade de sustentar decisões são valores vitais em

---

<sup>7</sup> Ver, entre outros, Alesina, Alberto; Roubini, Nouriel e Cohen, Gerald, 1997, *Political cycles and the macroeconomy*, Cambridge: The MIT Press.

qualquer regime democrático. No entanto, eles, juntos, não podem ser maximizados ao mesmo tempo. Desenhar instituições políticas significa, portanto, optar por alternativas que maximizem certos valores e minimizem outros. Ou seja, a grande questão a ser colocada em um debate sobre reforma eleitoral é saber quais valores devem ser maximizados no momento histórico que vive o país. Por exemplo, segundo Melo, no começo da década de 1930, quando o Brasil adotou a representação proporcional com lista aberta, esta

“[...] não resultou de uma inovação aleatória, e sim de um cálculo deliberado das elites políticas progressistas da República Velha. Afinal o que se queria derrotar e varrer do país com esta reforma? Na realidade, o sistema foi criado para barrar o poder discricionário do poder executivo no nível federal e estadual. Sua introdução tinha um duplo alvo: o sistema de partido único nos estados [...] e o poder pessoal do presidente no plano nacional. O propósito fundamental da reforma era garantir o pluralismo e a competição política, garantindo a voz das minorias” (MELO, 2011).

No começo da década de 1930, fazia todo sentido estabelecer um sistema eleitoral altamente permissivo, dado que “O propósito fundamental [...] era garantir o pluralismo e a competição política.” Porém, no começo do século XXI, está claro que fomos longe demais em tais garantias. Assim, com base na visão do sistema político brasileiro oferecida na segunda seção deste artigo, cremos ser fundamental – hoje – aumentar a responsabilização governamental. Nosso sistema eleitoral favorece demasiadamente o quesito representatividade, a ponto de termos uma das legislaturas mais fragmentadas do mundo. Ainda que não seja o caso de se abandonar a representação proporcional, é imperativo facilitar a vida do eleitor, oferecendo-lhe um quadro partidário mais compacto e nítido por meio da redução do número de partidos.

Para reduzir o número de partidos, existem dois métodos principais: a imposição de uma rigorosa cláusula de barreira e a redução da magnitude média das circunscrições eleitorais. Neste artigo, advogamos a segunda alternativa, mas desaconselhamos a sua forma mais radical, nomeadamente, a adoção de distritos uninominais ou suas variantes. Defendemos e operacionalizamos aqui a ideia de reduzir moderadamente aquela magnitude por meio de um novo desenho das circunscrições eleitorais do país (os estados), além de propormos uma regra proporcional de alocação de cadeiras dentro das coligações eleitorais.

Quanto ao segundo efeito do tipo “cobertor curto”, o quadro é mais complexo. Enquanto o Brasil necessita, em algumas áreas, de maior capacidade de tomar decisões (ex.: o ajuste fiscal, a reforma da previdência, a reforma tributária),

em outras, o país precisa de maior capacidade de sustentar decisões (ex.: a manutenção de uma baixa taxa de inflação). Porém, independentemente da posição que se tenha a respeito deste cobertor curto, nada ganhamos por termos uma das legislaturas mais fragmentadas do mundo<sup>8</sup>. Sabemos hoje que o nosso presidencialismo de coalizão, apesar das suas mazelas, pode ser efetivo, mas não precisa sê-lo a um custo tão alto, custo gerado, em boa medida, pela alta fragmentação legislativa. É hora, pois, de mudar mas de maneira incremental.

### Referências bibliográficas

ABRANCHES, S. H. “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”, *Dados*, 31: 5-38, 1988.

AMES, B. *The deadlock of democracy in Brazil*, Ann. Arbor: The University of Michigan Press, 2001.

AMORIM NETO, O. e COX, G. W. “Electoral institution cleavage structure, and the numbers of parties”, *American Journal of Political Science* 41(1): 149-174, 1997.

AMORIM NETO, O. *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*, Rio de Janeiro: FGV Editora, p. 71-96; 97-120, 2006.

BENOIT, K. “The endogeneity problem in electoral studies: a critical re-examination of Duverger’s mechanical effect”, *Electoral Studies* 21(1): 35-46, 2002.

CARVALHO, N. R. *E no Início Eram as Bases: Geografia Política do Voto e Comportamento Legislativo no Brasil*, Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003.

COX, G. W. *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World’s Electoral Systems*, New York: Cambridge University Press, 1997.

COX, G. W. e MCCUBBINS, M. D. “The Institutional Determinants of Economic Policy, In: HAGGARD, S. e MCCUBBINS, M. D. (Orgs.), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 21-63, 2001.

DUVERGER, M. *Les Partis Politiques*, Paris: Armand Collin, 1951.

FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. “Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário”, In: *Reforma Política*,

---

<sup>8</sup> O número efetivo de partidos gerados pelas eleições de 2010 para a Câmara dos Deputados é de 10,4, o mais alto da nossa história.

*lições da história recente*. SOARES, A. D. G. e RENNÓ, R. L. (orgs.), Rio de Janeiro: FGV Editora, p. 249-280, 2006.

LAAKSO, M. e TAAGEPERA, R. "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", *Comparative Political Studies* 12:3-27, 1979.

LIJPHART, A. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*, New York: Oxford University Press, 1951.

LIMA JÚNIOR, O. B. e SANTOS, F. "O Sistema Proporcional no Brasil: Lições de Vida", In: LIMA JÚNIOR, O. B. (org.), *Sistema Eleitoral Brasileiro: Teoria e Prática*, Rio de Janeiro: Rio Fundo, p. 152, 1991.

LIMONGI, F. "Presidencialismo e governo de coalizão", In: AVRITZER, L. e ANASTÁSIA, F. (orgs.), *Reforma política no Brasil*, Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 237-257, 2006.

MELO, M. A. "Her Majesty the President of Brazil," *Valor Econômico*, São Paulo, 10 de maio, p. A6, 2011.

MONROE, B. L. and ROSE, A. G. "Electoral System and Unimagined Consequences: Partisan Effect of District Proportional Rule", *American Journal of Political Science*, 46(1): 67-89, 2002.

MUKHERJEE, B. "Political Parties and the Size of Government in Multiparty Legislatures", *Comparative Political Studies* 36(6): 699-728, 2003.

NICOLAU, J. *Multipartidarismo e Democracia: Um Estudo Sobre o Sistema Partidário Brasileiro (1985-94)*, Rio de Janeiro: FGV Editora, 1996.

NICOLAU, J. "Voto Personalizado e Reforma Eleitoral no Brasil" In: *Reforma Política, lições da história recente* SOARES, A. D. G. e RENNÓ, R. L. (orgs.), Rio de Janeiro: FGV Editora, p. 23-33, 2006.

ORDESHOOK, P. C. e SHVETSOVA, O. V. "Ethnic heterogeneity, district magnitude, and the number of parties", *American Journal of Political Science* 38(1): 100-123, 1994.

RAE, D. W. *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven: Yale University Press, 1967.

SAMUELS, D. "Financiamento de campanha no Brasil e proposta de reforma", In: *Reforma Política, lições da história recente* SOARES, A. D. G. e RENNÓ, R. L. (orgs.), Rio de Janeiro: FGV Editora, p. 133-153, 2006.

\_\_\_\_\_. "Presidentialism and Accountability for the Economy in Comparative Perspective", *American Political Science Review* 98(3): 425-436, 2004.

SANTOS, F. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*, Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 29-110, 2003.

SCHRÖDER, B. *Regimes, Governos e Carga Tributária no Brasil (1946-2007)*, Dissertação de Mestrado, Escola de Pós-Graduação em Economia, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2009.

TAAGEPERA, R. e SHUGART, M. S. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven: Yale University Press, 1989.

\_\_\_\_\_. "Predicting the number of parties: a quantitative model of Duverger's mechanical effect," *American Political Science Review* 87(2): 455-464, 1993.

TAVITS, M. "Clarity of Responsibility and corruption", *American Journal of Political Science* 51(1): 218-229, 2007.

---

Octavio Amorim Neto - oamorim@fgv.br  
Bruno Freitas Cortez - bruno.cortez@ibge.gov.br  
Samuel de Abreu Pessoa - samuel.pessoa@fgv.br

Recebido para publicação em dezembro de 2010.  
Aprovado para publicação em maio de 2011.

# *Political Science contra a democracia: a formação de uma tradição*

---

---

**Álvaro Bianchi**

Departamento de Ciência Política  
Universidade Estadual de Campinas

---

---

**Resumo:** O artigo analisa os anos de formação da *Political Science* nos Estados Unidos. A bibliografia tem destacado três características que constituíram o cerne de uma tradição estadunidense nesse campo de estudos: 1) o compromisso com os princípios do liberalismo, 2) o enfoque institucionalista e 3) a afirmação do caráter científico de seu empreendimento. De modo ainda pouco elaborado essas características estão presentes em uma “*citizen literature*” no final do século XVIII, mas é no processo de institucionalização da ciência política, na segunda metade do século XIX, elas são definidas de modo mais preciso tornando-se marcas distintivas dessa ciência nos Estados Unidos. A presente investigação apresenta como essas características se manifestaram no surgimento da *Political Science* e argumenta que para melhor compreendê-la é preciso destacar uma quarta característica: a desconfiança para com a democracia e o povo.

**Palavras-chave:** história da ciência política; institucionalismo; liberalismo; democracia

**Abstract:** The article analyzes the formation years of Political Science in the United States. The bibliography has highlighted three characteristics that would be the core of an American tradition in this study field: 1) the commitment to the principle of liberalism, 2) the institutionalist approach, and 3) the affirmation of the scientific character of its entrepreneurship. In a still little elaborated way, these characteristics are present in a “*citizen literature*” in the end of the 18th century, but they were defined in a more precise way in the process of institutionalization of political science in the second half of the 19th century, and has become the hallmarks of this science in the United States. This research shows how these characteristics have been displayed in the emergence of Political Science and argues that for its better understanding it is necessary to highlight a forth characteristic: its mistrust democracy and the people.

**Keywords:** history of political science; institutionalism; liberalism; democracy

Já foi dito – e não foram poucos os que afirmaram isso – que a ciência política é uma ciência estadunidense. A influência exercida pelas universidades dos Estados Unidos, a difusão de suas revistas e a pujança de suas associações profissionais, são indicadores qualitativos que podem sustentar essa afirmação. Quantitativamente o número de cursos desse campo do conhecimento oferecidos em suas universidades, a quantidade de professores e pesquisadores dedicados ao estudo da política e o número de alunos matriculados em cursos de ciência política fornecem dados impressionantes<sup>1</sup>.

Para afirmar que a ciência política é uma ciência estadunidense não bastam esses indicadores. Eles permitem avaliar o grau de desenvolvimento e institucionalização da ciência política nos Estados Unidos e, até mesmo, de sua hegemonia internacional. Mas para afirmar que uma ciência assume um perfil “nacional” específico, ou seja, que ela se encontra fortemente marcada pela história de um determinado país seria preciso ir além desses indicadores e revelar as características distintivas que permitiriam atribuir a essa ciência esse perfil “nacional”.

Os autores que procuraram reconstruir a história da ciência política nos Estados Unidos destacaram que quando esta ciência deu seus primeiros passos rumo à institucionalização, no final do século XIX, ela já o fez com base em uma tradição nacional que tinha como características principais: 1) o compromisso com os princípios do liberalismo, 2) o enfoque institucionalista e 3) a afirmação do caráter científico de seu empreendimento. Essas características se inscreveriam no próprio processo de constituição da nova República como nação. O que os primeiros passos dessa nova tradição permitem demonstrar é a existência de uma quarta característica: uma profunda desconfiança para com a democracia e o povo.

### ***Da citizen literature à science of politics***

A ideia de uma ciência da política começa a dar suas primeiras braçadas neste lado do Atlântico juntamente com a luta pela independência dos Estados Unidos e a construção de uma nova nação. Escrevendo no inverno de 1776 a respeito da emancipação das colônias inglesas, John Adams, que viria a ser o segundo presidente desse país, traçou as linhas gerais daquilo que viria a ser uma ciência estadunidense da política:

---

<sup>1</sup> Sobre a ideia de uma ciência política estadunidense ver, p. ex. Crick (1960, p. vi): “a ideia de uma ciência da política tornou-se em nossa era distintivamente estadunidense”. Em 2006, 39.409 estudantes obtiveram o título de bacharel em ciência política, 2.054 o de mestre e 649 o de doutor (NCES, 2007).

“If I was equal to the task of forming a plan for the government of a colony, I should be flattered with your request, and very happy to comply with it; because, as *the divine science of politics* is the science of social happiness, and the blessings of society depend entirely *on the constitutions of government, which are generally institutions that last for many generations*, there can be no employment more agreeable to a benevolent mind than a research after the best” (ADAMS, 1851, v. IV, p. 193. Grifos meus).

Se a política deveria ter como finalidade a felicidade social, a “divina ciência da política” deveria ser uma “ciência da felicidade social” e como tal deveria proteger a liberdade dos indivíduos e, conseqüentemente, sua propriedade. Para atingir essa felicidade era necessária uma constituição apropriada do governo, a qual assentaria as bases para a construção de instituições capazes de garantir esse objetivo de modo durável. A ciência da política era assim apresentada de modo preciso mediante a definição de seu objeto – as instituições políticas – e de seu objetivo – a proteção da liberdade individual e da propriedade privada.

Os Artigos da Confederação proclamados em 1776 não resolveram definitivamente os problemas decorrentes da constituição de uma nova nação. O caráter descentralizado da nova República dificultou, por exemplo, a criação de um exército unitário, ou mesmo a emissão de papel moeda. Para muitos essa era uma base política extremamente frágil para um novo Estado. Escrevendo em 1782, quando essa fragilidade já lhe parecia evidente, Thomas Jefferson registrou: “This constitution was formed when we were new and unexperienced in the *science of government*. It was the first, too, which was formed in the whole United States. No wonder then that time and trial have discovered very capital defects in it.” (JEFFERSON, 1904 v. IV, p. 17. Grifos meus). No entanto, esses defeitos, como apontava a seguir Jefferson já eram conhecidos. Benjamin Rush, um dos signatários da Declaração da Independência, afirmava, em 1787, que seus concidadãos entendiam perfeitamente os princípios da liberdade, mas eram “ignorant of the forms and combinations of power in republics” (RUSH, 1947, p. 26). As ameaças de revoltas internas preocupavam vários dos líderes políticos mais destacados da nova nação e Rush considerava que a deficiência do poder coercitivo da Confederação era seu primeiro defeito (idem, p. 27).

A “ciência do governo” mencionada por Jefferson não se distanciava daquela “ciência da política” à qual se referia Adams. Seus objetivos e seu objeto eram idênticos. Por outro lado, em vários aspectos essa ciência da política distinguia-se da filosofia política sobre a qual pretendia assentar-se. Aristóteles, Cícero, John Locke e Algernon Sidney eram autores sempre citados, mas ao lado deles Jefferson

colocava os “harmonizantes sentimentos daqueles tempos, seja expressos em conversações, cartas, ensaios impressos” (1905, v. 10, p. 409). O tipo de reflexão conduzida no Novo Mundo distinguia-se daquela levada a efeito pelos clássicos. O objetivo desta última era mais imediato, mais concreto e, certamente, mais pragmático: construir no presente as instituições políticas que permitissem garantir uma ordem política estável que assegurasse as riquezas e propriedades existentes, ou, como dizia Adams, assegurar a paz e a felicidade.

Para os novos cientistas da política, não se tratava, portanto, de encontrar os princípios abstratos que permitiriam garantir essa paz e a felicidade e sim de arquitetar as formas políticas que efetivamente poderiam trazer esses resultados. A literatura que produziram não era composta de tratados, compêndios ou manuais e sim de panfletos, cartas, discursos, relatórios, leis e textos constitucionais. Jefferson era consciente da diferença existente entre essa literatura e os clássicos do pensamento político, dentre eles John Locke. Ele considerava “Locke’s little book on government” perfeito, mas quando se tratava dos aspectos práticos do artesanato político sua recomendação era outra: “Descending from theory to practice there is no better book than the *Federalist*.” (JEFFERSON, 1905, v. VI, p. 63).

O escritor Bliss Perry chamou esses textos políticos de “*citizen literature*” e considerou esta “the most satisfactory expression of the thought and feeling of that generation” (PERRY, 1918, p. 72). O estilo sóbrio e em certos momentos ascético desses escritos não ocultava a erudição. Mas esta era firmemente contida pelo pragmático espírito do capitalismo que detestava todo desperdício de energias e dirigia seus esforços para a solução de problemas concretos da vida civil. Juntamente com as instituições da monarquia, também o estilo rebuscado da prosa inglesa contemporânea deveria ser rejeitado na nova República e considerado não-natural. “The present is the age of simplicity in writing in America”, sentenciava Benjamin Rush em 1788 (1942, p. 102).

Quando para resolver problemas concretos uma nova Constituição foi posta em discussão, na segunda metade da década de 1870, a “ciência da política” foi novamente convocada. Seus contornos, nesta ocasião, se tornaram mais nítidos e um programa de pesquisa mais detalhado tomou corpo. Se em Adams ou Jefferson a ciência da política ou do governo se apresentava ainda como um dever ser, nos escritos de Alexander Hamilton e James Madison ela já era um programa de pesquisa. Escrevendo sob o pseudônimo de Publius um artigo que viria a se tornar decisivo no argumento dos defensores da nova Constituição, Hamilton definiu os contornos de uma ciência da política que dava seus primeiros passos:

“The science of politics, however, like most other sciences, has received great improvement. The efficacy of various principles is now well understood, which were either not known at all, or imperfectly known to the ancients. The regular distribution of power into distinct departments; the introduction of legislative balances and checks; the institution of courts composed of judges, holding their offices during good behaviour; the representation of the people in the legislature, by deputies of their own election; these are either wholly new discoveries, or have made their principal progress towards perfection in modern times” (MADISON *et al.*, 2001, p. 38).

O vocabulário não era evidentemente consensual. Hamilton, como visto nessa passagem, preferia escrever a respeito de uma “ciência da política”. Madison não usou em suas obras uma única vez essa expressão e optou por “ciência política” ou “ciência do governo” (1900, v. VIII, p. 304; v. IX, p. 181, 430, 546, 549 e 610). Thomas Jefferson, por sua vez, referia-se em seus escritos à “ciência do governo”, assim como James Wilson e George Washington (JEFFERSON, 1904, v. IV, p. 17, 1905. v. VI p. 63; e v. XII, p. 154; WILSON, 2007, v. 1, p. 217 e 712 e WASHINGTON, 1987, p. 509).

As dissonâncias lexicais não encobrem, entretanto, as fortes semelhanças. O pensamento de John Locke era uma unanimidade (cf. CRICK, 1960, p. 8-15). Nos debates constitucionais, entretanto, era principalmente a Montesquieu que todos se referiam – seja para recusar sua ideia de que uma República era inviável em um país de grandes dimensões, seja para defender a separação de poderes<sup>2</sup>. Justiça seja feita, Hamilton e Madison tornaram as ideias do barão mais concretas, atribuindo-lhes contornos institucionais mais precisos. Se para Montesquieu a constituição da Inglaterra era não apenas um modelo como também um ponto de chegada, para Hamilton e Madison ela era, principalmente, um ponto de partida que deveria inspirar novas instituições políticas.

Quem ler com atenção o famoso artigo *Federalista nº 10*, redigido por James Madison e no qual os argumentos de Hamilton foram desenvolvidos poderá verificar “valuable improvements” feitos pelos líderes da nova nação “on the popular models, both ancient and modern” (MADISON *et al.*, 2001, p. 42). Nesse notável texto,

---

<sup>2</sup> Segundo Jefferson, “study of the law is useful in a variety of points of view. It qualifies a man to be useful to himself, to his neighbors, & to the public. It is the most certain stepping stone to preferment in the political line. In political economy I think Smith’s *wealth of nations* the best book extant, in the science of government Montesquieu’s *spirit of laws* is generally recommended. It contains indeed a great number of political truths; but also an equal number of heresies: so that the reader must be constantly on his guard” (JEFFERSON, 1905, v. VI, p. 63).

Madison afirmou que a “instability, injustice, and confusion” presentes nos conselhos públicos são os principais problemas enfrentados pelos governos populares. Na raiz desses problemas encontram-se as facções, daí que o principal objetivo de uma ordem bem constituída deva ser “to break and control the violence of faction” (idem).

O tratamento dado por Madison a esta questão era fortemente realista e não escondia as razões desses problemas. Para este autor, a principal causa do nascimento das facções “has been the various and unequal distribution of property” (idem, p. 44) decorrente da desigual distribuição das faculdades naturais dos homens. A desigualdade de propriedades teria, assim, suas causas naturais, e as facções que sobre essa desigualdade se constituíam não poderiam ser suprimidas sem suprimir as causas, o que seria impossível a menos que se suprimisse a propriedade. Obviamente não era o que Madison desejava, por isso, ao invés de suprimir as causas das facções investigou os meios institucionais que permitiriam neutralizar ou minimizar seus efeitos.

O aristocrático temor de Madison e dos demais federalistas residia na possibilidade de uma maioria de não proprietários impor sua vontade sobre uma maioria de proprietários. A união da maioria em uma única facção organizada a partir de interesses comuns deveria ser evitada. A revolta liderada por Daniel Shays contra as execuções por dívida em Massachusetts entre 1786 e 1787 estava ainda presente na memória de todos e principalmente daqueles que defendiam a nova Constituição. Com muito custo a rebelião foi debelada e seus protagonistas presos e condenados à morte. Hamilton se referiu à rebelião no *Federalista n° 21* alertando para os riscos de uma facção ser bem sucedida: “A successful faction may erect a tyranny on the ruins of order and law, while no succour could constitutionally be afforded by the union to the friends and supporters of the government. The tempestuous situation from which Massachusetts has scarcely emerged, evinces, that dangers of this kind are not merely speculative.” (MADISON et al., 2001, p. 100). E Madison, mais adiante, retornou ao problema de uma facção da maioria, alertando no *Federalista n° 51*: “It is of great importance in a republic not only to guard the society against the oppression of its rulers but to guard one part of the society against the injustice of the other part. If a majority be united by a common interest, the rights of the minority will be insecure” (Idem, p. 270).

Foi essa mesma desconfiança com a democracia e o povo que levou James Madison a definir a nova nação como uma república e a rejeitar explicitamente a ideia de que a nova Constituição assentasse as bases para uma democracia. O argumento do futuro presidente dos Estados Unidos começava de modo bastante convencional: as democracias puras eram governos realizáveis apenas em uma sociedade com um pequeno número de cidadãos e, mesmo assim, nunca foram capazes de conter as turbulências e, pior, “have ever been found incompatible with

personal security, or the rights of property; and have, in general, been as short in their lives, as they have been violent in their deaths” (MADISON et al., 2001, p. 46).

O remédio receitado por Madison para os males apresentados pela Confederação não eram, portanto, remédios democráticos. A república preconizada pelos federalistas deveria se distinguir de modo claro dos governos nos quais o povo exercesse diretamente o poder soberano. Segundo o futuro presidente, tais diferenças seriam “first, the delegation of the government, in the latter, to a small number of citizens elected by the rest; secondly, the greater number of citizens, and greater sphere of country, over which the latter may be extended” (MADISON et. al., 2001, p. 46). Tais diferenças permitiriam manter sob controle as facções e evitar que a liberdade e a propriedade asseguradas pela Constituição fossem ameaçadas<sup>3</sup>.

Encontrar os meios institucionais que permitissem neutralizar ou minimizar os perigos da democracia e o ímpeto e as paixões populares era o programa de James Madison, Alexander Hamilton e tantos outros. A esse respeito Hamilton parece ter ido mais longe do que seus companheiros, propondo na Convenção Federal um presidente e um senado vitalícios, como meios institucionais de conter os arroubos populares:

“All communities divide themselves into the few and the many. The first are the rich and well-born, the other the mass of the people. The voice of the people has been said to be the voice of God; and, however generally this maxim has been quoted and believed, it is not true in fact. The people are turbulent and changing; they seldom judge or determine right. Give, therefore, to the first class a distinct, permanent share in the government. They will check the unsteadiness of the second, and, as they cannot receive any advantage by a change, they therefore will ever maintain good government. Can a democratic Assembly, who annually revolve in the mass of the people, be supposed steadily to pursue the public good? Nothing but a permanent body can check the imprudence of democracy” (HAMILTON, 1904, v. 1, p. 401).

Dando seus primeiros passos nos Estados Unidos a ciência política debruçava-se sobre as instituições existentes ou preconizada pelos filósofos para dar-lhes conteúdos novos e formas mais consistentes, capazes de garantir a ordem e a estabilidade necessárias para a prosperidade. Foi nas antigas colônias inglesas

---

<sup>3</sup> Segundo Madison, “a rage for paper money, for an abolition of debts, for an equal division of property, or for any other improper or wicked project, will be less apt to pervade the whole body of the union, than a particular member of it” (MADISON et al., 2001, p. 48).

que a teoria da separação dos poderes assumiu sua forma concreta mais desenvolvida. Madison deixou isso claro em uma carta de 1800, na qual escreveu:

“It has become an axiom in the science of government, that a separation of the legislative, executive, and judicial departments is necessary to the preservation of public liberty. Nowhere has this axiom been better understood in theory, or more carefully pursued in practice, than in the United States” (MADISON, 1900, v. 6, p. 371).

E em uma carta a Andrew Stebensons, redigida em 1830, registrou aquelas que considerava as principais conquistas do modelo político estadunidense e os avanços que ele representava para a “ciência do governo”:

“Here the established system aspires to such a division and organization of power as will provide at once for its harmonious exercise on the true principles of liberty over the parts and over the whole, notwithstanding the great extent of the whole; the system forming an innovation and an epoch in the science of Government no less honorable to the people to whom it owed its birth, than auspicious to the political welfare of all others who may imitate or adopt it” (MADISON, 1900, v. 10, p. 430).

Opinião semelhante foi apresentada de modo ainda mais enfático e até mesmo profético por James Wilson, um dos signatários da Declaração de Independência e, posteriormente, membro da Suprema Corte dos Estados Unidos. Dirigindo-se à Convenção da Pennsylvania que deveria ratificar a Constituição, em 1787, Wilson afirmou que os desenvolvimentos feitos nesse país na “ciência do governo” fariam que em todo o mundo seus textos fundamentais fossem lidos e estudados “and hence it is not improbable that she will take the lead in political knowledge” (WILSON, 2007, v.1, p. 282).

Professor de direito no College of Philadelphia e, depois, na University of Pennsylvania a partir de 1791, Wilson pretendia escrever um tratado de direito capaz de rivalizar com os comentários de William Blackstone às leis da Inglaterra. Essa tentativa diferenciava-se claramente pela sua profundidade e seu caráter daquela “*citizen literature*” que marcava a época. Não conseguiu, entretanto, finalizar sua obra, mas deixou suas *Lectures on Law*, nas quais suas ideias eram apresentadas de modo mais sistemático, ao contrário da maioria de seus contemporâneos. Mas se os objetivos e mesmo o estilo da obra de Wilson diferiu de seus contemporâneos, seu juízo a respeito da nova “ciência do governo” era

comum. Em suas *Lectures*, deixou claro o caráter prático, mais do que teórico, da contribuição dos Estados Unidos à ciência política. Segundo Wilson, a formação e estabelecimento de constituições eram “an immense practical improvement, introduced by the Americans into the science of government and jurisprudence” (WILSON, 2007, v.1, p. 712).

Esse “imenso desenvolvimento prático” deveria difundir-se por meio das instituições da nova nação. Para adquirir a estabilidade desejada ele precisaria de um povo acostumado a viver de acordo com os valores e princípios republicanos. Tornava-se necessário, para tal, educar esse povo. Daí que a ciência da política ou do governo fosse, também, um projeto pedagógico. Essa preocupação pedagógica pode ser encontrada na obra de Benjamin Rush, um dos signatários da Declaração da Independência. Escrevendo em 1787, Rush considerava que a Revolução Americana não poderia ser confundida com a Guerra Americana. Esta última já havia terminado, mas a Revolução ainda estava em curso, uma vez que ainda era necessário estabelecer não apenas uma nova forma de governo, como também preparar os princípios, a moral e os modos dos cidadãos para essas formas de governo (RUSH, 1947, p. 26).

Para adequar os princípios e o modo de vida dos cidadãos à nova forma de governo republicana era necessária, para Rush, uma sociedade de conhecimento (idem, p. 97). A criação de uma universidade federal como parte de um abrangente sistema de ensino permitira a constituição dessa sociedade. Segundo esse autor: “In this university, let every thing connected with government, such as history the law of nature and nations the civil law the municipal laws of our country and the principles of commerce, be taught by competent professors” (RUSH, 1947, p. 29).

Segundo Castel (1964, p. 280), essa foi a primeira vez que a ideia de uma universidade nacional foi apresentada publicamente<sup>4</sup>. Em seu *Plan of a Federal University*, de 1788, Rush propôs uma “*federal university*” a qual deveria ensinar exclusivamente aqueles temas que permitiriam preparar a juventude para a vida civil e pública. A lista de temas que deveriam ser aprendidos nessa instituição não era extensa e todos eles estavam diretamente justificados com base em sua utilidade prática para os negócios e a política. O primeiro desses temas propostos pelo autor era:

---

<sup>4</sup> Esse discurso é de 1787, mas já em 1786, Rush propunha “*Let there be one university in the state, and let this be established in the capital. Let law, physic, divinity, the law of nature and nations, economy, be taught in it by public lectures in the winter season, after the manner of the European universities, and let the professors receive such salaries from the state as will enable them to deliver their lectures at a moderate price*” (1947, p. 98. Grifos meus).

“The principles and forms of government, applied in a particular manner to the explanation of every part of the Constitution and laws of the United States, together with the laws of nature and nations, which last should include every thing that relates to peace, war, treaties, ambassadors, and the like” (RUSH, 1947, p. 101).

A proposta de Rush encontrou adeptos entre seus contemporâneos. Jefferson, já havia tentado transformar o William and Mary College na Universidade de Virginia, mas encontrou forte resistência da Igreja anglicana, à qual o College estava vinculado. Engajou-se nesse novo projeto de uma *federal university* ao mesmo tempo em que não deixava de acalentar a proposta de constituição de uma universidade na Virginia. Esse engajamento era entendido como uma luta pela difusão dos ideais republicanos. George Washington também defendeu este novo projeto e em seu pronunciamento anual de 1796 explicitou seu compromisso com a idéia de uma instituição nacional de ensino superior cujo objetivo deveria ser a difusão de princípios, opiniões e modos republicanos no corpo de cidadãos<sup>5</sup>. Para tal difusão, o lugar de uma “ciência do governo” era fundamental: “The more homogeneous our citizens can be made in these particulars, the greater will be our prospect of permanent union; and a primary object of such a national institution should be, the education of our youth in the science of government” (WASHINGTON, 1988, p. 509).

Mas o projeto de Jefferson em Virginia tardou a se concretizar e o sonho de Washington naufragou, muito embora tivesse prescrito em seu testamento a disposição de terras e recursos financeiros para a fundação e manutenção de uma universidade (WASHINGTON, 1988, p. 607 e 670-671). Surpreendentemente, apesar do engajamento de importantes líderes da nova República o projeto de uma ciência da política ou do governo demorou para adquirir contornos institucionais mais precisos.

### **Da ética política à ciência política**

Na primeira metade do século XIX disciplinas de política podiam ser encontradas em cursos de Direito, História e Economia. Mas apenas em 1858 foi criada a primeira cadeira de Ciência Política e História na Columbia University e atribuída ao alemão Francis Lieber. A nomeação de Lieber para esse posto ilustra os novos desenvolvimentos da ciência política nos Estados Unidos. Refugiado

---

<sup>5</sup> Para a defesa por parte de Washington de uma universidade nacional, ver Adams (1888, p. 25 ss.).

alemão comprometido com as ideias do liberalismo, Lieber iniciou seus estudos no campo da Ética com a publicação de seu *Manual of Political Ethics* (1838). O subtítulo dessa obra – “designed chiefly for the use of Colleges and students of Law” – revelava qual era o público que seu autor pretendia atingir. Esse empreendimento intelectual era agora estritamente acadêmico e se dirigia primeiramente a uma audiência de universitários e não mais à opinião pública como muitas das obras precedentes.

O livro de Lieber encontrava-se muito distante do projeto intelectual de Jefferson e seus contemporâneos e muito próximo dos tradicionais modos de refletir sobre a política na Europa e principalmente da filosofia política kantiana. É possível dizer que com Lieber pela primeira vez a ciência política praticada nos Estados Unidos se afastava das exigências postas pelos problemas da política presente (BRYSON, 1932, p. 319). O discurso do *Manual of Political Ethics* era construído em elevados níveis de abstração e nos livros I e III, nos quais os princípios da ética e da ética política eram apresentados, assumia os contornos precisos de um discurso filosófico.

Mas Lieber estava sob uma dupla influência. Por um lado ele expressava os influxos teóricos da *Staatswissenschaft* alemã, o que fica claro, principalmente no livro II do *Manual of Political Ethics*, o qual começava por explicar o que era a lei, a propriedade e a civilização para depois definir o Estado como uma sociedade “founded on the relations of right” (LIEBER, 1876, v. 1, p. 152)<sup>6</sup>. Por outro lado, o mesmo *Manual* abordava temas que dificilmente poderiam ser compreendidos sob o título genérico de ética política, tais como sistemas eleitorais (voto), partidos e organização da representação política (ver 1876, v. 2, livros V-VII). Era a respeito destes últimos temas que o professor alemão demonstrava um pensamento mais estadunidense que germânico, tratando de modo mais concreto as instituições políticas de sua época<sup>7</sup>.

Não foi esta, entretanto, a obra que fez a fama de Lieber nos Estados Unidos e sim *On Civil Liberty and Self-Government*, publicada em 1853 quando seu autor ainda era professor na University of South Carolina. Nela o liberalismo de Lieber ainda mantinha seu conteúdo nacionalista herdado do pensamento político alemão,

---

<sup>6</sup> Segundo Lieber: “The relation which thus exists between these rational beings, this demand of what is just made by each upon each, is the relation of right; and the society founded upon this basis, which exists because right (*jus*) in its primordial sense exists and ought to exist between men, which has to uphold and insist upon it, which has to enforce it, since every man has a right to be a man, that is, a free-acting or rational being, because he is a man – this society is the state” (1876, v.1, p. 150).

<sup>7</sup> Entretanto, mesmo nesses capítulos Lieber adota uma perspectiva histórica comparativa, o que também o diferenciava do modo de abordar esses temas predominante no período anterior nos Estados Unidos. Segundo Bryson, mesmo quando abordava temas candentes da política, como a escravidão ou as tarifas elevadas, Lieber abordava esses temas eticamente (BRYSON, 1932, p. 319). Sobre o *Manual* ver tb. Gunnell (1993, p. 28-29).

mas sua ênfase na liberdade civil e no autogoverno o vinculavam de modo mais intenso ao liberalismo propriamente anglo-saxão. O que mais interessa aqui é sua reelaboração do conceito de Estado, de modo a destacar sua dimensão institucional. Segundo Lieber,

“The state is a society, or union of men – a sovereign society and a society of human beings, with an indelible character of individuality. *The state is, moreover, an institution which acts through government, a contrivance which holds the power of the whole, opposite to the individual. (...) The term state, at the same time, means a society of men, that is, of beings with individual destinies and responsibilities from which arise individual rights*” (1874, p. 38-39. Grifos meus).

Essa reelaboração implicou no extenso tratamento dado pelo autor às “instituições da liberdade” definidas de modo a destacar seu caráter formal e legal. Esse legalismo, ou seja, essa preocupação com a norma e o papel central da lei na atividade governamental constituiria a “primeira característica determinante que surge do velho institucionalismo” (PETERS, 2003, p. 20). O legalismo no estudo das instituições políticas, como é sabido, teve largo curso na ciência política estadunidense e apesar de ter sido colocado em questão já no começo do século XX foi apenas a partir da década de 1970, com o neoinstitucionalismo contemporâneo, que ele foi definitivamente superado em favor de definições menos formais ou jurídicas. Segundo o futuro professor de Columbia,

“an institution is a system or body of usages, laws, or regulations of extensive and recurring operation, containing within itself an organism by which it effects its own independent action, continuance, and generally its own farther development. Its object is to generate, effect, regulate, or sanction a succession of acts, transactions, or productions of a peculiar kind or class. The idea of an institution implies a degree of self-government. Laws act through human agents, and these are, in the case of institutions, their officers or members” (Idem, p. 300).

Foi a partir dessa perspectiva que Lieber anunciou em seu discurso de posse na cadeira de História e Ciência Política na Columbia University que “There is no other civil liberty than institutional liberty” (1859, p. 78). No mesmo sentido, havia definido anteriormente essa “institutional liberty”, como decorrente do “institutional self-government”, ou seja, o governo popular, o qual era formado por um grande organismo de instituições ou um conjunto de sistemas legais harmônicos. A adoção

de uma forma institucional apropriada permitiria compatibilizar a liberdade dos indivíduos e a necessidade de adotarem um governo para proteger essa liberdade. Seguindo a tradição dos Federalistas, o professor de Columbia distinguia esse autogoverno de um governo desarticulado da maioria (LIEBER, 1874, p. 319). Mas o aristocrático temor que os Federalistas tinham de uma facção majoritária recebia na obra de Lieber seu nome atual: tratava-se do temor ao absolutismo democrático de inspiração rousseauiana ou, mais exatamente, do medo do comunismo cujo espectro havia descoberto a América (1859, p. 78 e 112ss, 1860, p. 29). Cabia ao “institutional self-government” debelar esse espectro.

Ao contrário de sua obra anterior, *On Civil Liberty and Self-Government* aproximou-se pelos temas abordados, pelo tratamento dado a eles e também pelo seu estilo, muito mais daquela “ciência da política” almejada por Hamilton e seus contemporâneos<sup>8</sup>. Lieber exerceu grande influência no processo de institucionalização da ciência política estadunidense. É possível afirmar que com ele a “ciência da política” que havia sido desenhada de modo prático pela “*citizen literature*” encontrou a filosofia política alemã, com seus cânones de pesquisa e seu pesado estilo. Mas esse não foi senão o primeiro encontro que Lieber promoveu. O segundo encontro foi com a história. A nascente *Staatswissenschaft* alemã entrou em território americano primeiramente pela sua mão e, depois dele, pelo grande afluxo de jovens que foram à Alemanha completar seus estudos, principalmente a partir da segunda metade do século XIX. Embora altamente formalizada e fortemente vinculada ao estudo das instituições legais essa *Staatswissenschaft* enfatizava a história comparada das instituições jurídico-políticas<sup>9</sup>.

De certo modo, Lieber sintetizou nos Estados Unidos o programa de pesquisa desenhado por seu amigo, o professor da universidade alemã de Heidelberg, Johhan Kaspar Bluntschli. Em sua obra *Lehre vom modernen Staat*, publicada na década de 1870, Bluntschli definiu a *Staatswissenschaft* como “the science concerned with the State, which endeavours to understand and comprehend the State in its conditions (*Grundlagen*), in its essential nature (*Wesen*), its various forms or manifestations (*Erscheinungsformen*), its development.”

---

<sup>8</sup> Francis Lieber aproximou-se, também do futuro desta ciência em um notável apêndice que compôs a terceira edição da obra, preparada por Theodore D. Woolsey, ele próprio cientista político e presidente da Yale University. Nesse texto, dedicado à análise eleitoral e intitulado “A paper on elections, election statistics, and general votes of yes or no”, Lieber apresentou uma série de afirmações estabelecendo correlações entre a extensão do sufrágio, o número de votos qualificados, o assunto em votação e a abstenção eleitoral (ver, principalmente idem, p. 419-420). Se a forma de apresentar essas afirmações e o tipo de discurso que as sustenta certamente difere muito dos atuais estudos eleitorais, as preocupações apresentadas pelo autor guardam grande afinidade.

<sup>9</sup> Lieber afirmava em seu discurso de posse pretender levar a cabo ao longo de seu curso “a historical survey of all governments and systems of law, Asiatic or European; a survey of all political literature as represented by its prominent authors” (1859, p. 102).

(BLUNTSCHLI, 1892, p.2). Rejeitando o método abstrato-ideológico e o mero empirismo, Bluntschli considerava necessário estudar o Estado a partir de dois métodos: o filosófico e o histórico. Enquanto o primeiro permitiria unir ideias e fatos mediante o pensamento concreto, o segundo possibilitaria reconhecer, explicar e interpretar a conexão interna existente entre o passado e o presente, “the organic development of national life and the moral Idea as revealed in its history” (Idem, p. 7).

O encontro da *Staatswissenschaft* com a tradição política estadunidense é notável. Até então, a palavra Estado ocupava uma posição secundária no discurso político desse país, comparecendo quase exclusivamente para designar as unidades que compunham a União (cf. GUNNELL, 1993, p. 22). Como visto, desde os Federalistas, e mesmo antes deles, a ideia de uma ciência política, ou ciência da política, ou mesmo ciência do governo era bastante comum. Mas não ocorreu a esses autores utilizar a expressão “ciência do Estado”. É, entretanto, exagerado afirmar, como faz Crick (1960, p. 96 e 99), que a ideia de Estado é completamente estranha à experiência e às instituições estadunidenses e só existiu como uma importação<sup>10</sup>.

A influência de Lieber pode ser claramente apreciada na importante obra de Theodor D. Woolsey sobre o Estado, para quem: “On the whole, state is the only scientific term proper for a treatise on politics” (1889, v. 1, p. 142). Presidente do Yale College entre 1846 e 1871, Woolsey seguiu os cânones da *Staatswissenschaft* de modo ainda mais estrito que Lieber dividindo sua obra em três partes – “Doctrine of Rights as the Foundation of a Just State”, “Theory of the State” e “Practical Politics” – correspondendo às tradicionais divisões entre *Naturrecht*, *Staatslehre* e *Politik*.

Também Woolsey mostrava temor perante as mudanças na política estadunidense e, particularmente, diante da difusão das idéias da “extreme democracy” as quais favoreceriam “bribery, ballot-stuffing, intimidation of electors, violence at the polls, a general lowering of the character of candidates for public places, the caucus-system, and neglect, on the part of many, of their political duties” (WOOLSEY, 1889, v. 2, p. 141-142). E mais perigosas ainda eram para este autor as modernas teorias do comunismo, as quais “will infallibly lead to intestine war, and has a plausible side, its obvious leadings are calculated to produce greater distrust of democratic principles than all other parts of extreme democracy” (idem, p. 142).

---

<sup>10</sup> Farr (1993) critica de modo consistente essa tese demonstrando a existência de uma “linguagem do Estado” no pensamento político estadunidense muito antes da Guerra Civil. Gunnell, por sua vez, parece aproximar-se de Crick a esse respeito, embora de modo não tão enfático, e afirma que “Lieber had brought the subject matter of the ‘state’ to the United States” (GUNNELL, 1995, p. 21 e 1993, p. 22).

Dentre as principais contribuições de Lieber e Woolsey para a ciência política estadunidense estava a crítica das teorias contratualistas do Estado e a definição deste como uma instituição que tinha por propósito a proteção de toda a comunidade (cf. MERRIAM, 1920, p. 316). Distanciavam-se, assim, do pensamento político do final do século XVIII e antecipavam, com base na *Staatswissenschaft* alemã, uma definição do Estado que seria extremamente influente na *Progressive Era* e partilhada, embora com ressalvas, posteriormente por expoentes da ciência política estadunidense como John W. Burgess, Woodrow Wilson, William Willoughby e muitos outros. Segundo Charles Edward Merriam,

“Much of the credit for the establishment of this new school belongs to Francis Lieber, a German scientist who came to this country in 1827, and, as an educator and author, left a deep impress on the political thought of America. His *Manual of Political Ethics* (1838-1839) and *Civil Liberty and Self-Government* were the first systematic treatises on political science that appeared in the United States, and their influence was widespread” (Idem, 1920, p. 205)<sup>11</sup>.

A defesa do liberalismo político e a perspectiva institucional na análise da política características do pensamento maduro de Francis Lieber, bem como sua desconfiança e até mesmo oposição à democracia e ao povo anteciparam traços que podem ser reencontrados na *Political Science* do final do século XX e início do XXI. A persistência dessas características permite falar de uma duradoura tradição do pensamento político que remonta às “vitoriosas ideias dos Federalistas e sua Constituição de 1787” (SEIDELMAN e HARPAM, 1985, p. 4). Tais ideias marcaram profundamente a ciência política estadunidense e sua própria institucionalização, muito embora os interesses práticos da geração que sucedeu Lieber tenham sido distintos.

A industrialização, urbanização e modernização da sociedade haviam colocado novos problemas referentes à sua organização política. As sucessivas ondas de imigrantes haviam alterado profundamente a composição demográfica e a cultura política do país. Um amplo movimento autodenominado progressista propôs a reforma das instituições políticas e sociais do país: a reforma do serviço público, a eleição direta para os senadores e o sufrágio feminino. Surgiu, também, um novo tipo de literatura que influenciou enormemente a ciência política da época, o

---

<sup>11</sup> Sobre as diferenças ver, por exemplo Burgess (1890, v. 1, p. 70).

jornalismo investigativo dos *muckrakers*, com suas denúncias da corrupção e do poder das corporações<sup>12</sup>.

### Política e história

A consolidação da ciência política como uma disciplina acadêmica nos Estados Unidos teve lugar em meio às profundas mudanças na educação superior desse país. A criação da Johns Hopkins University, em 1876 pode ser considerada um marco dessas transformações. A nova universidade foi concebida como um centro de estudos de pós-graduação e simbolizava o novo espírito acadêmico que começava a difundir-se no país, influenciado pelo modelo das universidades alemãs, a começar pela explícita defesa da liberdade acadêmica feita pelo seu presidente Daniel Gilman em seu discurso inaugural<sup>13</sup>. Cinco departamentos foram criados na nova universidade, um deles intitulado por Gilman de *Modern Humanities*, no qual predominavam os temas da ciência política:

“More particularly still I refer to the principles of good government, including jurisprudence on the one hand, and political economy on the other. Legislation, taxation, finance, crime, pauperism, municipal government, morality in public and private affairs, are among the special topics. The civil law, international law, the early history of institutions, in short, the history of civilization and the requirements of a modern State come under this department” (1876, p. 44).

Foi nessa universidade que se projetou Herbert Baxter Adams, doutor pela universidade alemã de Heidelberg e indicado por Bluntschli, seu orientador, para um posto de *Fellowship* em História na Johns Hopkins University. Em 1882, começou a trabalhar na série *Johns Hopkins Studies in Historical and Political Science*, da qual publicou mais de 40 volumes, e logo após recebeu o posto de professor de História e Ciência Política da Universidade. Adams reconhecia-se a si próprio e era reconhecido como historiador e cientista político, e seu trabalho mostrava a forte conexão entre esses dois campos.

---

<sup>12</sup> Sobre a influência do “*muckraking journalism*” sobre a ciência política da *Progressive Era*, ver Crick (1960, p. 83-88) e Seidelman e Harpham (1984, cap. 3).

<sup>13</sup> Segundo Gilman: “If we would maintain a university, great freedom must be allowed both to teachers and scholars. This involves freedom of methods to be employed by the instructors on the one hand, and on the other, freedom of courses to be selected by the students.” (1876, p. 54) Sobre o impacto das transformações do ensino superior estadunidense no processo de institucionalização da ciência política, ver Ricci (1984, cap. 2).

O primeiro volume dos *Johns Hopkins Studies in Historical and Political Science* estava inteiramente dedicado à história das instituições locais nos Estados Unidos. Adams publicou nesse número um artigo especialmente encaminhado pelo historiador inglês Edward A. Freeman para a série, intitulado “Introduction to American Institutional History”, no qual procurava apontar as semelhanças de certas instituições dos Estados Unidos com instituições saxônicas do século XIII. O mesmo Adams escreveu uma apresentação – “Mr. Freemans’s visit to Baltimore” –, bem como um ensaio sobre as origens germânicas de instituições municipais da Nova Inglaterra (1883; 1883a). Identificando a cidade (*town*) como as principais células do corpo político na Nova Inglaterra, Adams procurava descrever “the genesis of the town as an institution.” Para esse historiador e cientista político, “The town and village life of New England is as truly the reproduction of Old English types as those again are reproductions of the village community system of the ancient Germans” (1883a, p. 8).

As pesquisas de Adams influenciaram uma geração de pesquisadores na Johns Hopkins que produziu um impressionante número de trabalhos publicados sobre a história institucional<sup>14</sup>. Mais do qualquer outro de sua geração procurou fundir história e ciência política partindo da ideia de que “contemporary Politics is only History in the making” (1883, p. 12). Essa ideia era profundamente influenciada pelo pensamento de Freeman, o qual afirmava que “history is simple past politics and that politics are simply present history” (apud ADAMS, 1883, p. 12), lema inscrito no frontispício dos *Johns Hopkins Studies in Historical and Political Science* bem como na parede do Historical Seminar na Johns Hopkins no qual trabalhava Adams.

A ideia de que a história era simplesmente política passada havia sido reelaborada por Adams e não poderia ser resumida a uma simples reprodução das ideias de Freeman. Essa ideia não poderia implicar que toda história pudesse ser reduzida à história política: “While politics and laws are the foundation of the upper strata of history, and while history itself is the deep and eternal substratum of politics, it is well to remember that there are some things in the world which are neither politics nor history” (ADAMS, 1895, p. 70). O editor dos *Johns Hopkins Studies* estava empenhado, também, em evitar uma concepção reducionista no próprio âmbito da pesquisa sobre as instituições políticas. Para Adams, a ideia grega de que o homem é um animal político, “of man existing in an organized community or commonwealth” era essencial para uma concepção apropriada da história (idem, p. 71). Interpretando Aristóteles à maneira de Tomas de Aquino, o professor de História e Ciência Política estabelecia uma identidade entre o homem

---

<sup>14</sup> Ver a bibliografia completa em VVAA (1902).

no Estado e o homem como animal social. Desse modo, estendia o escopo da pesquisa sobre as instituições para âmbitos que tradicionalmente haviam ficado à margem da ciência política. Sua ênfase na propriedade comunal no estudo das instituições municipais da Nova Inglaterra e a importância desta para compreender a soberania da cidade pode ilustrar essa amplitude (cf. 1983a).

As conexões entre história e política, passado e presente, local e mundial sobre as quais Adams insistia frequentemente implicavam em uma perspectiva metodológica baseada nos estudos comparativos. O programa metodológico dos *Johns Hopkins Studies in Historical and Political Science* era, sem lugar a dúvidas, um programa de pesquisa em história comparada das instituições políticas. Um programa que seu mentor acreditava científico. A influência das pesquisas do alemão Barthold Georg Niebuhr era um ponto em comum entre Adams e Francis Lieber<sup>15</sup>. Metodologicamente, Adams amparava-se em uma leitura das ideias de Leopold von Ranke, segundo a qual o historiador “truly scientific” deveria ter como princípio “to tell things exactly as they occurred”, atendo-se estritamente aos fatos em questão, afastando-se das tentativas de generalização e renunciando a toda filosofia (ADAMS, 1895, p. 77. Cf. tb. IGGERS, 1962, p. 21)<sup>16</sup>.

Na Columbia University, John W. Burgess ocupou uma posição semelhante à de Adams. Burgess foi o fundador da School of Political Science dessa universidade em 1880, a primeira instituição acadêmica voltada para o ensino da ciência política. Seu trabalho seguiu durante as décadas seguintes uma trilha paralela àquela preconizada por Adams, adotando, assim como este, um método histórico e comparativo. Logo no prefácio de sua obra mais importante, *Political Science and Comparative Constitutional Law*, Burgess afirmou: “If, however, my book has any peculiarity, it is its method. It is a comparative study. It is an attempt to apply the method, which has been found so productive in the domain of Natural Science, to Political Science and Jurisprudence” (1890, v. I, p. vi).

Embora não estivesse disposto a separar a história da ciência política, Burgess não se mostrou afeito a confundir ambas ou a afirmar a identidade entre seus objetos. Estava, assim, muito longe de escrever que a história era política pretérita, como Freeman e Adams. Em primeiro lugar porque a ciência política teria assumido, segundo afirmava, o caráter de “science of the national country state” confundindo-se, em seu discurso, com o estudo do presente Estado, assim como o

---

<sup>15</sup>Adams considerava Niebuhr “the real founder of the modern science of institutional history” (1895, p. 75). Lieber, que havia sido discípulo Niebuhr, representava para Adams, “the first beginnings of the historico-political school in American colleges and universities” (idem, p. 79).

<sup>16</sup>Cunningham (1976 e 1981) questionou a decisiva influência de Ranke sobre a historiografia de Adams e procurou afirmar que este possuía uma concepção da História menos positivista do que a afirmada pelos seus críticos. O fato de Adams abrir as portas para uma *Kulturgeschichte* (argumento central de Cunningham) não diminui, entretanto, a influência de Ranke.

“modern constitutional law” confundia-se com as provisões legais do moderno estado liberal (BURGESS, 1897, p. 404). Desse modo, aquela parte da história passada e presente da qual o moderno Estado nacional não fizesse parte seria estranha à ciência política. Em segundo lugar porque a ciência política consistiria em algo mais do que a enumeração de fatos históricos e a identificação de relações causais, abrangendo, também, um elemento de especulação filosófica. Assim, de modo enfático concluiu em seu trabalho apresentado na American Historical Association:

“while there are parts of history which are not political science, and while there is an element in political science which is not strictly history, yet the two spheres so lap over another and interpenetrate each other that they cannot be distinctly separated. Political science must be studied historically and history must be studied politically in order to a correct comprehension of either. Separate then, and the one becomes a cripple, if not a corpse, the other a will-o'-the-wisp” (BURGESS, 1897, p. 408).

Adams e Burgess partilhavam um genérico método histórico comparativo, mas diferenciavam-se, fortemente em seus objetos de pesquisa. Ao contrário de Adams, que privilegiava o estudo das instituições locais, a visão de Burgess era fortemente estadocêntrica e sua abordagem institucionalista destacava de modo mais nítido as instituições nacionais estatais *strictu sensu*. Segundo Burgess, “the political scientist is looking for *the state made objective in institutions and laws*, and this is the product of *history*” (1890, v. 1, p. 63. Grifos meus).

Politicamente, Burgess era um liberal-conservador inspirado em uma concepção social-darwinista que considerava a habilidade política uma característica racial inata das nações teutônicas, e estimava as instituições dos Estados Unidos vários estágios à frente das congêneres na linha evolutiva do progresso e uma solução para o problema da ordem e da liberdade (1890, v. 2, p. 40)<sup>17</sup>. Ao contrário de muitos dos cientistas políticos da época e de vários de seus alunos, opunha-se decididamente ao movimento de reformas sociais e políticas característico da *Progressive Era*.

---

<sup>17</sup> A definição de Burgess como conservador é de Bernard Crick (1960, p. 27. Cf. tb. p. 97-98 e SEIDELMAN e HARPHAM, 1985, p. 25). Sobre as qualidades políticas das três grandes nações teutônicas (Alemanha, Inglaterra e Estados Unidos), ver Burgess (1904).

Para o professor de Columbia, a 16ª emenda à Constituição dos Estados Unidos, a qual dava maiores poderes ao Congresso dos Estados Unidos para criar impostos sobre a renda, havia colocado “all property and all human effort at the mercy of the governmental body which may lay such a tax” (BURGESS, 1915, p. 369)<sup>18</sup>. Por meio dessa emenda o governo constitucional desse país havia sido subvertido e deixado de existir: “In fact, since the adoption of the Sixteenth Amendment we have no real constitutional government upon that most important of all subjects, the relation of Government to the Individual’s right to property” (idem, p. 370).

Contrariando o que afirmava ser “the prejudice of the masses” e até mesmo as opiniões de pessoas “better educated”, Burgess definia as corporações econômicas privadas: “From the point of view of political science, a group of human being, usually belonging to the best class of citizens, associated for the prosecution of a some great enterprise and endowed with certain privileges and obligations” (1889, p. 201). Obviamente essa definição servia para qualquer associação e não apenas para as corporações privadas, mas a função que Burgess atribuía a estas era superior: elas seriam as mais efetivas para prevenir que o governo assumisse a soberania e caísse no despotismo (idem, p. 203). Rejeitando o programa dos chamados populistas, o professor de Columbia afirmava que a destruição das corporações “either directly or indirectly, would lead to a catastrophe in liberty and government which federal republicanism would hardly survive” (Idem, p. 212).

Burgess rejeitou não apenas as reformas econômicas que tinham lugar como, também, as propostas de reforma política com vistas a aumentar a influência do povo sobre o governo, como a regulamentação de referendos ou o *recall* de governantes e mandatários. Para ele o princípio da soberania popular não deveria ser confundido com a ideia de que o povo, como soberano, realmente deveria governar. A ideia de influência também não deveria ser confundida com a de controle. Burgess destilava contra a ideia do controle popular todo seu preconceito:

“What will generally, if not always, happen is that it will not be the sovereign people, that is, the whole people in sovereign organization, which will control the activities of Government, but that it will be a certain part of the people, not that part which is occupied with private business, with making a living and something more with which to pay taxes, but that part which is loafing about the public buildings, liquor saloons, and gambling-houses, waiting for something to turn up

---

<sup>18</sup> O texto dessa emenda é o seguinte: “The Congress shall have power to lay and collect taxes on incomes, from whatever source derived, without apportionment among the several States, and without regard to any census or enumeration”.

whereby a job, a rake-off, a concession, or a divide of some kind may be had; in other words, it will be 'the mob of the Forum,' that part which one day plunges society into anarchy and the next day is shouting hurrahs for Caesar" (1915, p. 374-375).

Se Burgess encarnava o liberal-conservador, Woodrow Wilson era a quintessência do liberal-reformista empenhado em produzir as mudanças institucionais necessárias aos Estados Unidos sem incorrer em distúrbios radicais (SEIDELMAN e HARPHAM, 1984, p. 40). Wilson, futuro presidente da American Political Science Association (1909-1910) e 28º presidente dos Estados Unidos (1913-1921) havia sido aluno de Herbert Baxter Adams e treinado, como era comum na Johns Hopkins University, no método histórico e comparativo de pesquisa. Recomendava esse "historical, comparative method" (1887, p. 219) para o estudo da administração estatal e em *The State*, defendeu esse método, afirmando que: "By the use of a thorough comparative and historical method, moreover, a general clarification of views may be obtained" (WILSON, 1890, p. XXXV).

Assim como Adams, Wilson identificava o estudo científico com a exaustiva compilação de informações a partir dos textos clássicos ou de comentadores destes. Em sua extensa obra sobre o Estado, o futuro presidente dos Estados Unidos reconheceu candidamente ter baseado sua exposição dos modernos governos no *Handbuch des Oeffentlichen Rechts der Gegenwart* editado por Heinrich Marquardsen da Universidade de Erlangen. Segundo Wilson: "In most cases it embodied the latest authoritative expositions of my subjects accessible to me, and I have used it constantly in my preparation of this work" (1890, p. XXXVI).

Na Johns Hopkins University, Wilson obteve seu título de Doutor com uma tese de grande sucesso, intitulada *Congressional government*. Seu estudo sobre o Congresso dos Estados Unidos já era um sinal dos novos tempos na ciência política dos Estados Unidos e ecoava nitidamente os movimentos de reforma social e política da época. O próprio Wilson encontrava-se comprometido com muitos dos ideais da *Progressive Era* e procurava ardentemente uma saída que permitisse superar os graves problemas sociais evidenciados pela depressão das décadas de 1870 e 1880 e o surgimento de movimentos de contestação política e social.

Seu estudo em *Congressional government* diferia de muitos de seus predecessores porque assumia a análise das instituições políticas de um ponto de vista dinâmico. O Legislativo dos Estados Unidos e sua relação com os poderes Executivo e Judiciário era analisado em seu funcionamento e não a partir de sua forma jurídica e constitucional. Segundo Wilson, o Congresso caracterizava-se pela fragmentação em compartimentos estreitos e isolados característica da própria pulverização de interesses na sociedade. Essa fragmentação se tornava mais

evidente no sistema de comitês, o qual implicava na concentração de poder nas mãos de alguns poucos membros do Congresso que por meio de privilégios de iniciativa legislativa e controle exerciam o verdadeiro governo (WILSON, 1900, p. 44)<sup>19</sup>.

O estudo do futuro presidente revelou que o Congresso controlava de fato o Executivo e o Judiciário e que ele próprio era controlado por uns poucos membros que ocupavam postos chaves nos comitês: “Congressional government is Committee government” (1900, p. XVI). Era por meio desses comitês que a corrupção tinha lugar. Aliando-se ao *muckraking journalism*, Wilson denunciava:

“The voter, moreover, feels that his want of confidence in Congress is justified by what he hears of the power of corrupt lobbyists to turn legislation to their own uses. He hears of enormous subsidies begged and obtained; of pensions procured on commission by professional pension solicitors; of appropriations made in the interest of dishonest contractors; and he is not altogether unwarranted in the conclusion that these are evils inherent in the very nature of Congress, for there can be no doubt that the power of the lobbyist consists in great part, if not altogether, in the facility afforded him by the Committee system” (1900, p. 189).

Centralizado em comitês controlados por interesses particularistas e particulares o poder do Congresso se mostrava incapaz de resolver os grandes problemas que a nação fazia frente. Mas a defesa que Wilson levava a cabo de um maior controle do Congresso pela opinião pública não implicava em uma defesa do controle popular e democrático das instituições. Em *Congressional government*, Wilson deixou claro sua ambivalente relação com a democracia e sua profunda desconfiança do princípio da soberania popular (cf. BALL, 1995, p. 44-47). Seu elogio do papel do Senado como um limite à democracia era, também, um explícito elogio do pensamento político dos Federalistas. O Senado era, para Wilson “valuable in our democracy in proportion as it is undemocratic”. Era esse caráter não-democrático o que tornava o governo dos Estados Unidos seguro: “the Senate saves us often from headlong popular tyranny” (1890, p. 226-227).

---

<sup>19</sup> Segundo Wilson, “The leaders of the House are the chairmen of the principal Standing Committees. Indeed, to be exactly accurate, the House has as many leaders as there are subjects of legislation; for there are as many Standing Committees as there are leading classes of legislation, and in the consideration of every topic of business the House is guided by a special leader in the person of the chairman of the Standing Committee, charged with the superintendence of measures of the particular class to which that topic belongs” (WILSON, 1900, p. 44).

Se o Senado era uma garantia, ele não era uma solução para os problemas enfrentados pelo governo dos Estados Unidos. A solução vislumbrada por Wilson consistia em uma pouco democrática combinação de um incremento e centralização do poder político na pessoa do presidente com uma extensão das funções administrativas de um corpo burocrático livre do controle popular. Sua admiração pela organização do governo inglês, com um forte primeiro-ministro, caminhava ao lado de seu entusiasmo com a burocracia alemã:

“As legal executive, his constitutional aspect, the President cannot be thought of alone. He cannot execute laws. Their actual daily execution must be taken care of by the several executive departments and by the now innumerable body of federal officials throughout the country. In respect of the strictly executive duties of his office the President may be said to administer the presidency in conjunction with the members of his cabinet, like the chairman of a commission. He is even of necessity much less active in the actual carrying out of the law than are his colleagues and advisers. It is therefore becoming more and more true, as the business of the government becomes more and more complex and extended, that the President is becoming more and more a political and less and less an executive officer. His executive powers are in commission, while his political powers more and more centre and accumulate upon him and are in their very nature personal and inalienable” (1961, p. 66-67).

Essa alternativa política expunha a própria contradição do pensamento liberal-reformista que o caracterizava<sup>20</sup>. Para Wilson o controle do Legislativo pela opinião pública não deixava de ser o controle presidencial, uma vez que este encarnava a vontade do povo. O modelo wilsoniano carregava consigo um forte componente bonapartista. Caberia ao presidente colocar-se acima das instituições democráticas e do povo em nome da democracia e do povo, corrigindo assim os defeitos de uma e os arroubos do outro.

A ampliação bonapartista do poder presidencial completava-se nesse projeto com a autonomia burocrática, uma vez que a administração pública era um campo de atividades referente aos negócios e não à política (1887, p. 210). Segundo o então professor de ciência política: “Administrative questions are not political questions. Although politics set the tasks for administration, it should not be

---

<sup>20</sup> A respeito dessa contradição ver Seidelman e Harpham (1984, p. 42).

suffered to manipulate its offices” (Idem). Caberia aos especialistas na gestão estatal tomar as decisões referentes à administração pública. A profissionalização dessa gestão era também uma maneira de despolitizá-la, ou seja, retirá-la do âmbito da soberania popular.

O governo desejado por Wilson estava, desse modo, muito longe de ser democrático. Chama a atenção que em uma obra dedicada a estudar o governo dos Estados Unidos, este prefira defini-lo não como democrático e sim como constitucional: “A constitutional government is one whose powers have been adapted to the interests of its people and to the maintenance of individual liberty” (WILSON, 1961, p. 2). É bastante evidente que essa definição não diz palavra sobre quem detinha o poder soberano, deixando em aberto a questão chave da teoria democrática. Os interesses do povo e a liberdade individual poderiam ser preservados sem que a democracia tivesse lugar, ou melhor, para serem preservados necessitavam impedir a democracia ou submetê-la a controles não-democráticos.

### **Conclusão**

Burgess e Wilson tinham posições diferentes quanto às reformas políticas, econômicas e sociais necessárias; partilhavam, entretanto, uma posição ambivalente quanto à democracia e uma desconfiança para com o povo. Essa semelhança, que pode ser encontrada, também, em Lieber, Woolsey e mesmo em Madison e Hamilton, é importante para elucidar um ponto. Não foram poucas as narrativas históricas da ciência política estadunidense que procuraram destacar o compromisso desta com a democracia (p. ex. BERNDTSON, 1987; RICCI, 1984). Mas se apreendermos a democracia a partir de sua etimologia e daquele sentido imprimido pelos clássicos do pensamento político como o princípio da soberania do povo, veremos que desde seus primórdios a ciência política estadunidense manteve com esse princípio uma relação ambivalente ou mesmo conflitante. Isso pode ser verificado mesmo na obra de um liberal reformista, como Woodrow Wilson. O compromisso deste com o princípio da soberania popular era muito mais ambíguo do que deram a entender, por exemplo, Seidelman e Harpham (1985, p. 40-55).

A adesão de autores como Lieber, Woolsey, Adams, Burgess e Wilson aos princípios do liberalismo – ou seja, à defesa da liberdade do indivíduo – não deve, portanto, ser confundida com uma firme defesa dos princípios da democracia. Essa distinção entre liberalismo e democracia é importante para a compreensão de diversos momentos da ciência política estadunidense, particularmente no contexto posterior à Segunda Guerra Mundial, durante a chamada Guerra Fria (cf. p. ex.

BALL, 1993 e AMADAE, 2003)<sup>21</sup>. Feita esta distinção tornam-se mais nítidos os traços característicos da tradição do pensamento político estadunidense.

Entre o final do século XVIII e o início do século XX foram assentadas gradativamente as bases para a consolidação de uma tradição nacional de ciência política. Bernard Crick, com outros propósitos, chamou esta de *American Science of Politics*, mas o nome exato que ela se atribuiu foi outro: *Political Science*. Ao assumir esse nome deixou claro que não se confundia com outras ciências, como a sociologia e a economia. Estabeleceu, assim, não apenas um domínio próprio como também um modo particular de tratar da política<sup>22</sup>.

Liberalismo, democracia, instituições e ciência foram termos gradativamente redefinidos ao longo do tempo, ganhando novos contornos. No final do século XX passou a prevalecer uma versão mais extremada do liberalismo, na qual a intervenção e os controles sobre o mercado preconizados por muitos na *Progressive Era* passaram a ser considerados indesejados e opostos à democracia. Paralelamente, a idéia de democracia afastou-se do princípio da soberania popular para significar um conjunto determinado de regras e procedimentos de seleção de governantes. O conceito de instituição, por sua vez, abrangeu não apenas as leis e aparelhos governativos, como incorporou novas dimensões, dentre as quais normas, valores e rotinas solidamente estabelecidas. Por último, os procedimentos científicos deixaram de significar a mera recopilação de descrições presentes na literatura existente para abranger um conjunto de sofisticadas técnicas de coleta e manipulação de dados.

As transformações desse léxico político foram, também, mudanças da ciência política. A identificação desta com uma ciência do Estado perdeu força e em alguns momentos, simplesmente deixou de existir. Também o forte vínculo com a disciplina da história foi afrouxado já nas primeiras décadas do século XX. A chamada revolução behaviorista que teve lugar a partir da década de 1940 definiu claramente essas novas tendências, recusando tanto a ideia de Estado como a de história.

As interpretações estritamente teleológicas do pensamento político que identificam nos primeiros passos da nova República o prenúncio daquilo que viria são incapazes de identificar as transformações desse léxico e os novos significados atribuídos a suas palavras-chave. Mas essas transformações não anulam a existência de uma tradição do pensamento político estadunidense. Entre aqueles velhos significados que as expressões liberalismo, democracia, institucionalismo e ciência adquiriam e os novos que elas assumiram é possível estabelecer mínimos

---

<sup>21</sup> Sobre as diferentes interpretações a respeito da relação entre democracia e ciência política nos Estados Unidos, ver Feres Jr. (2000).

<sup>22</sup> Tentativas de definir esse domínio ainda no século XIX podem ser vistas nos artigos de Ward (1884), Smith (1886) e Rowe (1897).

denominadores comuns. Na continuidade desse léxico percebe-se a renovada persistência de um compromisso político e uma impostação teórico-metodológica que caracteriza nacionalmente essa ciência.

A hegemonia internacional da ciência política estadunidense fez com que essas características nacionais fossem consideradas atributos da própria ciência política. Esta seria uma ciência das instituições políticas comprometida com a consolidação das ideias e formas políticas liberais. É necessária uma boa dose de paroquialismo para afirmar que a ciência política é uma ciência exclusivamente estadunidense. A própria influência da *Staatswissenschaft* alemã em Columbia e na Johns Hopkins University já deveria servir para alertar a respeito da diversidade nacional. As razões que levaram ao declínio de diferentes versões nacionais da ciência política, entretanto ainda estão para ser estudadas de modo detalhado. Mas essas razões, certamente, não serão exclusivamente nacionais, exigindo uma história comparada da circulação das ideias políticas.

A história da ciência política estadunidense no século XIX poderia ajudar a esclarecer, justamente, um importante capítulo desse processo de construção de uma hegemonia disciplinar. Mas para tal é preciso deixar os mitos de lado. Longe de ter sido sempre uma aliada da democracia e do povo a ciência política nasceu em oposição a ambos, ou pelo menos alimentando uma profunda desconfiança neles. Terá sido essa sinistra característica relegada ao passado?

### **Referências bibliográficas**

ADAMS, C. K. *Washington and the Higher Education*. Ithaca: Andrus & Church, 1888.

ADAMS, H. B. *Thomas Jefferson and the University of Virginia*. Washington: Government Printing Office, 1888.

\_\_\_\_\_. Is History Past Politics? *Johns Hopkins University Studies in Historical and Political Science*, v. XIII, p. 67-81, 1895.

\_\_\_\_\_. Mr. Freeman visit to Baltimore. *Johns Hopkins University Studies in Historical and Political Science*, v. I, p. 5-12, 1883.

\_\_\_\_\_. The Germanic origin of New England towns. *Johns Hopkins University Studies in Historical and Political Science*, v. I(II), p. 5-38, 1883a.

ADAMS, J. *The Works of John Adams, Second President of the United States: with a Life of the Author, Notes and Illustrations, by his Grandson Charles Francis Adams*. Boston: Little, Brown and Co., 1856, 10v.

AMADAE, S. M. *Rationalizing Capitalist Democracy: The cold war: Origins of rational choice liberalism*. Chicago: University of Chicago Press: 2003.

BALL, T. *American Political Science in Its Postwar Political Context*. FARR, J. e SEIDELMAN, R. (Eds.). *Discipline and History: Political Science in the United States*. Ann Arbor: University of Michigan, 1993, p. 207-221.

\_\_\_\_\_. *An Ambivalent Alliance: Political Science and American Democracy*. FARR, J; DRYZEK, J. S; e LEONARD, S. T. (Eds.). *Political Science in History: Research programs and Political Traditions*. Cambridge: Cambridge university press, 1995, p.41-65.

BENTLEY, A. F. *The process of government: a study of social pressures*. Chicago: University of Chicago, 1908.

BERNDTSON, E. *The Rise and Fall of American Political Science: Personalities, Quotations, Speculations*. *International Political Science Review*, v. 8, n. 1, p. 85-100, 1987.

BLUNTSCHLI, J. K. *The Theory of the State*. 2ed. Oxford: Clarendon, 1892.

BRYSON, G. *The Emergence of the Social Sciences from Moral Philosophy*. *International Journal of Ethics*, v. 42, n. 3, p. 304-323, 1932.

BURGESS, J. W. *Germany, Great Britain and the United States*. *Political Science Quarterly*, v. 19, n. 1, p. 1-19, 1904.

\_\_\_\_\_. *Political Science and Comparative Constitutional Law*. Nova York: Baker and Taylor, 1890, 2v.

\_\_\_\_\_. *Political Science and History*. *The American Historical Review*, v. 2, n. 3, p.401-408, 1897.

\_\_\_\_\_. *Private Corporations from the Point of View of Political Science*. *Political Science Quarterly*, v. 13, n. 2, p. 201-212, 1898.

\_\_\_\_\_. *The Reconciliation of Government with Liberty*. New York: Charles Scribner's Sons, 1915.

CASTEL, A. *The Founding Fathers and the Vision of a National University*. *History of Education Quarterly*, v. 4, n. 4, p. 280-302, Dec., 1964.

CRICK, B. *The American science of politics: its origins and conditions*. Berkeley: University of California, 1960.

CUNNINGHAM, R. J. Is History Past Politics? Herbert Baxter Adams as Precursor of the "New History". *The History Teacher*, v. 9, n. 2, p. 244-257, 1976.

\_\_\_\_\_. The German Historical World of Herbert Baxter Adams: 1874-1876. *The Journal of American History*, v. 68, n. 2, p. 261-275, 1981.

ELLIS, R. J. Radical Lockeanism in American Political Culture. *The Western Political Quarterly*, v. 45, n. 4, p. 825-849, Dec. 1992.

FARR, J. Political Science and the State. FARR, J. e SEIDELMAN, R. (Eds.). *Discipline and History: Political Science in the United States*. Ann Arbor: University of Michigan, 1993, p. 63-79.

FERES JR, J. Aprendendo com os erros dos outros: o que a história da ciência política americana tem para nos contar. *Revista de Sociologia e Política*, n. 15, p. 97-110, 2000.

GILMAN, D. C. *Addresses at the inauguration of Daniel C. Gilman, as President of the Johns Hopkins University*. Baltimore: John Murphy & Co, 1876.

GOODNOW, F. J. The Work of The American Political Science Association. *Proceedings of the American Political Science Association (First Annual Meeting)*, v. 1, p. 35-46, 1904.

GUNNELL, J. G. *The descent of Political Theory: the genealogy of an American vocation*. Chicago: University of Chicago, 1993.

\_\_\_\_\_. The declination of the "State" and the Origins of American Pluralism. FARR, J; DRYZEK, J. S. e LEONARD, S. T. (Eds.). *Political Science in History: Research programs and Political Traditions*. Cambridge: Cambridge university press, 1995, p. 19-40.

HAMILTON, A. *The Works of Alexander Hamilton*: ed. Henry Cabot Lodge (Federal Edition). New York: G.P. Putnam's Sons, 1904, 12v.

IGGERS, G. G. The Image of Ranke in American and German Historical Thought. *History and Theory*, v. 2, n. 1, p. 17-40, 1962.

JEFFERSON, T. *The Works of Thomas Jefferson*, Federal Edition. New York, London: G.P. Putnam's Sons, 1904-1905, 12 v.

LIEBER, F. Inaugural Address of Francis Lieber, LL. D. Professor of History and Political Science. In: VVAA. *Addresses of the newly-appointed professors of Columbia College with an introductory address by William Betts, LL. D.* Nova York: By Authority of the Trustees, 1858, p. 55-116.

\_\_\_\_\_. *The ancient and the modern teacher of politics: and introductory discourse to a course of lectures on the state*. Nova York: The Board of Trustees, 1860.

\_\_\_\_\_. *On Civil liberty and self-government*. Filadélfia/Londres: J. B. Lippincott & Co./Trubner & Co., 1874.

\_\_\_\_\_. *Manual of Political Ethics: designed chiefly for the use of Colleges and students of Law*. 2 ed. Filadelfia/Londres: J.B. Lippincott/Trübner, 1876, 2v.

MACHIAVELLI, N. *Tutte le opere*. Florença: Sansoni, 1971.

MADISON, J. *The Writings of James Madison, comprising his Public Papers and his Private Correspondence, including his numerous letters and documents now for the first time printed*: ed. Gaillard Hunt. New York: G.P. Putnam's Sons, 1900, 9v.

\_\_\_\_\_. et al. *The Federalist (The Gideon Edition)*: edited with an Introduction, Reader's Guide, Constitutional Cross-reference, Index, and Glossary by George W. Carey and James McClellan. Indianapolis: Liberty Fund, 2001.

MERRIAM, C. E. *A History of American Political Theories*. Nova York: Macmillan, 1920.

\_\_\_\_\_. *The American Party System: an Introduction to the Study of Political Parties in the United States*. Nova York: Macmillan, 1922.

NCES (NATIONAL CENTER FOR EDUCATION STATISTICS). *Digest of Education Statistics, 2007*. Disponível em: <<http://nces.ed.gov/programs/digest/d07/>>. Acesso em: [21 jan. 2008].

PERRY, B. *The American spirit in literature*. New Haven: Yale University, 1918.

PETERS, G. B. *El nuevo institucionalismo: teoria institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa, 2003.

RICCI, D. M. *The tragedy of Political Science: politics, scholarship, and democracy*. New Haven: Yale University, 1984.

ROSS, D. *The origins of American Social Science*. Cambridge: Cambridge University, 1991.

ROWE, L. S. The Problems of Political Science. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 10, p. 17-38, 1897.

RUSH, B. *The selected writings of Benjamin Rush*: edited by Dagobert D. Runes. Nova York: The Philosophical Library, 1947.

SEIDELMAN, R. e HARPHAM, E. J. *Disenchanted realist: Political Science and the American crisis, 1884-1984*. Albany: State University of New York, 1985.

SMITH, M. Introduction: The Domain of Political Science. *Political Science Quarterly*, v. 1, n. 1, p. 1-8, 1886.

VINCENT, J. M. Herbert B. Adams: a biographical sketch. VVAA. *Herbert B. Adams tributes of friends: with a bibliography of the Department of History, Politics and Economics of the Johns Hopkins University, 1876-1901*. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1902, p. 9-23.

VVAA. *Herbert B. Adams tributes of friends: with a bibliography of the Department of History, Politics and Economics of the Johns Hopkins University, 1876-1901*. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1902.

WARD, L. F. The Claims of Political Science. *Science*, v. 3, n. 72, p. 748, 1884.

WASHINGTON, G. *George Washington: a collection*, compiled and edited by W.B. Allen. Indianapolis: Liberty Fund, 1988.

WILSON, J. *Collected Works of James Wilson*: edited by Kermit L. Hall and Mark David Hall. Indianapolis: Liberty Fund, 2007, 2v.

WILSON, W. *Congressional government: a study in American politics*. Boston e Nova York: Houghton Mifflin Co., 1900.

\_\_\_\_\_. *The State. Elements of Historical and Practical Politics: A Sketch of Institutional History and Administration*. Boston: D. C. Heath & Co., 1890.

\_\_\_\_\_. The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, v. 2, n. 2, p. 197-222, 1887.

\_\_\_\_\_. *Constitutional Government in the United States*. New York: Columbia University, 1961.

WOOLSEY, T. D. *Political Science: The State Theoretically and Practically Considered*. 2 ed. Nova York: Charles Scribner's Sons, 1889, 2v.

---

Álvaro Bianchi – albianchi@terra.com.br

Recebido para publicação em novembro de 2010.  
Aprovado para publicação em maio de 2011.

# *O uso do HGPE como recurso partidário em eleições proporcionais no Brasil: um instrumento de análise de conteúdo*

---

---

**Emerson Urizzi Cervi**

Departamento de Ciências Sociais  
Universidade Federal do Paraná

e

Departamento de Comunicação  
Universidade Estadual de Ponta Grossa

---

---

**Resumo:** Este artigo apresenta uma tipologia para análise quantitativa de conteúdo do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) de candidatos em disputas proporcionais. Poucos trabalhos abordam descritivamente o conteúdo apresentado pelos candidatos em eleições para vereador e deputado no Brasil e para a análise de conteúdo em disputas para deputado federal no Paraná, em 2006, são propostos três conjuntos de variáveis: indexadoras, elementos semânticos e simbólicos.

**Palavras-chave:** Brasil, eleições proporcionais, HGPE, imagem pública

**Abstract:** The article presents a typology for quantitative analysis of mídia content, specifically, the Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) of proportional election's candidates. There are few studies regarding the content displayed by candidates in local, state and national legislative elections in Brazil, and the content analysis of HGPE for federal deputies in the state of Paraná in 2006 proposes the use of three sets of variables: indexing, semantic and symbolic elements.

**Keywords:** Brazil, proportional campaigns, electoral advertising, public image

## **Introdução<sup>1</sup>**

Em disputas eleitorais proporcionais em que o número total de candidatos é muito maior que o número de vagas em disputa, como no caso brasileiro, os concorrentes por partido podem chegar ao dobro das vagas, e as organizações partidárias apresentam dificuldades em conseguir distribuir “recursos de campanha” a todos os participantes. Segundo a legislação eleitoral no Brasil, em campanhas proporcionais cada partido não coligado pode apresentar até uma vez e meia o número de vagas em disputa por distrito eleitoral. No caso de coligações partidárias, o número total de candidatos na coligação pode ser de até duas vezes o número de vagas. Por exemplo, no caso do Estado de São Paulo, que possui 70 vagas na Câmara dos Deputados, um partido que queira disputar a eleição de forma “solteira”, ou seja, sem coligação formal, pode ter até 105 candidatos a deputado federal. Caso participe coligado com outros partidos, o número total de concorrentes na coligação passa a ser de 140. Mesmo nas unidades da federação com menor representação no Congresso, tal como Roraima, que conta apenas com 8 vagas na Câmara, o número de concorrentes torna-se expressivo. Se considerarmos uma média de 15 partidos apresentando candidatos a deputado federal, com até 16 concorrentes cada um, pode-se chegar até a 120 pessoas diretamente na disputa.

Ao final, o número de concorrentes a cargos proporcionais torna-se bastante grande. Nas eleições de 2010 foram registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) 4878 candidaturas a deputado federal por partidos políticos de todos os Estados brasileiros. Isso representa uma concorrência de 9,5 candidatos por vaga na Câmara dos Deputados, considerando o País como um todo e não levando em conta as diferenças de tamanho dos distritos eleitorais. Esse grande número de postulantes às cadeiras legislativas requer um tipo de organização específica dos partidos, seja porque normalmente eles dão mais atenção para as eleições majoritárias, seja porque os recursos financeiros partidários são limitados.

No Brasil, mesmo nas eleições majoritárias, apenas cerca de 20% do total de despesas declaradas pelos candidatos têm origem nos fundos partidários (CERVI, 2009). A maior parte é de doações externas, seja de pessoas físicas ou de jurídicas. A baixa capacidade financeira dos partidos gera um desequilíbrio entre candidaturas às eleições proporcionais com aporte privado de recursos e aquelas que não têm acesso às fontes de financiamento tradicionais. Uma das poucas

---

<sup>1</sup> A proposta de variáveis para coleta de dados apresentada aqui foi testada preliminarmente nas eleições para deputado federal do Paraná em 2006 por pesquisadores dos grupos de pesquisa em Comunicação Política e Opinião Pública, da UFPR (Universidade Federal do Paraná); e de Mídia, Política e Atores Sociais, da UEPG (Universidade Estadual de Ponta Grossa). Agradeço às pesquisadoras de Iniciação Científica Camila Montagner Fama e Ana Claudia Massambani, responsáveis pela coleta dos dados, e a Leonardo Barretta pela leitura cuidadosa e revisão das tabelas.

formas que as estruturas partidárias têm para parcialmente corrigir esse desequilíbrio é a distribuição igualitária do tempo disponível no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) para as disputas proporcionais. O tempo de exposição na televisão é considerado um recurso de campanha importante por muitos autores, inclusive em países onde não há espaço regulamentado para os partidos (MANCINI e SWANSON, 1996; GIBSON e RÖMMELE, 2001; ALBUQUERQUE, 2005; RÖMMELE, 2006). Assim, analisar a ocupação do tempo de HGPE pelos candidatos é relevante para compreender a distribuição dos recursos políticos sob responsabilidade dos partidos.

O fato é que as candidaturas já começam o processo eleitoral em desigualdade de condições. E isso não se dá apenas em relação às fontes e montantes de recursos financeiros, pois as próprias características de origem dos candidatos impõem diferenças. Por exemplo, enquanto existem candidatos em disputa pela primeira vez ou sem ocupar cargo no Estado, existem aqueles que estão concorrendo à reeleição, dotados de mais voz e poder decisório nas estruturas partidárias. Há também os que ocupam cargos nomeados no aparato estatal ou os que fazem parte da estrutura partidária propriamente dita. A questão que se coloca aqui é se a partir da análise do HGPE é possível identificar possíveis desequilíbrios na distribuição do recurso partidário “tempo em rádio e televisão” entre os candidatos. E, se o desequilíbrio ocorrer, que tipo de concorrente é beneficiado ou não pelas decisões de ocupação do tempo destinado ao partido para as campanhas nos meios eletrônicos?

Para tanto, trata-se de identificar determinados espaços nobres no HGPE em termos quantitativos e qualitativos e, em seguida, relacionar com as aparições dos candidatos neles. Não se pretende, aqui, indicar algum tipo de relação causal entre mais espaço no HGPE e maior número de votos, o que seria um risco dadas as condições tão diversas de disputa eleitoral no Brasil. Análises de distribuição espacial de voto mostram que há candidatos que se elegem com votos dispersos e para esses o tempo em televisão é relevante. Mas, há outros que conseguem votos muito concentrados em determinada região geográfica do distrito eleitoral e, nesses casos, o impacto do HGPE é minimizado pela necessidade de um corpo a corpo com os eleitores (MAINWARING, 1995; SAMUELS, 1997). O que se pretende é identificar os resultados das escolhas internas dos partidos na distribuição de recursos de campanha, no caso, tempo e posição no HGPE, para os seus candidatos. Trata-se de uma análise de conteúdo do horário eleitoral para tentar mostrar se os concorrentes têm acesso igualitário a esse “bem escasso” ou se existe um padrão de favorecimento a determinado tipo de candidatura.

Também busca-se identificar o uso que os candidatos fazem desse espaço para criar e difundir uma imagem pública. Em democracias universais de sociedades complexas como a nossa, a intermediação dos meios de comunicação

nas relações de representação política torna-se indispensável. É a partir da mídia que a elite política consegue apresentar-se às massas eleitorais, criando um discurso e montando uma imagem que pretende ser a mais adequada para os eleitores. No caso de disputas majoritárias, quando existe apenas um candidato por partido, a imagem pública do concorrente torna-se a imagem do seu partido. Nos casos das proporcionais, por sua vez, onde existem dezenas ou centenas de concorrentes pelo mesmo partido, há um potencial maior de autonomia e fragmentação dos discursos entre os candidatos (WATTENBERG, 1991; SCHMIDT, 1996; CAIN & FIORINA, 1987; LAWSON & MERKL, 1988). Cada concorrente pode procurar uma característica específica para ser explorada no HGPE, em detrimento das propostas mais gerais de identificação da estrutura partidária a que está vinculado. O horário eleitoral é o espaço privilegiado para identificar a independência na formação das imagens públicas dos concorrentes aos cargos proporcionais.

São os meios de comunicação de massa os espaços próprios, por natureza, para a formação de imagens públicas em sociedades complexas (NEGRINE & LILLEKER, 2002). A partir deles são difundidas não apenas mensagens temáticas, relacionando candidatos a determinados assuntos, tal como um delegado de polícia com o tema do combate à violência ou uma líder comunitária com as questões próprias da sua região. Também é possível criar imagens públicas estereotipadas, tais como a de representante de determinada cultura étnica quando o concorrente participa do HGPE vestido com indumentária típica. Ou, quando adota o discurso da moralidade, apelando para sua história de vida pregressa. Essa imagem pode ser mais próxima de um padrão geral identificado com o partido político ou pode ser mais independente em relação à estrutura partidária. O instrumento de coleta de informações apresentado a seguir é dividido em dois momentos para permitir a captura de informações para os dois tipos de análise: partidária e individual.

Desde o final dos anos 1980, no Brasil, o horário eleitoral em rádio e tevê tem chamado a atenção de pesquisadores da área, reconhecendo a centralidade da mídia de massa para as relações de representação política contemporânea. Tendo começado com a análise em disputas majoritárias, o HGPE tornou-se uma referência quase permanente na identificação de padrões de campanhas políticas em nível local, regional ou nacional. Essa foi uma forma encontrada nas sociedades complexas para viabilizar a difusão de imagens e discursos públicos, democratizando o acesso à informação. Porém, a consequência natural é uma transformação no modo como o debate político é produzido, que se torna mais lúdico e permeado por elementos constituintes do discurso midiático, tais como a encenação da realidade e exploração de estereótipos. Nesse cenário, a televisão surge de maneira singular em função de sua capacidade de massificar as mensagens e torna-se fundamental para as ações de políticos que desejam sucesso

em campanhas eleitorais (OLIVEIRA, 2008). São os meios de comunicação eletrônica que permitem a maior visibilidade de candidatos frente aos eleitores, com relativa interação entre eles. É evidente que o advento da internet ampliou em muito a interação até então limitada entre representante e representado pela televisão e outros meios que não permitem uma interação mais contínua. Porém, de maneira geral a mídia tornou-se o principal instrumento de contato entre a elite política e os cidadãos comuns (MIGUEL, 2004, p.8). Nesse sentido, o HGPE em rádio e televisão desempenha um papel central nas definições de estratégias de campanha dos partidos e dos próprios candidatos.

Por considerarem o HGPE um dos dispositivos mais relevantes da disputa eleitoral, os partidos também pautam suas alianças considerando o tempo disponível na televisão e a forma como ele será distribuído entre os candidatos. Por esse motivo, não se deve esperar uma distribuição equitativa entre todos os concorrentes como uma consequência natural da organização. Pelo contrário, por ser moeda de troca, pode entrar no cômputo dos acordos entre cúpulas partidárias. Um segundo motivo para a distorção na ocupação do horário eleitoral é o uso desse espaço para as disputas majoritárias. Apesar de vedado pela legislação, as campanhas para cargos majoritários muitas vezes usam o espaço destinado a deputados ou vereadores para responder os adversários ou promover ataques. Por fim, há um terceiro motivo de desvio da distribuição do espaço no HGPE proporcional, que é a concentração de tempo e espaços mais privilegiados em candidatos considerados “puxadores” de votos. Com a justificativa de aumentar a votação dos partidos ou coligações, esses candidatos – normalmente concorrentes à reeleição, estrelas da mídia ou do esporte – são beneficiados na alocação do recurso tempo de televisão. Apenas com a análise de conteúdo do HGPE proporcional será possível constatar a força dessas distorções comparativamente.

Portanto, a importância do estudo do horário eleitoral em disputas proporcionais começa na identificação da alocação de recursos partidários e vai além. Os programas são espaços oficiais para os partidos expressarem suas prioridades em políticas públicas. Para isso, são planejados e produzidos sob responsabilidade de uma direção geral do partido ou comando das campanhas. No horário eleitoral como um todo, a distribuição do tempo na televisão obedece ao tamanho de suas bancadas no Legislativo. Em linhas gerais, o partido controla seu tempo na televisão, e a subdivisão do mesmo entre os candidatos depende de critérios distributivos, que podem ser mais hierárquicos ou mais igualitários, dependendo da dinâmica das forças internas de cada partido. Assim, é o partido que determina se seus candidatos terão maior ou menor liberdade na divulgação de suas mensagens e, conseqüentemente, prescreve uma maior unidade ou fragmentação na própria imagem que projeta por via da televisão (DIAS, 2005).

Apresentados os argumentos e justificativas para a análise de conteúdo do HGPE como forma de identificar a distribuição de recursos partidários para os candidatos e mecanismo de construção de imagem pública dos postulantes aos cargos legislativos, no próximo tópico são apresentadas as variáveis consideradas relevantes para esse tipo de estudo. Trata-se, portanto, da análise de conteúdos (BAUER & GASKELL, 2003) veiculados em um momento específico da campanha política, que é o horário eleitoral.

### **Instrumento para coleta de dados de HGPE proporcional**

A análise de conteúdo é híbrida, reunindo técnicas que permitem estudos quantitativos e qualitativos (BAUER & GASKELL, 2003; MAHONEY & GOERTZ, 2006). A unidade de análise aqui é chamada de segmento. No caso de eleições proporcionais, cada segmento é limitado pela presença de um candidato ou orador diferente na tela da TV. Sempre que muda o orador – e na maioria das vezes o orador é o candidato – abre-se um novo segmento. As variáveis que compõem a proposta apresentada aqui se dividem em indexadoras, ou seja, aquelas que têm a função de identificar características distintivas dos candidatos, e em variáveis de conteúdo, também chamadas de elementos semânticos. O primeiro grupo é composto pela data de exibição, tipo de orador, posição no programa, número do candidato, partido do candidato, sexo do candidato, tipo de candidato e duração do segmento em segundos. Com esse conjunto de informações pretende-se traçar um perfil dos candidatos por partido, ou qualquer outra variável independente, no que diz respeito ao tempo ocupado pelos concorrentes, em termos quantitativos, e quanto à posição que ocupam, seja ao longo da campanha, seja dentro de cada programa, em termos qualitativos, para a identificação dos recursos distribuídos. Em suma, as variáveis indexadoras têm o objetivo de identificar o que caracteriza principalmente cada segmento analisado (RAGIN, 1994; CONDE & ROMÁN, 2005).

O segundo grupo, dos elementos semânticos, é composto pela menção a um partido político, uma etnia, uma profissão, uma região geográfica, uma religião, um tema, se existe ou não apelo direto ao voto; em caso positivo, que tipo de apelo e uso de símbolos, indumentária ou apetrechos externos ao discurso político convencional. Também é proposto o registro sobre a utilização de espaço do horário destinado aos candidatos proporcionais pela disputa majoritária. Nesse caso, é indicada a presença ou não do candidato majoritário e a valência do conteúdo veiculado por ele: se positiva, negativa ou neutra. As variáveis estão apresentadas a seguir.

**a) Variáveis Indexadoras:**

**a.1) Data:** importante o registro da data de exibição do programa, pois ela permite análises posteriores de séries temporais. A partir de pesquisas de audiência, identifica-se que o HGPE começa em alta nos primeiros dias de programa, apresenta uma queda gradual até as últimas semanas, quando a audiência volta a subir. Então, a curva de atenção destinada aos programas eleitorais apresenta-se em forma de U. Sendo assim, se houver uma concentração das aparições de determinados candidatos nos picos de audiência e de outros no período central das apresentações, será um indicativo de que há distribuição desigual desse recurso de campanha;

**a.2) Tipo de orador:** os oradores dividem-se em quatro categorias. A primeira delas é o próprio “candidato” às eleições proporcionais (deputado federal, estadual – em disputas nacionais – ou vereador – nas municipais). Sempre que aparece um candidato é obrigatória a veiculação do seu número na disputa. A segunda categoria é “líder partidário”, quando, no lugar do candidato aparece um integrante da executiva ou o próprio presidente do partido para pedir votos à sigla ou, de maneira genérica, aos candidatos de seu partido. Outra categoria é a de “patrono político”, que é todo orador com vínculo à estrutura partidária, mas que não está disputando a eleição e não fala em nome do partido. Podem ser ex-ocupantes de cargos públicos, prefeitos, senadores, governadores ou presidente da república que pedem voto a um concorrente ou aos candidatos de seu partido. Por fim, outra categoria é a de “líder social”, no qual se enquadram todos os oradores do HGPE que não são candidatos ou falam em nome da estrutura partidária. São pessoas da sociedade, com destaque ou anônimos, pedindo voto. Pode ser um líder social, ocupante de cargo público não eletivo, um esportista, personalidade reconhecida por suas contribuições profissionais. O que diferencia o líder social do patrono político é que o primeiro não tem vínculo direto e explícito com a sigla partidária, mas sim com uma causa defendida pelo candidato ou com o próprio postulante à vaga;

**a.3) Tipo de candidato:** essa variável identifica qual o tipo de candidato ao cargo legislativo em disputa, sempre a partir do que é expresso por ele no programa. Portanto, essa categorização só se aplica para os casos em que o tipo de orador for “candidato”. Nos demais, não há informação para ser coletada. Os candidatos foram classificados em quatro tipos possíveis. O primeiro é “sem mandato”, para aqueles que estão disputando o cargo pela primeira vez e que não ocupam nenhuma posição em órgão estatal por indicação. Aqui se encontram aqueles que não se identificam com cargo público eletivo ou não eletivo. O segundo tipo é de “ocupante de cargo não-eletivo”, onde se enquadram todos os candidatos que são secretários municipais, de estado, diretores de estatais, de órgãos por

nomeação política em diferentes escalões de governo. Em seguida estão os candidatos “ocupantes de outro cargo eletivo” que, como exemplo, seria o caso de um vereador disputando uma eleição para deputado federal ou estadual. O mesmo vale para senador em disputa por vaga na Câmara dos Deputados etc. Por fim, o último tipo de candidato é aquele que concorre à “reeleição”. Aqui estão todos os concorrentes que já ocupam o cargo em disputa e pretendem a reeleição. O objetivo é verificar se um dos tipos de candidatos é privilegiado no que diz respeito ao tempo e qualidade do espaço ocupado no horário eleitoral;

**a.4) Posição no programa:** a posição no programa indica sequencialmente qual espaço o candidato ocupa dentro do horário de seu partido ou coligação. Ela é importante, pois os candidatos que estão na “ponta inicial” do programa contam com a atenção extra gerada pelas vinhetas e jingles de transição;

**a.5) Número do candidato e partido político:** registra-se o número do candidato indicado na tela da tevê. Aqui, o objetivo é meramente de indexação para uso posterior em cruzamentos que necessitem identificar o candidato individualmente. O número permite inferir o seu partido, pois, sempre, os dois primeiros dígitos do concorrente são os números do registro do partido no Tribunal Superior Eleitoral;

**a.6) Sexo do candidato:** indica se o candidato é do sexo masculino ou feminino. É preciso ressaltar que para a variável sexo existem apenas as duas alternativas citadas acima. Já no caso de gênero há uma série de opções. No entanto, o objetivo aqui é identificar apenas o sexo e não a opção de gênero dos candidatos. A variável sexo é importante para identificar se existe alguma distorção em termos quantitativos e qualitativos no tratamento das mulheres pelo HGPE. Se, por um lado, a literatura da área mostra a existência de uma subparticipação das mulheres nas chapas e coligações partidárias, é preciso avançar para descobrir se elas ocupam menor tempo e espaços menos nobres no horário eleitoral. Se isso ocorre, estamos diante de um tratamento duplamente desigual em relação às candidatas;

**a.7) Tempo:** marcado em segundos, indica o tempo ocupado pelos segmentos de cada candidato. Ao final do período eleitoral é possível comparar totais e médias de tempo por tipo de orador, tipo de candidato e por sexo do candidato.

## **b) Elementos Semânticos**

A primeira parte dos elementos semânticos é apresentada, sempre, em pares. Primeiramente, indica-se a presença ou ausência do elemento no segmento de cada candidato. Se for constatada presença, então, a segunda parte é registrar o tipo de elemento citado.

**b.1) Menção a partido político, coligação partidária ou organização social:** indica-se presença para quando cita explicitamente o partido/coligação de origem do concorrente ou uma organização social qualquer, ex.: ONG, MST, etc. Sempre que houver esse tipo de menção, registra-se o nome da organização citada. Com isso é possível identificar quais partidos ou organizações sociais mais aparecem nos discursos dos candidatos a cargos legislativos.

**b.2) Menção a origem étnica:** indica-se presença para quando o candidato cita explicitamente sua ligação com alguma etnia e sua atuação em defesa desse grupo social, tais como a africana, a italiana, a japonesa, a árabe etc;

**b.3) Menção a região geográfica:** indica-se presença quando o candidato cita uma determinada região do país, estado ou município, apontando que será um representante próprio das demandas dessa região. É mais comum em disputas municipais, quando os concorrentes tendem a se identificar com determinados bairros ou regiões da cidade, mas também ocorre com a citação de regiões específicas de um estado, como a litorânea. Deve-se anotar a região citada pelo concorrente;

**b.4) Menção a ocupação ou atividade profissional:** Quando o candidato se apresenta como representante de determinada categoria profissional e explicita isso no programa eleitoral, deve ser indicada a menção à atividade e feito o registro do que foi citado. Por exemplo, caso o candidato cite que é agropecuarista, deve ser registrado; da mesma forma ao se apresentar como defensor dos interesses da categoria dos médicos no Congresso Nacional.

**b.5) Menção a identificação religiosa:** registra-se a religião citada pelo candidato, depois de indicar esse tipo de elemento no discurso. Não se deve confundir identificação religiosa com menção à ocupação. Ocupar a posição de pastor não é considerado identificação religiosa. O candidato só usa o elemento religião quando defende preceitos religiosos de maneira expressa, por exemplo, quando diz que se eleito defenderá a proibição ao aborto por ser uma prática contrária aos preceitos religiosos que defende;

**b.6) Apelo ao voto:** o apelo ao voto ocorre quando o candidato faz uma solicitação direta e explícita ao eleitor/telespectador. Por exemplo, quando diz “vote em mim, mulher”, “contem com você”, “ajude-me a vencer mais essa”, “venha, você que é jovem, comigo” e qualquer outro tipo de pedido direto. Uma vez indicado o apelo ao voto, deve-se registrar o seu tipo. Existem dez categorias para diferentes tipos de apelo. A primeira é para apelo “não tipificado”, quando é abstrato e não faz parte de qualquer das demais categorias. Este é o tipo mais breve: “vote em mim”, não tem direcionamento algum para o apelo. O segundo é o apelo ao “voto jovem”, quando se dirige à juventude. Em seguida, o apelo à “terceira idade”, direcionada aos idosos. Há também o apelo ao “voto consciente”, que também é genérico, mas apresenta um qualificativo. Outro tipo é o “voto ideológico”, quando expressa aos

simpatizantes de determinada ideologia no desejo de conseguir o voto. Há ainda o apelo ao “voto feminino”, dirigido às mulheres; aos “portadores de necessidades especiais”, quando destinado a esse segmento. O tipo de apelo ao “voto por identidade cultural” ocorre quando o candidato pede expressamente o voto aos que se aproximam de um padrão cultural identificado como sendo dele. O oitavo tipo de apelo é o destinado ao eleitor “LGBTs ou terceiro gênero”. Nesse caso explicita-se o pedido de voto em favor da causa dos direitos homossexuais. O penúltimo tipo de apelo é ao “voto religioso”, quando o candidato pede voto diretamente a fiéis ou seguidores de determinado credo religioso. Por fim, há o tipo de apelo por “moral e valores”, quando ocorre em defesa de determinados padrões de comportamento, ética, pelo trabalho em favor dos necessitados etc;

**b.7) Tema:** além de se apresentar a partir de menções a diferentes segmentos sociais e fazer apelo direto ao voto, os candidatos também podem discutir temas de interesse público que fazem parte do debate político. Como nem todos têm tempo ou disposição para dar um caráter temático às suas participações no HGPE é preciso indicar quem fala e sobre quais temas se fala no horário eleitoral. Para tanto foram estabelecidas 15 categorias temáticas no livro de códigos para o registro dos temas abordados. São elas: 1) nenhum, quando o candidato não trata de tema algum em seu espaço no HGPE; 2) saúde; 3) economia; 4) violência ou segurança pública; 5) político-institucional, quando trata de relações entre governo e oposição, fiscalização do executivo etc; 6) meio ambiente; 7) infra-estrutura; 8) ético-moral; 9) esporte e lazer; 10) turismo; 11) cultura; 12) educação básica e creches; 13) educação secundária, técnica e superior; 14) cardápio, quando o candidato fala de mais um tema, sem priorizar um, especificamente e 15) outro, caso o tema tratado no segmento não se enquadre nos anteriores;

**b.8) Uso pela campanha majoritária:** indica que o segmento foi usado para tratar de temas envolvendo a disputa ou candidatos às eleições majoritárias. Além de indicar se foi ou não usado para esse fim, deve-se indicar, ainda, se houve citação direta de um ou mais candidatos majoritários. Havendo citação de um dos concorrentes à disputa majoritária anota-se, então, a sua valência, se positiva, negativa ou neutra. Por exemplo, o HGPE dos candidatos a deputado federal de determinado partido pode ser usado para falar sobre as características positivas do candidato à presidência dessa sigla. No caso, com citação direta, a valência seria positiva; se usado em relação ao candidato adversário, apontando alguma falha ou deslize moral, a valência seria negativa.

### **c) Elementos Simbólicos**

Os elementos simbólicos são caracterizados por acessórios visuais que ajudam a compor a imagem que o candidato quer transmitir para o eleitor/telespectador. Divide-se em dois grandes grupos:

**c.1) Presença de símbolos na tela:** registra-se quando o candidato apresenta símbolos variados ligados à sua imagem. Pode ser um símbolo partidário, que represente uma profissão ou etnia. Nesse caso, registra-se a presença do símbolo e indica-se qual é o símbolo usado;

**c.2) Uso de apetrechos atípicos à política:** ocorre quando o candidato apresenta-se no horário eleitoral portando elementos visuais pouco comuns para o debate político convencional. Registra-se a presença do apetrecho e depois indica-se qual a indumentária que aparece. É o caso de candidatos com roupas típicas regionais, por exemplo; ou um concorrente que se apresenta como médico vestindo jaleco, ou mesmo uma candidata que veste uma cinta-liga para indicar determinado posicionamento contra preconceitos machistas na política.

### **Aplicação da tipologia a candidatos a deputado federal pelo Estado do Paraná, em 2006**

Esta seção apresenta os resultados de análises iniciais aplicadas ao HGPE de candidatos a deputado federal pelo Estado do Paraná nas eleições de 2006. Naquele ano, foram apresentados 258 concorrentes às 30 vagas paranaenses na Câmara dos Deputados. A seção discute apenas as informações coletadas sobre a distribuição do horário eleitoral pelos partidos políticos aos candidatos; o objetivo não é tratar da utilização desse espaço para a construção de imagens públicas pelos concorrentes. Esse ponto ficará para trabalhos futuros.

O objetivo é verificar como os partidos políticos distribuem esse recurso de campanha denominado *tempo de HGPE* a seus candidatos, se a distribuição é feita de maneira homogênea e equitativa, ou se algum grupo de concorrentes com características específicas consegue ocupar mais tempo de campanha. Para desenvolver essas análises duas características principais dos candidatos são consideradas: sexo e tipo. Primeiramente, os concorrentes foram divididos entre homens e mulheres, o que permitirá verificar a hipótese de que as mulheres candidatas têm menos espaço no HGPE do que os homens. Em seguida, será verificado qual o espaço ocupado proporcionalmente por quatro tipos de candidatos: o “sem mandato”, aquele que está disputando pela primeira vez; o “ocupante de cargo não-eletivo”, quando o candidato identifica-se como responsável por alguma atividade pública formalmente ligada ao Estado, fruto de indicação política, tal secretário de Estado, ministro, presidente ou diretor de empresa

pública; o “ocupante de outro cargo eletivo”, quando está no exercício do mandato eletivo (não como deputado federal), por exemplo, prefeito, governador de Estado ou vereador; e o “candidato à reeleição”, se o concorrente identifica-se como sendo um dos atuais ocupantes das vagas do estado na Câmara dos Deputados e postula a reeleição.

Tomando como ponto de partida que “sexo” e “tipo de candidato” são variáveis dependentes, pretende-se identificar se o número de vezes que aparecem e o tempo ocupado pelos candidatos, assim como a sua distribuição ao longo do período de campanha, apresentam alguma tendência. Para tanto, serão consideradas apenas as informações extraídas de 18 programas de HGPE analisados e que foram ao ar entre os dias 17 de agosto e 28 de setembro de 2006. Cada programa teve 30 minutos de duração, com tempo distribuído entre os partidos políticos pelo TSE. Como a duração dos programas varia entre os partidos, não é possível fazer comparações diretas, em termos absolutos, entre as siglas, limitando-nos à análise interna da distribuição dos espaços de cada partido ou fazendo verificações gerais, a partir do horário como um todo. Dessa forma, o estudo da presença dos candidatos entre os partidos só pode ser feito relativamente, em termos de percentuais. No segundo caso, identificamos padrões adotados pela elite partidária em geral e comparativamente; enquanto no primeiro caso, verificamos o tratamento dispensado por cada partido isoladamente aos seus candidatos. Também analisamos a distribuição qualitativa do recurso “horário de televisão” entre os candidatos a partir de dois testes. O primeiro indica se há ou não crescimento da presença de algum grupo de candidatos ao longo do tempo (MORETTIN & TOLOI, 2004), pois, sabe-se que o HGPE das últimas semanas de campanha tem maior audiência que os primeiros programas. O outro teste que verifica a qualidade do espaço distribuído analisa se há diferenças entre os candidatos que aparecem com e sem falas próprias no HGPE. Para tanto, são divididos entre os que podem apresentar suas próprias propostas no horário eleitoral e os que ficam “mudos” na tela, enquanto um locutor fala o nome e número do concorrente.

#### *HGPE e a representação feminina nas campanhas eleitorais*

A primeira hipótese a ser testada é se as mulheres recebem o mesmo tratamento que os candidatos no HGPE e, por consequência, se têm acesso a esse recurso de campanha na mesma proporção dos homens. A legislação eleitoral determina que pelo menos um terço das vagas em disputa sejam destinadas a candidatos do mesmo sexo (homens ou mulheres). No entanto, para as mulheres, raramente esse percentual é alcançado. Os dirigentes partidários afirmam que não há mulheres interessadas nas vagas. De toda forma, em 2006, no Paraná, foram

registrados 258 candidatos a deputado federal, dos quais 232 do sexo masculino e 26 do sexo feminino, o que representa 10,1% de candidatas, conforme dados do TSE, bem abaixo dos 33,3% previstos em lei.

A questão aqui é saber se essa subrepresentação do número de concorrentes mulheres é reduzida ou ampliada nos espaços de HGPE. A Tabela 1 mostra que, no geral, há uma ampliação da subparticipação das mulheres na campanha eleitoral, quando considerado o número de segmentos em que elas aparecem e o tempo ocupado pelas candidatas em geral. Enquanto temos 10,1% de mulheres na disputa, elas aparecem em apenas 7,6% do total de segmentos e ocupam 6,6% do total de tempo do horário eleitoral, medido em segundos.

**Tabela 1**  
**Distribuição dos candidatos por sexo e tempo no HGPE**

Sexo	Candidatos		Segmentos		Segundos	
	N	%	N	%	N	%
Homem	232	89,9	1100	92,4	17359	93,40
Mulher	26	10,1	90	7,6	1226	6,60
Total	258	100,0	1190	100,0	18585	100,0

Nota: Teste t para diferença de médias entre sexo do candidato e tempo total por dia (segundos) resulta em estatística  $t = 6,750$  e  $\text{Sig.} = 0,000$ .

Os dados mostram que, se não existem mulheres em número suficiente para ocuparem as vagas destinadas a elas nas chapas partidárias, aquelas que se propõem a participar recebem um tratamento desigual em relação aos candidatos. Essa condição é confirmada pelo teste t de diferenças de médias que, nesse caso, visa identificar se as médias de tempos totais ocupados pelos homens e pelas mulheres no HGPE apresentam diferenças estatisticamente significativas. O coeficiente t de 6,750, com nível de significância bem abaixo do limite crítico ( $\text{sig}=0,000$ ) confirma a hipótese de que as diferenças de médias nos tempos não são aleatórias. Os homens têm tempos significativamente superiores que as mulheres no HGPE.

Para complementar a análise, a Tabela 2 mostra a distribuição das mulheres no HGPE, separada por partido político. Na Tabela, em que estão incluídos apenas os partidos cujas candidatas apareceram em um dos programas analisados, é possível comparar as diferenças entre candidatos homens e mulheres para o número de segmentos e total de tempo ocupado pelos grupos. A menor diferença proporcional entre números de candidatos ocorre no PSOL, que tem três homens para cada mulher concorrendo a deputado federal; o PRTB, PT e PMDB obtiveram médias próximas de sete homens para cada mulher na disputa, e a maior

desproporção ocorreu com o PDT, que apresentou 18 homens para apenas uma mulher na chapa.

**Tabela 2**  
**Proporção de sexo por partido político e espaço no HGPE**

Partido	Sexo do candidato								
	Homem			Mulher			Rel. Homem/Mulher		
	Nº Cand.	Nº Seg.	Total tempo	Nº Cand.	Nº Seg.	Total tempo	Dif. Nº cand.	Dif. Nº seg.	Dif. Tot. Temp
PV	31	67	705	5	5	54	6,2	13,4	13,0
PPS	30	167	2364	3	22	280	10,0	7,5	8,4
PMDB	23	81	1844	3	8	148	7,6	10,1	12,4
PT	22	146	3405	3	11	252	7,30	13,2	13,5
PSDB	18	172	1857	2	15	202	9,0	11,4	9,1
PDT	18	246	4356	1	10	128	<b>18,0</b>	<b>24,6</b>	<b>34,0</b>
PRTB	7	91	358	1	16	58	7,0	5,6	6,1
PSOL	3	7	159	1	3	104	<b>3,0</b>	<b>2,3</b>	<b>1,5</b>

Para a maioria dos partidos, a desproporção aumenta quando consideradas as diferenças no número de segmentos ocupados por homens e mulheres. Em apenas três casos isso se inverte: no PPS, enquanto a relação é de 10 candidatos para cada mulher, em número de segmentos no HGPE essa diferença cai para 7,5; no PRTB, a relação de candidaturas é de sete homens para cada mulher e em número de segmentos no horário eleitoral é de 5,6, e, no PSOL, a desproporção de candidaturas estabelecida em 3, passa para 2,3 em número de segmentos. Em todos os demais partidos, o número de segmentos no HGPE com mulheres é proporcionalmente ainda menor do que o total de candidaturas. No PV, o valor chega a dobrar: enquanto há 6,2 homens para cada candidata pelo partido, nota-se 13,4 segmentos para o sexo masculino no HGPE contra cada segmento destinado às mulheres. Porém, a maior desproporção fica, ainda, por conta do PDT, passando de 18 homens por mulher entre as candidaturas, para 24,6 segmentos masculinos para cada segmento feminino no horário eleitoral.

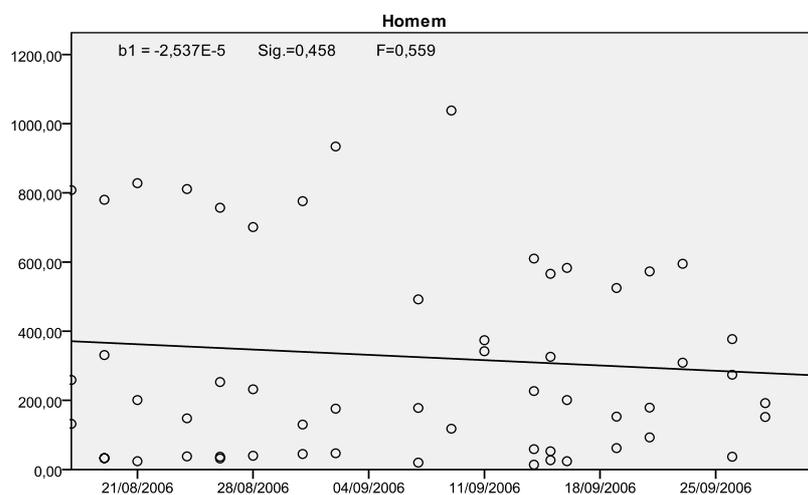
Quando se analisa o tempo total ocupado segundo o sexo dos candidatos e o partido, a desproporção aumenta ainda mais, com a exceção de duas siglas, PSDB e PSOL. No PSDB, a desproporção que era de 11 para um no número de segmentos, cai para 9,1 segundos no HGPE para homens para cada segundo destinado às candidatas. Essa desproporção fica muito próxima da relação de

candidaturas, que é de 9 por 1 na sigla. No PSOL, o partido apresentou três candidatos homens e apenas uma mulher, tem uma diferença em número de segmentos de 2,3 em favor dos homens e de 1,5 em total de segundos. Isso significa que no PSOL a sua candidata teve mais espaço relativo do que os concorrentes do sexo masculino. Esse foi o único caso de desproporção favorável às mulheres dentre os partidos analisados aqui.

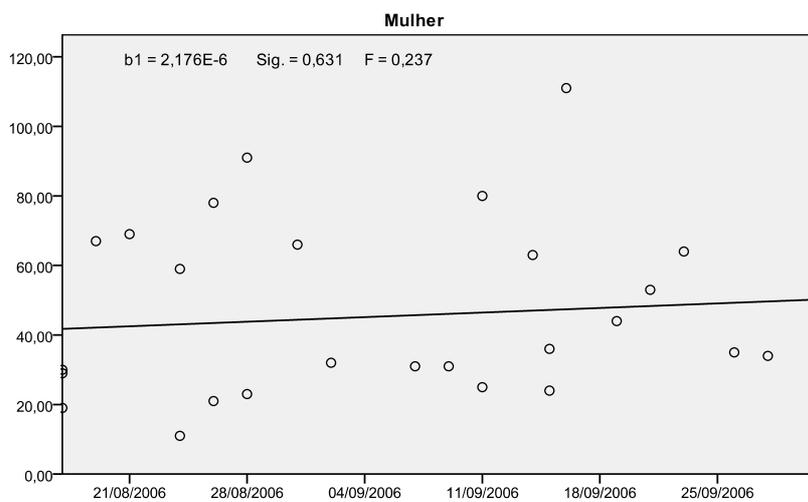
Na maioria dos partidos, a desproporção do tempo total entre homens e mulheres aumenta a subparticipação feminina no HGPE. O caso mais evidente é do PDT, que tem um acréscimo de 24,6 segmentos com homens para cada um com mulher, passando a 34 segundos no total destinados aos candidatos a Deputado Federal para cada um das candidatas. O único partido a inverter essa lógica, dando maior participação às candidatas no HGPE foi o PSOL.

Como os índices de audiência do horário eleitoral não são lineares, tendendo a aumentar nas últimas semanas em relação ao início das transmissões, a análise global das distribuições de tempo e número de segmentos não é suficiente para identificar o tratamento dado a homens e mulheres nesse espaço. Se houver aumento na presença de um dos tipos de candidatos no final do período, isso significa que ele tem chance de ser assistido por um número maior de eleitores e, portanto, seria beneficiado. Os Gráfico 1a e 1b mostram a reta da tendência de tempo para homens e mulheres no HGPE, além de algumas estatísticas de séries temporais.

**Gráfico 1**  
**Tempo no HGPE por sexo do candidato ao longo do período**  
**1a \_homens**



**1b\_mulheres**



As retas indicam que no caso dos homens há uma tendência decrescente de participação no tempo total de cada programa ao longo do tempo. No sentido inverso, o tempo destinado às mulheres cresce nas últimas semanas. No entanto, o impacto das diferenças é muito pequeno, com uma estatística F muito baixa para os dois grupos (0,559 para homens e 0,237 para mulheres). Embora os níveis de significância para ambos os grupos fiquem acima do limite crítico, como estamos trabalhando com toda a população e esse indicador revela o grau de segurança em “extrapolar” os resultados a partir de uma amostra, podemos continuar analisando os resultados dos testes. Para tanto, o coeficiente mais importante é a expectativa de Beta (b1). Esse coeficiente (b1 nos Gráficos 1a e 1b), que indica a expectativa de encontrar integrantes de determinado grupo de maneira aleatória ao longo do tempo, é muito baixo tanto para os homens, quanto para as mulheres. No entanto, a diferença está no fato de que nos candidatos do sexo masculino ele é negativo ( $-2,537E-5$ ) e positivo para o feminino ( $2,176E-6$ ), ou seja, é menos provável encontrar um segmento com um candidato conforme se aproxima o final do período e mais provável encontrar um com uma candidata.

Outra característica qualitativa do HGPE sem diferenças significativas quanto ao sexo do candidato é a ocorrência de fala própria do concorrente ou se ele apenas aparece no vídeo, com indicação de nome e número. Normalmente, os concorrentes com menor espaço não conseguem apresentar uma proposta de trabalho mais detalhada em função do curto espaço de tempo e da ausência de falas próprias. A Tabela 3 mostra que, do total de segmentos analisados, 70% no total apresentaram candidatos com fala. Em relação aos homens, 70,5% dos segmentos fora com fala; no caso das mulheres, os percentuais alteram-se um pouco, com 63,3% com fala.

**Tabela 3**  
**Relação entre segmentos com fala e sexo do candidato**

Sexo	Candidato com fala			
	Não		Sim	
	N	%	N	%
Homem	324	29,5	776	70,5
Mulher	33	36,7	57	63,3
Total	357	30,0	832	70,0

Nota: q-quadrado p=1,044 (0,153)

Apesar das diferenças percentuais, o teste de médias para variáveis categóricas q-quadrado de Pearson não se mostrou significativo (nível de significância muito acima do limite crítico, sig=0,153, e Pearson de apenas 1,044), o que demonstra a inexistência de relação estatística entre segmento com ou sem fala e sexo do candidato, considerando todo o universo analisado.

Até aqui, as análises realizadas demonstraram que as mulheres são subrepresentadas em termos de número de candidatos e a desigualdade proporcional tende a aumentar quando se analisa a sua participação quantitativa no HGPE dos partidos, de maneira geral. Vimos, também, que existem algumas exceções. No entanto, em termos qualitativos, considerando a distribuição no período de maior audiência, as candidatas conseguiram apresentar um pequeno ganho, além do fato de não existir diferença estatisticamente significativa entre segmento com ou sem fala entre homens e mulheres.

Ressalte-se que esses achados são insuficientes para permitir qualquer afirmação sobre o tratamento destinado às mulheres pelos partidos políticos. Por exemplo, não é possível dizer que o HGPE intensifica as diferenças entre candidatos homens e mulheres, pois há uma diferença significativa de homens já ocupando cargos importantes nas estruturas partidárias em relação às mulheres. Além disso, como demonstra o próximo tópico, a presença em mandato eletivo ou cargo na estrutura partidária é um forte preditor de presença no HGPE. Também não é possível analisar a relação de gênero entre os partidos políticos a partir de uma única campanha em uma unidade da federação. Devemos considerar que existem fatores conjunturais interferindo nas composições das chapas de candidatos que não podem ser identificadas em uma análise de conteúdo do horário eleitoral. Assim, é possível que em 2006 o PDT do Paraná não tenha conseguido um número adequado de candidatas por conta de problemas na frente feminina do partido; ou que o PSOL tenha seguido a determinação nacional de dar preferência para mulheres e isso o diferencie das demais siglas no Estado.

Um fator inquestionável que não aparece diretamente na distribuição de tempo do HGPE é que a apropriação desigual desse recurso dentro de um partido resulta de uma disputa de forças internas, de grupos e indivíduos. É necessário descobrir as origens dessa desigualdade, objeto que esse texto não desenvolve, pois os instrumentos analíticos dispostos aqui são incapazes de oferecer respostas.

#### *Candidatos sem mandato têm menos tempo de HGPE*

Uma outra forma de identificar possíveis critérios partidários para distribuição de horário eleitoral dá-se a partir dos tipos de candidatos. Se o tempo de HGPE for destinado estrategicamente pelas cúpulas partidárias aos concorrentes com maior chance de vitória, então os candidatos à reeleição ou já ocupantes de

cargos eletivos devem ter maior aparição nesse espaço. Ou, alternativamente, o tempo no HGPE pode ser distribuído de maneira proporcional a todos os candidatos, independente do grau de visibilidade política anterior à campanha. O TSE identifica os candidatos segundo dois grandes grupos, a partir das informações prestadas pelos próprios concorrentes: candidato à eleição ou à reeleição. Na coleta de informações do HGPE, aqueles que não se identificam como concorrentes à reeleição foram subdivididos em três grupos, já detalhados anteriormente: sem mandato, ocupante de cargo não-eletivo e ocupante de outro cargo eletivo. Com esses grupos pode-se identificar possíveis favorecimentos no HGPE não apenas aos ocupantes do mesmo cargo, mas a outros integrantes da elite política-partidária, distinguindo-os daqueles que estão “aparecendo” pela primeira vez na esfera político-eleitoral.

Segundo dados oficiais do TSE, em 2006 a disputa pelas vagas de deputado federal do Estado do Paraná contou com 225 (86,1%) de candidatos à eleição e 33<sup>2</sup> (13,9%) de concorrentes à reeleição. A Tabela 4 divide os candidatos à eleição entre aqueles sem mandato, ocupantes de cargo não-eletivo e os ocupantes de cargo eletivo para a comparação entre o número de segmentos destinados a cada categoria e o tempo total em segundos. Os dados mostram que, quanto aos candidatos à reeleição, o percentual de segmentos fica muito próximo da participação deles no total: enquanto há 13,9% de concorrentes à reeleição, eles ocupam 13,7% do total de segmentos. No entanto, o percentual de tempo destinado a essa categoria é bem maior, ficando em 20,5%.

**Tabela 4**  
**Distribuição dos concorrentes por tipo de candidatura em 2006**

<b>Tipo de Candidato</b>	<b>Nº candid.</b>	<b>% candid.</b>	<b>Nº segment.</b>	<b>% segment.</b>	<b>Total segundos</b>	<b>% segundos</b>
Sem mandato	225	86,1	960	80,8	13.383	72,1
Ocupante de cargo não-eletivo			12	1,0	273	1,5
Ocupante de outro cargo eletivo			53	4,5	1.108	5,9
Candidato à reeleição	33	13,9	163	13,7	3.789	20,5
Total	258	100,0	1188	100,0	18.553	100,0

Nota: Teste q-quadrado entre distribuição de candidatos e segmentos mostra-se não-significativo (sig.=0,953). Para o q-quadrado entre candidatos e tempo em segundos o resultado fica em sig=0,056

---

<sup>2</sup> Embora a bancada do Paraná em 2006 tivesse apenas 30 vagas em disputa, 33 candidatos indicaram estar concorrendo à reeleição. Isso ocorre porque vários suplentes de 2002 que assumiram vaga temporariamente no congresso registraram-se no TSE como candidatos à reeleição.

Em relação aos candidatos à eleição, há uma desproporção entre o percentual de segundos e de segmentos entre os sem mandato, quando comparados às demais categorias. Enquanto os sem mandato ficam com 80,8% dos segmentos, o percentual em segundos desse grupo cai para 72,1% do total, e os ocupantes de cargo não-eletivo, apresentam a maior diferença proporcional, passando de 1% dos segmentos para 1,5% do tempo total. Apesar do valor absoluto baixo, a diferença entre percentual de segmentos e tempo total representa exatos 50% a mais de tempo. No caso dos ocupantes de outros cargos eletivos, também há uma diferença positiva entre tempo total ocupado e número de segmentos, passando de 4,5% de segmentos para 5,9% do tempo total.

Para verificar a consistência das distribuições, foram realizados dois testes de independência para variáveis categóricas, q-quadrado de Pearson. O primeiro deles testou se a distribuição da relação entre o número de segmentos e tipo de candidatos é estatisticamente significativo, e o resultado obteve nível de significância de 0,953, bastante acima do limite crítico, não indicando qualquer relação estatisticamente relevante entre as variáveis. Porém, o segundo teste, entre tipo de candidatura e tempo total em segundos mostrou uma relação muito mais consistente, com nível de significância de 0,056, sobre o limite crítico para intervalo de confiança de 95%, o que permite dizer com certo grau de segurança que a distribuição do tempo total entre os candidatos não foi aleatória. Proporcionalmente e em respectiva ordem decrescente, há mais tempo destinado a candidatos à reeleição, ocupante de cargo eletivo, de cargo não-eletivo e sem mandato.

Analisando o comportamento de cada partido por tipo de candidaturas, no caso de concorrentes sem mandato, a maior diferença em relação à média percentual do número de segmentos (76,8%) ocorre com o PT, que destina apenas 53,8% de seus segmentos a candidatos sem mandato (Tabela 5). Em relação ao tempo total, o PT é o partido que apresenta o menor percentual destinado a candidatos sem mandato (52,8%), contra uma média geral de 72,1% de segundos entre todos os partidos. Cabe destacar que na Tabela 5 foram incluídos apenas os partidos políticos que apresentaram pelos menos dois tipos de candidatos nos programas analisados. Aqueles em que só aparecem candidatos sem mandato, por exemplo, foram excluídos. Em relação aos concorrentes que ocupam cargos não-eletivos, a maior desproporção em relação à média geral de 1% do total ficou por conta do PSDB, que destinou 3,7% de seus segmentos a esse tipo de concorrente. Em relação à média de 1,5% de tempo total destinado aos ocupantes de cargos não-eletivos, o PSDB chegou a 8,6% do seu tempo total a esse tipo de concorrente.

Para a terceira tipologia de candidaturas, de concorrentes que ocupam outros cargos eletivos, na média, foram destinados 5,4% dos segmentos e 5,9% do tempo total. No caso do número de segmentos, a maior desproporção ocorreu com

o PT, que destinou 10,2% de seu total a candidatos que ocupam outro cargo eletivo. Em relação ao tempo em segundos, o PMDB apresentou a maior diferença em relação ao percentual médio, chegando a 9,8% do total destinado aos candidatos que ocupam outros cargos eletivos. No último tipo, candidatos à reeleição, são identificadas as maiores diferenças proporcionais. Enquanto, no total, o número de segmentos desse grupo representa 16,6% do universo, o PT destinou 35,4% de seus segmentos a candidatos à reeleição (Tabela 5), sendo que o mesmo ocorre com o tempo em segundos. No total, 20,5% do tempo do HGPE ficaram com concorrentes à reeleição. No caso do PT, esse número sobe para 38%. No caso do PPS, é o único partido que inverte a desproporção, destinando menos segmentos e tempo em segundos para os candidatos à reeleição, respectivamente, 9,1% e 13,8%.

**Tabela 5**  
**Número de segmentos e tempo por tipo de candidato e partido 2006**

Partido	Tipo de Candidato							
	Sem mandato		Ocupante de cargo não-eletivo		Ocupante de outro cargo eletivo		Candidato à reeleição	
	Nº segm.	Tot. seg.	Nº segm.	Tot. seg.	Nº segm.	Tot. seg.	Nº segm.	Tot. seg.
PDT	214 (83,6)	3339 (74,5)			9 (3,5)	233 (5,2)	33 (12,9)	912 (20,3)
PT	<b>85</b> <b>(53,8)</b>	<b>1928</b> <b>(52,8)</b>	<b>1</b> <b>(0,6)</b>	<b>22</b> <b>(0,6)</b>	<b>16</b> <b>(10,2)</b>	317 (8,6)	<b>56</b> <b>(35,4)</b>	<b>1390</b> <b>(38,0)</b>
PMDB	54 (60,7)	1206 (60,5)	1 (1,1)	27 (1,3)	8 (8,9)	<b>195</b> <b>(9,8)</b>	26 (29,3)	564 (28,4)
PPS	155 (82,9)	1999 (76,6)	3 (1,6)	46 (1,7)	12 (6,4)	207 (7,9)	17 (9,1)	360 (13,8)
PRTB	<b>106</b> <b>(99,0)</b>	<b>412</b> <b>(99,0)</b>					<b>1</b> <b>(1,0)</b>	<b>4</b> <b>(1,0)</b>
PSDB	144 (77,0)	1196 (58,1)	<b>7</b> <b>(3,7)</b>	<b>178</b> <b>(8,6)</b>	8 (4,3)	156 (7,6)	28 (15,0)	529 (25,7)
TOTAL*	758 (76,8)	13383 (72,1)	12 (1,2)	273 (1,5)	53 (5,4)	1108 (5,9)	161 (16,6)	3759 (20,5)

Nota: O q-quadrado para total de segmentos e tempo total dos partidos políticos apresenta sig.= 0,180.

\*Os totais na tabela representam apenas os valores dos partidos políticos incluídos na tabela.

O teste de diferença de médias para os números de segmentos por tempo em segundos por tipo de candidato não se mostrou estatisticamente significativo, ficando com sig.= 0,180, bastante acima do limite crítico para um intervalo de confiança de 95%. Portanto, não se pode afirmar que haja uma diferença real entre a distribuição total de segmentos e de tempo entre os tipos de candidaturas. Quando aplicamos um teste post-hoc em Análise de Variância (Anova), para identificar diferenças estatísticas entre os tipos de candidatos por tempo destinado

pelos partidos, obtemos alguns resultados significativos em três partidos políticos, apenas. O resultado geral do teste apresenta uma estatística  $F = 37,92$  ( $\text{sig.} = 0,000$ ), no entanto, essa relação é significativa para PDT, PPS e PSDB, com resultados distintos para cada um deles.

A Tabela 6 mostra que a similaridade entre os três partidos com resultados significativos é a direção da relação. Em todos os casos \_PDT, PPS e PSDB\_ a média de tempo para concorrentes sem mandato é significativamente menor que a das demais categorias. Também, nos três casos, aparece o tipo “ocupante de outro cargo eletivo” como detentor de média de tempo superior à média dos concorrentes sem mandato. Para o PPS, essa é a única relação significativa, ou seja, candidato sem mandato do PPS teve menos tempo que ocupante de outro cargo eletivo. Para o PDT, além da relação anterior, também ocorre uma diferença favorável a candidato à reeleição, com  $-12,034$  segundos de diferença e nível de significância de  $0,000$ ; ou seja, aqui os concorrentes sem mandato perdem espaço para outros dois tipos de candidatos. No PSDB, os “sem mandato” têm tempo de HGPE significativamente menor que todas as demais categorias, sendo que a maior diferença fica por conta de ocupante de cargo não-eletivo,  $-17,123$  segundos de média, com nível de significância de  $0,000$ .

**Tabela 6**  
**Teste de diferença de médias entre tipos de candidatos e partido**

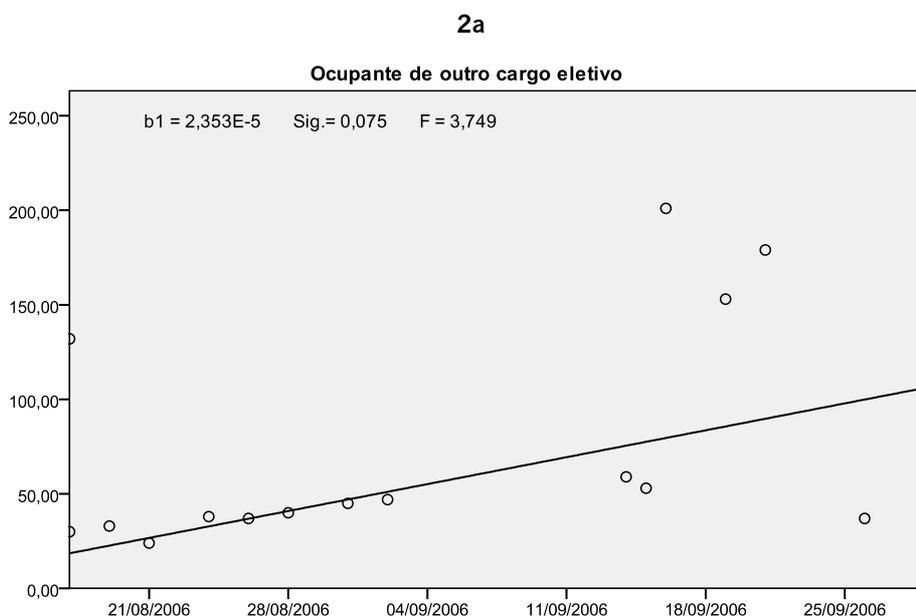
Partido	(I) tipo de candidato	(J) tipo de candidato	Diferença média (I-J)	Sig.
PDT	Sem mandato	Ocupante de outro cargo eletivo	$-10,286^*$	0,002
		Candidato à reeleição	$-12,034^*$	0,000
PPS	Sem mandato	Ocupante de outro cargo eletivo	$-4,353^*$	0,001
PSDB	Sem mandato	Ocupante de outro cargo eletivo	$-11,194^*$	0,011
		Candidato à reeleição	$-10,587^*$	0,002
		Ocupante de cargo não-eletivo	$-17,123^*$	0,000

As análises dos testes indicam que, no resultado agregado do HGPE, os partidos políticos tenderam a distribuir o espaço no horário eleitoral de forma a favorecer candidatos à reeleição e ocupantes de outro cargo eletivo: esse dado fica mais evidenciado nos casos do PDT e do PSDB, enquanto que, no agregado, o PT tendeu a destinar menos tempo proporcionalmente aos seus candidatos sem

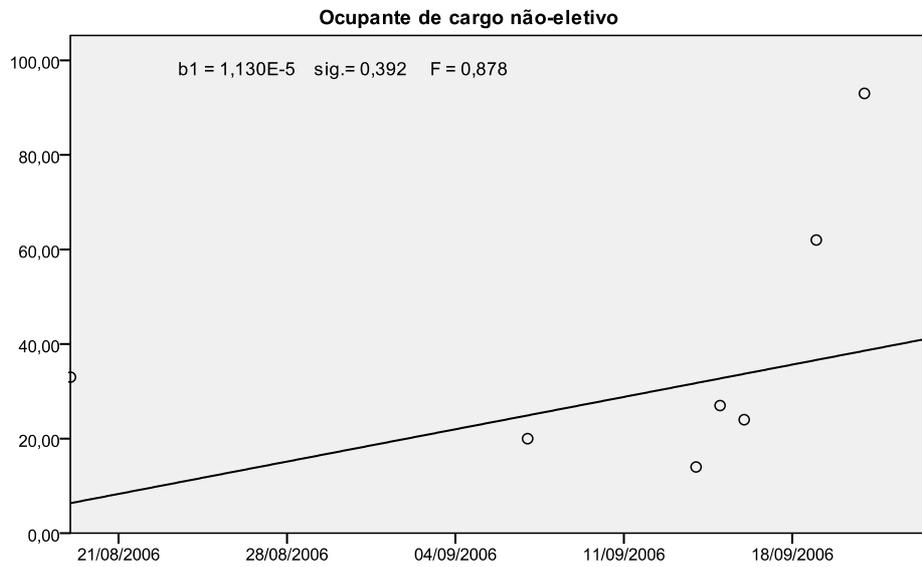
mandato. Resta verificar, agora, o comportamento de cada tipo de candidatura ao longo do tempo de HGPE no caso das distribuições entre homens e mulheres.

Os Gráficos 2a a 2d mostram a tendência da reta ao longo do tempo em relação ao total de segundos ocupados pelos candidatos de cada grupo. Além disso, traz as principais estatísticas representativas do comportamento dos tipos ao longo do tempo. Como se observa, os candidatos sem mandato (Gráfico 2c) são os únicos em que a curva é decrescente no período e tem o b1 negativo (-6,490E-5), com F=1,853. É o segundo comportamento mais consistente ao longo do tempo. No grupo dos ocupantes de cargo não eletivo (Gráfico 2b), o F é um pouco menor (0,878), mas, com tendência crescente e  $b1 = 1,130E5$ . Isso significa que apesar de fraca relação, é mais provável encontrar um integrante desse grupo no final do período, do que no começo no horário eleitoral.

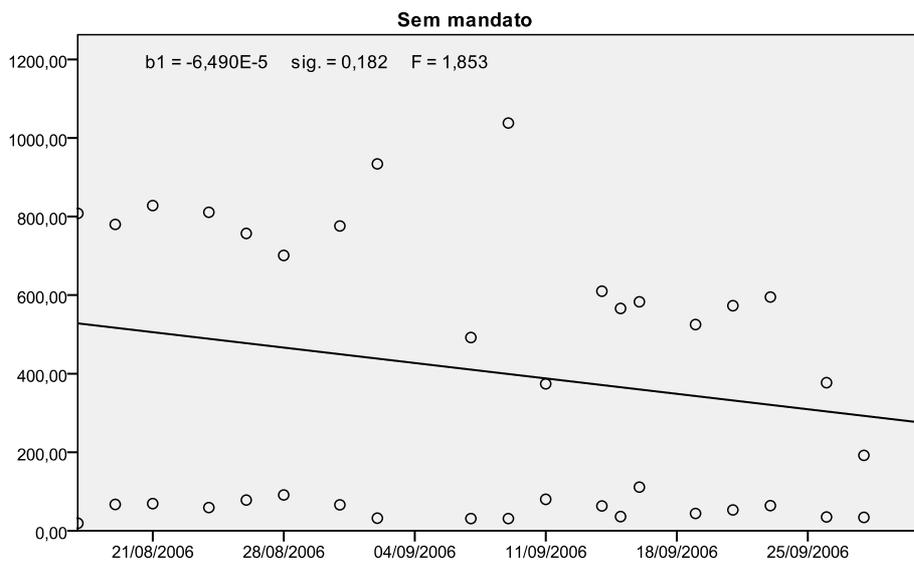
**Gráfico 2**  
**Tempo total no HGPE por tipo de candidato no período**



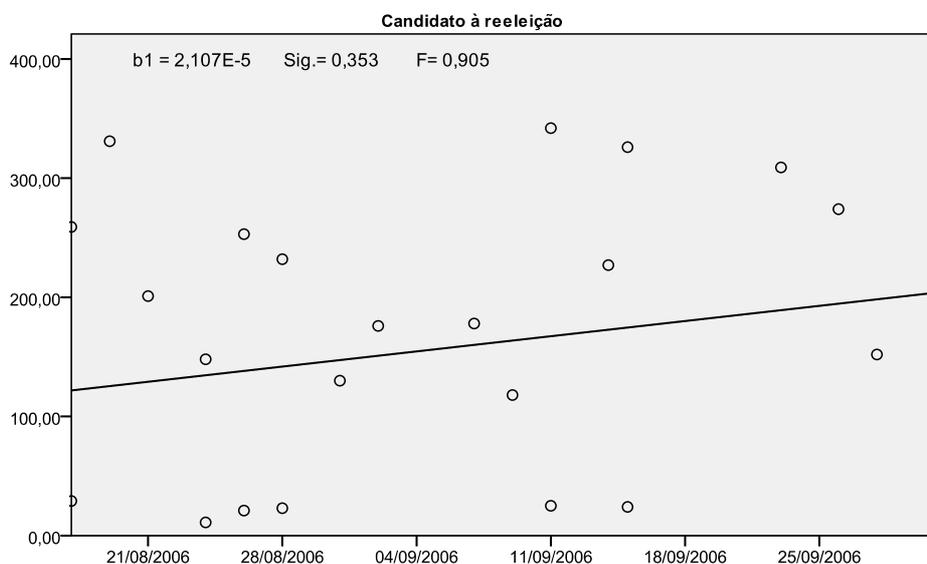
**2b**



**2c**



2d



A relação mais consistente ao longo do tempo é com o grupo de ocupantes de outros cargos eletivos (Gráfico 2a). Além de ser positiva, a reta apresenta um F de 3,749 e um  $b_1=2,353E-5$ . Ao contrário do que se poderia imaginar, os candidatos à reeleição não são os mais beneficiados ao longo do tempo, ainda que a reta seja positiva, a estatística F é mais baixa que a do grupo anterior, de 0,905, e o  $b_1$  fica em  $2,107E-5$ (Gráfico 2d). Esse último valor é um indicativo de quanto aumentam as chances de encontrar, em um sorteio aleatório, um segundo para candidato à reeleição com o passar do tempo.

Além da distribuição ao longo do tempo, falta verificar outra característica qualitativa do HGPE que é a presença ou não de falas próprias nos segmentos dos candidatos. Aqui, pretende-se verificar se concorrentes sem mandato tendem a ter espaços menos qualificados – sem fala – quando comparados aos demais tipos de candidatos. A Tabela 7 mostra a relação entre as duas variáveis, indicando uma diferença quase constantemente em queda dos segmentos sem fala, conforme se afasta da categoria “sem mandato”. No total, 33,5% dos segmentos de candidatos sem mandato foram sem fala, sendo que para os candidatos à reeleição esse percentual cai para 14,1%. Nesse caso, o teste q-quadrado para diferença de médias mostra-se altamente significativo ( $sig=0,000$ ) e com um coeficiente de 28,232, comprovando que os concorrentes sem mandato tendem a aparecer “mudos” no HGPE, mais vezes que os integrantes das demais categorias.

**Tabela 7**  
**Relação entre Segmento com fala e Tipo de Candidato**

Tipo de Candidato	Candidato com fala			
	Não		Sim	
	N	%	N	%
Sem mandato	321	33,5	638	66,5
Ocupante de cargo não-eletivo	2	16,7	10	83,3
Ocupante de outro cargo eletivo	11	20,8	42	79,2
Candidato à reeleição	23	14,1	140	85,9
Total	357	30,0	830	70,0

$p = 28,232 (0,000)$

Os dados discutidos até aqui indicam que, de maneira geral, os partidos tenderam a distribuir desigualmente o tempo de HGPE entre homens e mulheres, e entre candidatos sem mandato e outros ocupantes de algum cargo público. A diferença está em que, no caso das mulheres, apesar de serem prejudicadas em termos quantitativos, elas “ganham” espaço ao final do horário eleitoral, quando aumenta a audiência dos programas, e não se apresentam em segmentos sem fala em número maior que os homens. No caso dos candidatos sem mandato, são prejudicados tanto em termos quantitativos quanto em qualitativos no HGPE, aparecem proporcionalmente em menos segmentos, com um número menor de segundos e as aparições tendem a decair no final do período. Além disso, eles estão mais presentes em segmentos “sem fala”, do que os demais tipos de concorrentes.

No entanto, não é possível, até aqui, estabelecer se o tratamento dispensado a uma das variáveis analisadas depende da relação dela com o partido político, ou se é efeito indireto da relação com a outra variável. Por exemplo, pode-se imaginar que, em função do fato de os partidos políticos terem menos mulheres eleitas ou ocupantes de cargos nomeados disputando a eleição, o tratamento desigual dado a elas seja consequência da falta de equidade nos tipos de candidaturas, e não devido à desigualdade de gênero. Em outras palavras, é possível pensar que a relação mais forte no tratamento estratégico dispensado pelos partidos políticos seja associada ao tipo de candidato, favorecendo os que já ocupam algum cargo político, e que as mulheres são menos favorecidas porque ainda são minoritárias nesses cargos. Para testar essas hipóteses, a Tabela 8 apresenta os resultados de uma regressão linear em que se busca verificar se sexo e tipo de candidato têm impacto conjunto sobre a distribuição do tempo no horário eleitoral. Dela constam, como variáveis independentes, o sexo e o tipo de candidato e, como variável dependente, o tempo em segundos de cada segmento. Assim, pretende-se verificar.

**Tabela 8**  
**Resultados do teste de regressão para tempo do segmento**  
**por sexo e tipo de candidato**

<b>Modelo</b>	<b>Beta não-padronizado</b>	<b>Beta padronizado</b>	<b>t</b>	<b>Sig.</b>
Sexo do candidato	-1,183	-0,026	-0,950	0,342
Tipo de candidato	3,190	0,290	10,413	0,000
Variável Dependente: tempo em segundos				
Coeficiente de correlação do modelo: r=0,293 (0,000)				

Os dados gerais resultantes do modelo são significativos, com sig=0,000 e coeficiente de correlação de 29,3%. No entanto, os resultados do teste de impacto conjunto das variáveis explicativas sobre a distribuição de tempo mostram que não há relação significativa entre sexo do candidato e duração do segmento, com sig=0,342 e estatística t= -0,950. Para a variável “tipo de candidato”, a relação é estatisticamente significativa, onde t = 10,431 e o nível de significância bem abaixo do limite crítico, em 0,000. O beta não-padronizada para a variável tipo de candidato é de 3,190, ou seja, conforme muda o tipo de candidato, de tipo sem mandato até tipo candidato à reeleição, o tamanho médio dos segmentos no horário eleitoral tende a aumentar em mais de 3 segundos.

Este último teste demonstrou que o tratamento destinado às mulheres no HGPE não se deve, necessariamente, à questão de gênero. Levando em conta todos os partidos analisados aqui, as mulheres recebem menos tempo no HGPE porque são predominantemente sem mandato e a desigualdade na distribuição do recurso partidário estudado se deve-se, antes, à predominância de candidatos à reeleição ou ocupantes de outros cargos nos maiores e melhores espaços do horário eleitoral. Porém, não se pretende com isso obter afirmações definitivas. A distribuição de poder dentro de um partido político vai além da distribuição do espaço no HGPE e entender como se dá a ocupação desse tempo é importante como ponto de partida para avaliações sobre como essa disputa se materializa no horário eleitoral.

### **Apontamentos finais**

Os achados empíricos apresentados permitem dizer que as direções partidárias e coordenações de campanhas eleitorais utilizam o recurso “horário eleitoral” de forma estratégica. Identificou-se um padrão na forma de utilização do espaço do HGPE pelos partidos em relação aos candidatos que disputaram vagas de deputado federal pelo Estado do Paraná em 2006. Se o PDT foi o partido que cedeu menos espaço para as mulheres naquele ano, em relação ao tipo de

candidatura, as diferenças de tratamento foram ainda mais evidentes. De maneira geral os partidos dão maior espaço e tempo mais qualificado a candidatos ocupantes de outro cargo eletivo e aos concorrentes à reeleição. Isso ocorre tanto em relação ao número de segmentos e tempo total, quanto à posição ao longo do período e ao tipo de aparição (com ou sem fala).

O tempo de televisão é destinado, preferencialmente, a candidatos que já passaram pelo teste das urnas ou que têm influência nos governos e cúpulas partidárias (no caso dos ocupantes de cargos não eletivos). Mulheres têm uma participação menor do que deveriam na divisão do horário eleitoral; no entanto, mulheres com mandato ou ocupantes de cargo por indicação tendem a ter espaços mais qualificados que homens sem mandato. Os maiores prejudicados são os candidatos novos, sem mandato, preteridos em todos os sentidos. Os dados para a campanha para deputado federal do Paraná em 2006 permitem apontar que a forma como o HGPE é usado pelos partidos reforça uma tendência de concentração de recursos em determinado tipo de candidato, reforçando o padrão já existente, ao mesmo tempo em que diminui o potencial de renovação de fato das bancadas partidárias.

Como já se afirmou no início do trabalho, o objetivo aqui não foi apresentar resultados a respeito do instrumento metodológico proposto, embora os resultados apontem para uma distribuição desigual do recurso HGPE para candidatos às disputas proporcionais em todos os partidos. Também há apontamentos iniciais indicando que concorrentes que não ocupam cargos públicos e mulheres tendem a ocupar espaços menos nobres do horário eleitoral. De qualquer maneira, esses dados preliminares precisam ter sua validade testada a partir do debate sobre o instrumento de pesquisa.

Como os estudos de HGPE no Brasil iniciaram a partir das eleições majoritárias, no final dos anos 1980 (ALBUQUERQUE, 1996), a pesquisa sobre esse tipo de horário eleitoral desenvolveu-se mais rapidamente do que as análises sobre as disputas proporcionais. Vale ressaltar, também, que essa não é a primeira tentativa de sistematização do papel do HGPE proporcional das disputas eleitorais brasileiras. Albuquerque et al (2007) já estudaram a relação entre o tipo de apresentação de candidatos a vereador no Rio de Janeiro em 2004 e a distribuição dos votos obtidos nas diferentes regiões da cidade, mas não com o objetivo de descrever a gramática do programa, relacionando-a com a distribuição de recursos partidários aos candidatos, como foi realizado neste trabalho.

O objetivo do presente estudo foi discutir formas de quantificar dois conjuntos de características do horário eleitoral proporcional. Inicialmente, medir a quantidade e a qualidade de tempo distribuído pelos partidos e coligações aos candidatos, relacionando as características dos concorrentes, tais como tipo de candidato, sexo e tipo de orador. Segundo, discutir como os candidatos usam esse

espaço recebido dos partidos para moldar uma imagem pública a partir dos elementos mencionados, do tipo de apelo ao voto, da temática tratada e do uso de símbolos e indumentárias atípicas. Portanto, o objetivo foi apresentar uma forma, entre muitas outras possíveis, de discutir o HGPE a partir dele mesmo, tentando entender as relações entre fenômenos políticos e comunicacionais presentes nas manifestações constrangidas pelas regras do horário eleitoral.

Não se acredita possível transpor qualquer resultado da análise gramatical ou semântica do HGPE tendo impacto direto no desempenho eleitoral dos concorrentes. O que se busca é aprofundar os estudos sobre política e comunicação em disputas proporcionais, considerando o horário eleitoral como um instrumento de distribuição de recursos políticos partidários aos candidatos, e destes aos eleitores/telespectadores, sem uma relação de causa-efeito direta entre as intenções e escolhas dos candidatos no HGPE e as decisões dos eleitores.

### **Referências Bibliográficas**

ALBUQUERQUE, A. A Gramática do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral: Observações Preliminares. In: NETO, A. F. e PINTO, M. J. (Orgs.). *O indivíduo e as mídias*. Rio de Janeiro: Diadorim, 1996.

\_\_\_\_\_. Política Partidária e Política Midiática: Substituição ou Coexistência? *Contemporânea*, v. 3, n. 1, p.9-37, 2005.

\_\_\_\_\_. Notas para uma agenda de pesquisa sobre a propaganda política na televisão no Brasil. *Revista ECO-Pós*, v. 12, n.3, p.4-10, 2009.

ALBUQUERQUE, A; STEIBEL, F. B; CARNEIRO, C. M. Z. *A Outra Face do Horário Gratuito: Partidos Políticos e Eleições Proporcionais na Televisão*, 2007.

BAUER, M. W. & GASKELL, G. *Pesquisa Qualitativa Com Texto, Imagem e Som: um manual prático*. Petrópolis: Editora Vozes, 2003.

CAIN, B., FERREJOHN, J. e FIORINA, M. *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*. Cambridge: Harvard University Press, 1987.

- CERVI, E. U. Instituições democráticas e financiamento de campanhas no Brasil: análises das contribuições de pessoas físicas, jurídicas e partidos políticos às eleições de 2008 e o financiamento público exclusivo de campanha. *Paper* apresentado no 33º encontro anual da Anpocs, Caxambu, 2009.
- CONDE, M. R. B e ROMÁN J. A. *Investigar en comunicación: guía práctica de métodos y técnicas de investigación social en comunicación*. Madrid: Mc Graw Hill, 2005.
- DIAS, M. R. *Projeção da Imagem Partidária nas Estratégias de Campanha na Televisão: Uma Análise do HGPE 2002*, *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 48, n. 1, p. 149-187, 2005.
- GIBSON, R. e RÖMMELE, A. “Changing Campaign Communications: A Party-Centered Theory of Professionalized Campaigning”. *Harvard International Journal of Press Politics*, vol. 6, n. 4, p 31- 43, 2001.
- LAWSON, K. e MERKL, P. *When Parties Fail: Emerging Alternative Organizations*. Princeton: Princeton University Press, 1988.
- MANCINI, P. e SWANSON, D. L. “Politics, Media, and Modern Democracy: Introduction”, In: SWANSON, D. L. e MANCINI, P. *Politics, Media and Modern Democracy: An International Study of Innovations in Electoral Campaigning and their Consequences*. Westport/London: Praeger, 1996.
- MAINWARING, S. “Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy”, In: MAINWARING, S. e SCULLY, T. R. (eds.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1995.
- MAHONEY, J. & GOERTZ, G. A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research. *Political Analysis Review*, n. 14, p. 227 a 249, 2006.
- NEVES, D. S. A primeira reeleição de Curitiba – Campanha de Cassio Taniguchi no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) nas eleições municipais de Curitiba em 2000 In: MIGUEL, L. (Org.) Dossiê Mídia e Política. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 22, p. 7-12, 2004.
- MORETTIN, P. A. & TOLOI, C. M. *Análise de Séries Temporais*. São Paulo: Editora Edgard Blücher, 2004.
- NEGRINE, R. M. e LILLEKER, D. G. “The Professionalization of Political Communication: Continuities and Change in Media Practices”. *European Journal of Political Communication*, v. 17, p.305-323, n. 3, 2002.
- OLIVEIRA, C. B. *Horário Gratuito Político Eleitoral – HGPE: O Eleitor e a Cidadania Política*. Porto Alegre, 2008.

RAGIN, C. C. *Constructing Social Research: the unit and diversity of method*. Thousand Oaks: Pine Forge Press, 1994.

SAMUELS, D. Determinantes do Voto Partidário em Sistemas Eleitorais Centrados no Candidato: Evidências sobre o Brasil. *Dados*, v. 40, n. 3, p. 493 a 533, 1997.

SCHMIDT, M. When Parties Matter: A review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy. *European Journal of Political Research*, v. 30, n. 2, p. 155-183, 1996.

WATTENBERG, M. P. *The Rise of Candidate-Centered Politics*. Cambridge London: Harvard University Press, 1991.

---

Emerson Urizzi Cervi – [ecervi7@gmail.com](mailto:ecervi7@gmail.com)

Recebido para publicação em dezembro de 2010.

Aprovado para publicação em março de 2011.

# *Corrupção e reforma institucional no Brasil, 1988-2008*

---

---

**Sérgio Praça**

Escola de Economia  
Fundação Getúlio Vargas

---

---

**Resumo:** Como instituições políticas fomentam a corrupção? Como a publicização de escândalos de corrupção afeta a reforma dessas instituições? Este artigo toma o processo orçamentário brasileiro desde 1988 como um estudo de caso para ilustrar essas duas questões. Neste período, dois escândalos de corrupção envolvendo o processo orçamentário foram expostos: os “anões do orçamento” de 1988 a 1993 e os “sanguessugas” em 2006. O caso dos “anões” é um ótimo exemplo de como a centralização institucional, aliada à informalidade, resulta em corrupção. O caso dos “sanguessugas”, por sua vez, ilustra como atores corruptos podem prosperar em um cenário institucional parcialmente descentralizado. Ambos os escândalos resultaram em reformas institucionais parciais e, até certo ponto, eficazes.

**Palavras-Chave:** processo orçamentário; corrupção; mudança institucional; organização legislativa.

**Abstract:** How do institutions foster corruption? How does the unveiling of corruption scandals affect institutional reform? This essay takes the Brazilian budget process from 1988 onwards as a case study in an attempt to answer both these questions. In this period, two corruption scandals in the budget process were uncovered: the “budget dwarves” in 1993-1994 and “budget leeches” in 2006. The first scandal is a classic example of how institutional centralization, coupled with informality, results in corruption; the second scandal illustrates how corrupt actors work within a partially decentralized institutional scenario. Both scandals resulted in partial, and somewhat effective, institutional reforms.

**Keywords:** budget process; corruption; institutional change; legislative organization.

## **Introdução<sup>1</sup>**

A relação entre corrupção e instituições políticas tem sido extensamente analisada por economistas (BARDHAN, 1997; ROSE-ACKERMAN, 2006; MÉNDEZ e SEPÚLVEDA 2009) e cientistas políticos (TREISMAN 2007). Os mais diversos métodos são utilizados para avaliar essa relação. Há exemplos de *surveys* sobre a incidência potencial de atos corruptos (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2007; ver a crítica de ABRAMO, 2005), de análise da infra-estrutura italiana (GOLDEN e PICCI, 2005), de experimentos com policiais rodoviários no México (FRIED et al 2010), além de muitos outros. Embora seja uma literatura razoavelmente extensa, ainda há enorme controvérsia sobre, por exemplo, o desenho de instituições eleitorais que leva à maior ou menor incidência de corrupção (KUNICOVÁ e ROSE-ACKERMAN 2005; CHANG 2005; CHANG e GOLDEN 2007).

Este artigo propõe um olhar duplo sobre a relação entre corrupção e desenhos institucionais. Analisa, em um primeiro momento, o impacto das instituições na corrupção conforme manifestada no processo orçamentário e, posteriormente, o efeito indireto da publicização dos escândalos de corrupção no desenho institucional.

No período pós-constituente brasileiro, dois escândalos de corrupção ligados ao processo orçamentário – os “anões do orçamento” em 1993/1994 e os “sanguessugas” em 2005/2006 – afetaram a agenda pública de propostas anti-corrupção no país. As reformas no processo orçamentário resultantes das opções disponíveis nesta agenda pública, por sua vez, afetaram diretamente os padrões de corrupção no orçamento existentes no Brasil.

O texto explora inicialmente a corrupção como variável dependente, ao explicar de que modo a configuração institucional do processo orçamentário, centralizada ou descentralizada, afeta os padrões de corrupção descobertos. A segunda parte do artigo trata a corrupção como variável independente, ao considerar escândalos de corrupção no orçamento como uma das variáveis endógenas, que define a agenda de reformas institucionais presentes em períodos críticos.

---

<sup>1</sup> Este artigo é baseado na minha tese de doutorado em Ciência Política, defendida em Abril de 2010 sob orientação de Matthew M. Taylor, a quem sou grato pelos diversos comentários. Agradeço também os consultores de orçamento do Congresso Nacional – especialmente Carlos Marshall, Fernando Ramalho Bittencourt e Hélio Tollini – pelas entrevistas e material cedidos. Finalmente, agradeço ao parecerista anônimo por comentários que melhoraram o texto. Os erros e omissões são de minha inteira responsabilidade.

## Definições e tipos de corrupção

Pensar como certos desenhos institucionais podem levar a tipos diversos de corrupção impõe lidar com a literatura sobre centralização e descentralização institucional. Mas antes de considerar questões de reforma institucional, cabe discutir diversas definições de corrupção e quais delas são pertinentes para estudar corrupção no processo orçamentário brasileiro. De acordo com a definição mais utilizada, um ato corrupto implica o abuso de poder político para fins privados. É a definição adotada por organizações como o Banco Mundial e a Transparência Internacional (2007, p.xxi), bem como a imensa maioria dos analistas. Os escândalos dos “anões do orçamento” e “sanguessugas” estão contemplados nesta definição e é esta que adoto neste artigo.

Esses escândalos também se encaixam na definição recente de Glaeser e Goldin (2006, p.7), mais completa do que a primeira. De acordo com esses autores, o ato corrupto é formado por três itens. O primeiro é o pagamento a um funcionário público além de seu salário. O segundo é o fato de a ação associada a esse pagamento violar leis explícitas ou normas sociais implícitas. O terceiro é que a ação tem que resultar em perdas para a sociedade diretamente decorrentes de um ato corrupto ou decorrentes de um conjunto de pequenos atos ilícitos que tornam o *sistema* corrupto.

Finalmente, há uma terceira definição que vale a pena considerar, proposta por Mark Warren (2006). Segundo esta definição, há dois requisitos que, preenchidos, resultam em corrupção. O primeiro é que o ator político excluído do processo decisório devido à corrupção possa justificar sua inclusão com argumentos que são reconhecidos, mas violados, pelos atores corruptos que o excluem. O segundo requisito é que esta exclusão beneficie sistematicamente os atores corruptos incluídos e prejudique ao menos alguns dos excluídos do processo decisório.

De acordo com esta definição, o episódio dos “sanguessugas” não seria considerado corrupto. Afinal, tratava-se de parlamentares que destinavam emendas orçamentárias ligadas à área da saúde e compartilhavam, com prefeitos e burocratas do Ministério da Saúde, os ganhos corruptos. Não havia atores excluídos do processo político pelos “sanguessugas”. A prerrogativa de emendar o orçamento na área da Saúde continuou sendo compartilhada pelos demais parlamentares<sup>2</sup>. A Tabela 1 sistematiza essa discussão.

---

<sup>2</sup> Vale lembrar também que as afirmações sobre escândalos de corrupção aqui feitas têm como base os relatórios de comissões parlamentares de inquéritos dos “anões do orçamento” e “sanguessugas” (Congresso Nacional, 1994b; Congresso Nacional, 2006). São aproximações imperfeitas com base nas investigações realizadas e permitem comparar os escândalos apenas de modo incerto. A corrupção é um fenômeno de mensuração extremamente difícil. Assim, afirmações como a de Hunter (2008, p. 29), para quem o “mensalão do PT foi muito mais grave e sistemático do que a corrupção do presidente Fernando

**Tabela 1**  
**Definições de corrupção e escândalos orçamentários no Brasil**

Definição de corrupção engloba a corrupção conforme praticada?	Anões do Orçamento	Sanguessugas
Nye 1967; Rose-Ackerman 1999; Johnston 2005; Lambsdorff 2007; Transparency International 2007	Sim	Sim
Glaeser e Goldin 2006	Sim	Sim
Warren 2006	Sim	Não

Tendo adotado uma definição mínima para corrupção, é pertinente discutir (e aplicar aos casos em análise) alguns diferentes *tipos* ou *formas*. Mais adiante, analisarei a tipologia de Johnston (2005), ligada aos desenhos institucionais que incentivam cada forma de corrupção. Antes disso, vale considerar os três tipos propostos por Gambetta (2004, p. 5-13).

Para este autor, a corrupção consiste em um jogo envolvendo três agentes: o representante, o corruptor e o representado (*fiduciary, corruptor and truster*). Há três tipos de jogos mais comuns. No primeiro, há uma quebra explícita das regras pelo representante, de modo a favorecer o corruptor, em troca de um suborno. Um exemplo hipotético seria um cidadão (corruptor) pagar um funcionário da Polícia Federal (representante) para obter um passaporte diplomático – ou seja, um serviço que ele não *deveria* fazer. Isso feriria os demais cidadãos (representados) que não pagaram o suborno e têm apenas um passaporte comum.

O segundo tipo consiste em o representante agir de acordo com as regras, fazendo exatamente o que lhe compete fazer, *apenas* se houver suborno oferecido pelo corruptor. Um exemplo seria o cidadão (corruptor) conseguir obter um passaporte comum apenas através do pagamento corrupto. Por fim, o terceiro tipo de corrupção ocorre quando o representante, subornado pelo corruptor, age de acordo com as regras e faz algo que está *implicitamente autorizado* a fazer, mas que não é sua obrigação<sup>3</sup>. Seria o caso, em um exemplo hipotético, de um cidadão (corruptor) conseguir seu passaporte comum em dois dias quando o tempo previsto para isso é seis meses.

Como esses três tipos se relacionam aos casos de corrupção no orçamento brasileiro? Os dois primeiros tipos descritos estiveram presentes tanto no escândalo

---

Collor”, são demasiadamente subjetivas e não encontram espaço nesta análise sobre corrupção no processo orçamentário brasileiro. Para uma abordagem mais completa sobre a corrupção no Brasil atual, ver Taylor (2009).

<sup>3</sup> Essa autorização implícita decorreria de legislação vaga, pouco detalhada. Huber e Shipan (2002) concordam que o detalhamento legislativo diminui a autonomia de ação dos burocratas. Portanto, plausivelmente, diminuiria as oportunidades corruptas. Golden (2003) defende a perspectiva contrária.

dos “anões do orçamento” quanto no escândalo dos “sanguessugas”. O primeiro tipo – quebra explícita das regras pelo representante mediante suborno – se manifestou no escândalo dos “anões do orçamento” quando, por exemplo, o relator-geral da comissão beneficiava organizações sociais pertencentes à rede corrupta<sup>4</sup>. No caso dos “sanguessugas”, esse tipo de corrupção ocorria quando a prefeitura pertencente à rede corrupta fraudava licitações para beneficiar a Planam, empresa que fabricava as ambulâncias a serem compradas pelo município.

O segundo tipo de corrupção – quando o representante age de acordo com as regras *apenas* mediante suborno – ocorreu no caso dos “anões” quando o relator-geral da comissão orçamentária era subornado por um parlamentar para aprovar uma emenda orçamentária específica. No escândalo dos “sanguessugas”, esse tipo ocorria quando um parlamentar apresentava emendas para a área de saúde mediante suborno da empresa de ambulâncias<sup>5</sup>.

Tendo determinado a definição de corrupção em uso neste artigo, bem como os diversos tipos de corrupção a considerar nos escândalos orçamentários estudados, cabe agora ligar os tipos de corrupção aos incentivos institucionais que os tornam mais ou menos prováveis. Johnston (2005) propõe uma tipologia interessante e, para o caso aqui estudado, mais útil do que a de Gambetta (2004), pois liga incentivos institucionais aos tipos possíveis de corrupção.

Há, de acordo com Johnston (2005, p. 3), quatro tipos básicos de corrupção política. O primeiro é relacionado à “influência do mercado” e envolve esforço por parte de interesses privados (empresas, geralmente) para obter acesso e influência dentro de processos políticos bem institucionalizados. É o tipo de corrupção mais característico de democracias desenvolvidas. O segundo é a corrupção de um “cartel de elite”. Ela ocorre dentro de, e ajuda a sustentar, redes de elites políticas, econômicas, burocráticas etc. Ajuda a manter a hegemonia dessas elites em um contexto de competição política crescente e instituições políticas moderadamente institucionalizadas.

O terceiro tipo é a corrupção de “oligarcas e clãs”, que ocorre em contextos arriscados, freqüentemente violentos, em que há oportunidades políticas e econômicas em expansão dentro de instituições fracas. É dominado por atores com poder pessoal, que atraem militantes e seguidores não por causa do cargo que ocupam, mas por carisma ou ameaças. Por fim, o quarto tipo é a corrupção de burocratas. Nesse tipo, políticos e burocratas de sua confiança assaltam o

---

<sup>4</sup> O deputado federal João Alves, quando relator-geral da comissão orçamentária em 1990, “passou a decidir a inclusão de novas despesas no orçamento: construção de pontes, escolas, hospitais, verbas para programas sociais, recursos para grandes obras. Além disso, poderia incluir em seu relatório o aumento da dotação em despesas já previstas no projeto do Executivo. O deputado tornou-se dono de um concorrido balcão, freqüentado por políticos e empreiteiras” (KRIEGER et. al, 1994, p. 26).

<sup>5</sup> Nem sempre, de acordo com o relatório da CPI que investigou o caso dos “sanguessugas”, a apresentação de emendas ocorria mediante suborno (CONGRESSO NACIONAL, 2006).

orçamento com impunidade. Há pouquíssima competição política e a institucionalização política e econômica são baixíssimas, resultando que oportunidades econômicas são escassas e disputadas com afinco.

Esses quatro tipos de corrupção poderiam ser considerados em um *continuum* descentralização-centralização institucional. Os efeitos deletérios para o sistema econômico e político de cada tipo são variados, embora a literatura tenda a considerar mais custosa a corrupção centralizada (KLITGAARD 1988; SHLEIFER e VISHNY 1993; exceções são GERRING e THACKER 2004; FISMAN e MIGUEL 2008, p. 44-45).

Considero que a corrupção centralizada ocorre quando um agente político (ou um grupo “fechado” de agentes, como os membros de uma comissão parlamentar) controla o acesso ao esquema de corrupção. É o que ocorre, por exemplo, quando um traficante controla um bairro e exige propina dos comerciantes. Outro exemplo é o esquema dos “anões do orçamento”. Os “anões” eram o grupo político que controlava o processo orçamentário no Brasil de 1989 a 1993 a partir da Comissão Mista de Orçamento, interagindo de modo corrupto tanto com integrantes do Executivo quanto com certas empreiteiras. Assemelha-se, na tipologia de Johnston (2005), à corrupção de um “cartel de elite”, pois o pertencimento a esta rede corrupta requeria a amizade dos integrantes já existentes – assim, todos os integrantes estavam informados de pelo menos a imensa maioria dos atos corruptos praticados pela rede.

A corrupção descentralizada, por sua vez, existe quando vários agentes políticos, sem coordenação, agem de modo corrupto. É o que ocorre, por exemplo, quando vários traficantes concorrem e exigem, separadamente, propina dos comerciantes. Outro exemplo é o esquema dos “sanguessugas” do orçamento. Os “sanguessugas” foram um grupo composto por 72 parlamentares, desmascarados em 2006, que destinavam emendas orçamentárias ligadas à área da saúde e compartilhavam, com prefeitos e burocratas do Ministério da Saúde, os ganhos corruptos obtidos a partir de licitações municipais irregulares ligadas a essas emendas. Assemelha-se, na tipologia de Johnston (2005), à corrupção sujeita à “influência do mercado”, pois cada parlamentar tinha contato com uma prefeitura específica, que fraudaria as licitações de modo a beneficiar a empresa corrupta. Deste modo, o pertencimento à rede corrupta dos “sanguessugas” era mais aberto do que à rede dos “anões do orçamento”.

Considerando isso, a próxima seção explica a vulnerabilidade a atos corruptos do desenho orçamentário brasileiro.

### **O que explica a corrupção no orçamento?**

Quais são, na etapa legislativa do processo orçamentário brasileiro, os desenhos institucionais mais vulneráveis à corrupção? É pertinente expor quatro argumentos sobre interferência legislativa e corrupção no orçamento orientados pela discussão teórica realizada acima.

O primeiro é: mantidos constantes outros fatores, o Legislativo será um possível *locus* de corrupção no orçamento caso tenha a prerrogativa de adicionar novas despesas à proposta orçamentária enviada pelo Executivo. Afinal, para que se concretize, a corrupção no orçamento necessita de uma oportunidade inicial para que seja incluída no orçamento a previsão para certa despesa com fins corruptos. A corrupção será concretizada posteriormente, no momento da execução orçamentária. Mas a importância da etapa inicial, na qual agentes privados e agentes políticos corruptos atuam em conluio para incluir certa despesa para fins corruptos, não pode ser subestimada.

Caso os parlamentares não possam propor novas despesas, o Executivo – com seus ministérios e burocracias – concentrará o planejamento definitivo e a execução do orçamento, sendo assim o único possível *locus* político de corrupção no orçamento. Em países com este desenho institucional, o agente privado corrupto não negociará despesas potencialmente desviadas para corrupção com os parlamentares. Assim, o Executivo será o único *locus* de corrupção no processo orçamentário, pois a ele cabe formular e executar o orçamento. Nesse sentido, Isaksen (2005, p.5) afirma que “caso o Legislativo não esteja envolvido no planejamento orçamentário, a preparação do orçamento caberá apenas ao Executivo – mais especificamente, à equipe técnica pertencente ao médio e baixo escalão da burocracia.”

De 1988 a 1997, parlamentares brasileiros podiam propor emendas sem limite de valor. Durante o processo orçamentário de 1997, a coalizão liderada pelo Executivo começou a estabelecer um limite informal de valor para as emendas orçamentárias. Esta solução foi consagrada formalmente partir da resolução congressional 1/2001, onde definiu-se que a lei orçamentária anual estabeleceria um limite monetário para o total de emendas propostas por cada deputado ou senador. Neste quesito, o Brasil está em posição intermediária, nem típica (seria este o caso se o Legislativo pudesse propor emendas sem limite de valor) nem idiossincrática (seria este o caso se o Legislativo não pudesse propor novas despesas).

O segundo argumento é: mantidos constantes outros fatores, orçamentos analisados por apenas uma casa legislativa (ou em conjunto por ambas) tendem a ser mais vulneráveis à corrupção do que orçamentos que tramitam por duas casas legislativas.

Se as condições institucionais de monopólio e autonomia são aquelas sob as quais a corrupção tende a prosperar (KLITGAARD, 1988), é plausível imaginar que, quando duas casas legislativas tratam de assuntos orçamentários, a corrupção em uma delas é limitada, ainda que informalmente, pela outra. Um agente privado corrupto que queira subornar parlamentares para que estes incluam emendas de seu interesse no orçamento (e mais tarde pressionam o Executivo para a liberação das verbas), terá seu custo político e econômico multiplicado para obter benefícios corruptos. Sob a perspectiva do agente político corrupto, os custos também aumentam. O parlamentar corrupto estará sujeito à análise do orçamento pela outra casa legislativa, onde sua interferência corrupta poderá ser revisada ou eliminada. Desde 1969 o Congresso Nacional brasileiro aprecia e vota, em sessão mista, o orçamento federal.

O terceiro argumento é: mantidos constantes outros fatores, Legislativos compostos por diversas comissões orçamentárias setoriais, sem uma comissão orçamentária final com poder para definir as despesas finais, serão menos vulneráveis às oportunidades de corrupção.

Se uma comissão parlamentar monopoliza a análise do orçamento, seus integrantes têm mais credibilidade para negociar/intermediar atos corruptos com agentes privados do que os demais parlamentares. Agentes privados corruptos têm menos custos para agir de modo ilegal se as oportunidades iniciais de corrupção estiverem concentradas em uma única comissão, em vez de dispersas em várias. Podemos imaginar, por exemplo, que em certo Legislativo há uma comissão orçamentária responsável por analisar despesas e receitas totais, e esta comissão compartilha poder com diversas comissões setoriais que têm a prerrogativa de definir os orçamentos específicos dos ministérios correspondentes. O agente privado corrupto pode negociar uma emenda para fins corruptos na comissão setorial, mas não terá a garantia – a qual o parlamentar corrupto da comissão setorial não poderá lhe fornecer – de que aquela emenda sobreviverá ao escrutínio da comissão orçamentária final. Desde 1969, como já foi dito, temos a Comissão Mista do Orçamento como responsável pela interferência legislativa neste tema.

Por fim, o quarto argumento é: mantidos constantes outros fatores, parlamentos com comissões autônomas para decidir a inclusão definitiva de novas despesas sem o escrutínio do plenário tendem a oferecer mais oportunidades para a corrupção do que parlamentos nos quais o plenário tem a prerrogativa de apreciar ou rejeitar novas despesas.

Se as instâncias decisórias consagradas em qualquer Legislativo são as comissões e o plenário, a autonomia da comissão orçamentária em relação ao plenário é um aspecto relevante a ser considerado. Uma comissão orçamentária com o monopólio da apreciação de emendas e autonomia para incluí-las no orçamento sem a manifestação do plenário tende a ser procurada por agentes

privados corruptos, pois os parlamentares que integrarem essa comissão terão, além das oportunidades para incluir a emenda com fins corruptos, credibilidade suficiente para convencer o agente privado corrupto de que o plenário não derrubará a emenda.

No Brasil, a resolução congressional 1/1991 definiu, em seu artigo 24, que “o parecer da Comissão Mista de Orçamento sobre as emendas será conclusivo e final, salvo requerimento assinado por 1/10 dos congressistas para que a emenda seja submetida a votos”. Embora essa resolução já tenha sido revogada, artigo semelhante continuou constando das resoluções congressuais sobre orçamento subsequentes. A votação das emendas orçamentárias em plenário se dá na votação da lei orçamentária anual, não sendo previsto, exceto pela situação descrita no artigo acima, momento de votação específico para as emendas dos parlamentares.

O desenho orçamentário mais vulnerável à corrupção é, portanto, o seguinte: i) o Legislativo pode propor novas despesas ao orçamento; ii) o Legislativo tem a prerrogativa de alterar certas regras do processo orçamentário sem precisar mudar a Constituição; iii) apenas uma casa parlamentar (ou ambas conjuntamente) analisam o orçamento; iv) apenas uma comissão (de deputados, de senadores ou mista) analisa o orçamento; v) esta comissão orçamentária é relativamente autônoma em relação ao plenário no que se refere à apreciação de emendas parlamentares.

**Tabela 2**  
**Desenhos orçamentários e vulnerabilidade à corrupção no Brasil, 1946-2008**

	<b>CF/1946</b>	<b>Regime Militar (1967/1969)*</b>	<b>CF/1988 (1988)</b>	<b>CF/1988 + Resoluções (2008)</b>
<b>O legislativo pode emendar orçamento?</b>	Sim, quase sem limites	Não	Sim, com limites expandidos, entre 1988 e 1993, por atos informais e corruptos	Sim, com limites
<b>Apenas uma casa legislativa analisa orçamento?</b>	Não	Sim	Sim	Sim
<b>Apenas uma comissão legislativa analisa orçamento?</b>	Não	Sim	Sim	Sim
<b>Comissão orçamentária é autônoma em relação ao plenário?</b>	Pouco	Sim	Regimento Interno determinará**	Sim

\* Constituição Federal de 1967 e Emenda Constitucional 1/1969

\*\* A Resolução 1/1991 do Congresso Nacional estipulou que parecer da Comissão Mista de Orçamento sobre emendas seria conclusivo e final, salvo manifestação de 1/10 do plenário de ambas as casas legislativas.

Dado o desenho institucional consagrado pela Constituição Federal de 1988, não é de espantar que o Brasil tenha se deparado com dois escândalos de corrupção no orçamento em 1993/1994 e 2005/2006, embora com configurações e efeitos econômicos bastante distintos.

### **O quê a corrupção no processo orçamentário explica?**

Nesta seção, analiso como a publicização desses escândalos afetou as escolhas sobre instituições orçamentárias no período democrático recente.

Em 1990, o deputado federal João Alves (PPR), Relator-Geral do processo orçamentário daquele ano, tinha liberdade para propor emendas orçamentárias com novos projetos. Aproveitava-se de um vasto vazio institucional resultante da falta de uma resolução congressual que regulasse a tramitação do orçamento; afinal, a Constituição Federal de 1988 tratava apenas das regras básicas. Alves propôs um parecer preliminar sobre a proposta orçamentária do Executivo com o conteúdo que queria, sem trechos obrigatórios nem análise detalhada da conjuntura econômica. O mais famoso “anão do orçamento” tinha também a prerrogativa de avaliar as emendas individuais propostas por seus colegas parlamentares, sem fixar um limite de valor máximo e sem autorizar emendas propostas coletivamente.

Sozinho, Alves podia, por fim, reestimar à vontade a receita prevista pelo Executivo para o ano seguinte.

Dezessete anos depois, este cenário era impossível. O Relator-Geral de 2007, José Pimentel (PT), não pôde propor “emendas de relator” que colocassem novos projetos no orçamento. Seguiu os 161 artigos das 38 páginas da Resolução 1/2006 do Congresso Nacional, que dispõe sobre a tramitação do projeto orçamentário no Legislativo. Pimentel propôs um parecer preliminar de 75 páginas, com duas partes, extremamente detalhado. Parlamentares propuseram emendas individuais e emendas coletivas através das comissões da Câmara dos Deputados e Senado Federal e das bancadas estaduais. Definiu-se um valor máximo para cada parlamentar emendar individualmente o orçamento, após negociações com líderes partidários. A Resolução 1/2006 fixou em 25 o número de emendas individuais a serem propostas por cada parlamentar. Pimentel teve que trabalhar com o senador Francisco Dornelles (PP-RJ), Relator da Receita, para definir a reestimativa em relação à proposta do Executivo.

Observa-se que as mudanças institucionais no processo orçamentário brasileiro desde 1988 foram notáveis. Boa parte dessas alterações teve a corrupção dos “anões” ou dos “sanguessugas” como indutora. Antes de analisar como isso ocorreu, é necessário esclarecer quais são os interesses políticos que orientam o desenvolvimento e estabilidade de instituições orçamentárias no Brasil.

De acordo com Schickler (2001, p.5), cinco tipos de interesses coletivos presentes no Legislativo – diferentes e parcialmente contraditórios – podem motivar o desenho de instituições legislativas e orçamentárias. São eles: i) interesse na reeleição: parlamentares incumbentes tendem a criar e preservar dispositivos institucionais que aumentam suas chances de se reeleger; ii) interesse no Legislativo como ator coletivo: todos os parlamentares estão potencialmente interessados em aumentar a capacidade, poder e prestígio do Legislativo como instituição; iii) interesses nos postos de poder institucional: parlamentares que ocupam posições institucionais de grande poder tendem a querer conservá-las, enquanto os que não têm acesso a essas posições institucionais tendem a querer diminuir as prerrogativas e poderes inerentes a esses postos; iv) interesses partidários: membros do partido majoritário no Legislativo podem discordar de desenhos institucionais que interessem aos integrantes do partido minoritário; v) interesses em políticas públicas: esse tipo de interesse se firma analiticamente na conexão entre instituições e resultados políticos. Certas instituições podem favorecer determinados resultados políticos em detrimento de outros.

Os três primeiros interesses assinalados por Schickler (2001) parecem ser razoavelmente universais e podem ser aplicados ao caso brasileiro. O interesse na reeleição manifesta-se em discussões sobre prerrogativas de emendamento e mecanismos para melhorar a execução das emendas sob a ótica dos

parlamentares. A noção de que ter emendas orçamentárias individuais executadas é um dos mais importantes fatores para conseguir a reeleição para o Legislativo (ou continuar a carreira política dentro do distrito eleitoral brasileiro, o estado) é bastante presente tanto na literatura acadêmica (PEREIRA e RENNÓ, 2003) quanto entre os parlamentares (CARVALHO 2003, p.154-155).

O interesse no Legislativo como ator coletivo está presente em qualquer parlamento. O interesse nos postos de poder institucional é o principal interesse associado à organização da Comissão Mista de Orçamento. Trata-se da vontade de manter o acesso a cargos institucionais, internos ao Legislativo, que permitem mobilizar recursos, organizar pequenas coalizões a favor ou contra certa proposta e dialogar com ministros e outros membros do Executivo.

Quanto aos interesses partidários, parece mais frutífero no caso brasileiro substituí-los por interesses referentes ao pertencimento à coalizão, pois a clivagem política que define interesses dentro do Legislativo, acesso a postos do Executivo e outros aspectos, é o pertencimento ou não à coalizão formada pelo presidente. Isto não significa que a coalizão é formada sem levar em conta interesses partidários. Ao contrário: são os partidos políticos que resolvem problemas de coordenação entre os parlamentares e o Executivo, organizando demandas políticas diversas e informando deputados sobre as propostas legislativas do Executivo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999). No entanto, a divisão do Legislativo em “coalizão” e “oposição” é analiticamente frutífera, dado que embates políticos freqüentemente opõem esses interesses, enquanto interesses de diversos partidos que pertencem à coalizão, por exemplo, tendem a ser mais harmônicos.

Com relação aos interesses em políticas públicas como determinantes de interesses por desenhos institucionais, trata-se de algo que pouco aparece nas discussões sobre reforma orçamentária no Brasil.

A estratégia de execução orçamentária utilizada pelo Executivo brasileiro no período pós-1988 é fundamental para explicar como esses interesses interagem de modo a determinar as preferências por certas instituições em vez de outras. Explica, portanto, por que parlamentares da coalizão devem, em tese, defender limites ao emendamento, à organização centralizada da Comissão Mista de Orçamento e o Orçamento Autorizativo. Os parlamentares da oposição, por sua vez, devem defender emendamento ilimitado, a descentralização da comissão orçamentária e o Orçamento Impositivo.

A interação entre a execução de emendas orçamentárias individuais e a discricionariedade do Executivo em realizar os gastos previstos por essas emendas (ou seja, o Orçamento Autorizativo) é a dinâmica que sustenta o desenho institucional. Há três atores políticos envolvidos: parlamentares da coalizão liderada pelo Executivo, parlamentares da oposição e o Executivo.

O Orçamento Autorizativo fornece *vantagem distributiva* para os membros da coalizão, pois permite que parlamentares pertencentes à coalizão governista tenham mais emendas orçamentárias individuais executadas do que os oposicionistas.

“a execução das emendas individuais é pautada por critérios políticos. As emendas dos deputados filiados a partidos da coalizão do governo têm maiores chances de serem executadas do que as dos demais parlamentares. Contudo, parte das emendas de deputados da oposição também é executada e parte das emendas dos parlamentares que votam com o governo não é executada”<sup>6</sup> (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2008, p.104, grifo meu).

### **Períodos críticos e escândalos de corrupção no processo orçamentário**

A análise do impacto da corrupção na evolução de regras orçamentárias no Brasil ao longo das duas últimas décadas exige olhar cuidadoso sobre os momentos críticos<sup>7</sup> nos quais decisões importantes a respeito dessas instituições foram seriamente consideradas e, então, descartadas ou aprovadas.

Antes de 1995, o processo orçamentário brasileiro oscilava entre a irrelevância (pois a hiperinflação tornava os gastos extremamente difíceis de controlar e estimulavam brigas entre ministérios, como mostra Pinheiro [1996]) e a corrupção (pois de 1988 a 1993 ocorreu danosa captura corrupta da Comissão Mista de Orçamento por um grupo de parlamentares). Uma comissão parlamentar de inquérito (CPI) foi instalada em outubro de 1993 para investigar o enriquecimento ilícito de alguns integrantes da Comissão Mista de Orçamento. Com duração de três meses, a CPI dos anos do orçamento investigou 43 parlamentares, dos quais 14 foram inocentados, investigações adicionais foram sugeridas para 11 e 18 tiveram a cassação recomendada. Quatro parlamentares renunciaram e seis foram cassados.

Em janeiro de 1994, o relatório final da CPI do Orçamento sugeriu 23 mudanças referentes ao processo orçamentário. Na mesma época, o governo federal preparou e implementou diversas medidas macroeconômicas com o intuito de acabar com a hiperinflação no Brasil, especialmente o Plano Real em julho de

---

<sup>6</sup> Esta citação se sustenta mesmo em anos mais recentes, não considerados no livro de Figueiredo e Limongi (2008). De acordo com Perezino (2008), a execução das emendas individuais dos partidos pertencentes à base de sustentação do governo é, na média entre 2004 e 2007, 45% superior a dos partidos de oposição.

<sup>7</sup> Não se trata, aqui, do conceito de *critical junctures*, às vezes traduzido para o português como “momento crítico”. Quero apenas destacar a existência de alguns momentos nos quais reformas orçamentárias estiveram mais presentes na agenda pública e congressual. Para uma análise recente do conceito de *critical junctures*, ver Capoccia e Kelemen (2007).

1994. O parecer preliminar do relator-geral do orçamento para 1994 – a peça legislativa mais relevante para o processo além da própria lei orçamentária –, deveria ter sido aprovado no fim de 1993, mas foi aprovado apenas no fim de agosto de 1994 devido à prioridade dada pelo governo às reformas macroeconômicas.

Em novembro de 1994, a Resolução 2/1994 foi aprovada às pressas para tratar das regras do orçamento do ano seguinte. Foi uma resolução de transição, cujo objetivo era assegurar as preferências do Executivo no processo orçamentário até Fernando Henrique Cardoso, ex-ministro da Fazenda, eleger-se presidente e seu Plano Real se consolidar. Quatro meses depois, os presidentes da Câmara dos Deputados e Senado Federal instalaram um grupo de trabalho para rever as regras orçamentárias, liderado pelo senador José Fogaça (PMDB). A resolução congressional proposta por este grupo foi aprovada em setembro de 1995, a tempo de regulamentar o processo que resultou no orçamento para 1996. Há grande consenso na literatura de que esta Resolução 2/1995 resultou da CPI (BARBOSA 2006, p.58; VIEIRA 2008, p.16; FIGUEIREDO e LIMONGI 2008, p.49).

Quase dez anos depois, em março de 2005, um ofício do deputado federal Paulo Bernardo (então presidente da Comissão Mista de Orçamento) enviado para os presidentes da Câmara dos Deputados e Senado Federal tratava de diversos temas relativos à reforma orçamentária. Bernardo diagnosticou um “distanciamento da execução orçamentária em relação à autorização legislativa expressa na lei orçamentária, dada a idéia de que o orçamento aprovado tem caráter autorizativo” e um “contingenciamento discricionário da execução orçamentária”. A partir deste ofício, uma comissão de deputados e senadores foi encarregada de organizar reuniões com membros do Executivo e parlamentares em geral sobre diversos itens da reforma orçamentária. Esta comissão não teve sucesso em formar consenso em torno de uma proposta de mudança de regras orçamentárias, apesar do aparente esforço do relator Ricardo Barros (PP, oposição).

O período crítico de 2005-2006, iniciado com a instalação desta comissão relatada por Barros, terminou com a aprovação da Resolução 1/2006 em novembro daquele ano, graças à perseverança desse deputado. O próprio Barros (2007, p.12-14) relata sua estratégia: “Travei uma batalha para que o projeto fosse apreciado no Congresso. Como principal arma, eu me vali da obstrução, que me era facultada, como a qualquer congressista, pelo artigo 28 do Regimento Comum, que exige o quórum mínimo de um sexto dos parlamentares de cada Casa durante o transcurso das sessões do Congresso. A obstrução teve início na votação do Orçamento de 2006 e a verdade é que sempre tive o apoio de todos, inclusive do presidente do Senado, Renan Calheiros, que nunca se furtou aos elogios ao projeto de Resolução, mas era difícilimo ver a matéria ser votada porque tais alterações contrariavam os mais diversos interesses. (...) Em novembro de 2006, foi convocada uma sessão

para votar créditos que permitiriam o aumento do poder Judiciário, TCU e Ministério Público. A pressão era enorme, mas mantivemos a obstrução. Nos dias subseqüentes, recebi mais de 3.500 e-mails dos servidores e sindicatos envolvidos reclamando da obstrução. Desta vez não cedi aos apelos sob o compromisso de que a resolução seria votada antes do projeto de lei orçamentária para 2007, o que finalmente aconteceu em 28 de novembro de 2006”.

É bastante plausível que o insucesso de Barros teria ocorrido também no fim de 2006 se não fosse a instalação da CPI das Ambulâncias/Sanguessugas em junho daquele ano, investigando a corrupção descentralizada no processo orçamentário, envolvendo ao menos 72 parlamentares. O relatório final da CPI foi publicado em agosto de 2006. Isto colocou o tema “processo orçamentário” novamente na mídia e ajudou a impedir que o Executivo e demais parlamentares freassem as mudanças propostas na resolução de Ricardo Barros.

Entre 1988 e 2008, onze decisões foram tomadas – algumas delas em mais de um momento – sobre a organização da etapa legislativa do processo orçamentário. Quatro das sete decisões sobre emendamento orçamentário tiveram alguma associação com escândalos de corrupção, algo que também afetou três das quatro decisões sobre a organização da Comissão Mista de Orçamento (ver Tabelas 3 e 4).

**Tabela 3**  
**Corrupção e escolhas sobre emendamento orçamentário, 1988-2008**

	<b>Caso associado à corrupção?</b>	<b>Associado à corrupção dos anões?</b>	<b>Associado à corrupção dos sanguessugas?</b>
<b>Número de emendas individuais</b>	Sim	Sim	Sim
<b>Natureza de emendas individuais</b>	Sim	Sim	Sim
<b>Número e atores: emendas de bancada estadual</b>	Sim	Não	Sim
<b>Número e atores: emendas de comissão</b>	Não	Não	Não
<b>Valor de emendas coletivas</b>	Não	Não	Não
<b>Natureza de emendas coletivas: emendas de bancada estadual</b>	Sim	Não	Sim
<b>Natureza de emendas coletivas: emendas de comissão</b>	Não	Não	Não

**Tabela 4**  
**Corrupção e escolhas sobre a organização da Comissão Mista de Orçamento, 1988-2008**

	<b>Caso pode ser associado à corrupção?</b>	<b>Associado à corrupção dos anões?</b>	<b>Associado à corrupção dos sanguessugas?</b>
<b>Poder de Relator-Geral para emendar orçamento</b>	Sim, sobretudo em 1995	Sim	Não
<b>Poder de Relator-Geral para estimar receita</b>	Sim, sobretudo em 1995	Sim	Não
<b>CMO como responsável pelo orçamento</b>	Sim, muito, mas apenas em 1995	Sim	Não
<b>CMO e relação interna entre Relator-Geral e Relatores Setoriais</b>	Não	Não	Não

#### **A prerrogativa de emendamento do Relator-Geral da CMO**

Esta seção trata de um caso em que a publicização de escândalos de corrupção no orçamento foi crucial para a mudança institucional: o poder do relator-geral da Comissão Mista de Orçamento para emendar o orçamento. Também analisado um caso em que a corrupção importou pouco para o processo de mudança: a relação do relator-geral do processo orçamentário com os relatores setoriais. Ambas as mudanças estão, em seguida, associadas à tipologia de Johnston (2005), especialmente no que se refere às expectativas do autor sobre mudança institucional.

As emendas de relator-geral foram, no período dos “anões do orçamento”, um dos pilares do esquema de corrupção organizado por esses parlamentares. O ex-deputado federal João Alves de Almeida (PPR) acumulou, ilegalmente, US\$ 30,5 milhões entre 1989 e 1992. Junto com outros parlamentares de baixa estatura, Alves controlou a Comissão Mista de Orçamento nesse período, tendo sido relator-geral da lei orçamentária em 1990, e muito influente mesmo sem ocupar esse posto. Foi, sem dúvida, o líder dos “anões do Orçamento”.

João Alves, em diversos cargos importantes na Comissão Mista do Orçamento, “passou a decidir a inclusão de novas despesas no orçamento: construção de pontes, escolas, hospitais, verbas para programas sociais, recursos para grandes obras. Além disso, poderia incluir em seu relatório o aumento da dotação em despesas já previstas no projeto do Executivo. O deputado tornou-se

dono de um concorrido balcão, freqüentado por políticos e empreiteiras” (KRIEGER et al, 1994, p.26). Conforme o próprio parlamentar afirmou em depoimento à CPI, “o dinheiro do orçamento só saía se alguém descontingenciasse, e José Carlos Alves dos Santos, como Diretor do Orçamento no Executivo, era o intermediário” (Congresso Nacional, 1994a, p.4). Afirmou também que José Carlos Alves dos Santos disse que recebia pedidos de parlamentares e de prefeitos que solicitavam o descontingenciamento de recursos destinados às suas respectivas regiões. Conhecia também empresas particulares, através de comentários de parlamentares, que agilizavam a liberação de verbas e cobravam comissões que variavam de 5% a 15%.

Um dos principais recursos utilizados por Alves era a prerrogativa de propor emendas como relator-geral. Um exemplo é a emenda 955-6 de 1990 (CONGRESSO NACIONAL, 1990, p.3465). Foi aprovada como emenda de relator-geral “face à importância do subprojeto”. Trata de infraestrutura urbana em Lauro de Freitas, município baiano. A emenda está no item “investimentos” do Ministério da Ação Social, um dos notoriamente corruptos da época (KRIEGER et al, 1994, p.109). O objetivo é “promover a recuperação e expansão da infra-estrutura básica de centros urbanos”. Não há como provar que esta emenda, especificamente, foi utilizada para fins corruptos. Serve apenas para ilustrar a lógica da autonomia do relator-geral para incluir projetos – ligados ou não a atos corruptos – sem a concordância de outros parlamentares.

O número de emendas de relator-geral oscilava bastante ano a ano – em 1988<sup>8</sup>, 301; em 1993, 609 (CONGRESSO NACIONAL, 1993, p. 19-30) - e a natureza desse tipo de emenda começou a mudar em 1994. Naquele ano, de acordo com o colegiado que atuou como “relator-geral”, as emendas de relator foram propostas “com vistas ao aperfeiçoamento e adequação da lei orçamentária, para aqueles casos em que as indicações recaíram sobre ações não perfeitamente contempladas por emendas existentes” (CONGRESSO NACIONAL, 1994b).

O uso da emenda de relator-geral foi alterado no período de 1995 a 2006, quando essas emendas passaram a atender demandas dispersas de parlamentares e bancadas estaduais. Em outras palavras, o relator-geral deixou de utilizar essas emendas para atingir objetivos próprios e passou a usá-las para equacionar as pressões inerentes a este poderoso cargo na Comissão Mista de Orçamento. O artigo 23 da Resolução 2/1995 proíbe as emendas de relator-geral de incluírem subprojetos novos à lei orçamentária. Não obstante, o relator-geral por vezes adota maneiras informais de atender aos pedidos de parlamentares e bancadas. Um exemplo é descrito por Sanches (1998, p.9-10): “As ‘Indicações de Bancada para Emendas de Relator’, instituídas pelo Parecer Preliminar de 1996 e mantidas no

---

<sup>8</sup> Pesquisa do autor no Arquivo do Senado Federal, Brasília, 21/5/2008.

Parecer Preliminar de 1997, contornam as restrições às emendas de Relator-Geral, São uma forma de violação aos limites quantitativos fixados pela Resolução nº 2/95-CN para as emendas de bancada estadual. Em 1997, foram apresentadas cerca de 200 emendas de Relator-Geral, das quais pelo menos 25% relativas à criação de novos subprojetos e subatividades”.

Longe de significar atos unilaterais do relator-geral, as emendas de relator nos últimos anos têm sido um modo de atender às muitas demandas de parlamentares que não conseguiram influenciar o orçamento o suficiente a partir de suas emendas individuais e coletivas. Em 2007, por exemplo, o relator-geral incluiu um anexo de “metas e prioridades” que não constava da proposta enviada pelo Executivo. Uma notícia da época relata que “o anexo prevê gastos de R\$ 534 milhões em obras que atenderão as bases eleitorais dos parlamentares. O valor entrou sob a denominação de "emendas do relator-geral". O deputado João Leão (PP) confirmou que a maioria das emendas do anexo veio de membros da comissão. São deputados que há anos integram a comissão e passaram a exigir do relator-geral mais espaços para verbas para seus projetos. Para autorizar o relator, a comissão fez novas concessões legais. Um parecer técnico da consultoria de Orçamento do Congresso havia advertido, em outubro de 2007, que o relator não tinha poderes para apresentar tais emendas como se fossem suas. Mas esse inconveniente foi ignorado”<sup>9</sup>.

Vimos acima como o poder do relator-geral para emendar o orçamento foi usado de modo diferente no período dominado pelos “anões do orçamento” (1988-1993) e no período em que a coalizão liderada pelo Executivo controlou o processo orçamentário (1994 em diante). Cabe agora analisar quais idéias sobre esta prerrogativa institucional circularam nos dois períodos críticos analisados, como e por quem elas foram defendidas, e por que foram adotadas ou não.

Até a Resolução 2/1994, utilizada apenas para regulamentar a tramitação do orçamento para 1995, as emendas de relator-geral não eram de modo algum limitadas. Para facilitar a vontade individual do legislador, por vezes corrupta, não havia nem mesmo a previsão de que essas emendas fossem publicadas para conhecimento dos outros parlamentares, assessores e demais interessados. A Resolução 2/1994 mostrou preocupação com esse ponto, ao exigir que “as emendas de Relator-Geral que venham a ser formuladas com vistas ao cumprimento de suas responsabilidades serão publicadas como parte do relatório, com indicação do proponente e dos respectivos fundamentos”.

Ainda durante o período crítico de 1994-1995, a assessoria técnica do Congresso Nacional sugeriu que o relator-geral se limitasse a “consolidar as propostas dos Relatores Setoriais, promover as correções que se fizerem

---

<sup>9</sup> “Contrabando no Orçamento dedica R\$ 534 milhões a emendas”, Rubens Valente, *Folha de S. Paulo*, 25/2/2008.

necessárias e eventuais ajustes em cumprimento do disposto no parecer preliminar, vedada a apresentação de emendas que contenham matéria nova” (grifo meu).

Ambas as sugestões foram incorporadas na Resolução 2/1995. É um exemplo de parlamentares da coalizão defendendo menos prerrogativas para o relator-geral do processo orçamentário. O impacto do escândalo dos “anões do orçamento” para a formação de preferências é explícito neste ponto. O *status quo* foi mantido, em seus termos básicos, pela Resolução 1/2001.

Em seu projeto de resolução de 2005, Barros propôs: “Os relatores somente poderão apresentar emendas à programação da despesa com a finalidade de: I) corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal; II) recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto; III) atender às especificações do parecer preliminar. É vedada a apresentação de emendas que tenham por objetivo a inclusão de subtítulos novos, bem como o acréscimo de valores a dotações constantes dos projetos”. Com modificações mínimas, a Resolução 1/2006 manteve a proposta de Barros. O resultado foi a diminuição da autonomia do relator-geral para emendar o orçamento, mais até do que em 1995.

Se escândalos de corrupção foram fundamentais para diminuir o poder do relator-geral para emendar o orçamento, vale lembrar que os interesses dos parlamentares expostos acima, com base em Schickler (2001), também ocupam papel central na definição de instituições orçamentárias.

### **Relação do Relator-Geral da CMO com relatores setoriais**

Considero agora um caso em que a corrupção teve papel secundário se comparado aos interesses relativos ao pertencimento à coalizão: a definição da relação do Relator-Geral com relatores setoriais da Comissão Mista de Orçamento.

As primeiras resoluções congressuais que trataram do processo orçamentário no período democrático – 1/1991, 1/1993 e 2/1995 – conferiam enormes prerrogativas ao relator-geral e pouquíssima relevância aos relatores setoriais. De acordo com a Resolução 1/1991, cabe ao relator-geral “adequar os pareceres setoriais aprovados, vedada qualquer modificação de parecer setorial, ressalvadas as alterações por ele propostas e aprovadas pelo Plenário da Comissão, bem como as decorrentes de destaques aprovados pela Comissão”. A Resolução 2/1995 manteve este desenho básico, com modificações mínimas. Na prática, isso dava ao relator-geral o poder para mudar os relatórios setoriais à vontade.

De acordo com assessores técnicos do processo orçamentário no Senado Federal, “depois da Resolução de 1995, se o relator-geral quisesse pegar os

relatórios setoriais, jogar no lixo e fazer tudo de novo, ele podia...”<sup>10</sup>. Não é de espantar, então, que os deputados federais Paulo Bernardo e Ricardo Barros tenham sugerido o fortalecimento das relatorias setoriais em relação ao Relator-Geral. Em março de 2005, Bernardo (PT, coalizão) sugeriu dar exclusividade ao acolhimento das despesas discricionárias pelas relatorias setoriais ou estabelecer limites e critérios à relatoria geral, no parecer preliminar, para remanejamento e cancelamentos na programação constantes dos relatórios setoriais.

Ricardo Barros foi um passo além. Sugeriu, também em março de 2005, na comissão criada para estudar reformas no processo orçamentário, dois pontos: i) vedação da possibilidade de o relator-geral alterar as dotações aprovadas nos relatórios setoriais, exceto para aumentar os seus valores e ii) definição, na resolução, dos percentuais da reestimativa de receita à disposição dos relatores setoriais e do relator-geral. Esse era o comportamento a esperar de Barros como membro da oposição.

Barros defendeu esses pontos para “terminar com o papel secundário das relatorias setoriais e a possibilidade de revisão, pela relatoria geral, sem critérios definidos, dos relatórios setoriais já aprovados” (CONGRESSO NACIONAL 2005, 31/3/2005, p.110-111). Afirmou, ainda, que “não podemos continuar repetindo o modelo atual, em que o relator setorial tem muito pouca importância no resultado final do que foi alocado, porque os valores que acabam ficando para o relator setorial são muito pequenos perto do conjunto das reestimativas feitas posteriormente à sua participação” (Congresso Nacional 2005, 24/5/2005, p. 252). Em seu projeto de resolução, Barros propôs, entre diversos outros pontos, que: i) os relatores setoriais utilizarão como fontes de recursos para atendimento de emendas coletivas de apropriação aquelas definidas no parecer preliminar; ii) o Relator-Geral poderá propor em seu relatório acréscimos e cancelamentos nos valores das emendas coletivas de apropriação aprovadas nos pareceres setoriais, utilizando como fontes de recursos aquelas definidas no parecer preliminar e iii) fosse vedado ao Relator-Geral propor a aprovação de emendas com parecer setorial pela rejeição.

A decisão final da Resolução 1/2006 resultou em vitória completa para Barros neste quesito. Suas três propostas foram aprovadas. Decidiu-se que “os recursos líquidos destinados ao atendimento de emendas coletivas de apropriação terão o seguinte destino, observada a vinculação de fontes: i) 25% para as emendas de Bancada Estadual; ii) 55% aos Relatores Setoriais, para as emendas de Bancada Estadual e as de Comissão; iii) 20% ao Relator-Geral, para alocação, entre as emendas de Bancada Estadual e de Comissão, sendo que o Relator-Geral assegurará que o montante de recursos destinado ao atendimento de emendas de Comissão não seja inferior a 15 % do total dos recursos líquidos”. Assim, a

---

<sup>10</sup> Entrevista com os consultores de Orçamento Carlos Marshall e Fernando Ramalho Bittencourt, Senado Federal, Maio/2008.

resolução assegura que uma parcela dos recursos será decidida de modo autônomo pelos relatores setoriais.

Barros comemorou, mais tarde, afirmando que “esta decisão eliminará a distorção repetida em muitos relatórios, em que o Relator-Geral aplicava em média 74% dos recursos decorrentes de sucessivas reavaliações de receita. De 2002 a 2007, a maior participação do Relator-Geral foi de 80,68% em 2003 e a menor foi em 2007, com 62,37%. A partir desta nova resolução, caberá ao Relator-Geral 20% dos recursos”<sup>11</sup> (BARROS 2007, p.27).

Entre 1988 e 2008, onze decisões foram tomadas – algumas delas em mais de um momento – sobre a organização da etapa legislativa do processo orçamentário. Quatro das sete decisões sobre emendamento orçamentário tiveram alguma associação com escândalos de corrupção, algo que também afetou três das quatro decisões sobre a organização da Comissão Mista de Orçamento<sup>12</sup> (ver Tabelas 2 e 3).

Algumas dessas decisões – especialmente com relação à prerrogativa de emendamento do relator-geral, a criação das emendas coletivas e a progressiva limitação de valor das emendas individuais – contribuíram para mudar a caracterização e efeitos da corrupção no processo orçamentário brasileiro. É importante retomar aqui a tipologia de Johnston (2005). Para ele, um dos tipos de corrupção é relacionado à “influência do mercado” e envolve esforço por parte de interesses privados (empresas, geralmente) para obter acesso e influência dentro de processos políticos bem institucionalizados. É o tipo de corrupção mais característico de democracias desenvolvidas. Outro tipo é a corrupção de um “cartel de elite”. Ela ocorre dentro de, e ajuda a sustentar, redes de elites políticas, econômicas, burocráticas etc. Ajuda a manter a hegemonia dessas elites em um contexto de competição política crescente e instituições políticas moderadamente institucionalizadas.

As mudanças orçamentárias em 1995 e 2006 tornaram a corrupção no orçamento brasileiro mais semelhante à do tipo “influência de mercado” do que à do tipo “cartel de elite”. Este movimento não é o único possível: o México, por exemplo, foi do “cartel de elite” à corrupção dos “oligarcas e clãs” (JOHNSTON 2005, p.193). Mas é um movimento condizente com o que Johnston (2005, p. 216) afirma acontecer com países cuja burocracia está se tornando mais capacitada e autônoma, bem como tendo os padrões de competição política mais bem-ordenados e organizados de acordo com regras mais estáveis. Podemos

---

<sup>11</sup> Para mais detalhes sobre a decisão, ver Vieira (2008).

<sup>12</sup> Outras instituições foram afetadas indiretamente pelo escândalos dos “anões do orçamento”, mais notadamente o sistema de controle interno do Executivo (OLIVIERI, 2010) e o Tribunal de Contas da União (SPECK, 2000).

argumentar que foi este o caso do Brasil nos anos noventa e que as reformas nas instituições orçamentárias refletem essa mudança de padrão.

### **Considerações finais**

Este texto associou corrupção à centralização de instituições orçamentárias e fiscais. Isto é condizente com os achados de alguns estudos recentes sobre corrupção, segundo os quais instituições descentralizadas levam a menos corrupção (FISMAN e GATTI 2002; FAN et al, 2009). Este artigo mostrou também que os escândalos de corrupção podem, sob certas condições ressaltadas acima, resultar em mudanças institucionais que trazem mais *accountability* ao processo orçamentário.

O texto leva ainda, à reflexão sobre a volumosa literatura que associa bons resultados fiscais à centralização do processo orçamentário (ALESINA e PEROTTI, 1999; VON HAGEN, 2005), especialmente em sua etapa legislativa (CRAIN e MURIS, 1995; HELLER, 1997). Caso o processo seja centralizado, mas, ao mesmo tempo, a aplicação das regras formais seja falha e regras informais sejam bastante utilizadas pelos atores envolvidos no orçamento, como foi o caso do Brasil no período dos “anões do orçamento”, esta centralização pode ter efeitos inesperados e perversos.

### **Referências Bibliográficas**

- ABRAMO, C. W. “Percepções pantanosas: a dificuldade de medir a corrupção”, *Novos Estudos Cebrap*, n.3, p.33-37, 2005.
- ALESINA, A. & PEROTTI, R. “Budget Deficits and Budget Institutions”, In: POTERBA, J. & VON HAGEN, J. (Eds.) *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: University of Chicago Press, 1999.
- BARBOSA, L. B. *As prioridades fixadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias para a Administração Pública Federal importam?* Dissertação (mestrado em Ciência Política), Universidade de Brasília, 2006.
- BARDHAN, P. “Corruption and development: a review of issues”, *Journal of Economic Literature*, v.35, p. 1320-1346, 1997.
- BARROS, R. *De olho no dinheiro do Brasil*. Brasília: Editora 24x7 Cultural, 2007.

- CAPOCCIA, G. & DANIEL, R. "The study of critical junctures: theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism", *World Politics*, v.59, p.341-369, 2007.
- CARVALHO, N. R. *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2003.
- CHANG, E. "Electoral Incentives for Political Corruption under Open-List Proportional Representation", *Journal of Politics*, v.67, n. 3, p.716-730, 2005.
- CHANG, E. & GOLDEN, M. "Electoral Systems, District Magnitude and Corruption", *British Journal of Political Science*, v. 37, n. 1, p.115-37, 2007.
- CONGRESSO NACIONAL. Comissão Mista de Orçamento. Relação Geral dos Pareceres: Emendas Aprovadas. Brasília: Congresso Nacional, 13/12/1990.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Sistema de Informações Orçamentárias. Relatório de Emendas Aprovadas. Brasília, Congresso Nacional, 26/3/1993.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Parecer Preliminar de 1994. Parecer Final da Comissão Mista de Orçamento sobre o Projeto de Lei n. 3 de 1994 (CN) de iniciativa do Poder Executivo que "estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 1995". Autores: Gilberto Miranda e diversos relatores-adjuntos, que são: senador Carlos Patrocínio; deputado João Faustino; deputado Roberto Balestra; deputado Vadão Gomes; deputado João Almeida; deputado Oswaldo Coelho; senador Ronan Tito. Brasília, Congresso Nacional, 1994b.
- \_\_\_\_\_. Relatório da CPI do Orçamento. Brasília, Congresso Nacional, 1994a, volume II, depoimento tomado em 22/10/1993.
- \_\_\_\_\_. Notas taquigráficas da Comissão Mista destinada a propor a reestruturação do processo orçamentário. Brasília, Congresso Nacional, 2005, mimeo, 282 pgs.
- \_\_\_\_\_. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito "das Ambulâncias". *Relatório dos trabalhos da CPMI das Ambulâncias*. Brasília: Congresso Nacional, Agosto de 2006.
- CRAIN, W. M. & MURIS, T. J. "Legislative organization of fiscal policy", *Journal of Law and Economics*, v. 38, p.311-333, n.2, 1995.
- FAN, S. C.; LIN, C.; TREISMAN, D. "Political decentralization and corruption: Evidence from around the world", *Journal of Public Economics*, v. 93, p.14-34, n. 1-2, 2009.
- FIGUEIREDO, A. & LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

\_\_\_\_\_. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2008.

FISMAN, R. & GATTI, R. "Decentralization and corruption: evidence across countries", *Journal of Public Economics*, v. 83, n. 3, 2002, p.325-345.

FISMAN, R. & M, E. *Economic gangsters: corruption, violence, and the poverty of nations*. Princeton: Princeton University Press, 2008.

FRIED, B. J; LAGUNES, P. & VENKATARAMANI, A. "Corruption and inequality at the cross road: a Multimethod Study of Bribery and Discrimination in Latin America", *Latin American Research Review*, v. 45, n. 1, 2010, p.76-97.

GAMBETTA, D. "Corruption: an analytical map", In: KREIKE, E. & JORDAN, W. C. (eds.) *Corrupt Histories*. New York: University of Rochester Press, 2004.

GERRING, J. & THACKER, S. "Political institutions and corruption: the role of unitarism and parliamentarism", *British Journal of Political Science*, v.34, p. 295-330, 2004.

GLAESER, E. & GOLDIN, C. "Corruption and Reform: An Introduction", In: GLAESER, E. & GOLDIN, C. (eds.) *Corruption and Reform: Lessons from America's Economic History*. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

GOLDEN, M. "Electoral connections: the effects of the personal vote on political patronage, bureaucracy and legislation in postwar Italy", *British Journal of Political Science*, v.33, n. 2, p. 189-212, 2003.

GOLDEN, M. & PICCI, L. "Proposal for a New Measure of Corruption, Illustrated with Italian Data", *Economics & Politics*, v. 17, n. 1, p.37-75, 2005.

HELLER, W. B. "Bicameralism and budget deficits: the effect of parliamentary structure on government spending", *Legislative Studies Quarterly*, v.22, n.4, p. 485-516, 1997.

HUBER, J. & SHIPAN, C. *Deliberate Discretion? The institutional foundations of bureaucratic autonomy*. New York: Cambridge University Press, 2002.

HUNTER, W. "The Partido dos Trabalhadores: Still a Party of the Left?", In: KINGSTONE, P. R. & POWER, T. (eds.) *Democratic Brazil Revisited*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, p. 15-32, 2008.

ISAKSEN, J. *The budget process and corruption*. Bergen: Chr. Michelsen Institute. U4 Issue 3, 2005.

JOHNSTON, M. *Syndromes of corruption: wealth, power, and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

KLITGAARD, Robert. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press, 1988.

KRIEGER, G. RODRIGUES, F. & BONASSA, E. *Os donos do Congresso*. São Paulo: Ática, 1994.

KUNICOVÁ, J. & ROSE-ACKERMAN, S. "Electoral rules and constitutional structures as constraints on corruption", *British Journal of Political Science*, v.35, n. 4, p.573-606, 2005.

LAMBSDORFF, J. G. *The institutional economics of corruption and reform: theory, evidence, and policy*. New York: Cambridge University Press, 2007.

MÉNDEZ, F. & SEPÚLVEDA, F. "What do we talk about when we talk about corruption", *Journal of Law, Economics, and Organization*, 2009, forthcoming.

NYE, J. S. "Corruption and political development: a cost-benefit analysis", *American Political Science Review*, v.61, p.417-427, n. 2, 1967.

OLIVIERI, C. "Monitoramento das políticas públicas e controle da burocracia: o sistema de controle interno do Executivo federal brasileiro", In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. & PACHECO, R. (Orgs.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010, p. 149-180.

PEREIRA, C. & RENNÓ, L. "Successful reelection strategies in Brazil: the electoral impact of distinct institutional incentives", *Electoral Studies*, v. 22, p. 425-448, 2003.

PEREZINO, L. F. M. *A preponderância do Poder Executivo no processo orçamentário*. Brasília: Senado Federal/Unilegis, 2008.

PINHEIRO, V. C. "Inflação, poder e processo orçamentário no Brasil", *Revista do Serviço Público*, v. 120, n.1, p. 141-164, 1996.

ROSE-ACKERMAN, S. (Ed.) *International Handbook on the Economics of Corruption*. Massachussets: Edward Elgar, 2006.

\_\_\_\_\_. *Corruption and government: causes, consequences, and reform*. New York: Cambridge University Press, 1999.

SANCHES, O. "A atuação do poder legislativo no orçamento: problemas e imperativos de um novo modelo", *Revista de Informação Legislativa*, v.35, n.138, 1998.

SCHICKLER, E. *Disjointed Pluralism: Institutional Innovation and the Development of the U.S. Congress*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

SHLEIFER, A. & VISHNY, R. "Corruption", *Quarterly Journal of Economics*, v.8, p.599-617, n.3, 1993.

SPECK, B. *Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União: o Papel da Instituição Superior de Controle Financeiro no Sistema Político-Administrativo do Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

TAYLOR, M. "Corruption, Accountability Reforms, and Democracy in Brazil", In: BLAKE, C. H. & MORRIS, S. D. *Corruption and Democracy in Latin America*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press, p. 150-168, 2009.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Global Corruption Report 2007: corruption in judicial systems*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

TREISMAN, D. "What Have We Learned About the Causes of Corruption From Ten Years of Cross-National Empirical Research?", *Annual Review of Political Science*, v. 10, p. 211-244, 2007.

VIEIRA, V. C. *As inovações no processo legislativo das leis orçamentárias à luz da Resolução 1/2006 do Congresso Nacional*. Monografia apresentada no curso de Especialização em Orçamento Público da Unilegis. Brasília, DF, 2008.

VON HAGEN, J. "Budgeting institutions and public spending", In: SHAH, A. (Ed.). *Fiscal Management*. Washington D.C: World Bank, p. 1-29, 2005.

---

Sérgio Praça – srpraca@uol.com

Recebido para publicação em dezembro de 2010.

Aprovado para publicação em março de 2011.

# *Participação política, efeitos e resultados em políticas públicas: notas crítico-analíticas*

---

---

**Alexander Cambraia N. Vaz**

Projeto Democracia Participativa  
Departamento de Ciência Política  
Universidade Federal de Minas Gerais

---

---

**Resumo:** O artigo oferece uma discussão e um modelo de análise sobre as potenciais influências da categoria “participação política” na distribuição de bens e serviços públicos em municípios brasileiros. Mais especificamente, coteja associações entre grau de participação em nível local e qualidade da oferta de tais equipamentos em áreas específicas, notadamente, saneamento, saúde e assistência social. Para isso, em oito municípios brasileiros são levantados aspectos gerenciais cruciais que, sugere-se, são passíveis de influência por políticas de cunho participativo.

**Palavras-chaves:** participação política; avaliação de políticas públicas; distribuição; teoria democrática; estudos de política local

**Abstract:** The paper discusses potential linkages between political participation and the distribution of public goods and services at the local level. It considers a relation between greater participation and a better performance on the offer of public goods by governments by analyzing variables associated to managerial aspects. The study was conducted in eight Brazilian cities.

**Keywords:** participation; public policies evaluation; distribution; democratic theory; local level studies

## **Introdução<sup>1</sup>**

Incitado, em grande medida, pela promulgação da Constituição de 1988, o fenômeno da institucionalização da participação política tem se diversificado e aumentado no Brasil, servindo de base e aporte ao desenvolvimento de literatura correlata na seara da teoria democrática contemporânea (AVRITZER, 2006; SANTOS, 1998; SANTOS e AVRITZER, 2003; COELHO e NOBRE, 2004). Grande parte dos estudos esteve voltada basicamente à investigação de fatores que condicionariam o funcionamento e o êxito de instituições participativas<sup>2</sup>, pressupondo, a partir disso, dada influência nas decisões tomadas por governos locais (VAZ, 2009, 2011; DAGNINO, 2002; FUNG & WRIGHT, 2003; TATAGIBA, 2004). Pouca atenção tem sido dedicada, todavia, aos efeitos *output* dessas instituições, isto é, *se, em que medida, em que sentido e sob quais condições* processos e decisões em políticas públicas podem factualmente ser influenciados por procedimentos dessa natureza (VAZ e PIRES, 2011).

Este artigo se insere nessa discussão, ainda que, com um objetivo mais modesto em relação à envergadura do desafio colocado. Pretende-se, com base na metodologia de *matched-pairs*<sup>3</sup>, somente cotejar potenciais associações entre algumas características de determinados municípios brasileiros no tocante a variáveis ligadas às categorias “participação política” e “gestão e administração pública”. Efetivamente, não se constitui como objetivo o estabelecimento factual de efeitos, impactos ou mesmo relações explícitas de causalidade entre as variáveis elencadas, mas, antes, demonstrar o comportamento de algumas variáveis de resultado em políticas públicas sob o controle de variáveis ligadas a características de participação política e a características de fundo contextual, socioeconômicas e demográficas.

O trabalho está organizado da seguinte forma. Na próxima seção, realiza-se discussão sobre o crescimento e a diversificação de políticas de participação social no Brasil, enfatizando-se, principalmente, sua presença em nível local como realidade inevitável para a gestão em políticas públicas. Em seguida, na terceira seção, discute-se alguns estudos que pretenderam avanços na análise dos efeitos destas políticas sobre a administração pública. A quarta seção explicita a metodologia de *matched-pairs* como uma alternativa analítica e mais uma via de estudos em relação a estes trabalhos. A quinta seção traz à baila e analisa, com

---

<sup>1</sup> Agradeço aos pareceristas da Revista OPINIÃO PÚBLICA pelos comentários à versão anterior deste artigo.

<sup>2</sup> Instituições que propiciam a participação da chamada sociedade civil nas decisões sobre políticas públicas (AVRITZER, 2002). Grosso modo, dois tipos mais conhecidos são os Conselhos Gestores (GOHN, 2001; COELHO, 2004) e o Orçamento Participativo (AVRITZER e NAVARRO, 2003; AVRITZER e VAZ, 2008).

<sup>3</sup> Consiste em uma técnica de controle de variáveis e análise (VAZ e PIRES, 2011) e será mais bem explicitada na seção correlata.

base neste referencial metodológico, dados empíricos ligados às temáticas da participação social, da gestão pública e de caráter contextual (político e socioeconômico) de oito municípios brasileiros, a saber, Vitória da Conquista, Ilhéus, Juiz de Fora, Uberlândia, São Leopoldo, Novo Hamburgo, Poços de Caldas e Montes Claros<sup>4</sup>. A última seção é dedicada às considerações finais.

### **Políticas participativas em voga**

Há pelo menos duas décadas, especialmente após a promulgação da Constituição de 1988, o fenômeno da participação política tem crescido e se diversificado no Brasil, especialmente ao nível municipal (TATAGIBA, 2004; GOHN, 2001; AVRITZER e NAVARRO, 2003; VAZ, 2009, 2011; DAGNINO, 2002; CUNHA, 2007). O país tem sido visto como “um laboratório de enormes dimensões” (LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, 2006:45) acerca da criação de instituições que operacionalizam a participação dos cidadãos, particularmente no desenho e implementação de políticas públicas em áreas e temática específicas (AVRITZER, 2006; SANTOS, 1998; SANTOS e AVRITZER, 2003; COELHO e NOBRE, 2004).

Pilar central desse fenômeno, a Carta de 1988 é resultado de um intenso processo de negociação entre grupos sociais diversos que atuaram sob um contexto político-econômico em plena transformação, contando com fenômenos como o fim da ditadura militar e o aumento das chances de organização de agrupamentos opositores, o estabelecimento de um sistema multipartidário e o fortalecimento de movimentos sociais de base, como o *Movimento Sanitarista* e a ação da Igreja Católica (SKIDMORE, 1999; MAINWARING, 1999; JACOBI, 1989). O documento previu algumas novidades na política brasileira, como a prerrogativa de descentralização política e a elevação dos municípios à categoria de entes federativos autônomos; a previsão, como direito coletivo, do acesso a bens e serviços em áreas temáticas específicas, como saúde, educação e assistência social (CUNHA, 2007); bem como, a previsão e incentivo à criação de canais institucionais que permitissem a participação dos cidadãos nos processos públicos de tomada de decisão especialmente nestas áreas<sup>5</sup> (TATAGIBA, 2004; GOHN, 2001).

---

<sup>4</sup> Os dados trabalhados têm caráter inédito, tendo sido coletados em pesquisas realizadas pelo “Projeto Democracia Participativa” (Prodep), centro de estudos acerca da participação política ligado ao Departamento de Ciência Política da UFMG. Para mais informações: <[www.democraciaparticipativa.org](http://www.democraciaparticipativa.org)>.

<sup>5</sup> Apenas como nota, pode-se dizer que as instituições políticas dos países da América Latina sempre foram pensadas tendo por base processos de institucionalização sócio-políticos oriundos dos países da Europa e da América do Norte (KOWARICK, 1975; SELEE E TULCHIN, 2004; OXHORN, 2004; LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, 2006). Em tempos mais recentes, entretanto, experiências específicas empreendidas na região latino-americana referentes notadamente à questão da *participação política* têm despertado atenção destes últimos atores, invertendo, de certa forma, o fluxo de aprendizado acerca da prática da democracia na modernidade, seja, *por exemplo*, numa perspectiva de “democratização da democracia” (SANTOS e AVRITZER, 2003), ou, ainda, em teorizações e análises acerca de uma

As instituições participativas, um dos formatos possíveis assumidos por políticas de cunho participativo<sup>6</sup>, sendo os casos mais famosos no Brasil os “Conselhos Gestores”, a experiência do “Orçamento Participativo” e as “Conferências temáticas”, têm sido, desde pelo menos o início da década de 90, amplamente disseminadas pelos municípios do país (GOHN, 2001; COELHO, 2004; AVRITZER e NAVARRO, 2003; AVRITZER e VAZ, 2008; CUNHA, 2007; AVRITZER, 2008; KECK, 1992; TATAGIBA, 2004; VAZ, 2011). A Tabela 1 fornece um panorama desse fenômeno para o caso dos Conselhos Gestores:

**Tabela 1**  
**Disseminação de conselhos nos municípios brasileiros, por área de atuação**

Área de atuação	2001	2002	2004	2005	2006	2008	2009
Saúde	98%	--	--	--	--	--	98%
Assistência Social	93%	--	--	--	--	--	--
Criança e Adolesc.	77%	82%	--	93%	83%	--	91%
Educação	73%	--	--	--	68%	--	71%
Emprego/Trabalho	34%	--	--	--	--	--	--
Turismo	22%	--	--	--	--	--	--
Cultura	13%	--	--	21%	17%	--	25%
Habitação	11%	--	14%	18%	--	31%	43%
Meio Ambiente	29%	34%	37%	--	--	48%	56%
Transporte	5%	--	--	--	--	6%	6%
Política Urbana	6%	--	--	13%	--	18%	--
Orçamento	5%	--	--	--	--	--	--
Segurança Pública	--	--	--	--	8%	--	10%
Defesa Civil	--	--	--	--	26%	--	--
Esporte	--	--	--	--	--	--	11%
Direitos da Mulher	--	--	--	--	--	--	11%
Idoso	--	--	--	--	--	--	36%
Juventude	--	--	--	--	--	--	5%
Direito das P.c/Def.	--	--	--	--	--	--	9%

Fonte: MUNIC 01-09, IBGE.

Nota: ‘--’ indica dados não disponíveis.

“reforma” que estaria em curso no tocante às suas bases (SANTOS, 1998; AVRITZER, 2000; HELD, 1995).

<sup>6</sup> É mister enfatizar que, além das instituições participativas, outros canais que propiciam a participação **direta** dos cidadãos nos processos de tomada de decisão política foram previstos como cláusulas de grande relevância na Constituição Nacional (BENEVIDES, 1991). Cláusulas que se consubstanciaram nos instrumentos previstos da *Iniciativa Popular de Lei* e nas consultas populares acerca de temáticas específicas em discussão no Parlamento – o caso do *Plebiscito* e do *Referendo*.

*Conselhos Gestores* são instituições compostas de forma **paritária** por membros do governo e da *sociedade civil* para deliberação sobre as bases e condições de políticas públicas específicas<sup>7</sup> – que variam desde a temática da saúde, de assistência social, criança e adolescente, até a de patrimônio público e cultural (WAMPLER e AVRITZER, 2004; TATAGIBA, 2004; GOHN, 2001; DAGNINO, 2002). A Tabela 1 mostra que ao longo pelo menos da última década, o percentual de Conselhos tem aumentado significativamente, sobretudo os casos das áreas da saúde e assistência social, que, segundo as estimativas, já contariam ambas com Conselhos em mais de 90% das localidades nacionais. Além disso, segundo Cunha (2004), somando-se todos os Conselhos atualmente existentes, é possível estimar que existam 1,5 milhão de pessoas atuando nestes espaços, número que, como já apontado por Avitzer (2007), supera a quantidade atual de vereadores. No caso do Orçamento Participativo (OP), estima-se uma quantidade de participantes acima de 200 mil pessoas (WAMPLER e AVRITZER, 2008).

Não é difícil perceber que as instituições participativas conformam realidade inevitável para formuladores de políticas públicas, de uma maneira geral. A importância desse fato reside no pressuposto de que a distribuição de serviços e recursos teria por base uma variável de considerável peso, que é a presença dos próprios “impactados” para concordar, discordar ou mesmo apresentar propostas determinadas. Assim, a hipótese implícita nesse tipo de análise é a de que municípios nos quais se observasse um maior grau de institucionalização da participação seriam mais propensos a políticas redistributivas e a medidas voltadas ao aprimoramento do governo local, uma vez que relações mais intensas ente governo e cidadãos constituiriam pressões importantes nessas direções (PIRES e VAZ, 2010).

Tal como afirmamos em outros trabalhos, é possível dividir em duas grandes fases os estudos até hoje empreendidos no país com relação ao fenômeno da participação política (VAZ, 2009; 2011). Em uma primeira fase, que poderia ser considera *laudatória*, os teóricos estudaram o fenômeno pela ótica das implicações do aumento e ampliação desta participação política para a dinâmica democrática. Nos últimos anos, a literatura tem focado sua atenção em fatores que influenciariam o funcionamento das instâncias de participação, pressupondo dada relação entre seu adequado funcionamento e o grau de influência nas ações e tomadas de decisão do Estado<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> A consolidação dos Conselhos enquanto esferas de interlocução concretizou-se na busca de um padrão de relacionamento entre governo e atores sociais que promovesse a *partilha efetiva de autoridade* entre ambos (TATAGIBA, 2002). Há três Conselhos Gestores específicos cuja presença é obrigatória para o repasse de verbas do Governo Federal referente à política pública à qual eles se ligam. São eles, o da Saúde, o da Assistência Social e o de Direitos da Criança e Adolescente (GOHN, 2001).

<sup>8</sup> Diversas variáveis têm sido levantadas nessa linha. Wampler e Avritzer (2004), por exemplo, chamam atenção para a influência que o tipo de partido político ou coalizão pode ter no próprio funcionamento destes espaços de acordo com o grau de importância que dão à sua presença; Avritzer (2002), assim

Muito embora as pesquisas realizadas tenham contribuído para o avanço do próprio entendimento do papel das instituições participativas, estudos que tenham por foco a análise oposta, isto é, os efeitos do funcionamento das instituições participativas sobre a administração pública ainda são raros. Trabalhando nessa linha, alguns pesquisadores já pretenderam alguns avanços, tentando, de uma forma geral, entender os impactos distributivos efetivos ocorridos nos índices de vulnerabilidade e priorização de investimentos. A próxima seção se ocupa exatamente destes estudos.

### **Analisando o papel da participação**

Algumas tentativas de associação entre a presença de instituições participativas e os resultados de políticas públicas em áreas diversas têm sido empreendidas recentemente na seara da literatura sobre participação social. O método base tem consistido na adoção de um conjunto de proposições que operacionalizam, de diferentes maneiras, a configuração dessas instituições como variável independente, as dimensões potenciais de impacto de suas ações e, por fim, técnicas específicas capazes de combinar essas duas variáveis sob uma perspectiva de causalidade (PIRES e VAZ, 2010).

Avritzer e Pires (2004), por exemplo, fizeram um estudo da utilização de elementos objetivos como aporte para definições orçamentárias em Belo Horizonte no âmbito do OP. Os autores mostraram que a adoção do chamado IQVU, Índice de Qualidade de Vida Urbana, serviu como ferramental importante para conferir suporte às decisões tomadas nas assembléias do programa, principalmente na perspectiva de distribuição espacial das demandas apresentadas num contexto de restrições financeiras.

Trabalhando na mesma chave de análise, Boulding e Wampler (2009) tentam estabelecer uma ligação entre existência do programa OP e melhoria do bem-estar local. As variáveis que operacionalizam o conceito de bem-estar – e que, neste sentido, são definidas como dependentes – são o IDH-M (e suas variações próprias: longevidade, renda e educação) e o índice de Gini. O OP é tomado como variável independente e dicotômica. São selecionadas outras variáveis que, teoricamente, teriam potencial explicativo sobre os resultados, em especial, a orientação ideológica do partido político no poder, a presença do PT, a região, o

---

como Putnam (2002), atenta para o perfil associativo dos municípios, ou sua densidade associativa; uma variável também importante, que é a de desenho, ou formato institucional, tem sido também analisada (FUNG, 2004; LUCHMANN, 2002a; TATAGIBA, 2004); Faria (2005) ressalta a importância da presença e o engajamento do gestor. Particularmente importante para este trabalho, vale trazer à baila a perspectiva de Avritzer e Navarro (2003) e Graziela e Ribeiro (2003), ao quais atentam para a *capacidade administrativa* e *capacidade financeira* para o adequado funcionamento e mesmo existência de instâncias participativas.

nível presente de desenvolvimento municipal e o orçamento per capita local. Lidando com dados de 1989-2000 e através da utilização de regressões, os autores concluem que, no geral, o peso relativo do OP para explicar melhorias no bem-estar é estatisticamente baixo e tem relação maior, no caso de disponibilidade de recursos no município (nos municípios com mais recursos, os resultados tendem a ser mais visíveis).

Zamboni (2007) também trabalha com o Orçamento Participativo como variável independente para avaliação de resultados e impactos, adotando a metodologia de comparação de pares. O autor lida especificamente com variáveis ligadas a uma concepção de corrupção no trato com o serviço público, baseando-se em dados de auditorias realizadas pela Controladoria-Geral da União em municípios brasileiros. Ele seleciona municípios semelhantes para alguns prospectos específicos, como renda per capita, população – dentre outros – e filtra aqueles com e sem OP. Sua análise comparativa revelou que os municípios com OP foram aqueles que, em sua maioria, tiveram menos indícios de práticas graves de corrupção.

Na cidade de Porto Alegre, Marquetti (2003; 2005) demonstrou que o percentual de investimentos públicos tende a aumentar à medida que se observa um maior grau de pobreza nas regiões da cidade.

Em Marquetti, Campos e Pires (2008), observamos uma série de estudos de caso de experiências de participação e seus respectivos impactos em áreas específicas. Diversos municípios são tomados como objeto de estudo em análises que lidam, em sua maioria, com o OP como objeto e investigam sua capacidade redistributiva, tomando-o, no geral, como variável independente e com significativo poder preditivo/explicativo de variações de resultados em temáticas determinadas, como a fiscal e a social.

A análise deste conjunto de estudos, que toma por objetivo o estabelecimento de uma associação entre políticas participativas e resultados em políticas públicas, incita pelo menos duas conclusões. Em primeiro lugar, estes estudos caracterizam-se por um alto grau de especialização do objeto de estudo. Este breve apanhado já foi capaz de sugerir uma concentração em um tipo específico de instituição participativa, notadamente o OP. Em segundo lugar, é possível notar uma preferência pela metodologia de estudos de caso do que por um método de cunho comparativo. Singular nesse entremeio, e compreendida como técnica alternativa cujas bases conseguem lidar diferentemente com estes elementos, potencializando diferentes tipos de análises nesse sentido, o método *matched-pairs*, ou análise de pares contra-factuais, tem sido cada vez mais trazido à baila por pesquisadores que trabalham na linha de aferição de resultados de instituições participativas. A próxima seção busca explicitá-lo.

## **Participação e políticas públicas: resultados**

A análise de pares contra-factuais pretende a comparação de municípios com características socioeconômicas e socio-demográficas semelhantes com fins de verificação de variabilidade de outras dimensões de interesse, como no caso de indicadores de oferta de serviços em áreas específicas (ZAMBONI, 2007). É um método que estabelece, portanto, variáveis de controle específicas e possibilita investigar a variação de diversos fatores para os casos em análise e atribuí-las, em alguma medida, ao comportamento das primeiras.

Tal como pontuado em Vaz e Pires (2011):

“trata-se de um procedimento que considera uma variável de interesse  $Y$  e uma intervenção ou tratamento  $W$ .  $W$  pode assumir valores 0 ou 1, mas nunca ambos. Zero indica a ausência do tratamento, em nosso caso a ausência (ou insuficiência) de instituições participativas. Portanto,  $Y_i = Y_i(W_i)$  será o resultado de uma variável de interesse (por exemplo, qualidade da gestão ou investimentos em saúde, etc.) quando a variável de tratamento esteja presente ou não em um dado município  $i$ . A questão central, então, se torna a diferença entre  $Y_i(1)$  e  $Y_i(0)$ . Entretanto, para um município com o tratamento, apenas  $Y_i(1)$  é observável, enquanto que o resultado contrafactual - por exemplo, investimento em saúde - na ausência do tratamento para o mesmo município  $Y_i(0)$  não é observável e, por isso, precisa ser estimado utilizando-se os resultados observados em um município muito semelhante não submetido ao tratamento. Partindo do princípio de que a única diferença relevante entre os municípios é a sua condição em relação à ausência e presença do tratamento - isto é, ausência ou presença (ou qualidade) de instituições participativas -, quaisquer diferenças entre os resultados e o desempenho observado entre os municípios pode ser associado à operação de instituições participativas” (VAZ e PIRES, 2011:4 - no prelo).

Recentemente, alguns pesquisadores têm utilizado a técnica com fins de verificar variabilidades em termos de participação política em municípios diversos do Brasil. Baiocchi et al (2006), por exemplo, empreendem um estudo sobre o OP e seus possíveis impactos distributivos em municípios brasileiros. Trabalhando com dados de 1991-2000, os autores tomam o programa como variável *dummy* e realizam uma análise comparativa direta entre municípios com e sem OP. Isto é, são selecionadas cidades dotadas de resultados semelhantes para algumas variáveis ditas de controle, como tamanho populacional, renda per capita e

orçamento municipal e realiza-se uma análise comparativa de alguns indicadores de resultado em áreas específicas, como as fiscal/tributária e social. O OP, assim, é tomado como variável independente, mas seu peso para a melhoria de indicadores de resultado é mensurado basicamente a partir de casos nos quais o programa não está presente.

Trabalhando com a técnica, vale a pena mencionar o trabalho de Pires e Tomás (2007), que adotam a metodologia de pares para análise de efetividade de instâncias participativas, mas ampliando o objeto de pesquisa. Os autores tomam por unidade de análise a presença de um conjunto de instituições participativas, composto pelo OP, Conselhos gestores e outras. A esse conjunto é dado o caráter de variável independente e, ao tomá-lo por base, os autores empreendem uma comparação de pares de municípios, selecionados de acordo com variáveis de controle específicas, como o tamanho populacional, a renda per capita, os níveis de associativismo, entre outras, para resultados específicos de indicadores das áreas de arrecadação tributária e dispêndios em serviços públicos, como saúde, educação e assistência social. Os resultados encontrados para os casos estudados sugeriram uma correlação positiva entre presença de instituições participativas e melhoramento destes indicadores.

Na mesma linha, Pires e Vaz (2010) empreendem uma análise sistemática de uma amostra de municípios brasileiros, comparando variações no número de instituições participativas e resultados para alguns indicadores de cunho fiscal, administrativo e social. Os autores elaboram uma proposta de índice que tenta medir variações no grau de presença dessas instituições em determinado município, chamado de Índice Municipal de Institucionalização da Participação (IMIP).

A observação destes estudos permite concluir determinado avanço na análise da associação entre instituições participativas e resultados de políticas públicas, especialmente no tocante a técnica de pares. Pelo que se percebe, a utilização dessa metodologia permite um referencial claro de comparabilidade entre casos diferenciados, controlados por determinados fatores elencados como relevantes. Além disso, dentre os próprios estudos que utilizam a técnica, existe uma preocupação em diversificar, também, os objetos de investigação, sendo, no caso, as instituições participativas. Isso é particularmente verdadeiro para os dois últimos trabalhos recuperados. O que se percebe, no geral, assim, é que a utilização da técnica de pares implica uma diferenciação em relação às técnicas anteriores no tocante, principalmente, à diversificação dos objetos e casos sob investigação, bem como quanto ao controle empreendido para estabelecimento de comparações.

### **Desenvolvendo a análise: a participação em foco**

Com base no exposto, fica claro que a utilização de uma metodologia tal qual a de pares-contrafactuais pode ensejar contribuições relevantes na temática da participação política, notadamente na sua relação com resultados apresentados por políticas públicas específicas. Face às dificuldades impostas pelo próprio objetivo dos estudos, bem como no que concerne ao estabelecimento de relações de causalidade ou mesmo de associação entre variáveis nas ciências sociais de uma forma geral, o *matched-pairs* revela-se uma alternativa plausível, principalmente em função das características mencionadas na última seção.

Tal constatação sugere que vale a pena utilizar essa técnica para cotejar os objetivos desse trabalho, especialmente em função do número, diversidade e tipos de casos sob análise, seja no tocante às cidades, seja no tocante à operacionalização da categoria “participação política”. Com vistas a tal tarefa, algumas características importantes da metodologia devem ser analisadas e levadas em consideração.

O primeiro pressuposto concerne ao Estado ou região de origem das cidades. Deve-se priorizar a escolha de casos que comunguem essa primeira característica, porque estudos anteriores, como em Avritzer (2007), já demonstraram que há uma relevante variabilidade, por exemplo, no grau de associativismo entre os Estados e entre regiões, como nos casos do Estado do Rio Grande do Sul e da região Nordeste. Assim, ao se escolher casos pertencentes a Estados e regiões iguais, poder-se-á atribuir um fraco grau de influência dessa característica em eventuais variações das variáveis de resultado.

O segundo pressuposto consiste na escolha de variáveis específicas para controle de similaridade entre os casos. Neste quesito, pode-se supor a escolha de variáveis discriminantes, como tamanho populacional, IDH, PIB Per capita, índice de Gini, dentre outros de caráter sócio-demográfico e socioeconômico. O terceiro pressuposto consiste na suposição de que, além dos elementos socio-demográficos e socioeconômicos, os conjuntos de municípios podem compartilhar características importantes dos seus contextos político e econômico. Assim, para além da relevância da escolha das variáveis descritas, é importante uma análise descritiva das características dos respectivos contextos econômico, político e social dos casos elencados para estudo.

## Estratégia de análise

Efetivamente, vale observar, o atendimento completo a estas restrições metodológicas configura desafio significativo quando buscamos casos empíricos para análise. O que se pretende, para este trabalho, é conhecer, sob condições de relativa semelhança para algumas variáveis (o que poderíamos chamar de “controle”), o comportamento de determinadas variáveis de resultado em uma perspectiva comparada, diferenciando os casos em relação aos seus respectivos graus de participação – considerando municípios segundo o grau de participação política. Seguindo esses critérios e em função da disponibilidade de dados, conseguimos escolher um total de 8 municípios para comparação em pares.

## Contextos e semelhanças

Os dados apresentados para análise neste artigo compreendem um conjunto de oito municípios pesquisados no âmbito de trabalhos realizados pelo “Projeto Democracia Participativa”, núcleo de estudos vinculado ao Departamento de Ciência Política da UFMG. A Tabela 2 explicita as informações dos casos elencados:

**Tabela 2**  
**Dados socioeconômicos e demográficos para os municípios da amostra**

UF	Município	População	Taxa de urbanização	Renda per capita	Gini	IDH-M	Taxa alfabetização	Sobrevivência até 60 anos	PIB (p/ 1.000 hab – R\$)
BA	Vitória da Conquista	262494	85,9	204,9	0,63	0,708	80,22	71,23	5.166
BA	Ilhéus	222127	73,0	170,22	0,64	0,703	79,4	73,54	3.805
MG	Juiz de Fora	456796	99,2	419,4	0,58	0,828	95,3	83,17	8.091
MG	Uberlândia	501214	97,6	389,32	0,56	0,83	94,55	84,99	10.253
RS	São Leopoldo	193547	99,7	370,06	0,55	0,805	95,22	77,68	7.847
RS	Novo Hamburgo	236193	98,2	390,95	0,55	0,809	94,99	79,74	9.683
MG	Poços de Caldas	135627	96,5	435,56	0,56	0,841	94,32	89,5	8.963
MG	Montes Claros	306947	94,2	245,43	0,62	0,783	90,08	82,7	5.840

Fonte: IBGE Munic 2009; IpeaData

A Tabela 2 revela que as cidades elencadas para comparação estão conformadas com pelo menos dois pressupostos restritivos da metodologia em pauta. Em primeiro lugar, cada par de municípios advém não apenas da mesma região, mas do mesmo Estado. Esse fato é importante porque já indica que, pelo menos em certa medida, variações significativas em relação ao grau de associativismo tendem a ser amenizadas<sup>9</sup>. Em segundo lugar, existem semelhanças entre alguns indicadores socioeconômicos de base para cada par de casos.

No que tange ao quesito populacional, observamos diferenciações significativas nos pares Poços de Caldas/ Montes Claros e São Leopoldo/ Novo Hamburgo – especialmente neste último caso, no qual a diferença supera os 100%. Não obstante, em função da semelhança para os demais indicadores, podemos afirmar que essas discrepâncias podem ser amenizadas. Além disso, esse argumento também é reforçado ao considerarmos que esses valores se encontram nas mesmas faixas populacionais quando consideramos as indicações e normativas de órgãos como o IBGE e o Ipea, por exemplo<sup>10</sup>.

O segundo indicador considerado consiste na taxa de urbanização dos municípios. Neste caso, observa-se que, no geral, eles se caracterizam majoritariamente por contextos urbanos, com uma taxa média de urbanização de 93,2%. A única diferença significativa é encontrada no primeiro par, referente aos municípios de Vitória da Conquista e Ilhéus. Além desse aspecto, os casos elencados se caracterizam por uma renda per capita que tende a variar entre os pares. As semelhanças mais significativas são encontradas nos casos Juiz de Fora/ Uberlândia e São Leopoldo/ Novo Hamburgo, com uma diferença média de 6,7%. Os demais pares, a seu turno, apresentam diferenças relativamente maiores. O par Vitória da Conquista/ Ilhéus apresenta uma discrepância de 16,9% e o par Poços de Caldas/ Montes Claros conta com um percentual de 77%. O fato desse último percentual ser significativo pode ser compensado, ainda que em parte, pelo fato de que ambos os municípios apresentam uma renda per capita relativamente alta, isto é, não é o caso de um apresentar uma renda muito baixa e o outro uma renda muito alta, mas podemos dizer que a faixa é praticamente a mesma.

Quando observamos os indicadores de Gini e IDH municipal, constatamos relativa semelhança para todos os pares. No geral, a média do Gini ficou em 0,59, o que indica que, em termos de desigualdade local, os casos encontram-se numa

---

<sup>9</sup> Reconhece-se, logicamente, que dentro de um mesmo Estado pode haver diferenciações entre regiões específicas, o que levaria a diferenciações também para esta variável. Poços de Caldas, por exemplo, localiza-se no sul de Minas Gerais, ao passo que Montes Claros se localiza no Norte. Não obstante, as análises têm demonstrado que essas variações intra-estaduais tendem a ser menos significativas em relação àquelas de caráter inter-estaduais. Vide Avritzer (2007).

<sup>10</sup> Especialmente nas pesquisas do IBGE, como os Censos e as PNADS, é possível observar que uma das faixas populacionais básicas corresponde a municípios com população entre 100mil e 500mil habitantes.

posição intermediária, já que, para este índice, a proximidade do valor 1 significa aumento das desigualdades. A maior média, de 0,64, concerne ao par Vitória da Conquista/ Ilhéus, ao passo que a menor média concerne ao par São Leopoldo/ Novo Hamburgo, com 0,55. No caso do IDH-M, observa-se uma média geral de 0,78 aproximadamente, indicando situação relativamente favorável em termos de desenvolvimento humano, se considerarmos que a média dos municípios brasileiros não passa de 0,49. Neste caso, a proximidade do valor 1 indica melhoria do conjunto de elementos mensurados, sendo que a maior média, de 0,829, concerne ao par Juiz de Fora/ Uberlândia, ao passo que a pior média (que, ainda assim, é melhor que a média nacional), concerne ao par Vitória da Conquista/ Ilhéus, com 0,7.

Os dois indicadores seguintes, Taxa de alfabetização e Probabilidade de sobrevivência até os 60 anos, reforçam o caráter de semelhança entre os municípios analisados. Não se observa, por exemplo, diferenças significativas dentre os pares no que tange à taxa de alfabetização, sendo que melhor média, de 95,1%, fica com o par São Leopoldo/ Novo Hamburgo, e a pior média, 79,81%, com o par Vitória da Conquista/ Ilhéus. Vale dizer, a média geral, de 90,51%, é notavelmente maior do que média nacional, de 78,1%. Ao analisarmos o indicador demográfico de sobrevivência até os 60 anos, também não notamos diferenças significativas dentre os pares, sendo a maior média, de 86,1, observada no par Poços de Caldas/ Montes Claros, e a pior média vista no par Vitória da Conquista/ Ilhéus, com 72,3. Também para este indicador, vale dizer, a média geral, de 80,3, é maior do que a média nacional de 76,1, aproximadamente.

Em último lugar, como forma de demonstrar semelhança entre os pares elencados, foi selecionado o indicador do Pib por mil habitantes. No geral, os municípios têm um Pib de mais de R\$ 7.000,00 para cada grupo de 1000 habitantes. Pode-se afirmar, ademais, que existe uma discrepância média de aproximadamente R\$ 2.500,00 para cada par, muito embora os municípios contemplados em cada um se encontrem em faixas deveras semelhantes. O par Poços de Caldas/ Montes Claro, por exemplo, está numa faixa média de R\$ 7.000,00, ao passo que os municípios do par Vitória da Conquista/ Ilhéus encontram-se numa faixa média de R\$ 4.500,00.

No geral, a partir dos dados apresentados, podemos afirmar que os municípios elencados para análise comungam de semelhanças significativas para os indicadores trazidos à baila, e que está em consonância com os dois pressupostos restritivos básicos do modelo de *matched-pairs* para análise comparativa. Entretanto, para além dessa análise de cunho quantitativo, vale a pena verificar, também, se estes municípios comungam de histórias semelhantes em relação a transformações de caráter político, econômico e mesmo social.

A importância disso reside no fato de que grande parte dos estudos sobre políticas participativas têm apontado que as iniciativas de estabelecimento dessas políticas concerne, em grande medida, aos governos (WAMPLER e AVRITZER, 2008). Estes últimos é que teriam capacidade de estabelecer canais institucionais para participação – como os Conselhos Gestores e outras iniciativas, como o OP, os Planos Diretores, dentre outros – e incentivar o estreitamento das relações com os cidadãos. Os estudos têm apontado que existe uma “vontade política” maior dos partidos de esquerda em realizar tal tarefa, comparativamente aos tradicionais partidos de direita. Assim, cada par será analisado em relação aos seus respectivos contextos político-econômicos.

*O par Vitória da Conquista/ Ilhéus*

Em termos econômicos, Vitória da Conquista e Ilhéus são cidades significativamente distintas. Na primeira, a base econômica municipal concerne ao comércio e prestação de serviços. Nas últimas décadas, observa-se relevante expansão industrial, fazendo com que o município se localize, regionalmente, dentre aqueles que mais se desenvolveram. Ilhéus, a seu turno, conta com a agricultura como base econômica, especialmente na plantação de cacau. Pode-se dizer que os principais desenvolvimentos industriais resvalam na tentativa de aumento da produção do produto.

Politicamente, Ilhéus tem sido governada, pelo menos nos últimos 30 anos, por grupos tradicionalistas de direita. Apenas em uma gestão o controle foi assumido por um grupo de centro-direita, na gestão de Antônio Olimpo, do PDT. Já em Vitória da Conquista, o governo tem ficado a cabo de grupos esquerdistas com cada vez maior intensidade desde o fim da ditadura. Existe considerável atuação de movimentos sociais e um papel importante desempenhado pelas Igrejas, tanto católicas, quanto evangélicas.

*O par Juiz de Fora/ Uberlândia*

A análise deste par permite perceber informações relevantes. Economicamente, Juiz de Fora caracteriza-se pelo incentivo a políticas de industrialização, bem como pelo incentivo ao comércio de bens e serviços, sendo que só o setor de indústrias compõe quase 48% do PIB municipal. Uberlândia conta principalmente com o setor de serviços como um componente relativamente alto do PIB municipal, muito embora a cidade também se ancore, ainda que em menor grau, na atividade agropecuária como pilar de desenvolvimento.

Em termos políticos, observa-se em Juiz de Fora uma política consistente e sistemática de incentivo à participação política desde pelo menos a

redemocratização. A partir da década de 1970, houve um crescimento importante do número de associações e sindicatos municipais, e na década de 1990, as administrações que se sucederam incentivaram políticas de descentralização, em especial pela presença de partidos de tendências de esquerda no poder. Em Uberlândia observa-se uma alternância de poder entre partidos de tendência esquerdista e de direita, especialmente na década de 90. Governos do PT, por exemplo, enfrentaram significativas dificuldades para implantação da política de Orçamento Participativo no município, especialmente em função de oposições advindas da própria estrutura administrativa local.

#### *O par São Leopoldo/ Novo Hamburgo*

Os municípios de São Leopoldo e Novo Hamburgo comungam de um tipo específico de atividade econômica, que é a indústria de calçados. Seus respectivos parques industriais se igualam em nível de produtividade, bem como têm históricos semelhantes de crescimento e desenvolvimento, ocorridos principalmente nas décadas de 1960, 1970 e 1980. Uma diferença importante, no entanto, é observada a partir dos anos 1990, quando Novo Hamburgo tende a diversificar sua atividade econômica, em especial com investimentos específicos nos setores de serviço e educação.

Politicamente, pelo menos desde a década de 1990, ambas as cidades têm sido governadas por partidos de centro-direita. Novo Hamburgo, em especial, tem contado com revezamentos entre partidos como PSDB, PMDB e PDT. Já em São Leopoldo, pelo menos nos últimos anos têm sido observadas determinadas mudanças neste padrão. A última gestão, composta por partidos como o PT, o PC do B e o PV, causou uma ruptura na presença contínua de gestões ocupadas pelo PMDB e PTB que se prolongavam desde pelo menos a década de 1980. Além disso, desde a década de 1970 já se observava maior efervescência de movimentos sociais e associações na busca por participação nos processos decisórios, sendo criado, já na época, o chamado “Conselho de Desenvolvimento Comunitário”.

#### *O par Poços de Caldas/ Montes Claros*

Os municípios de Poços de Caldas e Montes Claros estão localizados em regiões distintas de Minas Gerais, ao sul e ao norte. Historicamente, cidades da região sul são mais ricas que as do norte, mas Montes Claros é uma das mais importantes cidades de sua região e do próprio Estado. Politicamente, ambas foram governadas por partidos em sua maioria de direita, principalmente PFL e PMDB. Em 2001, porém, Poços de Caldas passou a ser governada pelo PT, mas substituído pelo DEM para a gestão seguinte. Montes Claros, por sua vez, passou a

ser governada por uma coalizão entre PT e PSB a partir de 2005. Desde a gestão de 2001, Poços de Caldas já contava com experiências de OP, ao passo que em Montes Claros o programa só teve a sua primeira rodada efetiva em 2008.

### **Operacionalizando a categoria “participação política”**

Além de indicadores socioeconômicos e contextos políticos, a metodologia em pauta indica a necessidade de controle das variáveis de interesse para comparação. Neste trabalho, essa variável consiste na categoria “participação política”, composta de mais de uma variável, como será visto. Neste caso, existe uma inversão de lógica para comparação. Se nas variáveis anteriores procuramos demonstrar semelhanças entre os municípios de cada par, neste caso é preciso demonstrar discrepâncias entre cada um.

A própria análise dos contextos políticos de cada município já forneceu pistas importantes para uma visão geral do grau de associativismo nestes locais. Com base nestes históricos, podemos observar que, por exemplo, Vitória da Conquista tem maior propensão à adoção e ao desenvolvimento de políticas participativas do que Ilhéus. Neste mesmo sentido, os históricos levam a especular que Juiz de Fora, São Leopoldo e Poços de Caldas são cidades com maior tendência participativa do que seus respectivos pares. Não obstante, é preciso uma medida de mensuração da categoria “participação política” que perpasse estas observações e indique, objetivamente, o quanto a participação ocorre nestes lugares.

#### *Monitoramento e variáveis*

Para os fins deste artigo, a participação política será operacionalizada através da construção e correlação de três indicadores simples, apresentados e discutidos em outro trabalho, ainda que sob focos e objetivos específicos (PIRES e VAZ, 2010). O primeiro indicador refere-se à “densidade da participação política” - **IPDENS**. Ele mensura a quantidade de instituições participativas existentes no município e é dado por:

$$\mathbf{IPDENS} = (\mathbf{CONSMED} * \mathbf{1}) + (\mathbf{OP} * \mathbf{CONSMED}) + (\mathbf{OUTRA} * (\mathbf{CONSMED} / \mathbf{3}))$$

**(1)**

O indicador é dado pelo somatório do número médio de Conselhos Gestores presentes no município (CONSMED) nas gestões municipais escolhidas, e o resultado da multiplicação desse valor pela presença ou ausência de OP (OP = 0 ou 1), bem como pelo número de outras instituições participativas existentes (OUTRA = 0 ou 1), sendo que, neste caso, divide-se a variável pelo terço, conferindo-lhe

menor peso relativo, já que, no geral, essas instituições tendem a contribuir menos para o grau de participação do que as anteriores (AVRITZER e NAVARRO, 2003; KECK, 1992). A média de Conselhos (CONSMED) é utilizada como *proxy* geral o incremento marginal do OP tende a ser maior do que o de Conselhos, em termos de variabilidade do grau de participação.

O segundo indicador, **IPDIVER**, busca captar a diversidade de instituições participativas presentes no município, bem como a variedade de áreas de políticas públicas sob “cobertura” de políticas de cunho participativo. Ele é dado por:

$$\mathbf{IPDIVER} = OP + OUTRA + CONSVARD \text{ [escala: 0 a 3]} \\ \mathbf{(2)}$$

A diversidade de instituições e áreas de políticas públicas sob enfoque participativo é captado pelo somatório da existência (ou não) de OP (OP = 0 ou 1), a existência (ou ausência) de outras instituições participativas (OUTRA = 0 ou 1) e, por fim, uma medida (CONSVARD) que correlaciona municípios que contam com o mínimo de Conselhos Gestores, notadamente aqueles requeridos por lei para o repasse de recursos, aos municípios que, além destes últimos, já tenham implantado, por “vontade própria”, Conselhos Gestores em outras áreas temáticas. Se o município não contempla sequer os obrigatórios, ele não pontua. Se, na média, contempla apenas os Conselhos obrigatórios, ou um volume de pelo menos 3 Conselhos, ele pontua em 1. Se o município possui, na média, além dos obrigatórios, até mais 10 Conselhos, ele consegue 2 pontos. Se ele possui, na média, mais de 13 Conselhos, a pontuação é de 3 pontos (o somatório de 13 Conselhos é um número médio observado em outros estudos, PIREZ e VAZ, 2010).

O terceiro indicador, **IPDUR**, busca mensurar a longevidade, ou a durabilidade, das instituições participativas em determinado município. Alguns estudos já demonstraram uma correlação positiva entre o tempo de duração de entidades participativas e o grau de “pressão” exercida sobre os governos (WAMPLER e AVRITZER, 2008; GRAZIA e RIBEIRO, 2003). Ela é dada por:

$$\mathbf{IPDUR} = OPDUR + OUTRADUR + ((CONSDIFINT/\%CONSDIFINT)*y=3) \\ \mathbf{(3)}$$

A medida básica para este indicador é o “número de gestões. Soma-se, neste caso, o número de gestões consecutivas em que no OP esteve presente (OPDUR), o número de gestões consecutivas em que outras instituições estiveram presentes (OUTRADUR) e, por fim, uma medida simples sobre a durabilidade dos Conselhos Gestores (CONSDIFINT), que calcula a diferença bruta de Conselhos existentes em uma gestão em relação a gestões anteriores, dividida pelo valor

percentual dessa diferença (com fins de amenizar o efeito do crescimento do número de Conselhos). Esse resultado é multiplicado por uma constante **y** de valor 3 (medida que expressa o número de Conselhos obrigatórios, exigidos por lei). O cálculo dessa variável é ligeiramente diferente do que em outras oportunidades (PIRES e VAZ, 2010).

Após o cálculo desses indicadores, é feito um procedimento simples de normalização numa escala de 0 a 1, com fins de facilitar a análise e a compreensão dos valores encontrados. Em seguida, estabelece-se uma soma simples entre cada um conforme visto abaixo:

$$\frac{(\text{IPDENS} + \text{IPDIVER} + \text{IPDUR})}{3} = \text{grau associativismo município}$$

**(4)**

O valor encontrado é uma variante de escala 0 a 1, sendo que, quanto mais próximo de 1, pode-se presumir maior o grau de associativismo e de propensão a políticas participativas do município. A seu turno, quão mais próximo de 0, menores tendem a ser tal propensão.

#### *A análise dos dados*

Os dados utilizados referem-se a três gestões municipais: o período 1997-2000, o período 2001-2004 e, por fim, a gestão 2005-2008. Como já afirmado, são dados coletados através de pesquisa específica e que, ademais, seguem complementados por dados secundários, como a base Munic do IBGE. A análise dos dados para o primeiro indicador, o **IPDENS**, medição da densidade associativa dos municípios, está apresentada na Tabela 3:

**Tabela 3**  
**Número de Conselhos por gestão e presença de Orçamento Participativo e outras instituições participativas nos municípios – indicador IPDENS**

UF	Município	Número de Conselhos por gestão				OP	OUTRA	IPDENS	
		1997-2000	2001-2004	2005-2008	Média Conselhos			Absoluto	Normalizado
BA	Vitória da Conquista	20	21	21	20,7	1	1	48,2	<b>0,735</b>
BA	Ilhéus	16	17	19	17,3	0	0	17,3	<b>0,264</b>
MG	Juiz de Fora	20	22	25	22,3	1	1	52,1	<b>0,691</b>
MG	Uberlândia	3	15	17	11,7	1	0	23,3	<b>0,309</b>
RS	São Leopoldo	7	10	15	10,7	1	1	24,9	<b>0,609</b>
RS	Novo Hamburgo	14	15	19	16,0	0	0	16,0	<b>0,391</b>
MG	Poços de Caldas	5	13	23	13,7	1	1	31,9	<b>0,648</b>
MG	Montes Claros	7	12	20	13,0	0	1	17,3	<b>0,352</b>

Fonte: Pesquisa Democracia, Desigualdade e Políticas Públicas no Brasil, 2009 – PRODEP/UFMG

O que pode ser afirmado pela análise desses dados é que, através da medição do IPDENS, existem diferenciações importantes dentre os pares de municípios. Como ilustração, os casos de Vitória da Conquista e Ilhéus, podem ser considerados emblemáticos. Enquanto a primeira alcançou um valor de 0,735, a outra pontuou por volta de 0,264. Consistentemente, pode-se observar que os demais pares se diferenciam de maneira significativa, exatamente neste sentido, sendo que Juiz de Fora, São Leopoldo e Poços de Caldas encontram-se em situação relativamente melhor.

**Tabela 4**  
**Variabilidade da quantidade e tipo de instituições participativas – indicador IPDIVER**

UF	Município	CONSVARD			OP	OUTRA	IPDIVER	
		Média Conselhos	Contempla obrigatórios	Pontuação			Absoluto	Normalizado
BA	Vitória da Conquista	20,7	Sim	3	1	1	5	<b>0,625</b>
BA	Ilhéus	17,3	Sim	3	0	0	3	<b>0,375</b>
MG	Juiz de Fora	22,3	Sim	3	1	1	5	<b>0,625</b>
MG	Uberlândia	11,7	Sim	2	1	0	3	<b>0,375</b>
RS	São Leopoldo	10,7	Sim	2	1	1	4	<b>0,571</b>
RS	Novo Hamburgo	16,0	Sim	3	0	0	3	<b>0,429</b>
MG	Poços de Caldas	13,7	Sim	3	1	1	5	<b>0,625</b>
MG	Montes Claros	13,0	Sim	2	0	1	3	<b>0,375</b>

Fonte: Pesquisa Democracia, Desigualdade e Políticas Públicas no Brasil, 2009 – PRODEP/UFMG

Assim como a tendência encontrada no indicador anterior, existe discrepância entre os pares no que tange à diversidade de instituições presentes nos seus respectivos municípios. Isso é verdadeiro exatamente para as cidades elencadas anteriormente como estando em melhor situação em termos de densidade associativa: Vitória da Conquista, Juiz de Fora, São Leopoldo e Poços de Caldas (Tabela 4).

Em último lugar, o indicador ligado à durabilidade das instituições, IPDUR, pode ser visto na Tabela 5:

**Tabela 5**  
**Duração, em número de gestões, das instituições participativas dos municípios da amostra – indicador IPDUR**

UF	Município	CONSDIFINT			OPDUR	OUTRADUR	IPDUR	
		<i>Dif # Conselhos</i>	<i>%</i>	<i>Valor</i>			<i>Absoluto</i>	<i>Normalizado</i>
BA	Vitória da Conquista	1	5,0	0,60	2	1	3,60	<b>0,882</b>
BA	Ilhéus	3	18,8	0,48	0	0	0,48	<b>0,118</b>
MG	Juiz de Fora	5	25,0	0,60	1	1	2,60	<b>0,705</b>
MG	Uberlândia	14	466,7	0,09	1	0	1,09	<b>0,295</b>
RS	São Leopoldo	8	114,3	0,21	1	3	4,21	<b>0,909</b>
RS	Novo Hamburgo	5	35,7	0,42	0	0	0,42	<b>0,091</b>
MG	Poços de Caldas	18	360,0	0,15	1	1	2,15	<b>0,640</b>
MG	Montes Claros	13	185,7	0,21	0	1	1,21	<b>0,360</b>

Fonte: Pesquisa Democracia, Desigualdade e Políticas Públicas no Brasil, 2009 – PRODEP/UFMG

Os dados mostram, uma vez, mais a tendência observada anteriormente. Neste caso, uma diferença significativa foi observada em relação ao par São Leopoldo e Novo Hamburgo e a menor diferença dentre o par Poços de Caldas e Montes Claros. Ao fim, podemos estabelecer o cálculo final para os municípios da amostra, conforme se observa na Tabela 6:

**Tabela 6**  
**Média comparada dos indicadores de instituições participativas dos municípios da amostra**

UF	Município	IPDENS	IPDIVER	IPDUR	Média pares	Média geral
BA	Vitória da Conquista	0,735	0,625	0,882	<b>0,747</b>	<b>0,199</b>
BA	Ilhéus	0,264	0,375	0,118	<b>0,252</b>	<b>0,067</b>
MG	Juiz de Fora	0,691	0,625	0,705	<b>0,674</b>	<b>0,184</b>
MG	Uberlândia	0,309	0,375	0,295	<b>0,326</b>	<b>0,089</b>
RS	São Leopoldo	0,609	0,571	0,909	<b>0,697</b>	<b>0,168</b>
RS	Novo Hamburgo	0,391	0,429	0,091	<b>0,303</b>	<b>0,064</b>
MG	Poços de Caldas	0,648	0,625	0,640	<b>0,638</b>	<b>0,145</b>
MG	Montes Claros	0,352	0,375	0,360	<b>0,362</b>	<b>0,083</b>

Fonte: Pesquisa Democracia, Desigualdade e Políticas Públicas no Brasil, 2009 – PRODEP/UFGM

Os dados da Tabela 6 são factualmente relevantes do ponto de vista do referencial teórico-metodológico aqui aportado. Em primeiro lugar, ao observarmos a variável **média pares**, analisamos a pontuação relativa alcançada por cada município seguindo a fórmula (4), sob uma perspectiva relativa entre os casos de cada par. Assim, vale observar que, muito embora sejam semelhantes sob diversos aspectos, tal como pontuado linhas acima, existe uma tendência sistemática de diferenciação dos municípios pareados no que tange à adoção de políticas participativas, dado que suas respectivas pontuações sistematicamente se aproximaram mais do valor 1, do que os seus respectivos pares.

Em segundo lugar, a variável **média geral** estabelece uma comparação entre todos os casos da amostra. Assim, podemos afirmar que, relativamente, para o conjunto de dados, Vitória da Conquista alcança a maior pontuação em termos participativos (0,199), seguida de Juiz de Fora (0,184), São Leopoldo (0,168) e Poços de Caldas (0,145). A menor pontuação deu-se no município de Novo Hamburgo (0,064), que ficou, inclusive, ligeiramente menor que a de Ilhéus (0,067), o que pode ser explicado, ainda que em parte, pelo fato de Ilhéus ter aportado uma média de Conselhos (CONSMED) pouco maior que a de Novo Hamburgo nas últimas três gestões, respectivamente, 17,3 e 16 Conselhos por gestão.

A observação final para os dados apresentados no que tange à operacionalização da categoria “participação política” fornece indicações claras para utilização da técnica de *matched-pairs*. Como demonstrado linhas acima, os municípios da amostra comungam características específicas no tocante às

dimensões política, econômica e social. Dados e indicadores como Gini, IDH-M, população, PIB, dentre os demais vistos, apresentaram uma relativa semelhança que permitiu embasar tal afirmação.

Entretanto, ao analisarmos os contextos político e econômico de cada caso, notou-se algumas discrepâncias importantes. Em especial, para os casos de Vitória da Conquista, Juiz de Fora, São Leopoldo e Poços de Caldas, observou-se uma participação relativamente maior no comando político de partidos de tendência centro-esquerda, ao passo que, para os demais casos, essa tendência foi mais forte em relação a partidos de centro-direita. Além disso, diferenças econômicas importantes se apresentaram, sendo que esses municípios apresentaram maior tendência à adoção de políticas de diversificação econômica do que os seus respectivos pares.

É interessante observar que, ao operacionalizarmos a categoria participação política, essas tendências puderam ser quantificadas. A metodologia levou em consideração elementos como a presença de tipos e volumes específicos de instituições participativas nos municípios, e sua duração ao longo do tempo. Ao cabo, observa-se que os municípios que foram governados em maior medida por partidos de centro-esquerda e que buscaram políticas de diversificação de suas respectivas atividades econômicas, constituem exatamente aqueles que, para esta amostra, apresentaram melhores resultados quanto ao incentivo à adoção de políticas de cunho participativo.

Esses resultados sugerem que vale a pena cotejar mais dados que possam sustentar essa relação. Em especial, dados sobre resultados de políticas públicas em áreas específicas podem ser trabalhados. A intenção, vale relembrar, não consiste no estabelecimento efetivo de correlação e de relações explícitas de causalidade entre tais dimensões, mas, antes, verificar factualmente a situação da oferta de bens e serviços dessa natureza em municípios com graus diferenciados de participação política, considerando a semelhança e, portanto, a tendência à diminuição de efeitos de variáveis intervenientes específicas, quais sejam, aquelas de caráter socioeconômico e demográfico elencadas linhas acima.

### **A situação de oferta de bens e serviços públicos**

Para a aferição dos resultados em políticas públicas dos municípios considerados, optamos pela estratégia de escolher dimensões específicas de análise nas quais a literatura tem apontado graus relevantes de participação social. Em primeiro lugar, a área da saúde, lidando, especificamente, com a temática do saneamento básico. Diversos estudos já apontaram que movimentos em prol da sistematização e implementação efetiva de políticas de saúde no Brasil remontam, pelo menos, a década de 1970, com especial foco no chamado *Movimento*

*Sanitarista*. Grosso modo, este movimento teve fundamental importância para a discussão das disposições constitucionais que fundaram as bases do SUS (Sistema Único de Saúde), por exemplo.

A segunda dimensão concerne à área de assistência social. Essa temática tem ganhado importância e status efetivo de política pública principalmente na última década no país e já se tem demonstrado que, factualmente, é um campo que conta com relevante grau de envolvimento e participação social. Por fim, pretendemos cotejar dados relacionados à legislação e instrumentos de planejamento público dos municípios, dado que podem expressar o compromisso dos governantes em legislar, por exemplo, normas relacionadas ao estabelecimento de planos plurianuais e de planos de investimentos locais de longo prazo.

#### *Saneamento básico*

Para a análise de dados sobre saneamento básico, foram escolhidas algumas variáveis importantes de expressar a situação em determinado município, levando em consideração uma perspectiva temporal. Isso quer dizer que se pretende, não somente, a análise dos indicadores, mas, principalmente a observação de sua transformação ao longo do tempo. Para todos os casos, nessa dimensão, considera-se a família como unidade básica de análise. Além disso, com fins de análise, serão esquematizadas duas operações básicas para a comparação dos municípios. Primeiramente, utiliza-se uma operação de comparação das médias das diferenças observadas entre valores aferidos dos indicadores dentre cada par. Essa diferença consiste apenas no somatório das diferenças observadas entre cada par de municípios para cada ano. Em segundo lugar, ainda considerando os municípios dentre cada par, mensura-se a variabilidade da média observada ao longo do período considerado.

O primeiro indicador a ser observado concerne ao tipo de escoadouro disponível às famílias em seus respectivos domicílios. Neste caso, considera-se o percentual de famílias que têm escoadouro a céu aberto, ou seja, a quantidade de famílias que não têm acesso a qualquer tipo de saneamento em seus domicílios e lançam seus dejetos diretamente na rua, em córregos, rios e lagos. As informações estão apresentadas na Tabela 7:

**Tabela 7**  
**Percentual de famílias que vivem em domicílio com esquadro a céu aberto**

UF	Município	1998	2001	2005	2008
BA	Vitória da Conquista	18,58	15,75	13,70	12,04
BA	Ilhéus	36,09	30,19	29,04	22,11
MG	Juiz de Fora	2,17	1,73	2,21	2,61
MG	Uberlândia	-	4,70	3,24	2,97
RS	São Leopoldo	20,92	25,49	18,42	14,35
RS	Novo Hamburgo	35,06	34,75	31,76	27,06
MG	Poços de Caldas	-	9,74	5,59	4,72
MG	Montes Claros	8,38	5,49	4,23	3,97

Fonte: DataSUS. Disponível em: <[www.datasus.gov.br](http://www.datasus.gov.br)>. Acesso em: 25 maio 2011.

Os dados indicam que, no período 1998 a 2008, existem diferenças importantes dentre os pares que valem ressaltar. Desde logo, destaca-se que para que a comparação para todos os pares seja possível, os dados serão computados para o período acima de 2001, pois para pelo menos dois casos não há informações disponíveis. Ponderado isso, primeiramente, vale analisar a diferença média de percentual.

Ao considerarmos o primeiro par, Vitória da Conquista/Ilhéus, identificamos que essa diferença, para o período em voga, é de aproximadamente 13,28%, sendo uma média de 13,83% para Vitória da Conquista e de 27,11% para Ilhéus. Essa diferença observada informa que, em média, essa última cidade tem 13,28% a mais de famílias que não têm acesso ao tipo de serviço considerado do que a primeira. No caso do segundo par, Juiz de Fora e Uberlândia, a diferença média é 1,45%, sendo que média da primeira, Juiz de Fora, é de 2,19% e a média da última, Uberlândia, é de 3,64%. No caso do terceiro par, São Leopoldo e Novo Hamburgo, a diferença média é 15,1%, sendo o percentual da primeira cidade de 19,42% e o da segunda, 31,19%. Para o último par, a diferença média observada é de 2,12%, sendo os percentuais de 6,68% para Poços de Caldas e de 4,56% para Montes Claros.

Os dados aferidos fornecem pistas para analisar a situação dos municípios em relação aos resultados de políticas públicas e o grau de participação política. Observa-se que, no geral, o percentual médio para esse indicador nos municípios nos quais se aferiu maior grau de participação é de 10,53%. Por sua vez, nos demais municípios, esse percentual é de 16,63%. Ademais, se considerarmos os pares individualmente, veremos que, para os três primeiros, nos municípios nos

quais se constatou grau significativo de participação política, também constatou-se melhores informações para o indicador considerado. A única exceção reside no último, caso no qual a cidade menos “participativa”, Montes Claros, apresentou melhores dados do que a mais “participativa”, Poços de Caldas. Não obstante, é importante observar que a diferença média para este caso específico pode ser relativizada se considerarmos que, em 2001, Poços de Caldas tinha um percentual de 9,74% de famílias na situação considerada e Montes Claros 5,49%. Todavia, em 2008 o percentual de Poços de Caldas caiu para 4,72%, indicando uma diminuição média de 2,51%. Para Montes Claros, muito embora também se tenha observado queda dos percentuais, passando para 3,97%, o ritmo da queda foi significativamente menor, de 0,76%.

Outro indicador que vale a pena ser utilizado para a dimensão saneamento e saúde concerne à qualidade da água consumida e disponível às famílias. Neste caso, a fonte da água pode servir de *proxy* para aferição dessa qualidade e o indicador concerne ao percentual de famílias cujo acesso à água se dá por poços ou nascentes. A Tabela 8 fornece informações neste sentido:

**Tabela 8**  
**Percentual de famílias cuja fonte de água consiste em poço ou nascente**

UF	Município	1998	2001	2005	2008
BA	Vitória da Conquista	12,56	14,93	13,54	12,80
BA	Ilhéus	8,66	14,50	16,31	13,99
MG	Juiz de Fora	2,35	4,12	3,49	3,08
MG	Uberlândia	-	2,34	2,55	2,58
RS	São Leopoldo	0,39	1,02	1,22	1,18
RS	Novo Hamburgo	8,07	8,78	6,07	5,74
MG	Poços de Caldas	-	1,35	1,12	3,40
MG	Montes Claros	2,44	2,19	7,39	9,27

Fonte: DataSUS. Disponível em: <www.datasus.gov.br>. Acesso em: 25 maio 2011.

Seguindo o modelo de análise adotado, é possível observar um padrão na variação dos dados, levando em consideração o indicador anterior. Municípios nos quais houve maior grau de participação são também aqueles que apresentaram resultados relativamente melhores. No caso do primeiro par, por exemplo, observamos uma diferença média entre os municípios de 1,18%, sendo de 13,75% para Vitória da Conquista e de 14,94% para Ilhéus. Apesar de a diferença

observada ser relativamente pequena, vale mencionar que, enquanto a primeira cidade mostra um padrão de involução do indicador, expressando melhoria do percentual de famílias com acesso a água potável, a segunda cidade mostra uma evolução, isto é, uma piora do percentual de famílias sem acesso a água de qualidade.

Ao observamos o segundo par, constatamos que essa tendência parece ser consistente para os demais municípios em comparação. Ao passo que, em Juiz de Fora, o percentual médio de famílias cuja fonte de água consiste em poços e nascentes é de 3,56%, em Uberlândia, esse valor é de 2,49%; mas, na primeira cidade, observa-se uma tendência de queda cuja média é de aproximadamente 0,52%, ao passo que na outra existe uma tendência de aumento médio de 0,12%. Para o terceiro par, observamos uma diferença percentual média de 6,05%, sendo 0,81% em relação ao município de São Leopoldo e de 6,86% para Novo Hamburgo. O último par congrega tendência semelhante para a diferença média, que é de 4,32%, sendo uma média de 1,96% para Poços de Caldas e de 6,28% para Montes Claros.

Um terceiro indicador sobre saúde e saneamento básico importante a se considerar nas comparações aqui empreendidas concerne ao percentual de famílias que vivem em áreas com lixo a céu aberto, isto é, em áreas que não contam com uma estrutura adequada de recolhimento e tratamento do lixo produzido. Os dados seguem na Tabela 9:

**Tabela 9**  
**Percentual de famílias que vivem em áreas com lixo a céu aberto**

UF	Município	1998	2001	2005	2008
BA	Vitória da Conquista	17,12	12,58	9,89	6,59
BA	Ilhéus	34,65	29,83	26,64	15,44
MG	Juiz de Fora	0,05	0,39	0,17	0,08
MG	Uberlândia	-	1,38	0,38	0,23
RS	São Leopoldo	2,72	5,31	3,24	0,56
RS	Novo Hamburgo	3,60	3,77	0,02	0,22
MG	Poços de Caldas	-	1,20	0,43	0,18
MG	Montes Claros	6,10	3,15	2,51	1,88

Fonte: DataSUS. Disponível em: <www.datasus.gov.br>. Acesso em: 25 maio 2011.

Considerando a situação dos municípios do primeiro par, observamos uma diferença média de 14,28% no percentual de famílias que vivem em áreas sem tratamento de lixo, sendo o percentual de 9,69% para Vitória da Conquista e de 23,97% para Ilhéus. Para o segundo par, observamos uma diferença média de 0,44%, sendo 0,22% para Juiz de Fora e de 0,66% para Uberlândia. No terceiro par, a diferença média é de 0,3 %, sendo de 3,04% para São Leopoldo e de 3,34% para Novo Hamburgo. Por fim, no último par, encontramos uma diferença média de 1,19%, sendo de 0,6% para Poços de Caldas e de 2,51% para Montes Claros.

Esse conjunto de resultados permite suscitar uma relação entre o nível de participação política nos municípios e os resultados em políticas públicas em áreas específicas, sendo, neste caso, para a área de saneamento e saúde. Vale ressaltar que essa relação não é estabelecida de maneira causal, mas que os dados indicam uma situação sistematicamente melhor em saneamento básico para os municípios com maior grau de participação política, muito embora todos os pares comunguem características relevantes para a sua caracterização. Os resultados incitam a análise de outras dimensões relevantes em políticas públicas, tal como as políticas de assistência social.

#### *Assistência Social*

A análise da assistência social é importante pela própria relevância da temática e em função do ativismo político que lhe confere base. Em especial, muito mais do que a oferta efetiva de serviços, é importante analisar a capacidade gerencial dos municípios em relação a esse campo. Em geral, a despeito de sua relevância, a área de assistência social tende a ser tratada com menor importância do que outras áreas mais consolidadas, como saúde e educação. Assim, pode-se supor que os gestores que investem na área demonstram maior preocupação com questões como as vulnerabilidades sociais, fome e miséria, do que aqueles que relegam a área à condição de menor importância relativa.

Algumas variáveis são relevantes para a mensuração de capacidade gerencial e serão comparadas, sendo que, neste caso, há informações disponíveis para os anos 2005 e 2009. A primeira variável concerne à caracterização do órgão gestor da assistência social no município. A Tabela 10 fornece informações neste sentido:

**Tabela 10**  
**Caracterização do órgão gestor da assistência social nos municípios da amostra**

UF	Município	2005	2009
BA	Vitória da Conquista	Secretaria municipal exclusiva	Secretaria municipal exclusiva
BA	Ilhéus	Secretaria em conjunto com outra política	Secretaria municipal em conjunto com outra política
MG	Juiz de Fora	Secretaria municipal exclusiva	Secretaria municipal exclusiva
MG	Uberlândia	Secretaria em conjunto com outra política	Secretaria municipal em conjunto com outra política
RS	São Leopoldo	Secretaria municipal exclusiva	Secretaria municipal exclusiva
RS	Novo Hamburgo	Setor subordinado a outra Secretaria	Secretaria em conjunto com outra política
MG	Poços de Caldas	Secretaria exclusiva	Secretaria municipal exclusiva
MG	Montes Claros	Secretaria exclusiva	Secretaria municipal exclusiva

Fonte: Munic 05 e 09 – IBGE

Os dados da Tabela 10 mostram os dados do órgão gestor para os pares. No caso do primeiro par, observamos que, enquanto em Vitória da Conquista existe uma estrutura administrativa exclusiva para lidar com as políticas da área, em Ilhéus essa estrutura, embora existente, é compartilhada com outra área. O compartilhamento, vale dizer, pode ser prejudicial à gestão e implicar menor eficiência, já que recursos como computadores, telefones, carros, dentre outros, imprescindíveis para a administração, em geral não ficam totalmente disponíveis aos técnicos e gestores das pastas.

O segundo par conta com um padrão semelhante, sendo que, em Juiz de Fora, a Secretaria é exclusiva e, em Uberlândia, ela é compartilhada, uma situação observada em 2005 e em 2009. No terceiro par, observamos que já em 2005, São Leopoldo possuía uma Secretaria exclusiva para a política, enquanto que, em Novo Hamburgo, existia um setor subordinado a uma Secretaria se outra área. Em 2009, parece ter havido breve transformação nessa última cidade, com a criação de uma Secretaria para a área que, ainda assim, compartilha estrutura com outra Secretaria, situação relativamente pior do que em São Leopoldo. Em último lugar, não se encontrou diferença significativa para as cidades, sendo que, desde 2005, novo Hamburgo também conta com uma Secretaria exclusiva para a Assistência Social.

Esses dados são instigantes do ponto de vista das potenciais relações entre a categoria participação política e os resultados em políticas públicas, especialmente porque, como já dito, a área de assistência social está há pouco tempo sendo estruturada no país, principalmente através do ativismo e constante apelo daqueles a ela ligados. Neste sentido, vale a pena continuar a investigação, verificando o comportamento de outras variáveis, sendo que outra variável de

relevância na perspectiva de gestão e administração, diz respeito à frequência de revisão, monitoramento e avaliação do plano municipal de assistência social. Este plano, vale dizer, está presente em todos os municípios aqui analisados, mas sua revisão e avaliação ocorre em periodicidades diferenciadas, sendo que períodos mais longos podem ser mais prejudiciais à eficiência na prestação de serviços e gestão da área. A Tabela 11 elucida as informações nessa linha:

**Tabela 11**  
**Periodicidade do monitoramento e avaliação**  
**do plano municipal de assistência social**

UF	Município	2005	2009
BA	Vitória da Conquista	Mensal	Mensal
BA	Ilhéus	Anual	Anual
MG	Juiz de Fora	Semestral	Mensal
MG	Uberlândia	Semestral	Bimestral
RS	São Leopoldo	Mensal	Mensal
RS	Novo Hamburgo	Não é monitorado e avaliado	Anual
MG	Poços de Caldas	Mensal	Semestral
MG	Montes Claros	Anual	Semestral

Fonte: Munic 05 e 09 – IBGE

Para essa variável, também há variações importantes nos resultados apresentados em cada município. Em relação ao primeiro par, ao passo que Vitória da Conquista realiza mensalmente o monitoramento e avaliação de seu plano municipal de assistência social, a cidade de Ilhéus realiza uma vez ao ano, uma situação mantida desde 2005. No caso do segundo par, Juiz de Fora realiza semestralmente a revisão do plano em 2005, e, em 2009, a periodicidade é mensal. A seu turno, Uberlândia também realiza esta ação semestralmente em 2005 e, em 2009, realiza uma vez ao bimestre.

No caso do terceiro par, desde 2005, São Leopoldo realiza monitoramento e avaliação mensal do plano municipal de assistência social, e no caso de Novo Hamburgo, em 2005 a cidade sequer realiza esta ação, e só passou a fazê-lo em 2009, ainda que anualmente. Por último, o quarto par mostra certa inversão. Em 2005, Poços de Caldas tem uma periodicidade mensal de avaliação de seu plano e passa a uma periodicidade semestral em 2009. No caso de Montes Claros, essa frequência passou de anual em 2005, para semestral, em 2009.

O conjunto dos dados mostra, uma vez mais, uma tendência a que os municípios nos quais ocorre um grau relativamente maior de participação social, são aqueles nos quais ocorre, também, situação relativamente melhor nos resultados em políticas públicas, sendo, nesses casos, relacionados à capacidade de gestão das políticas de assistência social. Esses resultados sugerem, igualmente, que outros dados podem ter comportamento semelhante para o campo em tela.

Outra variável relevante para análise no tocante à capacidade de gestão da assistência social consiste na existência ou não de definição legal de um percentual do orçamento do município para a área. Esse elemento pode indicar que, ao longo do tempo, as políticas do campo não serão abruptamente interrompidas por falta de recursos financeiros. Na assistência social, vale dizer, essa perspectiva de continuidade é de suma importância, dado que lida com o acompanhamento de famílias e indivíduos ao longo do tempo por profissionais, como os psicólogos, profissionais de saúde etc. A Tabela 12 contém informações neste sentido:

**Tabela 12**  
**Existência de definição legal de percentual do orçamento do município para a assistência social**

<b>UF</b>	<b>Município</b>	<b>2005</b>	<b>2009</b>
BA	Vitória da Conquista	Não	Sim
BA	Ilhéus	Não	Sim
MG	Juiz de Fora	Sim	Sim
MG	Uberlândia	Não	Não
RS	São Leopoldo	Não	Sim
RS	Novo Hamburgo	Sim	Não
MG	Poços de Caldas	Não	Sim
MG	Montes Claros	Não	Não

Fonte: Munic 05 e 09 – IBGE

Os dados fornecem indicações claras sobre o tipo de comprometimento dos municípios com a continuidade de ações na área, independentemente de governos. No primeiro par, vemos que os municípios tomam “caminhos” semelhantes ao longo do tempo, dado que, em 2005, nenhum tinha percentual definido, o que muda em 2009. No segundo par, observamos que, para os dois anos considerados, Juiz de Fora tinha a definição orçamentária, ao passo que em nenhum momento Uberlândia adotou tal procedimento. No terceiro par, a situação é peculiar: enquanto em São Leopoldo houve mudança no sentido da definição legal, em Novo Hamburgo a situação se inverteu e o município, que contava com uma definição

legal em 2005, em 2009 não contava mais. Por fim, no último par, Poços de Caldas passou a ter definição legal em 2009, enquanto Montes Claros não teve em momento algum.

O conjunto de dados para a área de assistência social leva a suposições similares àquelas produzidas na análise sobre saneamento e saúde. Parece que, para todos os casos analisados, no geral, municípios nos quais se aferiu maior grau de incidência da categoria participação política são também aqueles nos quais se percebe melhor capacidade, investimento e, principalmente, comprometimento, para a gestão das políticas de assistência social. Essa situação incide sobre municípios que se assemelham em diversas outras categorias, especialmente aquelas associadas aos indicadores socioeconômicos e políticos. Vale ressaltar que essas observações não permitem afirmar a presença de alguma relação entre as variáveis, embora os dados forneçam pistas para a formulação de suposições nessa linha.

#### *Legislação municipal e planejamento público*

Além da área específica de assistência social, o gestor municipal deve ser capaz de administrar políticas importantes para a sociedade. Recursos das áreas de saúde, educação, construção, dentre diversas outras, devem ser eficientemente equacionados, com fins de garantir bom percurso de gastos dos recursos públicos. Essa eficiência está ligada, em grande medida, à capacidade gerencial geral do município, especialmente ao seu comprometimento com o planejamento público. O planejamento público é peça fundamental para estruturação de uma administração eficiente e capaz de apresentar resultados plausíveis para a oferta de bens e serviços públicos nas diversas temáticas existentes.

Dessa forma, cabe verificar em que medida os municípios analisados apresentam determinados quesitos capazes de atuar como *proxy* para a capacidade de gestão municipal. A primeira dimensão a ser analisada nesse caso concerne ao setor de habitação e ao tipo de atenção que o gestor municipal confere à questão. A existência de políticas de habitação é considerada porque tende a exigir do gestor um significativo compromisso e organização fiscal e tributária para ser efetivada. Ao mesmo tempo, exige uma significativa capacidade de planejamento e a elaboração de planos de médio e longo prazos para o desenvolvimento do município.

A primeira variável a ser analisada para essa dimensão é a existência ou não de cadastro informatizado de indivíduos e famílias a serem beneficiados segundo linhas de corte específicas. A existência do cadastro informatizado serve como indicador do tipo e grau de organização do gestor. A Tabela 13 apresenta informações para esse aspecto:

**Tabela 13**  
**Existência de cadastro informatizado para estruturação de política habitacional no município**

<b>UF</b>	<b>Município</b>	<b>2005</b>	<b>2009</b>
BA	Vitória da Conquista	Sim	Sim
BA	Ilhéus	Não	Não
MG	Juiz de Fora	Sim	Sim
MG	Uberlândia	Sim	Sim
RS	São Leopoldo	Sim	Sim
RS	Novo Hamburgo	Não	Não
MG	Poços de Caldas	Sim	Sim
MG	Montes Claros	Não	Sim

Fonte: Munic 05 e 09 – IBGE

A Tabela 13 mostra uma discrepância entre os municípios e seus pares. No caso do primeiro par, ao passo que Vitória da Conquista possui pelo menos desde 2005 sistema informatizado para a gestão de sua política habitacional, o mesmo não ocorre com Ilhéus, que, ao menos até o ano de 2009, não possuía esse instrumento de gestão. No segundo par, a situação é diferente e, nesse caso, os dois municípios contavam, desde 2005, com o tipo de instrumental considerado.

No caso do terceiro par, São Leopoldo difere de Novo Hamburgo por apresentar, desde 2005, o tipo de sistema mencionado, ao passo que São Leopoldo nunca possuiu essa ferramenta. Por último, é interessante observar que, embora Montes Claros não possuísse um sistema informatizado desde 2005, tal como seu respectivo par, Poços de Caldas, parece que a cidade realizou significativo esforço para a sua implementação, contando com ele em 2009.

Os dados parecem indicar, mais uma vez, que a situação dos municípios nos quais se constatou maior grau de participação política tende a ser relativamente melhor do que naqueles nos quais se observou menor propensão à presença de políticas participativas.

Para complementar a análise, cabe considerar outra variável ligada à dimensão aqui aludida. Essa variável consiste na existência ou não de legislação específica sobre regularização fundiária. Esse tema é caro porque disciplina o uso dos espaços urbano e rural, de modo a guiar a expansão de cidades e de suas respectivas áreas rurais (Tabela 14).

**Tabela 14**  
**Existência de legislação específica que dispõe sobre**  
**regularização fundiária no município**

UF	Município	2005	2009
BA	Vitória da Conquista	Sim	Não
BA	Ilhéus	Não	Não
MG	Juiz de Fora	Sim	Sim
MG	Uberlândia	Sim	Não
RS	São Leopoldo	Sim	Sim
RS	Novo Hamburgo	Não	Não
MG	Poços de Caldas	Não	Não
MG	Montes Claros	Sim	Sim

Fonte: Munic 05 e 09 – IBGE

Os dados da Tabela 14 permitem algumas observações sobre os pares de municípios. No caso do primeiro par, a situação se destaca. Ilhéus nunca teve legislação específica nos moldes citados, ao passo que Vitória da Conquista possuía tal normativa em 2005, mas deixou de possuí-la em 2009. Esse aspecto pode indicar, dentre outras coisas, tipos de relações de força presentes localmente. No caso do segundo par, a situação é semelhante para a cidade de Uberlândia, já que a cidade possuía lei de regularização fundiária em 2005 e deixou de tê-la em 2009. O seu município par, Juiz de Fora, por sua vez, apresenta, pelo menos desde 2005, esse ferramental normativo como disciplinador da ocupação de terras.

Para o terceiro par, vemos que, enquanto São Leopoldo já contava, desde 2005, com a normativa considerada, o mesmo não ocorre com Novo Hamburgo, que parece nunca ter possuído tal instrumental. Por último, o par Poços de Caldas/Montes Claros mostra uma inversão da lógica até então configurada. Neste caso, a cidade na qual se observou menor propensão participativa sempre contou com lei de regularização fundiária, ao passo que Poços de Caldas não esse instrumento.

Uma segunda dimensão de análise do campo de planejamento e gestão pública está ligada aos aspectos de investimento em gestão pelos municípios, bem como no reflexo desses investimentos sob a situação tributária e de oferta dos serviços públicos. A primeira variável a ser analisada concerne à receita tributária per capita dos municípios. A receita tributária depende inteiramente do próprio gestor local e está estreitamente relacionada à sua capacidade administrativa e de negociação com a sociedade. A Tabela 15 fornece informações sobre esse indicador para os casos em pauta:

**Tabela 15**  
**Receita tributária per capita dos municípios da amostra**

UF	Município	2000	2004	2006
BA	Vitória da Conquista	78,4	89,2	98,4
BA	Ilhéus	59,4	68,3	78,1
MG	Juiz de Fora	112	165,4	201,1
MG	Uberlândia	101	172,1	210,4
RS	São Leopoldo	89,1	140,5	162,4
RS	Novo Hamburgo	69,3	89,5	142,3
MG	Poços de Caldas	107,5	204,8	217,0
MG	Montes Claros	47,7	72,4	92,7

Fonte: IpeADATA. Disponível em: <[www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)>. Acesso em: 25 maio 2011.

A receita tributária encontra divisão relevante no conjunto dos casos. Em primeiro lugar, o primeiro par de municípios mostra que, para ambos os casos, existe uma tendência de aumento da receita tributária per capita ao longo dos anos, embora seja notável que os valores observados para Vitória da Conquista são maiores do que aqueles observados para Ilhéus. No caso do segundo par, a peculiaridade está em que, embora a receita tributária per capita de ambos os municípios seja semelhante, em Uberlândia há um crescimento maior do que em Juiz de Fora no período considerado.

O terceiro par mostra indicativos muito parecidos com os do primeiro par: para ambos os municípios ocorre um crescimento dos valores e os valores observados para o município com maior grau de participação política são sistematicamente maiores do que os do outro município. No caso do quarto par, essa tendência é ainda maior, já que a diferença entre os valores do município com maior tendência à adoção de políticas participativas, Poços de Caldas, são sistematicamente maiores do que o par, Montes Claros.

Finalmente, a última comparação entre os municípios, relativa ao planejamento de políticas públicas e gestão, é feita por um conjunto de quatro indicadores específicos, a saber: *Existência de cadastro e/ou banco de dados da saúde informatizado*, *Existência de cadastro e/ou banco de dados da educação informatizado*, *Existência de cadastro e informatização de patrimônio* e, por fim, *Existência de Tesouraria/ Contabilidade Informatizados*. Como já foi afirmado no caso da informatização de cadastros habitacionais, políticas de informatização são, ao mesmo tempo, um importante ferramental para o planejamento público, mas geralmente têm custos elevados de implantação e manutenção. Funcionam, neste sentido, como um indicador da vontade efetiva do gestor de profissionalizar,

sistematizar e tratar eficientemente as informações para planejamento e gestão de políticas públicas locais (Tabela 16).

**Tabela 16**  
**Existência de políticas de informatização de bancos de dados para áreas diversas nos municípios da amostra**

UF	Município	Existência de cadastro e/ou banco de dados da saúde informatizado	Existência de cadastro e/ou banco de dados da educação informatizado	Existência de cadastro e informatização de patrimônio	Existência de Tesouraria/Contabilidade Informatizados
BA	Vitória da Conquista	sim	sim	sim	Sim
BA	Ilhéus	não	não	não	Sim
MG	Juiz de Fora	sim	sim	não	Sim
MG	Uberlândia	sim	sim	sim	Não
RS	São Leopoldo	sim	não	não	Sim
RS	Novo Hamburgo	não	não	sim	Não
MG	Poços de Caldas	sim	sim	não	Não
MG	Montes Claros	sim	não	não	Sim

Fonte: SNIC, 1999. Disponível em: <[www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)>. Acesso em: 25 maio 2011.

Os dados da Tabela 16 sobre a capacidade de planejamento dos municípios analisados mostram, em primeiro lugar, ao lidarmos com a variável referente à existência de cadastro ou banco informatizado na área de saúde, os municípios se diferenciam. No caso dos primeiro e terceiro pares, apenas os municípios com maior grau de participação política, Vitória da Conquista e São Leopoldo, declararam possuir o sistema. Nos outros pares, ambos os municípios declararam possuí-lo. Com relação à variável de existência de cadastro ou banco de dados informatizado para a área de educação, o mesmo padrão anterior parece repetir-se. Entretanto, no terceiro par, ambos os municípios declararam não possuir esse sistema.

A análise da terceira variável, existência de cadastro informatizado do patrimônio, sugere uma inversão na lógica das duas anteriores. À exceção do primeiro par, em que o município com maior grau de participação possui este tipo de sistema e seu par, não, os segundo e terceiro pares indicam situação contrária: municípios com menor propensão participativa possuem sistema informatizado para registro patrimonial, ao passo que os “mais participativos” não possuem. Em último lugar, no que tange à variável existência de tesouraria/contabilidade informatizados, os três primeiros pares mostram um padrão consistente com a

tendência apresentada pelos dados de melhor oferta de bens e serviços pelos municípios com maior grau de participação política. Apenas o quarto par, Poços de Caldas/ Montes Claro, revela uma inversão tal como percebida especificamente no par anterior, sendo que esta última cidade possui o tipo de sistema aqui considerado, e a primeira, não.

Uma vez mais, se tomarmos em consideração o conjunto de dados apresentados, é possível perceber claramente que existe um determinado padrão no tocante à relação entre a propensão à abertura para participação política e os resultados em políticas públicas e indicadores específicos de desempenho gerencial. Essa relação, pelo menos na maioria dos casos, tem se revelado positiva, isto é, em cidades com maior propensão participativa, tende-se a encontrar, também, melhores resultados nos moldes considerados. Especialmente na área gerencial, esse fator é importante, já que este campo prediz a capacidade do governo local de elaborar, implementar, gerir, administrar, monitorar e avaliar políticas e resultados no seu território, contribuindo, principalmente, para a responsabilidade fiscal quanto aos gastos públicos e quanto à efetiva melhoria da “qualidade de vida” dos cidadãos.

### **Considerações Finais**

É possível dizer que existe relação entre incremento de políticas de participação social e melhoria em resultados de políticas públicas? A resposta é dúbia: sim e não. Por um lado, no que concerne ao “sim”, não é difícil notar, através da metodologia aqui adotada e da comparação dos dados e indicadores de resultados em políticas públicas e gerenciais, que municípios nos quais se constatou maior propensão participativa, são, também, aqueles que, sistematicamente, tenderam a apresentar melhores resultados no âmbito dos indicadores analisados. Essa observação é válida para as três dimensões de resultados aqui apresentadas: saúde e saneamento básico, assistência social e capacidades gerencial e administrativa.

Ademais, a importância das diferenças observadas nos resultados é ainda ressaltada pelo fato de que foram comparados municípios com características factualmente semelhantes no tocante a algumas dimensões importantes, como a econômica, a social e a demográfica. Parece que, ao analisarmos o histórico do desenvolvimento dos municípios nestas dimensões, a propensão participativa tende a se ligar a algumas diferenciações, como o tipo de partido ou grupo político no poder e o grau de desenvolvimento econômico apresentado. Vitória da Conquista e Ilhéus, por exemplo, podem ser tomados como clássicos casos para ilustrar tal ponto. Ambas são semelhantes em termos socio-demográficos, mas se diferenciaram, ao longo do tempo, quanto à política e à economia. Por vários anos,

Vitória da Conquista teve a alternância no poder de grupos de centro-direita e de centro-esquerda, ao passo que Ilhéus sempre teve a presença de grupos tradicionalistas de direita. Na mesma linha, muito embora as economias dessas cidades tenham tido por base atividades ligadas à agricultura e pecuária, Vitória da Conquista buscou diversificação nas atividades, especialmente com o desenvolvimento do setor de serviços e de industrialização. Em Ilhéus, a base econômica parece ainda se restringir, basicamente às atividades ligadas à agricultura, especialmente a produção do cacau. A essas discrepâncias, somam-se as diferenças observadas nos resultados em políticas públicas e gerenciais. Vitória da Conquista apresentou resultados sistematicamente melhores do que Ilhéus nesse sentido, para todas as dimensões analisadas.

Dito isso, podemos, então, proceder à parte “não” de nossa resposta. Através dos dados apresentados, sustento que não é possível estabelecer qualquer relação de causalidade entre as duas categorias aqui analisadas, participação política e resultados em políticas públicas e gerenciais. O máximo que as informações permitem indicar consiste na pressuposição de que municípios com maior propensão participativa tendem a apresentar melhores resultados em políticas públicas. No entanto, não é possível dizer em que medida, em que sentido, ou mesmo se, efetivamente, existe alguma causalidade entre as variáveis.

Essa questão carece de maior aprofundamento analítico. Hoje, sabemos que instituições participativas estão distribuídas de maneira variada nos municípios brasileiros e implicam mudanças nas regras do jogo em políticas públicas, pois “atravessam” diametralmente os processos de tomada de decisão governamentais. Com isso, podemos supor (e, neste caso, com um certo grau de certeza), que sua presença implica em um impacto nestas regras e em seus respectivos resultados.

Entretanto, até hoje temos nos especializado em conhecer o funcionamento destas instituições, como nos casos dos estudos aprofundados sobre Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo, mas não sabemos quase nada, na verdade, para além das pressuposições apresentadas neste trabalho, sobre o quanto, efetivamente, a participação política contribui para resultados em políticas públicas e gerenciais específicas. Não existe qualquer tipo de mensuração - e sequer padrões específicos para fazê-lo - no tocante ao peso efetivo que a participação política tem nas políticas públicas. Disso resulta a sensação de que, na verdade, estamos tateando, em ambiente nebuloso, nosso objeto de estudo. Estamos pressupondo que ele causa efeitos e influências, mas não temos como efetivamente prová-los tendo por base um modelo generalizável que perpasse a super especialização característica dos estudos até agora empreendidos nessa direção, seja por tipo de instituição, seja por tipo de caso.

O que os estudos sobre participação política no Brasil necessitam, neste momento, é diversificar suas análises, potencializando a compreensão do papel

efetivo da participação política nos resultados das políticas às quais se associam. Será que a participação tem mesmo alguma participação? Quanto ela vale, efetivamente?

### **Referências Bibliográficas**

ABERS, R. N; KECK, M. *Representando a diversidade? Estado e associações civis nos conselhos gestores*. In: Anais II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia, Florianópolis, 2007.

AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. In: *Lua Nova*. nº 50. Cedec, São Paulo, 2000.

\_\_\_\_\_. *O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico*. In: AVRITZER, L; NAVARRO, Z. (Orgs.). *A Inovação Democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. *Reforma Política e Participação no Brasil*. In: AVRITZER, L; ANASTASIA, F. (Orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, v. 1, p. 1-271.

\_\_\_\_\_. “Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da Autorização à Legitimidade da Ação”. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 50, p. 443-464, 2007.

\_\_\_\_\_. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho 2008, p. 43-64.

\_\_\_\_\_. *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009.

AVRITZER, L; NAVARRO, Z. (Orgs.) *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Editora Cortez, v. 1, 2003.

AVRITZER, L; PIRES, R. R. Orçamento participativo, efeitos distributivos e combate à pobreza. *Teoria & Sociedade*, Belo Horizonte, p. 68-89, 2005.

AVRITZER, L; VAZ, A. C. N. *Accountability and the creation of local spaces for participation in Latin America*. Paper presented for the OAS Seminar Project on the Consequences of the Decentralization Process in the Americas and the Challenges

to Democratic Governance. Accountability and the Creation of Public Spaces at the Local Level, 2008. Disponível em: <[www.civil-society.oas.org/English/Decentralization\\_1-Accountability.doc](http://www.civil-society.oas.org/English/Decentralization_1-Accountability.doc)>. Acesso em: [26 maio 2011].

AVRITZER, L; WAMPLER, B. 2008. *The expansion of participatory budgeting in Brazil: an analysis of the current cases base upon design and socio-economic indicators*. Relatório de pesquisa Projeto OP Banco Mundial/MDP-ESA, 2008. Mimeo.

BAIOCCHI, G. S; CHAUDURI, P. H. e M. K. SILVA. *Evaluating empowerment: participatory budgeting in Brazilian municipalities*. University of Massachusetts, 2006. Disponível em: <[http://www.people.umass.edu/baiocchi/papers/PB\\_Report.pdf](http://www.people.umass.edu/baiocchi/papers/PB_Report.pdf)>. Acesso em: [15 mar. 2010].

BENEVIDES, M. V. M. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 1991.

BOSCHI, R. R. *A arte da associação: Política de base e democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ/VERTICE, 1987.

BOULDING, C. and WAMPLER, B. Voice, Votes and Resources: Evaluating the effect of participatory democracy on well-being. *World Development* v. 38, n° 1, p. 135, Jan. 2009.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988.

CAMPOS, G. A. Orçamento Participativo de São Paulo: limiar da participação e redistribuição na megalópole. In: MARQUETTI, A; CAMPOS, G. e PIRES, R. (Orgs.). *Democracia Participativa e Redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo*. São Paulo: Ed. Xamã, 2008.

COELHO, V. S. R. P. Brazil's Health Councils: The Challenge of Building Participatory Political Institutions. *IDS Bulletin*, Sussex, v. 35, n. 2, p. 33-39, 2004.

COELHO, V. S. P. & NOBRE, M. (Orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

COHEN, J. L. and ARATO, A. *Civil Society and Political Theory*, Cambridge MA: MIT Press, 1994.

COSTA, S. Categoria analítica ou *passe-partout* político normativo: notas bibliográficas sobre o conceito de sociedade civil. *BIB, Anpocs*, n° 43. São Paulo: Ed. Relume - Dumará. p. 3-25, 1997.

CUNHA, E. S. M. *Aprofundando a Democracia: O Potencial dos Conselhos de Políticas e Orçamentos Participativos*. Dissertação (mestrado). Departamento de Ciência Política, UFMG, Belo Horizonte, 2004.

\_\_\_\_\_. O potencial de conselhos de políticas e Orçamentos Participativos para o aprofundamento democrático. In: DAGNINO, E. e TATAGIBA, L. (Orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007, p. 25-44.

DAGNINO, E. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org), pp. 9-15. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, E; TATAGIBA, L. (Orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.

DOIMO, A. M. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós 70*. Rio de Janeiro: RelumeDumará/ANPOCS, 1995.

FARIA, C. F. *O Estado em Movimento: Complexidade Social e Participação Política no Rio Grande do Sul*. Tese (Doutorado), Departamento de Ciência Política UFMG, 2005.

\_\_\_\_\_. Fóruns Participativos, controle democrático e a qualidade da democracia no Rio Grande do Sul: a experiência do governo Olívio Dutra (1999-2002). *Opinião Pública*, v. 12, p. 378-406, 2006.

\_\_\_\_\_. O processo decisório do Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul: da deliberação pública à representação política. In: DAGNINO, E. e TATAGIBA, L. (Orgs.). *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. Chapecó: Argos Editora Universitária, 2007.

FUNG . A. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas conseqüências. In: COELHO, V. S. P. & NOBRE, M. (Orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: ed. 34, 2004.

FUNG, A. and E. O. WRIGHT, (Eds) *Deepening Democracy: Institutional Innovation in Empowered Participatory Governance*, London: Verso, 2003.

GRAZIA de G; TORRES R. A. C. *Experiência de Orçamento Participativo no Brasil: Período de 1997 a 2000*. São Paulo: Editora Vozes, 2003.

GOHN, M. G. *Conselhos gestores e participação política*. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. Os conselhos municipais e a gestão urbana, In: SANTOS JUNIOR, O. A; RIBEIRO, L. C. Q; AZEVEDO, S. (Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2004.

GUGLIANO, A. A; LOCK, R. B; ORSATO, A; PEREIRA, A. L. Processos participativos e estratégias de redistribuição: resgatando o OP em Pelotas, RS (1984-1985). In: MARQUETTI, A; CAMPOS, G; e PIRES, R. (Orgs.). *Democracia Participativa e Redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo*. São Paulo: Ed. Xamã, 2008.

HELD, D. *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Stanford: Polity Press and Stanford University Press, 1995.

JACOBI, P. *Movimentos sociais e políticas públicas*. São Paulo: Cortez Editora, 1989.

KECK, M. *The Workers' Party and Democratization in Brazil*. New Haven: Yale University Press, 1992.

KOWARICK, L. *Capitalismo e Marginalidade na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

LAVALLE, A. G; HOUTZAGER, P; CASTELLO, G. Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil. *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*, v. 67, nº 67, p. 49-103, 2006.

LÜCHMANN, L. H. H. Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Tese (doutorado) Campinas, Departamento de Ciência Política, Unicamp, 2002a.

\_\_\_\_\_. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas: desafios do desenho institucional. *Ciências Sociais UNISINOS*, 38(161):43-79, 2002b.

MAINWARING, S. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1999.

MARQUETTI, A. A. Participação e Redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, L; NAVARRO, Z. (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora, v. 1, 2003, p. 129-156.

\_\_\_\_\_. The characteristics of the Brazilian cities with Participatory Budgeting In: *Primeiras Jornadas de Economia Regional Comparada*, Porto Alegre. Anais das Primeiras Jornadas de Economia Regional Comparada, v. 1. p. 1-33, 2005.

\_\_\_\_\_. Orçamento Participativo, redistribuição e finanças municipais: a experiência de Porto Alegre entre 1989 e 2004. In: MARQUETTI, A; CAMPOS, G; PIRES, G. (Orgs.). *Democracia Participativa e Redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo*. São Paulo: Xamã VM Editora LTDA, 2008, p. 31-54.

MARQUETTI, A; CAMPOS, G. e PIRES, R. (Orgs.). *Democracia Participativa e Redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo*. São Paulo: Ed. Xamã, 2008.

OXHORN, P. Unraveling the puzzle of decentralization, In: OXHORN, P. TULCHIN, J. and SELEE, A. (Eds.) *Decentralization, Democratic Governance, and Civil Society in Comparative Perspective: Africa, Asia, and Latin America*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2004.

PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PIRES, R. Regulamentação da participação no OP em Belo Horizonte: eficiência distributiva aliada ao planejamento urbano. In: MARQUETTI, A; CAMPOS, G. e PIRES, R. (Orgs.) *Democracia Participativa e Redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo*. São Paulo: Ed. Xamã, 2008.

PUTNAM, R. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 2002, 280 pp.

SANTOS, B. S. Reinventar a Democracia. Cadernos Democráticos 4. Portugal: Gradiva, 1998.

SANTOS, B. S; AVRITZER, L. Para Ampliar o Cânone Democrático. In: SANTOS, B. S. (Org.). *Democratizar a Democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 01-678.

SELEE, A; TULCHIN, J. S. (eds). *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*. Woodrow Wilson International Centre for Scholars, 2004.

SKIDMORE, T. E. *Brazil: Five Centuries of Change*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra. 2002, pp. 47-105.

\_\_\_\_\_. *A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo*. In: AVRITZER, L. (Org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004, p. 323-370.

VITALE, D. Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do orçamento participativo. In: COELHO, V. S. R. P. e NOBRE, M. (Orgs.) *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004, pp. 239-254.

VAZ, A. C. N. Repensando a participação política: uma análise do estado da arte à luz da problemática da representação política nos Conselhos Gestores. *Revista do Observatório do Milênio*, Belo Horizonte, v. 1, nº 2, 2009, p. 56-80.

\_\_\_\_\_. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre Conselhos no Brasil. In: PIRES, R. R. C. (Org). *A efetividade das Instituições Participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação*. Série: Diálogos para o Desenvolvimento, v. 7, 2011 (no prelo).

VAZ, A. C. N; PIRES, R. R. C. Comparações entre municípios: avaliação dos efeitos da participação por meio de pares contrafactuais. In: \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_.

WAMPLER, B; AVRITZER, L. Participatory publics: civil society and new institutions. *Comparative Politics*, New York, v. 1, 2004, p. 1.

\_\_\_\_\_. *The expansion of participatory budgeting in Brazil: an analysis of the current cases based upon design and socio-economic indicators*. Relatório final de consultoria Banco Mundial, contrato MDP-ESA/Banco Mundial, 2008, 48 p. Mimeo.

WARREN, M. *Democracy and Associations*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

ZAMBONI, Y. *Participatory budgeting and local governance: an evidence-based evaluation of participatory budgeting experiences in Brazil*. Working paper, 2007.

Disponível em:

<<http://siteresources.worldbank.org/INTRANETSOCIALDEVELOPMENT/Resources/Zamboni.pdf>>. Acesso em: [mar. 2010].

---

Alexander Cambraia N. Vaz - [cambraia04@ufmg.br](mailto:cambraia04@ufmg.br)

Recebido para publicação em outubro de 2009.

Aprovado para publicação em abril de 2011.

## *Reconhecimento e (qual?) deliberação*

---

---

**Ricardo Fabrino Mendonça**

Departamento de Ciência Política  
Universidade Federal de Minas Gerais

---

---

**Resumo:** Este artigo busca delinear uma noção de deliberação compatível com a teoria do reconhecimento. Embora tenham dado origem a literaturas distintas, essas duas perspectivas teóricas ressaltam o potencial emancipatório da comunicação intersubjetiva. Para propor uma abordagem combinada, o artigo contesta quatro questionamentos que sugerem a incompatibilidade entre reconhecimento e deliberação. Sustenta-se, então, um viés deliberacionista marcado por: 1) uma concepção não altruísta de reciprocidade; 2) um foco em metaconsensos; 3) uma visão não cognitivista das formas comunicativas; 4) uma compreensão ampliada dos processos deliberativos; e 5) um entendimento sobre a importância do associativismo.

**Palavras-Chave:** deliberação pública; reconhecimento; democracia discursiva; lutas sociais

**Abstract:** This paper aims at outlining a concept of deliberation compatible with the theory of recognition. Despite fostering different bodies of knowledge, these two theoretical perspectives emphasize the emancipatory potential of intersubjective communication. In order to suggest a joint approach, the article challenges four questions that seem to indicate incompatibilities between recognition and deliberation. The paper advocates a deliberative approach marked by: 1) a non-altruist conception of reciprocity; 2) a focus on meta-consensus; 3) a non-cognitive understanding of communicative forms; 4) a broad comprehension of deliberative processes; and 5) an understanding about the importance of civil society associations.

**Keywords:** public deliberation; recognition; discursive democracy; social struggles

## Introdução<sup>1</sup>

A teoria do reconhecimento e o modelo deliberacionista de democracia são perspectivas atravessadas por muitas afinidades. Ambas instauraram mudanças significativas nos horizontes da teoria crítica, explorando linhas de investigação que permaneceram latentes nos estudos da primeira geração de frankfurtianos. Ambas trouxeram as relações intersubjetivas para o cerne do debate filosófico sobre a emancipação, evidenciando o papel da comunicação na promoção da justiça. Ambas se configuraram como perspectivas normativas robustas que não negligenciaram a relevância de operacionalizações empíricas. Ambas se aventuraram em propor teorias éticas com forte alicerce moral, trabalhando no hiato entre a eticidade Hegeliana e a deontologia Kantiana.

Essa série de afinidades não implica, todavia, um encaixe perfeito entre as perspectivas. A teoria do reconhecimento desenvolvida por Axel Honneth coloca em xeque certos pressupostos do legado habermasiano, advogados por muitos deliberacionistas (HONNETH, 2005). Alguns defensores da deliberação, por sua vez, julgam que a preocupação do reconhecimento com a autorrealização pode subjetivar a teoria da justiça, desviando o foco daquilo que seria mais importante: a liberdade comunicativa e a inclusão paritária nos processos democráticos (FRASER, 2003; BOHMAN, 2007c). Ainda mais recorrente do que as críticas mútuas, contudo, é o paralelismo das literaturas que se originaram a partir de cada conceito, sendo que as discussões raramente se tocam.

Contra esse paralelismo e contra a tese da incompatibilidade, uma crescente literatura vem defendendo a articulação dessas perspectivas (TULLY, 2000, 2004; FORST, 2007; MENDONÇA & AYIRTMAN, 2007; MENDONÇA & MAIA, 2009). A ideia é promover uma concepção deliberativa de reconhecimento, em que a troca pública de razões se configure como uma dimensão central das lutas por autorrealização. Como exploramos em outros trabalhos (MENDONÇA, 2009a; MENDONÇA & MAIA, 2009; MENDONÇA, 2011), cada conceito tem muito a oferecer ao outro. Por um lado, a deliberação pode atuar como procedimento para que os atores sociais lidem com as controvérsias e tensões que permeiam lutas por justiça, além de fomentar a revisibilidade das soluções construídas para que as lutas por reconhecimento não essencializem identidades nem congelem objetivos. Por outro lado, o reconhecimento é importante para ultrapassar o procedimentalismo de

---

<sup>1</sup> Este artigo foi elaborado a partir das discussões realizadas em tese de doutorado intitulada *Reconhecimento e Deliberação: as lutas das pessoas atingidas pela hanseníase em diferentes âmbitos interacionais*, a qual foi desenvolvida junto ao Grupo de Pesquisa em Mídia e Esfera Pública da UFMG. Uma versão preliminar do texto foi apresentado no GT de *Comunicação e Política* do XIX Encontro da Anual da Compós (2010). Agradecemos aos participantes do referido congresso por suas contribuições, bem como à Fundação João Pinheiro pelo apoio que possibilitou a apresentação no mesmo. Também sou grato à Fapemig e à Capes pelo apoio na execução da investigação.

muitas abordagens deliberacionistas, oferecendo uma baliza ética não sectária para a teoria da justiça, através de seu foco na autorrealização.

Tomando como pressupostos os potenciais dessa articulação, o presente artigo busca dar um passo adiante e explorar algumas das bases conceituais para que ela seja possível. Acreditamos que grande parte dos atritos entre os teóricos do reconhecimento e os deliberacionistas deve-se a uma compreensão redutora de cada perspectiva. Este artigo busca delinear uma abordagem deliberacionista, dentre as várias em construção, conciliável às premissas do reconhecimento. Para tanto, responder-se-á quatro perguntas que sugerem a incompatibilidade entre reconhecimento e deliberação:

- Como conciliar a dimensão agonística do reconhecimento com a, supostamente, polida troca deliberativa de razões?
- Não seria restritivo limitar as lutas por reconhecimento a trocas argumentativas?
- Com quem e onde deliberariam os oprimidos em suas lutas por reconhecimento?
- Como supor que sujeitos desrespeitados se insiram em processos deliberativos?

Antes de nos engajarmos com estas questões, contudo, é preciso definir, minimamente, nossa compreensão de reconhecimento, porque também há várias abordagens calcadas no uso deste termo. Na trilha de Axel Honneth (2003), partimos da premissa de que as lutas por reconhecimento são inerentes à vida social e à formação dos *selves*. Nessa visão, a autorrealização deve ser colocada no cerne da justiça. As lutas do seres humanos para se realizarem impulsionam a permanente transformação das gramáticas morais que regem as interações sociais e permitem aos sujeitos confiarem em si mesmos, respeitarem-se e se estimarem. De acordo com esse enfoque, lutas por reconhecimento não devem ser tomadas como batalhas simbólicas voltadas à valorização de identidades coletivas, aos moldes da *identity politics*. Tais lutas não visam revelar uma suposta essência identitária destinada a ser estimada. Complexa, a perspectiva de Honneth diz respeito aos conflitos que alicerçam a formação do *self*, interessando-se pelas possibilidades de realização dos sujeitos.

Ainda que no espaço e no escopo do presente artigo não possamos nos ater ao desenvolvimento dessa abordagem, é importante salientar que a escolha pela proposta de Honneth está calcada em dois motivos. O primeiro diz respeito à originalidade do seu trabalho, o primeiro a desenvolver com propriedade uma perspectiva normativa centrada no reconhecimento. Ainda que Taylor o preceda no resgate da ideia hegeliana de reconhecimento, Honneth dedica-se à construção de

uma ampla proposta de renovação da teoria crítica a partir do conceito, renovando-a por meio do pragmatismo social de Mead. A originalidade da proposta desencadeou um longo debate, sustentado por Honneth por mais de duas décadas.

A segunda razão a contribuir para nossa opção pela abordagem de Honneth envolve seu lugar de fala. Honneth é o atual diretor do Instituto de Pesquisa Social de Frankfurt, tendo sido assistente de Habermas e herdeiro da tradição crítica. A teoria deliberacionista de democracia tem raízes nesse mesmo legado. Ainda que haja muitos pontos de divergência entre as obras de Habermas e de Honneth, é possível traçar vários paralelos e aproximações. É o que tentamos fazer ao longo deste texto, submetendo a perspectiva de Honneth a um toque dialógico como sugerido por James Tully<sup>2</sup>. Com base nessa proposta, passamos, agora, às quatro questões que norteiam nossa discussão.

### **Como conciliar a dimensão agonística do reconhecimento com a, supostamente, polida troca deliberativa de razões?**

Essa questão é, na verdade, um falso problema, pois em nossa perspectiva, deliberação e agonismo não formam um par antitético, como parecem supor alguns críticos (SANDERS, 1997; MOUFFE, 2005). Ao contrário, a deliberação pressupõe o embate com o outro e o choque de perspectivas. A ideia de uma deliberação pasteurizada provém de dois equívocos: 1) uma compreensão inadequada dos requisitos da mutualidade e, 2) a visão de que deliberações aspiram a consensos substantivos.

#### A) Equívoco 1: transformar reciprocidade e cooperação em sinônimos de altruísmo

Alguns pesquisadores julgam os princípios de reciprocidade e cooperação como demasiadamente exigentes (SCHAUER, 1999; SIMON, 1999; GALSTON, 1999). É como se a democracia deliberativa fosse uma utopia irrealizável, que requeresse cidadãos benevolentes capazes de abrir mão de seus interesses. De fato, alguns deliberacionistas parecem fornecer insumos aos críticos ao igualar reciprocidade a *altruísmo* (JAMES, 2004), a uma *atitude favorável ao outro* (GUTMANN & THOMPSON, 2004) ou ao colocar a *imparcialidade* como condição para a formação discursiva da opinião (HABERMAS, 1992).

Defendemos, no entanto, que a democracia deliberativa não depende de uma acepção tão restrita de reciprocidade (MENDONÇA & SANTOS, 2009). Concordamos com Eckersley (2000, p. 121), para quem a deliberação não requer *imparcialidade*, mas uma orientação que considere o outro (*other-regarding*

---

<sup>2</sup> Para uma explicação pormenorizada da compreensão de reconhecimento adotada ao longo do presente artigo, ver Mendonça (2009a; 2009b).

*orientation*). A reciprocidade depende apenas de os cidadãos se perceberem engajados em uma empreitada política comum (O'FLYNN, 2006, p. 85). É preciso lembrar, aqui, a ligação entre as ideias de reciprocidade, cooperação e mutualidade no interior da perspectiva deliberacionista. Cooperação e reciprocidade devem ser pensadas pela lógica do *co-operar*: um agir conjunto mutuamente referido. Como percebe Young (2000, p. 110), “a co-operação política requer uma unidade substancial menor do que entendimentos partilhados ou um bem comum”.

Isso permite ultrapassar a ideia de que a deliberação requer uma comunidade de *ursinhos carinhosos*. Ela é uma prática que ocorre também em meio a disputas de poder e interesses (HENDRIKS, 2006b; DEVEAUX, 2003). A deliberação se constrói dialogicamente na trama discursiva que une os atores e os faz operar em conjunto. Ela não exige que cada participante abra mão dos próprios interesses e se comporte magnanimamente (CHAMBERS, 2003, p. 309; YOUNG, 2000, p. 7; DRYZEK, 2000a, p. 169). Argumentos públicos podem até ser insinceros (THOMPSON, 2008, p. 504; ELSTER, 1998). Tudo o que é necessário é que os participantes reconheçam-se reciprocamente como interlocutores, não se ignorando (CHAMBERS & KOPSTEIN, 2001, p. 839).

A ideia é a de um processo argumentativo em que atores dirigem-se respostas recíprocas, considerando a existência mútua (BOHMAN, 1996. MAIA, 2008). A cooperação deliberativa está ancorada, assim, no princípio normativo do *ideal-role-taking*, que Habermas (1987) retira de G. H. Mead. Para Mead (1934), a cooperação não se restringe ao altruísmo, emergindo do ato em que membros de uma comunidade de linguagem assumem as atitudes sociais uns dos outros reciprocamente (MEAD, 1934, p. 254). E, como lembra Habermas (1987, p. 59), “assumir a atitude do outro [...] não isenta o ego do papel de primeira pessoa”.

Essa discussão mostra que a deliberação não precisa de uma atitude favorável ao outro. O *co-operar* deliberativo está embasado na admissão de que os interlocutores estão juntos em um espaço discursivo e político de afetação mútua (YOUNG, 2000, p. 110). Rainer Forst aponta isso com precisão ao destacar que “reciprocidade significa que, ao elaborar uma demanda ou apresentar um argumento, ninguém pode reivindicar um direito ou recurso que ele nega aos outros, em que a formulação da reivindicação deve ser ela mesma aberta e não determinada somente por uma parte” (2001, p. 362). Esta é exatamente uma das condições do reconhecimento mútuo: a consideração do outro na elaboração das gramáticas morais a partir das quais se espera ser reconhecido.

B) Equívoco 2: defender que as deliberações aspiram a consensos substantivos

O segundo equívoco abordado é a visão de que deliberações aspirariam a um *consenso substantivo homogeneizante*, o que levaria à assimilação da diferença

em um mar de mesmice (YOUNG, 1996; SANDERS, 1997; MOUFFE, 2005). Entendemos que a perspectiva deliberacionista não se opõe à diferença, mas a um agonismo estático, que congela as diferenças ao isolá-las. Os ideais habermasianos promovem o diálogo entre diferentes perspectivas (BRADY, 2004). A aposta é na interlocução mesmo diante da discordância insuperável (THOMPSON, 2008; GUTMANN & THOMPSON, 1996; 2004; BOHMAN, 1996, p. 24)<sup>3</sup>.

Quando se ultrapassa a ideia de que deliberações buscam sempre o consenso, fica mais fácil conciliar pluralismo e deliberação. Como percebem Mansbridge et al. (2006, p. 8), a meta do consenso era comum nos primeiros escritos sobre deliberação, embora seja, hoje, pouco aceita. Mais do que uma convergência de opiniões, a deliberação busca gerar acordos operacionalizáveis (ERIKSEN, 2000; DRYZEK, 2000a) ou dissensos razoáveis (WESSLER, 2008), calcados no respeito às posições e valores dos outros atores sociais. Isso não requer que os sujeitos coloquem diferenças *entre parênteses*, como propõe Habermas, ou que assumam o *véu da ignorância* rawlsiano.

Nesse aspecto, as proposições de Dryzek e Niemeyer (2006) acerca da ideia de *metaconsenso* mostram-se bastante interessantes. Para eles, a deliberação não depende de consensos substantivos entre os participantes. Ela visa a acordos que atribuam legitimidade às perspectivas dos interlocutores, mesmo que se discorde deles. Os *metaconsensos* normativo, epistêmico e de preferências existem quando se reconhecem como legítimos, respectivamente, os valores, crenças e anseios dos outros atores.

Esses apontamentos evidenciam que a democracia deliberativa não precisa ser entendida como um mecanismo de agregação de diferenças por meio de uma espécie de pasteurização discursiva. A deliberação que defendemos é receptiva à diferença exatamente porque não requer o apagamento do eu. Essa visão é facilmente conciliável com a teoria do reconhecimento. Visto que tais lutas se conformam, muitas vezes, na expressão pública da diferença que não aspira ao alcance de consensos, mas ao reconhecimento de perspectivas, valores, crenças e preferências, elas podem ser buscadas deliberativamente. Salientamos, além disso, que essa busca não pode ser unilateral, mas deve ser recíproca, na medida em que considera os outros atores nas gramáticas interacionais propostas. Como se nota, deliberação e reconhecimento não só podem caminhar juntos como se enriquecem mutuamente.

---

<sup>3</sup> Uma crescente literatura vem demonstrando o valor da deliberação em sociedades profundamente divididas. Ver, por exemplo, O'Flynn (2006), Dryzek (2005), Kanra (2004), Deveaux (2003).

### **Não seria restritivo limitar as lutas por reconhecimento a trocas argumentativas?**

Se as lutas por reconhecimento se concretizam em várias práticas por meio das quais atores sociais questionam padrões interativos vigentes e propõem outros, não faz sentido supor que ela se restrinja a um processo frio, cognitivo e abstrato de troca de razões. Essas lutas emergem da concretude da vida ordinária e se manifestam, muitas vezes, em reivindicações apaixonadas. Honneth (2003) representa uma guinada na teoria crítica exatamente porque chama a atenção para a dimensão afetiva e pré-reflexiva das lutas sociais. Ele contrapõe, explicitamente, sua ideia de reconhecimento à noção empregada por Habermas de *perspectiva do participante* por considerar que ela negligencia a dimensão afetiva da ação (HONNETH, 2005). Como combinar isso a uma perspectiva deliberacionista de base habermasiana?

É importante salientar, antes de tudo, que não defendemos que as lutas por reconhecimento só ocorram por meio da deliberação. Nosso argumento é o de que a deliberação é importante para o desdobramento social de tais lutas. Para além disso, todavia, é imperativo perceber que a deliberação não deve ser vista como um processo cognitivista, pesado e sério em que sujeitos trocam argumentos desencarnados. É preciso ressaltar que a troca de razões ganha concretude por meio de vários tipos de discursos.

Desde que Iris Young (1996; 2000) buscou mostrar a importância de *cumprimentos, narrativas e retórica* para a democracia, muitos pesquisadores ressaltam a necessidade de uma concepção ampliada de deliberação (Cf. MUTZ, 2006; O'FLYNN, 2006; DAHLBERG, 2005; GUTMANN e THOMPSON, 2004; PARKINSON, 2003; MANSBRIDGE, 1999). “Uma visão abrangente de deliberação permitiria, portanto, não só o argumento em seus vários formatos, mas também retórica, humor, emoção, testemunho ou contação de história, mesmo fofoca” (DRYZEK, 2000b, p. 85). Thompson (2008, p. 505) destaca que a maioria dos deliberacionistas considera apelos afetivos, argumentos informais e narrativas de vida como ingredientes importantes a um processo deliberativo. Defendemos a necessidade de um modelo que acomode vários estilos comunicativos, sem impor restrições por demais exigentes. A seleção de razões publicamente defensáveis nasce do próprio processo deliberativo e não do formato por meio do qual elas são expressas.

Assim, várias modalidades discursivas, para além de silogismos mentais, são propícias a esse intercâmbio. Vale lembrar que, em Habermas, a ideia de argumentação racional se relaciona à possibilidade de defender uma posição e não a um cognitivismo que apaga emoções. A racionalidade não é uma característica dos atores, nem dos enunciados, mas da própria estrutura comunicativa. A ação

comunicativa se edifica na busca pelo entendimento e não no proferimento de um tipo específico de comunicação.

Fica claro, desse modo, que o logocentrismo de que Habermas é frequentemente acusado encontra alicerces pouco sólidos, até porque ele reconhece que a ação comunicativa ocorre de várias formas, incluindo comunicações extra-verbais (1983, p. 86). A *situação ideal de fala* habermasiana não busca purgar as razões comunicativas de emoções. “Os aspectos simbólicos ou discursivos da comunicação (associados à razão) não podem ser separados dos aspectos semióticos e figurativos dos proferimentos (associados ao inconsciente, ao corpo, e afeto)” (DAHLBERG, 2005, p. 115). Cabe lembrar a influência pragmatista sobre Habermas, sendo que a *linguagem em uso* só existe no seu contexto e não como algo desencarnado.

Nesse sentido, não cabe imaginar uma dualidade entre emoção e razão como sugerem críticos que apontam o cognitivismo do modelo (URBINATI, 2006; BELL, 1999). Contra tal postura, Mansbridge (1999, p. 213) frisa que a ideia de razão pública deve “abranger uma mistura ‘considerável’ de emoção e razão em vez de racionalidade pura”. Também não faz sentido supor uma oposição entre deliberação e retórica. Tanto que alguns autores têm reconvocado a base aristotélica da noção de deliberação para frisar que não só *logos*, mas também *pathos* e *ethos* são importantes (BURKHALTER et al., 2002, p. 408; DRYZEK, 2000a, p. 53; PARKINSON, 2003, p. 195).

É preciso tomar a precaução, contudo, de estabelecer critérios definidores para que a deliberação não perca sua especificidade e se torne sinônimo de comunicação. Assim, concordamos com Dryzek (2006, p. 52), para quem, na deliberação, a “comunicação deve ser, primeiro, capaz de induzir a reflexão; segundo, não coercitiva; e terceiro, capaz de ligar a experiência particular de um indivíduo ou grupo com algum princípio mais geral”. No nosso entendimento, essa definição não demanda que todos os proferimentos atendam à terceira demanda, mas que o processo em que se inserem o faça.

Essa visão torna mais fácil a associação com a ideia de lutas por reconhecimento. As múltiplas formas comunicativas por meio das quais sujeitos buscam alterar quadros de desrespeito podem ser vistas como integrantes de um processo que fomenta uma reflexividade social e gera uma dinâmica entre casos particulares e questões gerais. Dinâmica essa que é fundamental tanto para a existência da deliberação, como das lutas por reconhecimento; afinal, “uma luta só pode ser caracterizada como ‘social’ na medida em que seus objetivos se deixam generalizar para além do horizonte das intenções individuais” (HONNETH, 2003, p. 256).

### **Com quem e onde deliberariam os oprimidos em suas lutas por reconhecimento?**

É difícil supor que oprimidos e opressores sentariam em uma mesma sala para dialogar sobre a opressão. Mesmo porque a *opressão estrutural* que atravessa muitos conflitos por reconhecimento não é marcada pela tirania. Tal opressão é sistematicamente reproduzida por diversas instituições e práticas sociais, sem se concentrar em atores específicos (YOUNG, 2000). Faria sentido, então, falar em lutas deliberativas por reconhecimento sem que se precisem, claramente, os atores envolvidos no processo?

Acreditamos que sim. Isso porque, a nosso ver, a deliberação não depende de diálogos diretos e copresenciais em que atores distintos assumem posições bem definidas. É preciso ver a deliberação como um processo social distendido que não se conforma a tempos, espaços e atores específicos. Ainda que grande parte do esforço atual dos deliberacionistas se concentre na relevante tarefa de criar desenhos institucionais propícios à deliberação, é importante lembrar que as trocas de razões não podem ser restringidas a esses mini-públicos.

Nossa perspectiva aponta na direção de uma desterritorialização da deliberação. Julgamos que a democracia deliberativa materializa-se no fluxo comunicativo que liga e amarra diferentes esferas interativas. Discordamos, nesse sentido, de perspectivas que restringem a deliberação a instâncias decisórias (como parlamentos, cortes e fóruns participativos) e de abordagens que pensam a deliberação apenas como algo que ocorre em diálogos face-a-face.

Em nosso viés, os processos deliberativos são percebidos a partir de uma ótica transversal. O uso público da razão atravessa obliquamente a vida social, sendo que muitas arenas são importantes na produção dos fluxos discursivos essenciais às democracias contemporâneas (DELLA PORTA, 2005, p. 339; YOUNG, 2000, p. 46). Trata-se de um processo diferido no tempo e espraiado no espaço, não se conformando em diálogos específicos. Aliás, é mais provável que as pessoas não modifiquem seus pontos de vista no interior de um diálogo, sendo tais mudanças mais frequentes nos intervalos entre discussões (MACKIE, 2006; DRYZEK, 2005; 2006; JAMES, 2004). A deliberação ganha forma em trocas discursivas não unificadas que atravessam setores sociais e arenas comunicativas.

Essas ideias apontam para a relevância da concepção de *democracia discursiva* defendida por John Dryzek (1990; 2000a; 2004; 2006). Não se trata, obviamente, de uma perspectiva diferente da família deliberacionista, mas de uma abordagem específica no interior dela. Esse viés enfatiza a deliberação como um encontro de discursos, que transcende os sujeitos e seus diálogos pontuais. O elemento-chave do enfoque dele é essa concepção abrangente, que permite conceber processos deliberativos de um modo ampliado. “A possibilidade de deliberação é mantida na

extensão em que o intercâmbio refletido for possível através das fronteiras de diferentes discursos” (DRYZEK, 2004, p. 51).

O toma-lá-dá-cá de razões não requer um encadeamento linear em que um interlocutor responde imediatamente às proposições de outro em situação de copresença. Deliberações são processos distendidos que tomam forma em diversas esferas que se atravessam na esfera pública. Esse atravessamento público de discursos faz surgir aquilo que Dryzek chama de *constelações de discursos*<sup>4</sup>.

A questão central torna-se, então, o entendimento das articulações entre esferas que viabilizam a construção de tais constelações. Diversos autores têm buscado investigar a conexão entre as diversas esferas comunicativas informais, bem como entre elas e as arenas mais organizadas de participação e de decisão política. Esse esforço é iniciado por Habermas (1997), cujo *modelo dual* de democracia está ancorado na ideia de *circulação de poder* de B. Peters. Na proposta dele:

“A infraestrutura normativa do estado constitucional se espelha em uma série de canais, filtros e transformadores de vários fluxos comunicativos. Esses fluxos circulam entre as redes informais da esfera pública política de um lado e legislaturas, cortes e corpos administrativos, de outro lado” (HABERMAS, 2005, p. 388).

Nesse modelo, esferas informais são extremamente relevantes, configurando-se como *contextos de descoberta* (SQUIRES, 2002, p. 138). Elas permitem captar as questões que perpassam a tessitura da vida cotidiana, transformando-as em argumentos publicamente apresentáveis através de sucessivos embates comunicativos. A deliberação atravessa, assim, múltiplas arenas em um fluxo de comunicação política com vários níveis (HABERMAS, 2006, p. 415).

Os *insights* habermasianos incitaram uma série de deliberacionistas a estudar as conexões entre diferentes arenas que compõem processos deliberativos. Young (2000, p. 167) fala de uma concepção de política *descentrada*, mas articulada, em que o debate público ocorre de modo mediado entre pessoas dispersas no tempo e no espaço. De acordo com ela, se as múltiplas esferas de um debate público não se influenciam mutuamente, elas se tornam paroquiais e trazem poucas contribuições na resolução de problemas coletivos (YOUNG, 2000, p. 172). Ela afirma, ainda, que a democracia depende dessa conexão comunicativa entre cidadãos e entre eles e os representantes políticos.

---

<sup>4</sup> O próprio Habermas (1992; 1997; 2006) já aponta essa questão quando pondera que, em sociedades complexas, a esfera pública concretiza-se em uma multiplicidade de arenas que se constituem em torno de temas específicos. Ela se conforma como um processo disperso e generalizado de discussão, sendo atualizada em instâncias com distintos níveis de organização e densidades argumentativas.

Mansbridge, por sua vez, propõe a noção de *Sistema Deliberativo*, na qual a deliberação aparece como um *continuum* com várias instâncias que se atravessam. “A conversação cotidiana ancora um dos limites desse espectro em cujo outro fim se encontra a assembleia pública de tomada de decisão” (MANSBRIDGE, 1999, p. 212). Conversas de diversas naturezas e formatos circulam entre ambientes privados, arenas midiáticas e esferas decisórias, gerando um debate abrangente.

Importante destacar que a noção de sistema deliberativo é controversa, porque dá uma ideia de um todo harmônico em que cada elemento do sistema afeta os outros de maneira sistemática. A própria Mansbridge busca rebater esse tipo de crítica, afirmando que não quer “dizer que as partes do todo têm uma relação mecânica ou perfeitamente previsível em relação umas às outras, ainda que ambos esses atributos sejam conotações das palavras ‘sistema’ e ‘sistêmico’” (1999, p. 228). No entanto, seus próprios exemplos e o restante do texto trazem implícita a ideia de que esse sistema deliberativo funciona em certa harmonia.

A proposta de sistema deliberativo tem influenciado vários pesquisadores (CONOVER; SEARING, 2005, CONOVER et al., 2002; PARKINSON, 2003; MARQUES, 2007) que mostram que, embora não haja muitos momentos exclusivamente voltados para a deliberação de cidadãos, é possível dizer que, “imbricados no tecido das vidas ordinárias desses cidadãos, há discussão política” (CONOVER et al., 2002, p. 60). Cabe destacar, aqui, a contribuição de John Parkinson, para quem a legitimidade das deliberações emerge de uma publicidade que opera entre, e não no interior de diferentes fóruns discursivos (2003, p. 136). Ele frisa que diferentes atores, em distintas arenas, têm contribuições específicas nos diversos estágios de uma decisão. Da participação desses atores em diversas fases, nasce um *sistema deliberativo* em instâncias *informais*, *formais* e *intermediárias*, cada uma com sua relevância:

“as informais por sua criatividade, proximidade às pessoas e seu [...] poder de questionar o status quo; as formais por sua habilidade para coletar os resultados de vários tipos de deliberação democrática, tomar decisões coletivas legitimamente vinculantes, e resistir a outras fontes de poder; e as intermediárias por sua habilidade de conectar as outras duas de modos racionais” (PARKINSON, 2003, p. 127).

Embora extremamente enriquecedores para refletir sobre a deliberação como um processo ampliado, esses estudos pressupõem uma organicidade entre as arenas em que esse processo se materializa. Uma tentativa mais crítica de buscar a integração de várias esferas discursivas é promovida por Carolyn Hendriks (2004; 2006a), que questiona a proposta de *sistema deliberativo*, afirmando que “ele não reconhece as possíveis incompatibilidades entre espaços deliberativos ao longo do *continuum*” (HENDRIKS, 2004, p. 26). Para ela, a premissa segundo a qual mais

comunicação em uma arena é sempre melhor para o sistema não se sustenta empiricamente. Ela propõe um modelo integrado de deliberação pública, em que as macroesferas informais, microesferas formais e esferas híbridas se tocam sem serem inteiramente porosas.

Outra proposta crítica é a formulada por James Bohman (2007a), que insiste na necessidade de um modelo deliberacionista que tire o foco do *dêmos* de um Estado-Nação e conecte diferentes *dêmoi* em um conjunto de instituições intersectantes voltadas a promover a reflexividade. Para ele, a chave é pensar a democracia como um atravessamento de públicos, descentrados e pulverizados. Nesse modelo, a deliberação surge “da interação e teste entre corpos deliberativos estruturados que levam a ganhos epistêmicos e à autocorreção” (BOHMAN, 2007b, p. 352). O importante é promover a conexão de um *público de públicos*.

À luz dessas contribuições, nossa perspectiva é a de que a democracia deliberativa só faz sentido nas sociedades contemporâneas se pensada como uma articulação de arenas comunicativas. As conexões entre diferentes esferas possibilitam um fluxo deliberativo em que discursos se chocam, possibilitando o permanente escrutínio de perspectivas. Obviamente, nem toda a comunicação que ocorre em cada esfera pode ser chamada de deliberação, mas a costura entre lances discursivos processados em múltiplas arenas pode alicerçar um processo deliberativo. Cabe ressaltar, ainda, que a porosidade entre arenas não pode ser simplesmente presumida, devendo ser construída politicamente.

Essa compreensão da deliberação é inteiramente compatível com a teoria do reconhecimento. As lutas não ocorrem em diálogos específicos entre oprimidos e opressores. Elas se conformam em fluxos discursivos públicos, por meio dos quais novas gramáticas interacionais são sugeridas. A “luta toma lugar em muitos terrenos discursivos: na imprensa, em audiências e encontros públicos, reuniões de conselhos municipais e cortes” (YOUNG, 2000, p. 3). Vários discursos emergem em diferentes contextos comunicativos, e é a articulação entre tais arenas que pode garantir um processo deliberativo ampliado em torno de uma questão vista como publicamente relevante. O desafio de atores críticos em suas lutas por reconhecimento é, justamente, fazer com que suas demandas ultrapassem os limites de certas arenas, tornando-se temas pública e socialmente debatidos. O atravessamento de arenas está, portanto, no cerne tanto da construção do reconhecimento como da deliberação.

### **Como supor que sujeitos desrespeitados se insiram em processos deliberativos?**

A quarta e última questão que levantamos versa sobre a pré-condição de igualdade para a deliberação. O fulcro das lutas por reconhecimento está exatamente no fato de certos atores não terem condições para atuar como pares efetivos em interações sociais, o que afeta a sua possibilidade de autorrealização. Como esperar, assim, que sujeitos socialmente repudiados consigam fazer-se ouvir em um processo deliberativo? Se a questão é justamente que muitas pessoas não são sequer vistas como pessoas, como supor que se conceda atenção aos seus discursos?

De uma forma bastante sintética, nossa resposta é que a deliberação é possível mesmo em face de assimetrias. Desigualdades não tornam a deliberação inútil ou impossível (GASTIL & KEITH, 2005, p. 16). Embora a igualdade seja um princípio regulador da deliberação, seria ingênuo esperar sua integral existência em condições reais. Isso porque, obviamente, os participantes desse processo discursivo ampliado possuem recursos e habilidades distintos (Cf. FUNG, 2005; MEDEARIS, 2004; MAIA, 2004). Há diferenças não apenas no acesso a muitas instâncias comunicativas, mas também no grau de eficácia discursiva de diferentes atores (MIGUEL, 2000, p. 62). Embora esse ponto seja muito utilizado para criticar os delibacionistas, é preciso lembrar, aqui, que o próprio Habermas reconhece a existência de assimetrias que perpassam as interações, sem julgar que isso inviabiliza a ação comunicativa. Como lembra Marcos Nobre, as condições ideais da ação comunicativa

*“jamais se cumprem no mundo real das relações sociais, em que assimetrias e dissimetrias entre os sujeitos são a regra e não a exceção. Mas esse é justamente o argumento de Habermas: ao orientar sua ação para o entendimento, os sujeitos antecipam necessariamente tais condições ideais, pois sem elas não seria possível uma ação comunicativa; simultaneamente, entretanto, tais condições necessárias não são cumpridas, o que permite, por sua vez, que sejam detectadas todas as distorções da comunicação” (2004, p. 57).*

Como já discutimos em outros trabalhos (MENDONÇA, 2009c; MENDONÇA E MAIA, 2006), Bohman oferece uma discussão muito interessante a respeito das *desigualdades deliberativas*, afirmando que os atores sociais têm formas diferenciadas de acesso às discussões; competências comunicativas diversas; e graus distintos de informação e motivação políticas (BOHMAN, 1996, p. 110). Iris Young (2000; 2003) também ressalta o modo como assimetrias podem comprometer processos deliberativos, propondo uma diferenciação entre *exclusão externa* e *exclusão interna*. A

primeira se revela em ocasiões em que alguns atores sociais são impedidos de se manifestar em processos deliberativos. A segunda, por sua vez, ocorre de modo mais sutil, quando participantes não conseguem se expressar ou se fazer ouvir ainda que tenham o direito formal à fala. Desigualdades comunicativas, a valorização de certos padrões discursivos em detrimento de outros e a existência de discursos hegemônicos sufocariam, muitas vezes, o exercício da deliberação.

No entanto, é possível pensar a deliberação mesmo em face de desigualdades, até porque ela é importante para a superação de tais desigualdades (THOMPSON, 2008, p. 507; GUTMANN; THOMPSON, 2004, p. 43; DRYZEK, 2000a, p. 172). Ao publicizar as condições de injustiça, “a deliberação pode vir a constranger as ações dos grupos socialmente dominantes, ao passo que a negociação tende a reproduzir as desigualdades em jogo” (FARIA, 2008, p. 8). Também para Bohman (1996), a superação das assimetrias depende da própria participação dos excluídos, sendo que a ação coletiva teria papel fundamental nesse aspecto.

As teorias de movimentos sociais, em sua heterogeneidade de correntes e tradições, costumam apontar para a relevância da ação coletiva por dois motivos: 1) ela permite a agregação de recursos, capacidades e experiências; e 2) ela possibilita a emergência de novos quadros de referência e semânticas coletivas. Bohman (1996) percebe que essas duas contribuições são importantes para impulsionar os sujeitos para além da condição de *pobreza política*. Movimentos sociais aumentam as chances de os sujeitos se fazerem ouvidos e ainda promovem padrões futuros de reconhecimento. Como explica Honneth (2003), ações coletivas não são relevantes apenas por seu macro efeito político, já que o engajamento que fomentam possibilita a emergência de formas de autorrelação mais positivas. Formas essas que são importantes para a superação do ciclo vicioso de pobreza política. Indivíduos podem se ver motivados a agir, quando vislumbram outros futuros possíveis (BARNES et al., 2006, p. 201).

Nossa visão é de que, em certos contextos, algumas associações podem suscitar caminhos concretos para a superação das desigualdades deliberativas, através da geração de interlocuções públicas. Isso pode ser feito, em primeiro lugar, por meio de ações estratégicas que provocam o acesso à deliberação quando este é negado (YOUNG, 2003; MEDEARIS, 2004). Em segundo lugar, nota-se que as ações coletivas podem suscitar a consolidação de propostas mais complexas, ao submeter argumentos ao escrutínio de vários atores. As redes interativas que atravessam o coletivo possibilitam o constante teste de propostas e o refinamento delas.

Interessante lembrar, aqui, que, tal como desenvolvido na seção anterior, nossa abordagem não restringe a deliberação a espaços institucionalizados de partilha de poder. Diferentemente de outras perspectivas que circunscrevem a

prática deliberativa a espaços comunicativos desenhados para tal propósito, pensamo-la de um modo ampliado, reconhecendo a centralidade da esfera pública para a existência da deliberação. Nesse sentido, não prescrevemos trocas deliberativas em mini-públicos compostos por cidadãos ordinários escolhidos aleatoriamente. Não entendemos que o papel de ativistas e grupos de interesse se restrinja a informar os “deliberantes”. Percebemos que a atuação de tais atores tem uma dimensão simbólica, integrando as redes dialógicas que sustentam efetivas trocas deliberativas e promovem os choques discursivos de que depende a esfera pública.

É do interior dessa abordagem que reconhecemos a riqueza da atuação de associações civis na promoção de argumentos e propostas usualmente invisíveis. Tendo em vista as possibilidades abertas por movimentos sociais, é possível perceber a contribuição deles para que atores sistematicamente desrespeitados se engajem em processos deliberativos. Isso questiona a ideia de que lutas por reconhecimento não poderiam ser deliberativas porque promovidas por atores em condições assimétricas. Se, de fato, desigualdades podem minar a participação de alguns sujeitos, a organização de associações permite vislumbrar saídas para a construção de lutas deliberativas por reconhecimento.

### **Considerações finais**

Neste artigo, procurou-se contestar algumas indagações que colocariam em suspeição a possibilidade de uma articulação efetiva entre a teoria do reconhecimento e o modelo deliberacionista de democracia. Nas quatro seções do texto, rebatemos: 1) a suposta dualidade entre agonismo e deliberação; 2) o argumento de que seria restritivo limitar as lutas por reconhecimento a trocas argumentativas; 3) o questionamento sobre a impossibilidade de uma deliberação entre oprimidos e opressores; e 4) a ideia de que as desigualdades inviabilizam a deliberação.

Nosso intuito foi demonstrar que a articulação entre reconhecimento e deliberação é factível a depender dos conceitos com que se trabalha. Por razões de foco argumentativo, não pudemos nos alongar no detalhamento de nossa compreensão de reconhecimento, restringindo-nos a explicar que ela é fortemente inspirada pelo trabalho de Axel Honneth. Ativemo-nos a explorar a literatura deliberacionista, argumentando que, em meio à eclética família de perspectivas que a compõem, é possível delinear uma abordagem plenamente compatível com a proposta de reconhecimento advogada por Honneth. Essa definição é marcada por: 1) uma concepção não altruísta de reciprocidade; 2) um foco em *metaconsensos* em vez de *consensos substantivos*; 3) uma visão diversificada e não cognitivista das formas comunicativas; 4) uma compreensão dos processos deliberativos a partir da

articulação de esferas discursivas espalhadas no tempo e no espaço; e, por fim, 5) um entendimento sobre a importância dos movimentos sociais na superação das assimetrias deliberativas.

Com essa definição, esperamos contribuir para a aproximação desses dois conceitos que, embora encravados no seio da teoria crítica, teceram rotas acadêmicas distintas. Salientamos que essa articulação no plano conceitual, e não simplesmente no plano fenomênico, é de suma relevância, visto que eventuais arestas entre essas duas noções podem impedir que pesquisadores as mobilizem conjuntamente para a compreensão de fenômenos sociais. Vale ressaltar, ainda, que vislumbramos o aprofundamento do potencial heurístico de cada um dos conceitos a partir dessa articulação: a noção de deliberação ilumina aspectos do reconhecimento ao passo que a perspectiva do reconhecimento traz novos insights ao modelo deliberacionista de democracia. A construção da noção de *lutas deliberativas por reconhecimento* é filosoficamente consistente e empiricamente promissora, na medida em que mobiliza um arcabouço normativo coerente e operacionalizável. Tal viés pavimenta o caminho da teoria crítica para a construção de uma teoria da justiça que se quer verdadeiramente emancipatória, promovendo a autonomia dos sujeitos e a constituição processual da autorrealização.

### Referências bibliográficas:

BARNES, M; NEWMAN, J; SULLIVAN, H. Discursive Arenas: deliberation and the Constitution of Identity in Public Participation at a Local Level. *Social Movement Studies*, v. 5, n. 3, p. 193–207, Dec. 2006.

BELL, D. Democratic deliberation — the problem of implementation. In: MACEDO, S. (Ed.) *Deliberative Politics: essays on democracy and disagreement*. Nova York/ Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 70-87.

BOHMAN, J. *Public Deliberation: pluralism, complexity and democracy*. Cambridge: MIT, 1996.

\_\_\_\_\_. *Democracy across borders: from Dêmos to Dêmoi*. Cambridge: MIT, 2007a.

\_\_\_\_\_. Political communication and the epistemic value of diversity: deliberation and legitimation in media societies. *Communication Theory*, v. 17, n. 4, p. 348-355, 2007b.

\_\_\_\_\_. Beyond Distributive Justice and Struggles for Recognition: Freedom, Democracy, and Critical Theory. *European Journal of Political Theory*, v. 6, n. 3, pp. 267-276, 2007c.

BRADY, J. S. No contest? Assessing the agonistic critiques of Jürgen Habermas's theory of the public sphere. *Philosophy & Social Criticism*, v. 30, n. 3, p. 331-354, 2004.

BURKHALTER, S; GASTIL, J; KELSHAW, T. A conceptual definition and theoretical model of public deliberation in small face-to-face groups. *Communication Theory*, v. 12, n. 4, p. 398-422, 2002.

CHAMBERS, S. Deliberative Democratic Theory. *Annual Review of Political Science*, v. 6, p. 307-326, 2003.

CHAMBERS, S; KOPSTEIN, J. Bad civil society. *Political Theory*, v. 29, n. 6, p. 837-865, 2001.

CONOVER, P. J; SEARING, D. D. Studying 'Everyday Political Talk' in the Deliberative System. *Acta Politica, International Journal of Political Science*, Houndmills, v. 40, n. 3, p. 269-283, set 2005.

CONOVER, P. J; SEARING, D. D; CREWE, I. The Deliberative Potential of Political Discussion. *British Journal of Political Science*, v. 32, p. 21-62, 2002.

DAHLBERG, L. The habermasian public sphere: taking difference seriously? *Theory and Society*, v. 34, n. 2, p. 111-136, 2005.

DELLA PORTA, D. Deliberation in Movement: Why and How to Study Deliberative Democracy and Social Movements. *Acta Politica, International Journal of Political Science*, Houndmills, v. 40, n. 3, p. 336-350, set 2005.

DEVEAUX, M. A Deliberative Approach to Conflicts of Culture. *Political Theory*, v. 31, n. 6, p. 780-807, 2003.

DRYZEK, J. S. *Deliberative Democracy and Beyond: liberals, critics, contestations*. New York: Oxford University Press, 2000a.

\_\_\_\_\_. Deliberative democracy in divided societies: alternatives to agonism and analgesia. *Political Theory*, v. 33, n. 2, p. 218-242, 2005.

\_\_\_\_\_. *Deliberative Global Politics – Discourse and democracy in a divided world*. Cambridge: Polity Press: 2006.

\_\_\_\_\_. Legitimidade e economia na democracia deliberativa. In: COELHO, V; NOBRE, M. *Participação e deliberação — teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004a. p. 41-62.

\_\_\_\_\_. Discursive democracy vs. liberal constitutionalism. In: SAWARD, M. (Ed.). *Democratic innovation*. Londres: Routledge, 2000b. p. 78-89.

DRYZEK, J. S; NIEMEYER, Simon. Reconciling pluralism and consensus as political ideals. *American Journal of Political Science*, v. 50, n. 3, p. 634-649, 2006.

ECKERSLEY, R. Deliberative democracy, ecological representation and risk. In: SAWARD, M (Ed.). *Democratic innovation – Deliberation, representation and association*. Londres: Routledge, 2000, p. 117-132.

ELSTER, J. Deliberation and Constitution Making. In: ELSTER, J (ed). *Deliberative democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. pp. 97-122.

ERIKSEN, E. O. The European Union's democratic deficit – a deliberative perspective. In: SAWARD, M. (Ed.). *Democratic innovation*. Londres: Routledge, 2000. p. 53-65.

FARIA, C. F. O que há de *radical* na teoria democrática contemporânea: a análise do debate entre ativistas e deliberativos. Trabalho apresentado no 6º. *Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*, Unicamp, Campinas, 29 jul. a 01 ago. 2008.

FRASER, N. Social Justice in the age of identity politics: Redistribution, Recognition, and Participation. In: FRASER, N; HONNETH, A. *Redistribution or Recognition - a political-Philosophical exchange*. Londres/Nova York: Verso, 2003. p. 07-109.

FUNG, A. Deliberation before the revolution: toward an ethics of deliberative democracy in an unjust world. *Political Theory*, v. 33, n. 2, Jun/2005, p. 397-419.

GALSTON, W. Diversity, toleration and deliberative democracy. In: MACEDO, Stephen (ed.) *Deliberative Politics: essays on democracy and disagreement*. Nova York / Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 39-48.

GASTIL, J; KEITH, W. M. A nation that (sometimes) like to talk: a brief history of public deliberation in the United States. In: GASTIL, J; LEVINE, P. (eds). *The deliberative democracy handbook: strategies for effective civic engagement in the twenty-first century*. San Francisco: Jossey-Bass, 2005. p. 3-19.

GUTMANN, A; THOMPSON, D. *Democracy and Disagreement*. Cambridge / London. The belknap press of Harvard University Press, 1996.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Why deliberative democracy?* Princeton/ Oxford: Princeton University Press, 2004.

HABERMAS, J. *Direito e Democracia: entre a facticidade e a validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

\_\_\_\_\_. Political Communication in Media Society: Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research. *Communication Theory*, v. 16, n. 4, p. 411-426, 2006.

HABERMAS, J. *The Theory of Communicative Action, Volume 1: Reason and the rationalization of society*. Boston: Beacon Press, 1983. 464p.

\_\_\_\_\_. *The Theory of Communicative Action, Volume 2: Lifeworld and system – a critique of functionalist reason*. Boston: Beacon Press, 1987. 457p.

\_\_\_\_\_. Concluding Comments on Empirical Approaches to Deliberative Politics. *Acta Politica, International Journal of Political Science*, v. 40, n. 3, p. 384-392, set 2005.

\_\_\_\_\_. Further Reflections on the Public Sphere. In: CALHOUN, Craig. (ed.). *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge: MIT, 1992.

HENDRIKS, C. M. Public deliberation and interest organisations: a study of responses. 2004. 375f. Tese (Doutorado em Ciência Política) — Research School of Social Sciences, Australian National University, Canberra, 2004.

\_\_\_\_\_. Integrated Deliberation: Reconciling Civil Society's Dual Role in Deliberative Democracy. *Political Studies*, v. 54, n. 3, p. 486–508, 2006a.

HENDRIKS, C. M. When the Forum Meets Interest Politics: Strategic Uses of Public Deliberation. *Politics & Society*, v. 34, n. 4, p. 571-602, 2006b.

HONNETH, A. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Ed. 34, 2003.

\_\_\_\_\_. Reification: a recognition-theoretical view. Trabalho apresentado em *The Tanner Lectures on Human Values*, University of California, Berkeley, 14–16 Mar. 2005. p. 91-135.

JAMES, M. R. *Deliberative democracy and the plural polity*. Lawrence: University Press of Kansas, 2004.

KANRA, Bora. *Deliberating across difference*. Bringing social learning into the theory and practice of deliberative democracy in the case of Turkey. 2004. 266f. Tese

(Doutorado em Ciência Política) — Research School of Social Sciences, Australian National University, Canberra, 2004.

MACKIE, G. Does democratic deliberation change minds? *Politics, Philosophy & Economics*. v. 5, n. 3, p. 279-303, 2006.

MAIA, R. (coord). *Mídia e Deliberação*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

\_\_\_\_\_. Dos dilemas da visibilidade midiática para a deliberação pública. In: LEMOS, A. et al. *Livro do XII Compós – Mídia.br*. Porto Alegre: Sulina, 2004. p. 09-38

MANSBRIDGE, J. Everyday Talk in Deliberative System. In: MACEDO, Stephen (ed.). *Deliberative Politics: essays on democracy and disagreement*. NY: Oxford University Press, 1999. p. 211-239.

\_\_\_\_\_; HARTZ-KARP, J; AMENGUAL, M; GASTIL, J. Norms of deliberation: an inductive study. *Journal of Public Deliberation*. v. 2, n. 1, p.1-48, 2006.

MARQUES, A. *O Processo Deliberativo a partir das Margens: o programa Bolsa-Família na mídia e na fala das beneficiárias*. Tese (Doutorado em Comunicação Social) — Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

MEAD, G. H. *Mind Self and Society from the Standpoint of a Social Behaviorist*. Chicago: University of Chicago, 1934. 389p.

MEDEARIS, J. Social movements and deliberative democratic theory. *B. J. Pol. S.*, n. 35, p. 53-75, 2004.

MENDONÇA, R. F. Recognition and Social Esteem: A Case Study of the Struggles of People Affected by Leprosy. *Political Studies*, early view, pp. 1-19, 2011.

\_\_\_\_\_. *Reconhecimento e Deliberação: as lutas das pessoas atingidas pela hanseníase em diferentes âmbitos interacionais*. Tese (Doutorado em Comunicação Social) — FAFICH, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009a.

\_\_\_\_\_. A dimensão intersubjetiva da auto-realização: em defesa da teoria do reconhecimento. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 24, n. 70, pp. 143-154, 2009b.

\_\_\_\_\_. Challenging subtle forms of power in deliberation: A case-study on the future of Hansen's disease colonies in Brazil. *Policy and Society*, v. 28, n. 3, pp. 211-223, 2009c

MENDONÇA, R. F; AYIRTMAN, S. Discourses of recognition in contemporary politics. Trabalho apresentado em *New Horizons in Political Philosophy*, Australian National University, Canberra, 6-7 dez. 2007.

MENDONÇA, R. F; MAIA, R. Exclusão e deliberação: buscando ultrapassar as assimetrias do intercâmbio público de razões. *Contracampo*, Rio de Janeiro, n. 15, p. 201-218, 2006.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Poderia a deliberação enriquecer o reconhecimento? *Famecos*, v. 39, n. 1, pp. 70-77, 2009.

MENDONÇA, R. F; SANTOS, D. B. A cooperação na deliberação pública: um estudo de caso sobre o referendo acerca da proibição da comercialização de armas de fogo no Brasil. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, v. 52, n. 2, pp. 507-542, 2009.

MIGUEL, L. F. Um ponto cego nas teorias da democracia: os meios de comunicação. *BIB – Revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais*. Rio de Janeiro, n. 49, p. 51-77, 2000.

MOUFFE, C. Por um modelo agonístico de democracia. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 25, p. 11-23, 2005.

MUTZ, D. C. *Hearing the other side: deliberative versus participatory democracy*. Cambridge / New York: Cambridge University Press, 2006. 171p.

NOBRE, Marcos. *A teoria crítica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004b. 79p.

O'FLYNN, I. *Deliberative democracy and divided societies*. New York: Palgrave MacMillan, 2006.

PARKINSON, J. R. *The legitimation of deliberative democracy*. Tese (Doutorado em Ciência Política) — Research School of Social Sciences, Australian National University, Canberra, 2003.

SANDERS, L. Against Deliberation. *Political Theory*, v. 25, n. 3, p. 347-376, 1997.

SCHAUER, F. Talking as a decision procedure. In: MACEDO, Stephen (Ed.) *Deliberative Politics: essays on democracy and disagreement*. NY / Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 17-27.

SIMON, W. H. Three limitations of deliberative democracy — Identity Politics, bad faith, and indeterminacy. In: MACEDO, Stephen (ed.) *Deliberative Politics: essays on democracy and disagreement*. NY / Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 49-57.

SQUIRES, J. Deliberation and decision making: discontinuity in the two-track model. In: D'ENTRÈVES, M. P. *Democracy as public deliberation – new perspectives*. Manchester: Manchester University Press, 2002. p. 133-156.

THOMPSON, D. Deliberative Democratic Theory and Empirical Political Science. *Annual Review of Political Science*, v. 11, p. 497-520, 2008.

TULLY, J. Struggles over Recognition and Distribution. *Constellations*, v.7, n. 4, p.469-482, 2000.

\_\_\_\_\_. Recognition and Dialogue: the emergence of a new field. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, v. 7, n. 3, p. 84-106, 2004.

URBINATI, N. *Representative Democracy: Principles and genealogy*. Chicago/Londres: The University of Chicago Press, 2006

WESSLER, H, Investigating deliberativeness comparatively. *Political Communication*, v 25, n. 1, p. 1-22, 2008.

YOUNG, I. Activist Challenges to deliberative democracy. In: FISHKIN, J; LASLETT, P. (eds.) *Debating deliberative democracy*. Malden: Blackwell, 2003. p. 102-120.

\_\_\_\_\_. Activist Challenges to deliberative democracy. In: FISHKIN, J; LASLETT, P. (eds.) *Debating deliberative democracy*. Malden: Blackwell, 2003. p. 102-120.

\_\_\_\_\_. Communication and the Other: beyond deliberative democracy. In: BEBHABIB, S. (ed.) *Democracy and difference: contesting the boundaries of the political*. Princeton: Princeton University Press, 1996. p. 120-135.

\_\_\_\_\_. *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

---

Ricardo Fabrino Mendonça – ricardofabrino@hotmail.com

Recebido para publicação em junho de 2010.

Aprovado para publicação em abril de 2011.

# *As Conferências Públicas Nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do Governo Federal (2003-2010)*

---

---

**Viviane Petinelli**

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política  
Universidade Federal de Minas Gerais

---

---

**Resumo:** Este artigo examina a incorporação de deliberações das conferências nacionais na agenda de políticas públicas do governo federal e sugere aspectos que afetam a capacidade desses espaços de influenciar esse processo. A hipótese é de que o grau de incorporação de cada conferência, isto é, sua capacidade inclusiva, varia de acordo com a política pública debatida, na medida em que cada política possui finalidade própria, envolve um tipo distinto de sociedade civil e compete a uma instituição com centralidade política diferente. Para testar essa proposição, o artigo compara as conferências nacionais de aquicultura e pesca, de políticas para mulheres e de políticas de promoção da igualdade racial. Os resultados encontrados corroboram a suposição deste trabalho na medida em que atestam que conferências de política pública distintas apresentam capacidade inclusiva diferente.

**Palavras-chaves:** Conferências Públicas Nacionais, participação da sociedade civil, deliberações, capacidade inclusiva, agenda de políticas públicas

**Abstract:** This paper examines the incorporation of the deliberations of the national conferences into the policy agenda of the Brazilian federal government and suggests aspects that affect the capacity of these public spaces to influence this process. The hypothesis is that the degree of incorporation of each conference, i.e., its inclusive capacity, varies according to the nature of the public policy debated, given that each policy has its own purpose, involves a distinct type of civil society and is formulated by different public institutions. To test this proposition, the article compares the national conferences of aquaculture and fishery, of women and of racial policy. The results corroborate the assumption that conferences of distinct public policies have different inclusive capacity.

**Keywords:** National Conferences of Public Policy, civil society participation, deliberation, inclusive capacity, policy agenda

## Introdução

Em documento publicado no dia 15 de Setembro de 2009, o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), ao se referir à estrutura participativa criada pelo governo Lula a partir de 2003, constatou um avanço na participação social no Brasil, notadamente por meio de conferências públicas, como resposta do Estado aos reclamos da sociedade civil por maior controle social e ampliação do espaço político. A publicação *Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas* (IPEA, 2009) assinalou que, sob o marco do projeto democrático-participativo priorizado por este governo, as conferências tornaram-se um símbolo da democracia participativa no país em função da frequência que têm sido realizadas, do expressivo contingente de pessoas e movimentos sociais que têm envolvido e dos novos temas que têm introduzido no debate político.

Por outro lado, a pesquisa do IPEA mostrou que ainda faltam mecanismos legais que assegurem a incorporação e a execução das deliberações aprovadas nesses espaços pelo governo federal. Segundo o estudo, a capacidade das conferências nacionais de influenciar a formação da agenda de políticas públicas do Governo Federal deriva do vínculo da conferência com marcos legais, ainda que isso não assegure a aplicação das decisões em sua totalidade. Sob esse prisma, somente as conferências que tratam de políticas públicas constitucionais, como as de Saúde, de Direitos da Criança e do Adolescente e as de Assistência Social, apresentariam força política suficiente para incluir as diretrizes nelas aprovadas na agenda governamental.

Os registros do IPEA chamam atenção para as dificuldades encontradas pelas conferências de influenciar a formação da agenda política do governo federal. Por se tratar de um tema muito recente para a literatura brasileira, muito pouco ainda foi publicado a esse respeito. A análise que mais se aproxima nesse sentido é a de Santos e Pogrebinschi (2010), na qual os autores examinam e mensuram a influência das deliberações das conferências realizadas a partir de 1988 sobre as iniciativas de proposições de leis no Congresso Nacional entre 1988 e 2008.

Deste modo, o objetivo deste trabalho é iniciar este debate. Afinal, se é verdade que somente as conferências nacionais de políticas públicas constitucionais apresentam capacidade suficiente de influenciar a formação da agenda de políticas públicas do governo federal, para que as demais conferências têm servido? Se não, em que medida as diretrizes produzidas nas conferências nacionais, não regulamentadas por lei (consultivas), têm influenciado a formação da agenda de políticas públicas do governo federal? Indo além, quais aspectos podem afetar essa capacidade das conferências de influenciar as decisões políticas?

Responder a essas questões constitui-se a finalidade deste artigo. Busca-se aqui (1) analisar se, e em que medida, as deliberações de conferências nacionais

consultivas têm sido incorporadas na agenda de políticas públicas do governo federal e (2) sugerir porque o grau de incorporação dessas deliberações varia entre conferências de política pública distinta. Ao longo do trabalho, utilizamos a expressão “capacidade inclusiva da conferência” para nos referir à capacidade da mesma influenciar as decisões do governo federal em relação às políticas públicas. Na ausência de uma definição mensurável desse termo, a capacidade inclusiva foi medida pelo grau de incorporação das deliberações produzidas nesses espaços e obtida a partir de análise documental.

A hipótese que norteia esta pesquisa é a de que a capacidade inclusiva das conferências varia de acordo com a política pública nela debatida, na medida em que cada política possui finalidade própria – social, administrativa ou econômica –, envolve um tipo distinto de sociedade civil – com base em movimentos sociais e entidades civis e de base profissional e empresarial – e é formulada e implementada por uma instituição com centralidade política diferente – observada em termos de recursos orçamentários recebidos pelo Ministério.

Para empreender a análise, foram examinadas as conferências nacionais de três temas: Aquicultura e Pesca, Políticas para Mulheres e Políticas de Promoção da Igualdade Racial, escolhidas a partir de três critérios. Primeiro, todas são organizadas por instituições criadas pelo governo Lula em janeiro de 2003 e vinculadas à estrutura da Presidência da República. Segundo, as três tratam de políticas públicas que nunca haviam sido debatidas em espaços com participação de atores estatais e da sociedade civil anteriormente. Por fim, elas discutem políticas distintas, o que nos permite compará-las para testar a hipótese deste trabalho.

Para aferir a incorporação das propostas produzidas nessas conferências na agenda do governo federal, o estudo analisa, comparativamente, os relatórios finais da 1ª e da 2ª Conferência Nacional de cada área, disponíveis nos sites das respectivas instituições.

O trabalho está dividido em três partes: na primeira, apresentamos um panorama geral das conferências nacionais realizadas no Brasil a partir de 1988, explicitando seu universo temático, sua estrutura institucional e a dinâmica participativa e deliberativa nesses espaços. Na segunda seção, descrevemos as conferências nacionais de Aquicultura e Pesca, de Políticas para Mulheres e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, apontando para suas diferenças, sobretudo, em relação à finalidade da política pública que debatem, ao tipo de sociedade civil que envolvem e à centralidade política da instituição à qual estão vinculadas. Na última seção, testamos se, e em que medida, a capacidade inclusiva das conferências, isto é, sua capacidade de influenciar a agenda de políticas públicas do governo federal, varia entre conferências que tratam de política pública distinta e em que sentido se dá essa variação.

### **As Conferências Públicas Nacionais: 1988 – 2010.**

As Conferências Públicas constituem espaços públicos de participação e deliberação de diretrizes gerais de políticas públicas, organizadas tematicamente e que envolvem governo e sociedade civil (SILVA, 2009; MORONI, 2005; SANTOS e POGREBINSCHI, 2010). Elas foram criadas no governo Vargas, pela Lei nº378, de 13 de Janeiro de 1937, com o objetivo de facilitar o conhecimento do Governo Federal acerca das atividades relativas à saúde e de orientá-lo na execução dos serviços locais de saúde. Nesta lei, ficou definido que os encontros seriam convocados pelo Presidente da República e contariam com a participação de representantes do governo dos três níveis da Federação e de representantes dos grupos sociais relacionados à área tema da Conferência (SAYD, VIEIRA JUNIOR e VELANDIA, 1998). Desde então, as conferências têm sido convocadas por decreto presidencial e têm sido realizadas pelos Ministérios ou Secretarias da área, com o apoio do Conselho a eles vinculado. Nos dois governos Lula, esses espaços passaram a contar também com o suporte da Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR) tanto na organização dos encontros, como no diálogo com o Governo Federal. Assim, as conferências se tornaram as principais instâncias de proposição de novas diretrizes de políticas públicas para compor o Plano Plurianual de Ação (PPA) do governo e de monitoramento e avaliação das ações governamentais nas três esferas da Federação.

As conferências são financiadas pela Administração Pública através de seus Ministérios e Secretarias Municipais e Estaduais e podem ser patrocinadas pelo setor privado. Além disso, esses espaços são, em regra, precedidos por etapas municipais e/ou estaduais ou regionais. Os resultados agregados das deliberações ocorridas nestas etapas são objetos de deliberação na conferência nacional, na qual participam delegados das etapas anteriores e da qual resulta um documento final contendo diretrizes para a formulação de políticas públicas da área tema da conferência (SANTOS e POGREBINSCHI, 2010).

O instrumento que materializa esses espaços é o regimento interno, elaborado, na maior parte dos casos, pelos Conselhos da área, com a participação da Secretaria ou do Ministério ao qual está vinculado. Nele, o desenho das conferências é delineado pela definição dos objetivos do encontro, dos eixos temáticos a serem debatidos, das etapas e das datas de realização dos debates, do número e da composição de atores estatais e não-estatais (delegados) por unidade da Federação; da dinâmica de deliberação das propostas, e das orientações gerais para o encaminhamento das propostas aprovadas em cada encontro para a comissão organizadora da conferência seguinte. Em todos os níveis da federação, este documento deve passar pelo crivo da plenária da conferência, que pode aprová-lo na íntegra, aprová-lo com mudanças ou rejeitá-lo. No último caso, os

delegados devem formular e aprovar outro regimento antes de dar continuidade aos trabalhos.

Desde sua criação até 2010, já foram realizadas 111 conferências nacionais e centenas de milhares de conferências intermediárias, nas esferas municipais e estaduais. Do total de encontros nacionais, 9 aconteceram entre 1941 e 1988 – 11 delas referentes ao tema saúde e 1 de Ciência e Tecnologia; e as demais 99 conferências foram organizadas pós 1988 (BRASIL, 2011). O Quadro 1 apresenta os temas de políticas públicas debatidos em conferências nacionais, por instituição e ano de realização, entre 1988 e 2010.

**Quadro 1: Conferências Nacionais por instituição e ano de realização (1988 a 2010)**

	<b>Tema da Conferência</b>	<b>Instituição</b>	<b>Ano de realização</b>
<b>1</b>	Aprendizagem Profissional	Ministério do Trabalho e Emprego	2008
<b>2</b>	Aquicultura e Pesca	Ministério da Pesca e Aquicultura	2003/2006/2009
<b>3</b>	Arranjos Produtivos Locais	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	2004/2005/2007
<b>4</b>	Assistência Social	Ministério do Desenvolvimento Social	1995/1997/1999/2001/2003/2005/2007/2009
<b>5</b>	Cidades	Ministério das Cidades	2003/2005/2007/2010
<b>6</b>	Ciência e Tecnologia	Ministério de Ciência e Tecnologia	2001/2005/2010
<b>7</b>	Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde	Ministério da Saúde	1994/2004
<b>8</b>	Comunicação	Ministério das Comunicações	2009
<b>9</b>	Comunidades Brasileiras no Exterior	Ministério das Relações Exteriores	2008/2009
<b>10</b>	Cultura	Ministério da Cultura	2005/2010
<b>11</b>	Defesa Civil e Assistência Humanitária	Ministério da Integração Nacional	2010
<b>12</b>	Desenvolvimento Rural, Sustentável e Solidário	Ministério do Desenvolvimento Rural	2008
<b>13</b>	Direitos da Criança e do Adolescente	Secretaria Especial Direitos Humanos	1997/1999/2002/2003/2005/2007/2009
<b>14</b>	Direitos da Pessoa com Deficiência	Secretaria Especial Direitos Humanos	2006/2008
<b>15</b>	Direitos da Pessoa Idosa	Secretaria Especial Direitos Humanos	2006/2009
<b>16</b>	Direitos Humanos	Secretaria Especial Direitos Humanos	1996/1997/1998/1999/2000/2001/2002/2003/2004/2006/2008
<b>17</b>	Economia Solidária	Ministério do Trabalho e Emprego	2006/2010
<b>18</b>	Educação	Ministério da Educação	2010
<b>19</b>	Educação Básica	Ministério da Educação	2008

20	Educação Escolar Indígena	Ministério da Educação	2009
21	Educação Profissional e Tecnológica	Ministério da Educação	2006
22	Esporte	Ministério do Esporte	2004/2006/2010
23	Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais	Secretaria Especial Direitos Humanos	2008
24	Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde	Ministério da Saúde	1994/2006
25	Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente	Ministério do Meio Ambiente	2003/2006/2009
26	Juventude	Secretaria Geral Presidência República	2008
27	Medicamentos e Assistência Farmacêutica	Ministério da Saúde	2003
28	Meio Ambiente	Ministério do Meio Ambiente	2003/2005/2008
29	Políticas Públicas para as Mulheres	Secretaria Especial Políticas Mulheres	2004/2007
30	Povos Indígenas	Secretaria Especial Direitos Humanos	2006
31	Promoção da Igualdade Racial	Secretaria Especial Promoção Igualdade Racial	2005/2009
32	Recursos Humanos da Administração Pública Federal	Planejamento, Orçamento e Gestão	2009
33	Saúde	Ministério da Saúde	1992/1996/2000/2003/2007
34	Saúde Ambiental	Ministério da Saúde	2009
35	Saúde Bucal	Ministério da Saúde	1993/2004
36	Saúde do Trabalhador	Ministério da Saúde	1994/2005
37	Saúde Indígena	Ministério da Saúde	1993/2001/2006
38	Saúde Mental	Ministério da Saúde	1992/2001/2010
39	Segurança Alimentar e Nutricional	Ministério do Desenvolvimento Social	1994/2004/2007
40	Segurança Pública	Ministério da Justiça	2009

Fonte: Secretaria Geral da Presidência da República (BRASIL, 2011).

Pelo Quadro 1, observa-se que, entre 1988 e 2010, 40 políticas públicas distintas foram debatidas em conferências nacionais e intermediárias (municipais, regionais e estaduais). Destas, 27 foram organizadas entre 1988 e 2002 e debateram políticas de Saúde, Assistência Social, Direitos Humanos, Direitos da Criança e do Adolescente e Segurança Alimentar e Nutricional, e as outras 72 Conferências, que correspondem a 65% do total, ocorreram entre 2003 e 2010, durante os dois governos Lula.

A diferença no número e na proporção de encontros realizados no governo Lula se deve ao fato de que este governo priorizou uma gestão mais democrática e participativa e, com tal objetivo, buscou construir um novo pacto com a sociedade

civil por meio da criação e institucionalização de novos espaços participativos. Neste sentido, o governo constituiu a Secretaria Nacional de Articulação Social, vinculada à Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR), para desenvolver esses espaços, e ampliou as atribuições da SGPR, que se tornou responsável por promover a articulação entre governo e entidades civis e de implementar instrumentos de consulta e de participação popular de interesse do Poder Executivo. Dentre os espaços participativos fomentados, as conferências de políticas públicas e os fóruns de discussão do Plano Plurianual (PPA) tornaram-se os mais importantes na construção do relacionamento entre governo e sociedade civil. Os primeiros foram constituídos para auxiliar a elaboração do PPA 2004-2007, enquanto as Conferências têm sido organizadas, desde então, para discutir e deliberar propostas de políticas públicas.

Dos 24 Ministérios e 8 Secretarias da Presidência com status de Ministério, 21 deles já realizaram, pelo menos, 1 conferência. Dentre estes, a Secretaria Especial de Direitos Humanos constitui-se a recordista, com 24 conferências nacionais realizadas pós-88 em 6 temas distintos. Em seguida, vem o Ministério da Saúde, com 21 ocorrências em 9 temas distintos. Considerando, porém, todo o período desde a instituição das conferências em 1937, a saúde se apresenta como o tema recordista, com 32 encontros nacionais entre 1937 e 2010. Em seguida, vem o Ministério do Desenvolvimento Social e do Meio Ambiente, com 11 e 6 conferências, respectivamente, em 2 temas distintos. Os demais Ministérios e Secretarias Especiais realizaram entre 1 e 4 conferências nacionais de 1988 a 2010 (Quadro 1).

As diferenças em relação à quantidade e à diversidade temática das conferências realizadas por cada Ministério parecem resultar de características próprias da organização de cada área de política pública, assim como se observa para as instituições participativas, como os Conselhos de Política (TATAGIBA e TEIXEIRA, 2008). A saúde, recordista em número de encontros e em diversidade de temas discutidos em conferências, consiste em uma política constitucional, cujo desenho foi construído, historicamente, com a participação de profissionais e de usuários, desde as primeiras décadas do século XX. De forma semelhante, a política de direitos humanos, a segunda com maior número de conferências realizadas e de temas debatidos, foi construída com a participação de atores sociais, nacional e internacionalmente relevantes, em fóruns, conferências e convenções mundiais, organizadas a partir dos anos de 1980.

Tendo isso em vista e diante do universo de conferências já realizadas, optou-se, neste trabalho, por analisar os encontros nacionais de aquicultura e pesca, de políticas para mulheres e de políticas de promoção da igualdade racial devido a três razões principais. Primeiro, devido que a 1ª conferência de cada área foi realizada no primeiro mandato do governo Lula (2003-2006). Segundo, por serem políticas

públicas incorporadas como políticas de governo em 2003, através da criação de uma secretaria especial, com status de Ministério, vinculada à SGPR, para cada uma delas. Por último, por debaterem políticas públicas distintas, que se diferenciam ou se assemelham em relação a sua finalidade, ao tipo de sociedade civil que envolvem e ao vínculo institucional que apresentam. Isso permite testar a proposição deste trabalho de que conferências de política pública distinta apresentam capacidade inclusiva diferente. Esses pontos estão descritos na seção seguinte.

### **As Conferências Nacionais de Aquicultura e Pesca, de Políticas para Mulheres e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial**

As Conferências Nacionais de Aquicultura e Pesca, de Políticas para Mulheres e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial são realizadas por iniciativa do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (SPM) e da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), respectivamente, e contam com o apoio do Conselho Nacional da área e da Secretaria Geral da Presidência da República. Sendo assim, todas as despesas referentes ao encontro ficam a cargo da instituição que o promove, que deve cumpri-las por meio de recursos orçamentários próprios, aprovados na Lei Orçamentária Anual do ano anterior (LOA) e repassados pela Casa Civil.

O MPA, a SPM e a SEPPIR, assim como os demais órgãos do Poder Executivo, recebem recursos para duas finalidades: (1) para o custeio da máquina administrativa e implementação de projetos e (2) para a execução de programas da instituição. Os primeiros são calculados a partir das despesas administrativas de pessoal esperadas para o ano seguinte. Os recursos para programas, por sua vez, requerem um esforço político por parte do Ministro, na medida em que dependem de autorização da Comissão de Orçamento da LOA e de inclusão de rubrica nesta lei para tal finalidade. Deste modo, cada Ministério e Secretaria Especial obtêm montantes distintos de recursos, que variam, entre outros, com seu tamanho institucional, com a centralidade de sua política pública para o Governo Federal e com sua capacidade de influenciar politicamente as decisões orçamentárias. A Tabela 1 apresenta o total de recursos orçamentários recebidos pelo MPA, pela SPM e pela SEPPIR entre 2003 e 2010, enquanto a Tabela 2 mostra a proporção desses recursos recebida para execução de programas desses ministérios.

**Tabela 1**  
**Recursos Orçamentários recebidos pelo MPA, SPM e SEPIIR**  
**entre 2003 e 2010 (R\$ 1,00)**

<b>Ano/ Instituição</b>	<b>MPA</b>	<b>SEPIIR</b>	<b>SPM</b>
<b>2003</b>	12.342.000	SI	24.135.000
<b>2004</b>	89.071.000	17.252.000	26.192.000
<b>2005</b>	75.952.114	14.058.109	17.052.414
<b>2006</b>	76.253.988	18.430.401	17.383.848
<b>2007</b>	113.982.394	18.121.100	24.757.394
<b>2008</b>	92.571.970	14.641.561	37.136.241
<b>2009</b>	371.896.664	15.893.450	29.670.828
<b>2010</b>	799.430.483	20.534.450	61.038.900

Fonte: formulação própria a partir de dados obtidos no Portal do Orçamento. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: [08 abr. 2011]; e no site do Ministério do Planejamento. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>. Acesso em: [08 abr. 2011]. Legenda: SI – sem informação.

**Tabela 2**  
**Total de recursos recebidos para execução de programas por órgão**  
**entre 2003 e 2010 (R\$ 1,00)**

<b>Órgão</b>	<b>Total de Recursos recebidos por órgão</b>	<b>Recursos recebidos para execução de programas</b>	<b>% total de recursos recebidos para programas</b>	<b>Média de programas na LOA por ano</b>
<b>MPA</b>	1.990.261.079	1.452.890.588	73%	6
<b>SEPIIR</b>	184.182.242	116.034.812	63%	3
<b>SPM</b>	333.696.522	220.239.705	66%	4

Fonte: formulação própria a partir de dados do site Disponível em: <http://www.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento\_senado>

Como mostra a Tabela 1, o MPA recebeu o maior montante de recursos orçamentários de 2003 a 2010, sendo este, em média, 6 vezes maior que o da SPM e 10 vezes maior que o da SEPIIR. Esta última obteve o menor repasse de recursos durante quase todo o período analisado, salvo no ano de 2006, quando a SPM recebeu o montante mais baixo, de R\$ 17.383.848,00, segundo a Tabela 2. Do total de recursos recebidos por instituição, parcela significativa foi repassada para a implementação dos programas dessas instituições que receberam rubrica na LOA. No caso do MPA, 73% dos recursos foram repassados para a execução de programas do Ministério, enquanto que 63% e 66% do total de recursos recebidos pela SEPIIR e pela SPM, respectivamente, foram destinados à execução de programas dessas instituições. Os recursos repassados ao MPA para programas

foram aplicados em 6 programas distintos, em média, durante 2003 e 2010, ao passo que os recursos para programas encaminhados para a SEPPIR e para a SPM foram destinados à execução de 3 e 4 programas, respectivamente, nos 8 anos de governo Lula.

Dado que o MPA recebeu o maior montante de recursos orçamentários por ano e em todo o período analisado e que incluiu o maior número de programas na LOA, comparativamente às outras duas instituições, espera-se que ele apresente maior capacidade inclusiva. Essa suposição se justifica na medida em que a incorporação das propostas deliberadas nas conferências se dá, sobretudo, em programas do Ministério. Como o MPA apresenta maior número de programas incluídos na LOA, em média, durante 2003 e 2010, e a eles foi destinada parcela maior de recursos, a incorporação de diretrizes aprovadas nas conferências da área torna-se mais fácil, em termos econômicos, e, como decorrência, sua capacidade inclusiva tende a ser maior.

A 1ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca foi realizada de 25 a 27 de Novembro de 2003. Seu objetivo foi construir um Plano Estratégico de Desenvolvimento da Aquicultura e da Pesca. No ano seguinte, foi organizada a 1ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres, entre 15 e 17 de Julho. Este encontro buscou propor diretrizes para a formulação do I Plano Nacional de Políticas para Mulheres (PNM I) e avaliou as ações, até então, desenvolvidas pela SPM. Com objetivos semelhantes, quais sejam, o de formular um Plano Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e avaliar a atuação da SEPPIR na promoção da igualdade racial, foi realizada, de 30 de Junho a 02 de Julho de 2005, a 1ª Conferência Nacional desta área.

A 2ª Conferência Nacional de cada área deu continuidade aos trabalhos iniciados no primeiro encontro. No caso da Aquicultura e Pesca, o 2º encontro ocorreu entre 14 e 16 de Março de 2006 e teve como finalidade consolidar a Política Nacional de Desenvolvimento do setor e avaliar a incorporação das deliberações produzidas no 1º encontro na agenda do MPA<sup>1</sup>. Do mesmo modo, a 2ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres e de Promoção da Igualdade Racial buscaram consolidar e avaliar a implementação do Plano Nacional da área. Estas foram realizadas de 18 a 20 de Agosto de 2007 e de 25 a 28 de Junho de 2009, respectivamente.

Os primeiros encontros nacionais de Mulheres e de Igualdade Racial foram antecedidos por conferências municipais, enquanto o de Aquicultura e Pesca foi precedido somente por conferências estaduais. Foram realizadas mais de 2.000

---

<sup>1</sup> O Ministério da Aquicultura e Pesca realizou a 3ª Conferência Nacional de 30 de Setembro a 02 de Outubro de 2009, cujo tema foi: "Consolidação de uma Política de Estado para o Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e Pesca". Nela, os delegados avaliaram a Política Nacional de desenvolvimento do setor e acrescentaram diretrizes e ações do governo para que a Aquicultura e Pesca se tornem políticas permanentes, ou seja, políticas de Estado.

conferências municipais, 26 encontros estaduais e 1 encontro no Distrito Federal para debater políticas para Mulheres; cerca de 1.300 encontros municipais, 26 estaduais e 1 no Distrito Federal para discutir políticas de Promoção da Igualdade Racial; e 26 conferências estaduais e 1 no Distrito Federal sobre Aquicultura e Pesca.

Este formato foi mantido para o 2º encontro de Aquicultura e Pesca em 2006 e de políticas para mulheres em 2007, mas foi alterado em relação à política de Igualdade Racial, cujas conferências foram iniciadas a nível estadual e não a nível municipal, como no primeiro ano de encontros<sup>2</sup>. Nos dois anos de realização de conferências, portanto, foram realizados cerca de 4.000 encontros para debater Políticas para Mulheres, 1.400 conferências de Igualdade Racial e 54 conferências de Aquicultura e Pesca (Tabela 3).

Os 4.000 encontros de Políticas para Mulheres reuniram centenas de milhares de pessoas nas etapas municipais e estaduais, totalizando cerca de 240 mil pessoas envolvidas nos dois anos de encontros. Deste total, cerca de 4 mil delegados participaram das Conferências Nacionais, dos quais 2.000 (50%), em média, representavam entidades e associações civis e movimentos sociais da área (BRASIL, 2009a). De forma semelhante, as conferências de políticas de promoção da igualdade racial contaram com a participação de mais de 140 mil pessoas. Destas, 4 mil participaram dos encontros nacionais, sendo 2.400 (60%) delas, na média dos encontros, representantes de movimentos sociais e associações e entidades civis (BRASIL, 2009c). Já os encontros de Aquicultura e Pesca envolveram aproximadamente 40 mil pessoas. Dos cerca de 4 mil participantes dos encontros nacionais, 50%, em média, representavam associações de profissionais e grupos empresariais vinculados ao setor (BRASIL, 2009e), conforme mostra a Tabela 3.

---

<sup>2</sup> Segundo a coordenadora geral da Conferência Estadual de Minas Gerais, o principal motivo para essa mudança foi a incapacidade financeira de grande parte dos municípios de investir na realização do encontro. Neste contexto, optou-se por iniciar as discussões a nível estadual e não nos municípios, como em 2005.

**Tabela 3**  
**Número total aproximado de Conferências e de participantes por área**

Área	Total aproximado de Conferências	Total aproximado de participantes	Composição da participação
Aquicultura e Pesca	54	40 mil	50% atores estatais e 50% representantes de associações profissionais e de empresários
Igualdade Racial	1.400	150 mil	60% atores estatais e 40% representantes de movimentos sociais e entidades civis
Mulheres	4.000	240 mil	50% atores estatais e 50% representantes de movimentos sociais e entidades civis

Fonte: Relatório final da 1ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca, da 1ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres e da 1ª Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Disponível em: <www.presidencia.gov.br>. Acesso em: [08 abr. 2011]. (BRASIL (b), (d), (f), 2009).

A adoção de uma prática participativa e deliberativa distinta pelas instituições responsáveis por essas conferências – mais descentralizada para os encontros de Mulheres e de Promoção da Igualdade Racial e mais centralizada para as conferências de Aquicultura e Pesca – assim como a diferença em termos de número e composição dos participantes dessas áreas parecem se justificar pelo fato de que esses encontros envolvem uma sociedade civil com história e organização distinta.

No que diz respeito à história, as conferências de políticas para mulheres<sup>3</sup> e de promoção da igualdade racial<sup>4</sup> contam com a participação de uma sociedade

<sup>3</sup> As políticas públicas para mulheres foram incorporadas ao Estado nos anos 80 com a criação de delegacias especializadas na defesa das mulheres e do Conselho Nacional de Políticas para Mulheres (CNDM) em 1985, vinculado ao Ministério da Justiça (PINTO, 2003). No entanto, entre 1989 e 1994, o CNDM ficou desestruturado e sem autonomia administrativa e financeira. Nos dois governos Fernando Henrique Cardoso, pouco se fez a esse respeito e o Conselho continuou a ser um órgão subordinado, administrativa e financeiramente, ao Ministro da Justiça. Somente em 2002, quando foi criada a Secretaria dos Direitos da Mulher (SEDIM), esta situação modificou-se e a questão das mulheres tornou-se política de governo.

<sup>4</sup> A questão racial foi incorporada ao Estado com a instituição da Fundação Cultural Palmares (FCP) em 1988 para comemorar os 100 anos de abolição da escravidão no país. Este organismo federal foi vinculado ao Ministério da Cultura e tinha como objetivo promover e preservar a influência negra na sociedade brasileira. Ademais, a Constituição Federal de 1988 reconheceu, de forma inédita, o racismo e o preconceito racial como fenômenos presentes na sociedade brasileira, sustentando a necessidade de combatê-los. Como decorrência, Entre 1990 e 1995, as centrais sindicais e os principais sindicatos passaram a incluir a temática racial em sua pauta de reivindicações, o que refletiu, sobretudo, no aparecimento de órgãos específicos do tema nessas instituições. Dessa mobilização resultou a criação do Instituto Interamericano pela Igualdade Racial (Inspir). Além disso, a mobilização do Movimento Negro contribuiu para a instituição do Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra, vinculado ao Ministério da Justiça, responsável pela proposição de ações de combate à discriminação racial (GARCIA, 2008).

civil articulada, autônoma, experiente na luta por seus direitos, e amplamente difundida em território nacional; o que não se verifica para a área de Aquicultura e Pesca<sup>5</sup>, que conta com a participação de uma sociedade civil de formação ainda incipiente, menos difundida territorialmente e com capacidade de mobilização menor que daquelas.

Em relação à organização, as conferências de Aquicultura e Pesca envolvem representantes de associações de profissionais e de grupos empresariais, que são orientados para valores materiais e buscam intervenções setorializadas por parte do governo. Já os encontros de mulheres e de promoção da igualdade racial, por tratarem de questões de gênero e étnico-raciais respectivamente, contam com a participação de representantes de movimentos sociais e associações e entidades civis, orientados, sobretudo, para valores identitários e que lutam por um objeto coletivo.

Como as conferências de Aquicultura e Pesca envolvem grupos empresariais, espera-se que elas apresentem maior capacidade inclusiva, comparativamente às de política para mulheres e de promoção da igualdade racial. Isso se justifica na medida em que o Brasil, até o século passado, era caracterizado pelo alto grau de permeabilidade aos interesses privados dominantes nos processos decisórios desenvolvidos no âmbito do Executivo. Durante quase todo o século XX, a formação da agenda de políticas públicas do governo federal foi estrangida por um sistema corporativo de interesses no interior do Estado, que institucionalizou uma prática de negociação com os grupos econômicos, transformando o executivo em arena privilegiada para o encaminhamento das demandas empresariais (DINIZ, 1992). Mediante essa herança, acredita-se que as conferências de aquicultura e pesca, que contam com a participação de grupos de interesse econômico, apresentem capacidade inclusiva maior, dado que a incorporação das diretrizes aprovadas nesses espaços torna-se mais fácil, em termos políticos, pela presença desses grupos.

A participação dos representantes da sociedade civil, em todas as conferências, foi realizada em Grupos de Trabalho (GTs), mediante a proposição de diretrizes e a avaliação das políticas formadoras da agenda do governo. A 1ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca foi dividida em 7 eixos temáticos, a 1ª de Políticas para Mulheres em 5, e a 1ª de Promoção da Igualdade Racial, em 12. De igual forma, as 2<sup>as</sup> conferências dessas áreas abordaram esses assuntos e

---

<sup>5</sup> Até a redemocratização, em 1985, a área de Aquicultura e Pesca esteve vinculada à SUDEPE e, com sua extinção nesse mesmo ano, esse setor passou a ser de competência do IBAMA. Em 1990, porém, a MP 150/1990 extinguiu essa atribuição deste órgão e a aquicultura e a pesca deixaram de ser políticas públicas. Somente em 1998, pela MP 1450, esses setores foram reincorporados ao Estado, com a criação de um Departamento de Aquicultura e Pesca na estrutura do Ministério do Abastecimento, Pecuária e Agricultura.

acrescentaram o eixo de direito à moradia e à terra, debatidos nos encontros de políticas para mulheres e promoção da igualdade racial, e de enfrentamento da desigualdade social, debatido nas conferências de políticas para mulheres. O Quadro 2 explicita os eixos temáticos por área e por conferência.

**Quadro 2**  
**Eixos temáticos das Conferências Nacionais de Aquicultura e Pesca, de Políticas para Mulheres e de Promoção da Igualdade Racial**

<b>Conferência</b>	<b>Aquicultura e Pesca</b>	<b>Igualdade Racial</b>	<b>Mulheres</b>
1 <sup>a</sup>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Participação</li> <li>2. Ordenamento Pesqueiro</li> <li>3. Estruturação setor</li> <li>4. Estruturação Pesca</li> <li>5. Políticas Sociais para setor</li> <li>6. Políticas de crédito</li> <li>7. Política de desenvolvimento tecnológico</li> <li>8. Produção e Fome Zero</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Trabalho/Desenvolvimento</li> <li>2. Educação</li> <li>3. Saúde</li> <li>4. Diversidade Cultural</li> <li>5. Direitos Humanos e Segurança Pública</li> <li>6. Comunidades Quilombolas</li> <li>7. Povos Indígenas</li> <li>8. Juventude</li> <li>9. Mulheres</li> <li>10. Política Internacional</li> <li>11. Religiões</li> <li>12. Fortalecimento de ONGS anti-racismo</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Enfrentamento da pobreza</li> <li>2. Superação da violência</li> <li>3. Promoção do bem-estar</li> <li>4. Efetivação dos direitos humanos</li> <li>5. Desenvolvimento de políticas de educação, cultura, comunicação e produção do conhecimento</li> </ol>
2 <sup>a</sup>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desenvolvimento Pesca Industrial</li> <li>2. Desenvolvimento Pesca Artesanal</li> <li>3. Desenvolvimento Aquicultura</li> <li>4. Apoio a Cadeia Produtiva</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Educação</li> <li>2. Cultura</li> <li>3. Controle Social</li> <li>4. Saúde</li> <li>5. Terra</li> <li>6. Segurança e Justiça</li> <li>7. Trabalho</li> <li>8. Política Nacional</li> <li>9. Política Internacional</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Autonomia/Igualdade.</li> <li>2. Educação</li> <li>3. Saúde</li> <li>4. Enfrentamento da violência</li> <li>5. Participação no poder</li> <li>6. Desenvolvimento econômico</li> <li>7. Direito moradia, terra</li> <li>8. Cultura</li> <li>9. Enfrentamento racismo</li> <li>10. Enfrentamento desigualdade</li> <li>11. Monitoramento Plano</li> </ol>

Fonte: formulação própria a partir de dados da Secretaria Geral da Presidência da República (BRASIL, 2011).

Como mostra o Quadro 2, as conferências de Aquicultura e Pesca debateram, em maior medida, questões de ordem econômica. No 1º encontro, foram estabelecidos 3 eixos de um total de 7 para debater o desenvolvimento do setor e, no 2º, os 4 temas discutiram o desenvolvimento da aquicultura, da maricultura, da pesca industrial e da pesca artesanal. Os encontros de políticas para mulheres, por sua vez, discutiram, em maior medida, questões sociais, orientadas para a melhoria das condições de vida das mulheres. Os 5 eixos temáticos da 1ª Conferência Nacional de Política para Mulheres e 8 dos 11 temas tratados no 2º encontro debateram essas questões. Somente os eixos participação no poder, desenvolvimento econômico e monitoramento do plano não debateram propostas de cunho social. Do mesmo modo, as duas Conferências Nacionais de Políticas de Promoção da Igualdade Racial discutiram, em sua maioria, assuntos sociais, voltados para a promoção socioeconômica da população negra e indígena. No 1º encontro, dos 12 temas discutidos, 10 trataram de matérias desse tema – com exceção dos eixos: política internacional e fortalecimento de ONGs; enquanto que, na 2ª conferência, 6 dos 9 eixos disseram respeito a questões análogas.

Os assuntos dos eixos temáticos das conferências refletem a finalidade da política pública debatida nos encontros. As conferências de Aquicultura e Pesca, por representarem um setor econômico, debateram, em grande medida, assuntos propriamente econômicos; ao passo que os encontros de Mulheres e de Igualdade Racial, que tratam de políticas identitárias, de reconhecimento<sup>6</sup>, cuja finalidade é social, discutiram propostas de promoção socioeconômica desses grupos.

As políticas públicas de cunho social são, em sua maioria, intersetoriais e transversais e têm como finalidade a redistribuição de benefícios sociais de modo a diminuir as desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. Como tal, elas demandam maior esforço político e menor estrutura administrativa, maior coordenação entre as instituições públicas e mais recursos orçamentários. Ademais, essas políticas não geram retorno financeiro, em termos de arrecadação de impostos, de investimentos e de produção, para o governo e para o país. As políticas com finalidade econômica, por outro lado, são, geralmente, setoriais e voltadas para grupos econômicos específicos. Como tal, elas tendem a demandar menor esforço político, menor estrutura administrativa e menor coordenação política, assim como a depender de menos recursos orçamentários para sua execução. Deste modo, espera-se que conferências que tratam de assuntos de cunho econômico, como as de Aquicultura e Pesca, apresentem capacidade inclusiva maior que as que debatem temas propriamente sociais.

De modo geral, portanto, o que se observa é que as conferências de aquicultura e pesca, de políticas para mulheres e de políticas de promoção da igualdade racial debatem políticas públicas com finalidade distinta que envolvem

---

<sup>6</sup> Para a discussão sobre políticas de reconhecimento e políticas redistributivas, ver, entre outros, FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. *Redistribution or Recognition: A Political-Philosophical Exchange*. Verso, 2003.

uma sociedade civil com história e organização distinta e estão vinculadas a ministérios com centralidade política diferente na estrutura do governo federal. Enquanto as conferências de aquicultura e pesca debatem uma política cuja finalidade é econômica, envolvem uma sociedade civil de base profissional e empresarial e são realizadas por um Ministério com maior centralidade política (interpretada em termos de recursos orçamentários), os encontros de políticas para mulheres e de promoção da igualdade racial tratam de políticas de cunho social, envolvem uma sociedade civil com tradição de luta por meio de movimentos sociais e são realizadas por Secretarias Especiais cujo orçamento é consideravelmente menor que o do MPA. As características que distinguem essas conferências nacionais estão sistematizadas no Quadro 3.

**Quadro 3**  
**Características das Conferências Nacionais de Aquicultura e Pesca, de Políticas para Mulheres e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial**

<b>Características</b>	<b>Aquicultura e Pesca</b>	<b>Igualdade Racial</b>	<b>Mulheres</b>
Centralidade política, medida em termos de recursos orçamentários (total em R\$ 1,00, 2003 a 2010)	1.990.261.079	184.182.242	333.696.522
História e tipo organização da Sociedade Civil	Formação recente Baseada em associações de trabalhadores e grupos empresariais	Tradição de participação Baseada em movimentos sociais	Tradição de participação Baseada em movimentos sociais
Finalidade da Política Pública	Econômica	Social	Social

Fonte: formulação própria a partir da Tabela 2 e do Quadro 2.

Resta aferir, então, a capacidade inclusiva dessas conferências e examinar se, e em que medida, ela varia por política pública e conforme suas diferenças e semelhanças quanto à centralidade da instituição sede do encontro, ao tipo de sociedade civil envolvida e à finalidade da política.

### **Aferindo a capacidade inclusiva das Conferências Nacionais de Aquicultura e Pesca, de Políticas para Mulheres e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial**

A 1ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca produziu 172 deliberações nos 7 eixos temáticos supracitados (Quadro 2), ao passo que o 1º encontro de Políticas para Mulheres deliberou 78 propostas em 5 eixos e a 1ª Conferência de Promoção da Igualdade Racial, 1.048 resoluções em 12 temas (Tabela 4). Essas propostas, discutidas e aprovadas nos GTs e por maioria simples dos delegados na Plenária final, foram englobadas em um único documento por uma comissão de relatoria, composta por representantes da sociedade civil e do governo, e encaminhadas para a instituição sede para análise e incorporação na agenda<sup>7</sup>.

**Tabela 4**  
**Número de Resoluções aprovadas por tema e ano de conferência**

<b>Tema</b>	<b>Total de Resoluções Aprovadas na 1ª Conferência</b>	<b>Total de Resoluções Aprovadas na 2ª Conferência</b>
Aquicultura e Pesca	172	249
Igualdade Racial	1.048	761
Mulheres	78	199
<b>TOTAL</b>	<b>1.298</b>	<b>1.209</b>

Fonte: Relatório final da 1ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca, da 1ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres e da 1ª Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Disponível em: <[www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)> (BRASIL, (b), (d), (f), 2009).

As 2<sup>as</sup> conferências nacionais de cada área seguiram o mesmo formato participativo adotado no primeiro encontro. A avaliação das ações do governo federal foi realizada em GTs a partir de um documento-base com todas as propostas aprovadas na conferência anterior (Tabela 4). Com este documento em mãos, os delegados analisaram se a proposta foi ou não incluída pelo governo e propuseram alterações na forma e no conteúdo das mesmas, assim como novas ações de governo. O Quadro 4 apresenta o modelo de documento adotado nas 2<sup>as</sup> conferências de políticas de promoção da igualdade racial para avaliar a incorporação das propostas aprovadas no primeiro encontro e discutir e propor novas ações de governo.

---

<sup>7</sup> É importante atentar, porém, para o fato de que, embora o Estado seja o responsável pela convocação das conferências e pelos seus financiamentos, as decisões nelas produzidas não impõem, legalmente, nenhuma responsabilidade ao Estado, na medida em que são apenas consultivas.

**Quadro 4**  
**Modelo do Instrumental de Trabalho utilizado para discussão de propostas nos GTs das conferências de políticas de promoção da igualdade racial**

Numero	Proposta	Política Implantada	Nova Redação	Observação
1	X	X Sim X Não		

Fonte: Instrumental de Trabalho das 2ª Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial.

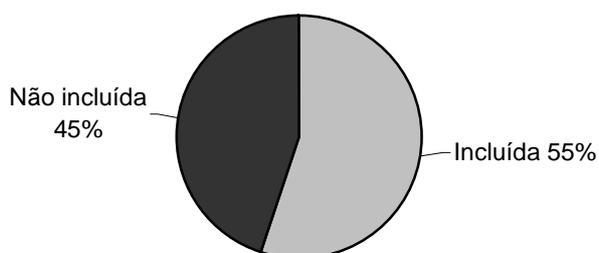
As propostas não-incorporadas, segundo deliberação da maioria simples dos delegados de cada GT, assim como as novas propostas sugeridas e aprovadas nesses espaços, foram reunidas em um único documento, pela comissão de relatoria, para avaliação da plenária da conferência. Esta foi realizada no último dia do encontro e contou com a participação de todos os delegados. Na plenária, as propostas consideradas não-incluídas pelo governo e as novas propostas aprovadas nos GTs foram votadas. As deliberações aprovadas por maioria simples dos delegados – novas propostas e resoluções do 1º encontro não-incorporadas à agenda governamental – foram, então, reunidas em um documento e encaminhadas para a instituição sede da conferência. No caso da Aquicultura e Pesca, o documento final da 2ª conferência nacional foi composto por 249 propostas de políticas públicas, o da 2ª conferência nacional de políticas para mulheres reuniu 199 resoluções, e o documento do 2º encontro nacional de políticas de promoção da igualdade racial, 761 deliberações, como mostra a Tabela 4.

A partir das deliberações aprovadas na 1ª e na 2ª conferência de cada uma dessas áreas, foram construídos os bancos de dados para analisar a capacidade inclusiva desses espaços, aqui medida pelo grau de incorporação das propostas deliberadas nas conferências e inseridas, segundo avaliação dos delegados, na agenda do governo federal. A partir de comparação entre o documento final da 2ª conferência e o documento final da 1ª, cada proposta foi, então, classificada pelo critério: incluída ou não-incluída na agenda. As resoluções inseridas na agenda, segundo avaliação dos delegados presentes, aparecem somente no 1º documento, ao passo que as propostas não incorporadas pelo governo apareceram em ambos os documentos finais, mesmo que com alterações textuais. Às propostas não incluídas e contidas nos dois documentos, atribuiu-se valor 0, e às propostas incorporadas e observadas somente no documento final da 1ª conferência, atribuiu-se valor 1. A variável resultante desse processo foi denominada “capacidade inclusiva da conferência”, *proxy* para a capacidade desses espaços de influenciar a formação da agenda de políticas públicas do governo federal.

Os Gráficos 1, 2 e 3 apresentam a capacidade inclusiva das conferências de Aquicultura e Pesca, Políticas para Mulheres e Promoção da Igualdade Racial, obtida a partir de comparação documental dos relatórios finais desses encontros. Segundo os dados, os encontros de aquicultura e pesca tiveram 55% de suas

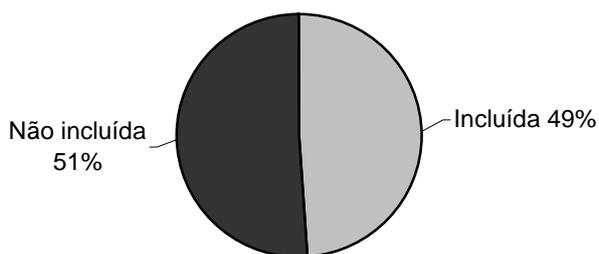
deliberações incluídas na agenda do governo federal entre a 1ª e a 2ª conferência da área, ao passo que os encontros de políticas para mulheres e de políticas de promoção da igualdade racial obtiveram 45% e 43% de inclusão, respectivamente.

**Gráfico 1**  
**Capacidade inclusiva das Conferências Nacionais de Aquicultura e Pesca**



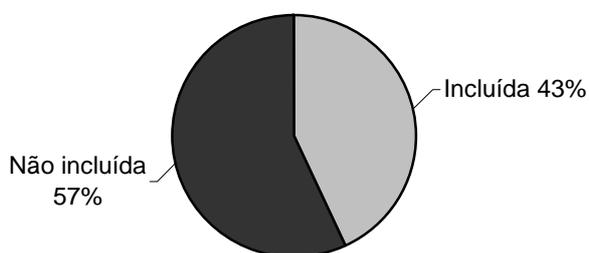
Fonte: Relatório final desta Conferência. Disponível em: <[www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)>.

**Gráfico 2**  
**Capacidade inclusiva das Conferências Nacionais de Políticas para Mulheres**



Fonte: Relatório final desta Conferência. Disponível em: <[www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)>.

**Gráfico 3**  
**Capacidade inclusiva das Conferências Nacionais de Políticas de Promoção da Igualdade Racial**



Fonte: Relatório final desta Conferência. Disponível em: <[www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)>.

Resta aferir, então, a capacidade inclusiva dessas conferências e examinar se, e em que medida, ela varia por política pública e conforme suas diferenças e semelhanças no que diz respeito à centralidade da instituição sede do encontro, ao tipo de sociedade civil envolvida e à finalidade da política.

Esses resultados apresentam duas implicações no que concerne à proposta deste trabalho. A primeira é que o fato de uma conferência ser consultiva não significa, necessariamente, que ela não terá capacidade de influenciar a agenda governamental, como sugerido por estudos já desenvolvidos e citados na introdução deste trabalho (IPEA, 2009). Assim como as conferências deliberativas, as conferências consultivas, analisadas neste artigo, também se mostram capazes de influenciar, em alguma medida, a formação da agenda do governo federal. Isso se verifica pelo seu expressivo grau de incorporação de propostas pelo governo federal, (Gráficos 1, 2 e 3).

A segunda implicação diz respeito à própria capacidade inclusiva das conferências. As constatações acima corroboram a hipótese de que conferências de políticas públicas distintas apresentam capacidade inclusiva diferente.

Ademais, os resultados sugerem que essa capacidade de influenciar a agenda governamental tende a ser maior (1) quando a centralidade política da instituição-sede da conferência (interpretada em termos de recursos orçamentários) é maior; (2) quando a conferência envolve a participação de grupos de interesse empresarial e (3) quando debatem políticas públicas cuja finalidade é econômica. Isso pode ser inferido na medida em que as conferências de aquicultura e pesca, que reúnem todas essas três características, apresentaram maior capacidade inclusiva (55%) que os encontros de políticas para mulheres e de promoção da igualdade racial, cuja capacidade inclusiva encontrada (45% e 43% respectivamente) e características (finalidade da política, história e organização da sociedade civil que envolvem e centralidade política da instituição-sede) são muito semelhantes (Quadro 3).

Desse modo, os resultados encontrados apontam (1) para os efeitos da realização de conferências sobre a agenda governamental e (2) para as diferenças na capacidade inclusiva de conferências de políticas públicas distintas. Além disso, as constatações sugerem que a finalidade da política, a história e o tipo de organização da sociedade civil e a centralidade política da instituição-sede impactam, em alguma medida, a capacidade inclusiva das conferências. Aferir o sentido e a magnitude desses efeitos constitui, assim, o desafio para as próximas pesquisas sobre o papel das conferências públicas nacionais na formação da agenda de políticas públicas do governo federal.

## **Considerações Finais**

Nos últimos 20 anos, o Brasil assistiu a uma explosão da participação social através de instituições e espaços públicos de participação e deliberação. Esse processo, que teve início no final dos anos 1980, com a redemocratização do país e a promulgação da Constituição Democrática de 1988, foi possível mediante os esforços teórico e prático de uma série de protagonistas sociais e políticos. Desde então, diversas práticas participativas, impulsionadas pela Constituição e pelos governos democráticos que se seguiram a ela – notadamente o governo Lula –, têm sido institucionalizadas de forma crescente. Tais práticas vão desde as mais tradicionais, como o referendo e o plebiscito, até as mais inovadoras, como as Conferências de Políticas Públicas.

O desafio desse artigo foi analisar uma dessas inovações, as Conferências Públicas, e aferir o grau de incorporação das diretrizes aprovadas nesses espaços na agenda de políticas públicas do governo federal. Ademais, buscou-se sugerir aspectos que tendem a afetar a capacidade desses espaços de influenciar esse processo.

De maneira geral, é possível afirmar que as conferências públicas não apenas têm influenciado a formação da agenda de políticas públicas do governo federal, como também o têm feito de maneira relativamente eficiente, uma vez que parte expressiva das propostas aprovadas tem sido incorporada nos programas do governo federal.

Os achados dessa investigação mostram-se relevantes para o conjunto de estudos acerca do processo de formação da agenda das políticas públicas em áreas que realizam conferências públicas, pois adicionam conhecimentos a um tema ainda pouco explorado. No entanto, estamos cientes que o alcance empírico e teórico tem significativas limitações, pelo fato de termos analisado em conferências de apenas três temas distintos, que representam somente 5% do total de encontros já realizados. De todo modo, espera-se que os resultados aqui obtidos e as sugestões apresentadas sirvam de ponto de partida para novas pesquisas sobre o tema.

## **Referências Bibliográficas**

BRASIL, República Federativa do. Secretaria Geral da Presidência da República. Disponível em: <[www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)>. Acesso em: [08 abr. 2011].

\_\_\_\_\_. (a), Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (SPM). 2009. Disponível em: <[www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)>. Acesso em: [jan. a dez. 2009].

\_\_\_\_\_. (b), Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. Relatório da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. Disponível em: <[http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/sepm/](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sepm/)>. Acesso em: [jan. a dez. 2009].

\_\_\_\_\_. (c), Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). 2009. Disponível em: <[www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)>. Acesso em: [jan. a dez. 2009].

\_\_\_\_\_. (d), Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Relatório da I Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Disponível em: <[http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/seppir/publicacoes/](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/seppir/publicacoes/)> Acesso em: [jan. a dez. 2009].

\_\_\_\_\_. (e), Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA). 2009. Disponível em: <[www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)>. Acesso em: [jan. a dez. 2009].

\_\_\_\_\_. (f), Ministério da Aquicultura e Pesca. Relatório da I Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca. Disponível em: <<http://200.198.202.145/seap/conferencia/conferencia.htm>>. Acesso em: [jan. a dez. 2009].

DINIZ, E. Neoliberalismo e corporativismo: as duas faces do poder. E Diniz - *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 1992.

IPEA, Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. 2009. Disponível em: <[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)>. Acesso em: [nov. e dez. 2009].

MORONI, J. A.; CICONELLO, A. Participação social no governo Lula. Avançamos? *ABONG Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais*, 2005.

PINTO, C.R.J. *Uma história do feminismo no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

SANTOS, F. M.; POGREBINSCHI, T. *Entre representação e participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro*. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ): Projeto Pensando o Direito da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2010.

SAYD, J. D.; VIEIRA JUNIOR, L.; VELANDIA, I. C. “Recursos Humanos nas Conferências Nacionais de Saúde (1941 a 1992)”. Rio de Janeiro, *Revista Saúde Coletiva*, n. 14, 1998.

SILVA, E. R. A. *Participação Social e as Conferências Nacionais de Políticas Públicas: reflexões sobre avanços e desafios no período de 2003-2006*. IPEA, texto para discussão nº 1378, 2009.

TATAGIBA, L; TEIXEIRA, A. C. *Dinâmicas participativas institucionalizadas e produção de políticas públicas*. Campinas, 2008.

---

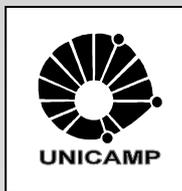
Viviane Petinelli – vpetinelli@hotmail.com

Recebido para publicação em março de 2011.  
Aprovado para publicação em abril de 2011.

# TENDÊNCIAS

Ano 17, nº 1

ENCARTE  
DA  
REVISTA  
DO  
CESOP



O Encarte *Tendências* explora alguns dados sobre o interesse, a informação e a compreensão da política.

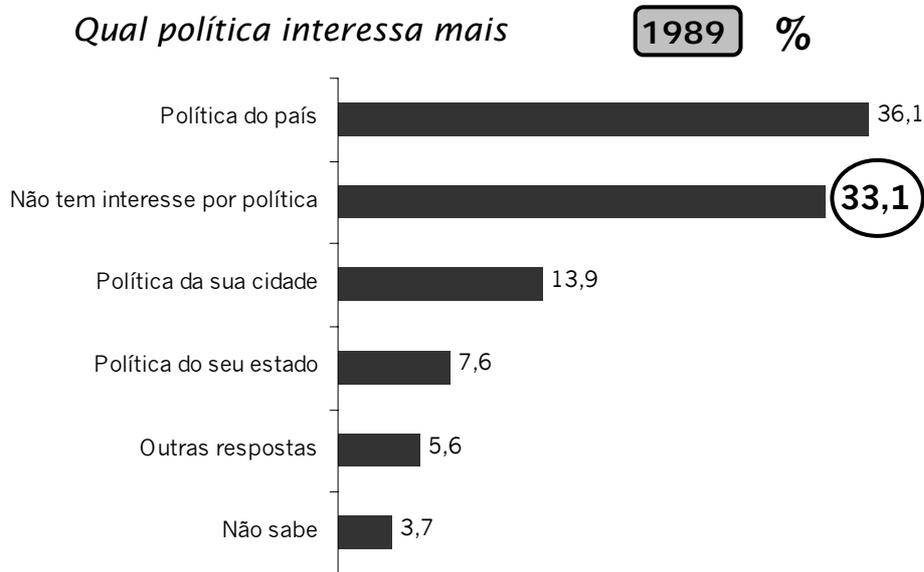
Com base em dados de quatro pesquisas realizadas nos anos de 1989, 1997 e 2006, a organização das informações deu-se na direção de mostrar que o processo de democratização promoveu ganhos importantes, embora não muito expressivos, no grau de interesse pela política, na aproximação dos indivíduos da política e na cognição de alguns termos que fazem parte do cotidiano dos cidadãos.

Em linhas gerais, os dados indicam que, nos 17 anos que separam a primeira e última pesquisa analisada, os processos de construção institucional e de definição de direitos dotaram parcelas significativas de cidadãos de referências sobre o funcionamento democrático. No entanto, a política ainda é considerada um terreno distante, e ainda é expressiva a desinformação sobre as noções de termos como cidadania, democracia, esquerda e direita.

*Editores de OP*

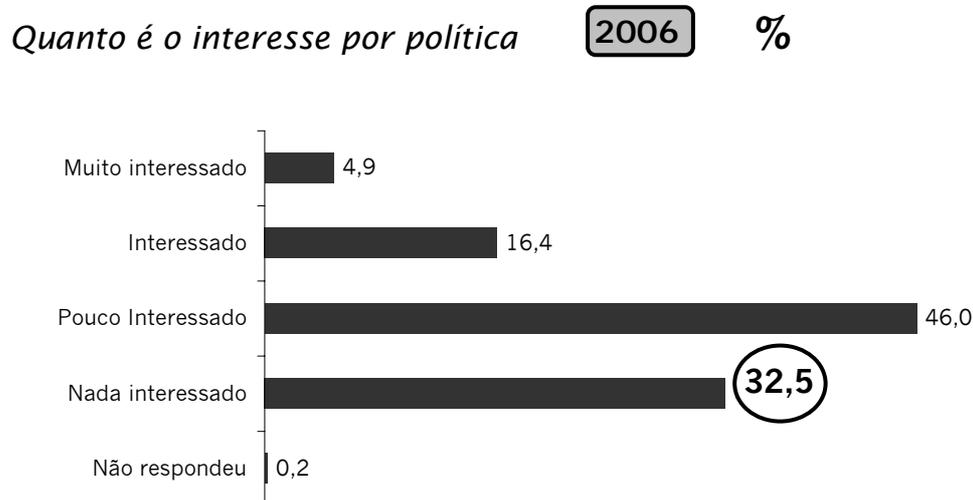
### Interesse pela política

As pesquisas apresentadas sugerem claramente que ao longo do período democrático recente a 'política' manteve lugar distante no mapa de interesses dos brasileiros. O mesmo desinteresse presente no período das primeiras eleições presidenciais do período, que abrangia 33% dos entrevistados, ficou praticamente mantido em 2006, com 32,5%.



Fonte: DATAFOLHA/BRASIL89.SET-00186

Pergunta: E quanto ao seu interesse, você diria que se interessa mais pela política:

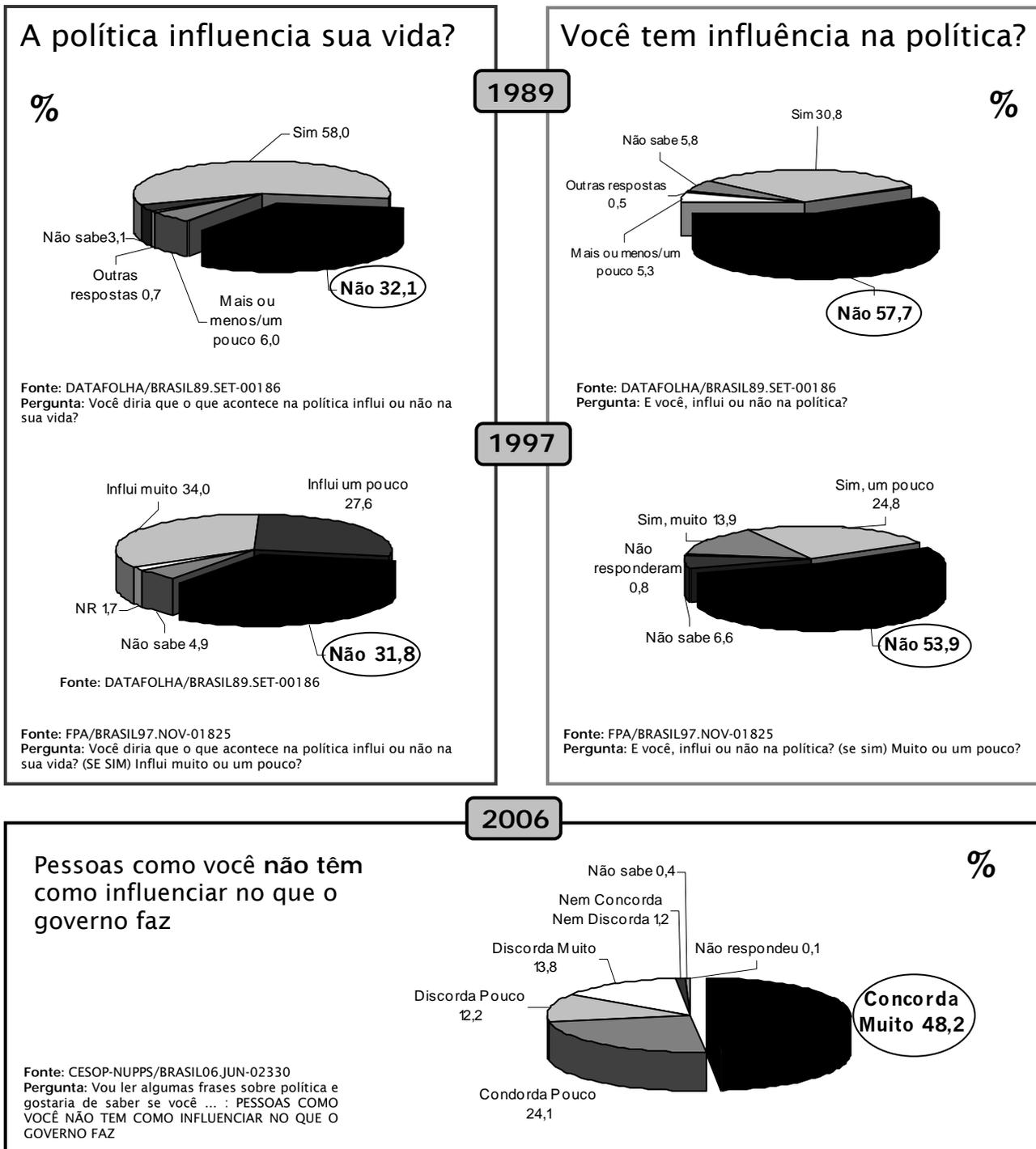


Fonte: FAPESP/BRASIL06. JUN-02330

Pergunta: E quanto ao seu interesse por política, você diria que é...

A percepção sobre o papel da política

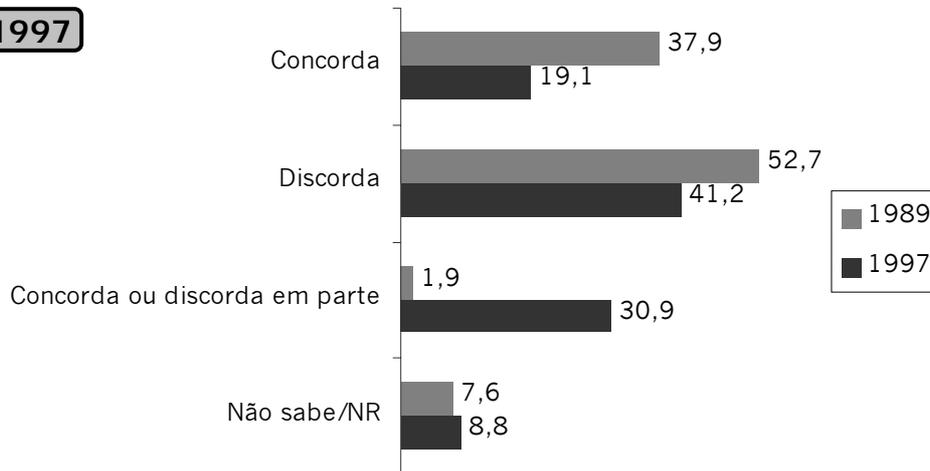
Os dados de pesquisas realizadas entre 1989 e 2006 mostram que a experiência democrática aumentou a percepção dos indivíduos sobre sua influência na política.



Os dados que apontam o desinteresse pela política e o seu distanciamento dos indivíduos ao longo do período vêm ao lado da percepção de política como atividade profissional e partidária.

*Política é uma coisa que deve ser feita apenas por profissionais, como deputados e senadores*

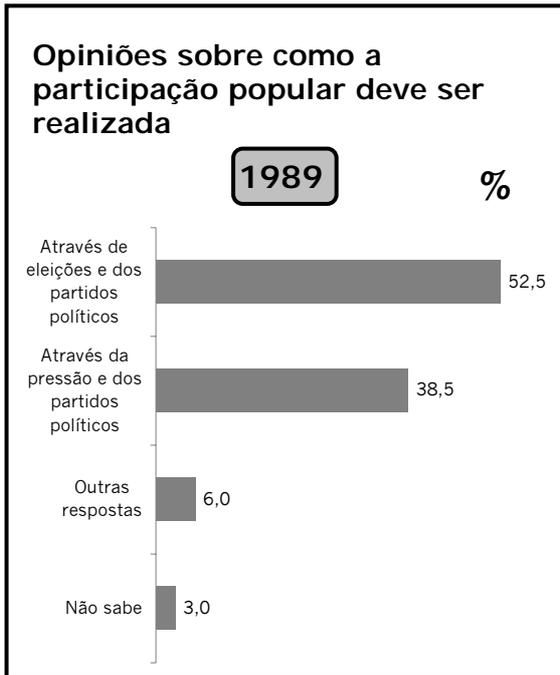
1989 e 1997



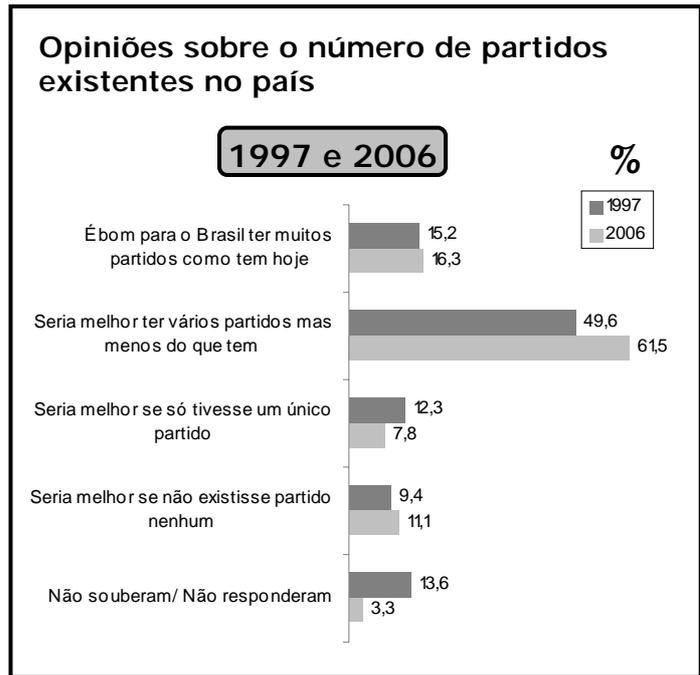
Fonte: DATAFOLHA/BRASIL89.SET-00186/ FPA/BRASIL97.NOV-01825

Pergunta: Vou ler algumas frases e gostaria que você me dissesse se concorda ou se discorda de cada uma delas: "Política é uma coisa que deve ser feita apenas por profissionais, como deputados e senadores"

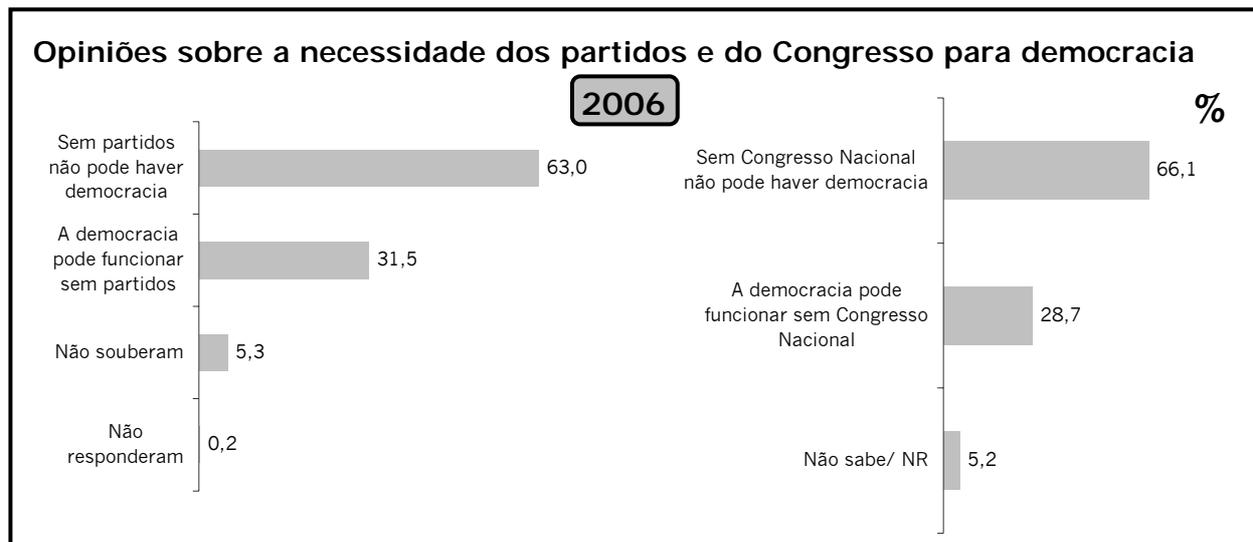
Os gráficos da página seguinte mostram que, para a maioria da população, a participação política é uma atividade própria dos partidos. Embora a percepção majoritária recente seja de que nosso sistema tem muitas agremiações, também é majoritária a ideia de que a democracia não funciona sem instituições representativas.



Fontes: DATAFOLHA/BRASIL89.SET-00186  
 Pergunta: Você acha que essa participação do povo deve ser:



Fontes: FPA/BRASIL97.NOV-01825/ FPA/BRASIL06.NOV-02483  
 Perguntas: Como você sabe, existem vários partidos políticos no Brasil. Na sua opinião:/ Hoje existem 29 partidos políticos no Brasil. Na sua opinião:

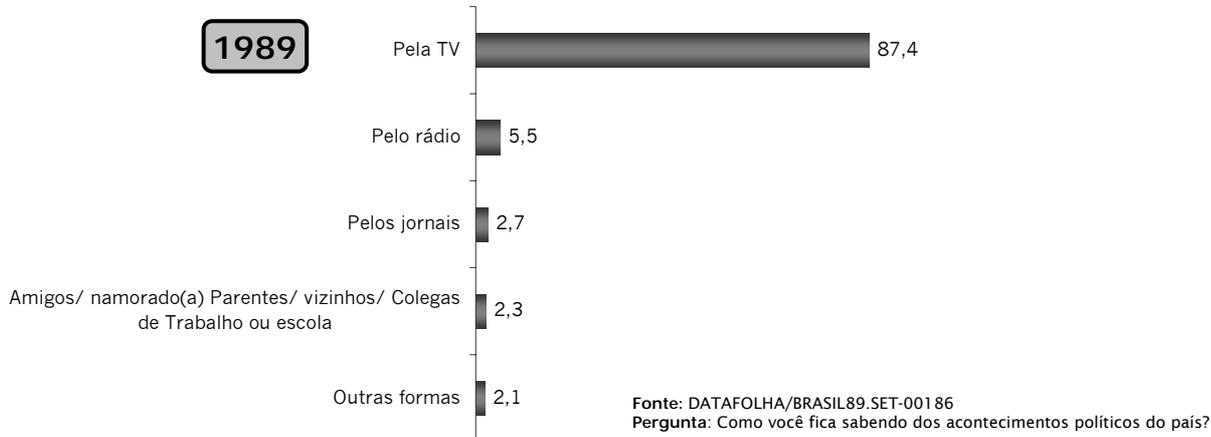


Fonte: CESOP-NUPPS/BRASIL06.JUN-02330  
 Perguntas: Tem gente que acha que sem partidos políticos não pode haver democracia, outras pessoas acham que a democracia pode funcionar sem partidos políticos. O que você acha? / O Congresso Nacional é formado por deputados federais e senadores eleitos pelo povo. Tem gente que acha que sem Congresso Nacional não pode ter democracia, enquanto outras pessoas acham que a democracia pode funcionar sem o Congresso Nacional. O que você acha?

**Informação Política**

Desde o início do período democrático recente mídia e política estão estreitamente associados, e a mídia eletrônica - a TV - predomina como fonte de informação.

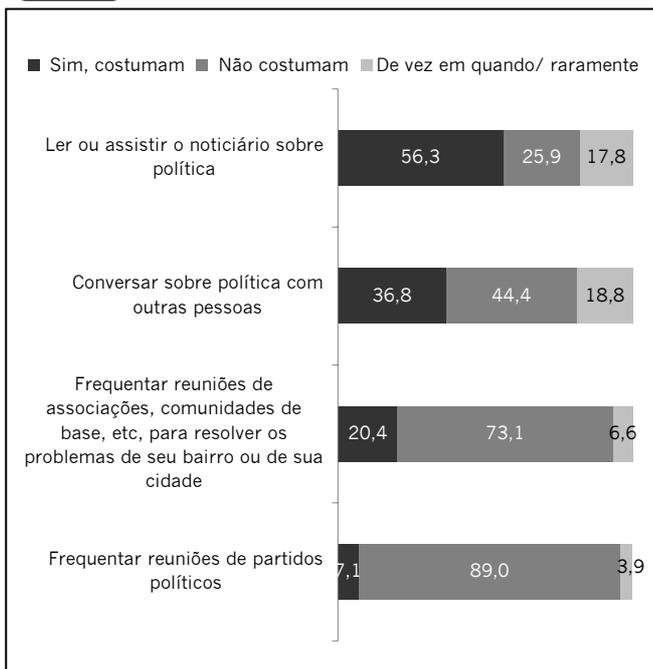
**Como os indivíduos se informam sobre política**



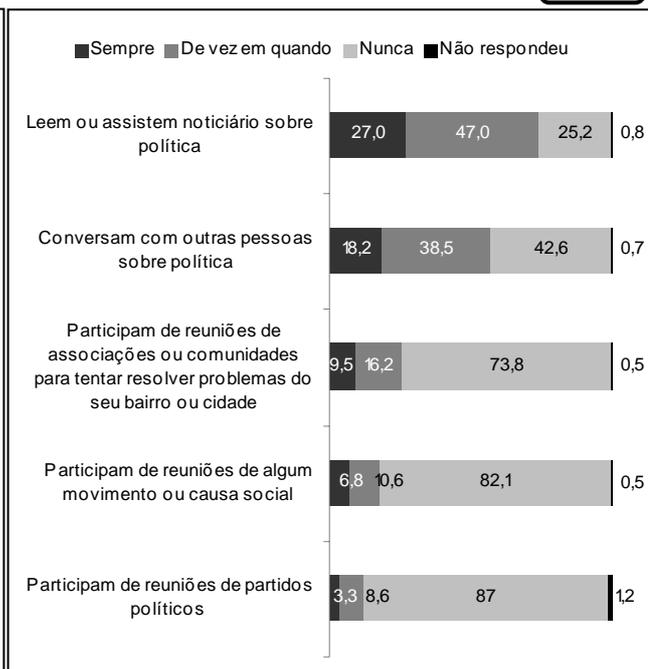
1989

**Hábitos de informação %**

1997

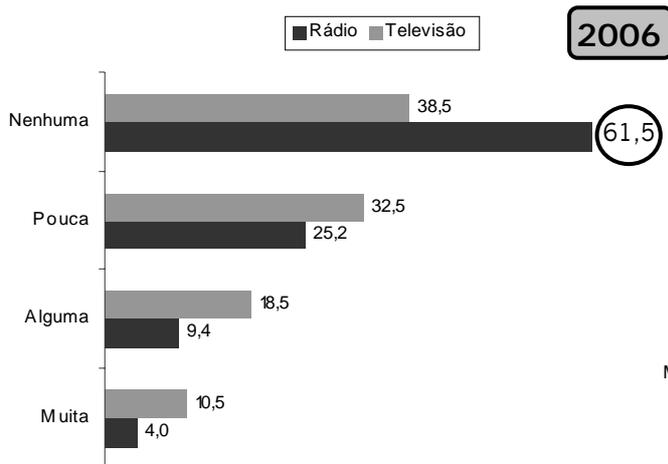


Fonte: BRASIL89.SET-00186  
Perguntas: Você costuma: Ler ou assistir o noticiário sobre política; Conversar sobre política com outras pessoas; Frequentar reuniões de associações, comunidades de base, etc. para resolver os problemas de seu bairro ou de sua cidade; Frequentar reuniões de partidos políticos (diretórios zonais ou municipais).

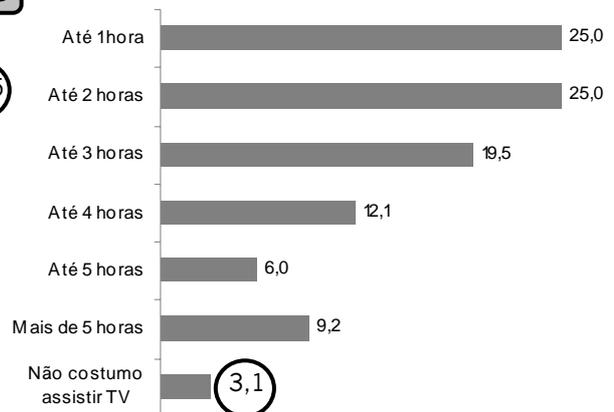


Fonte: FPA/BRASIL97.NOV-01825  
Perguntas: Lê ou assiste noticiário sobre política? Conversa com outras pessoas sobre política? Participa de reuniões de associações ou comunidades para tentar resolver problemas do seu bairro ou cidade? Participa de reuniões de algum movimento ou causa social? Participam de reuniões de partidos políticos?

Atenção às notícias sobre política



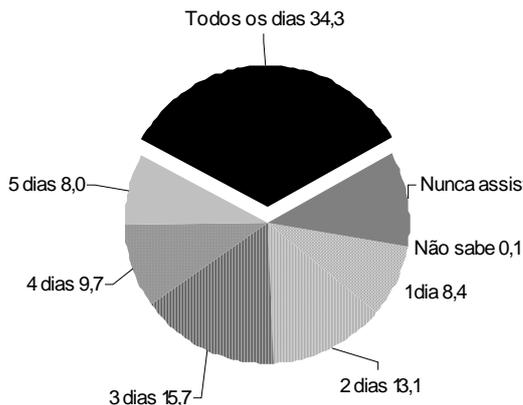
Horas diárias assistindo TV



Fonte: CESOP-NUPPS/BRASIL06-JUN-02330

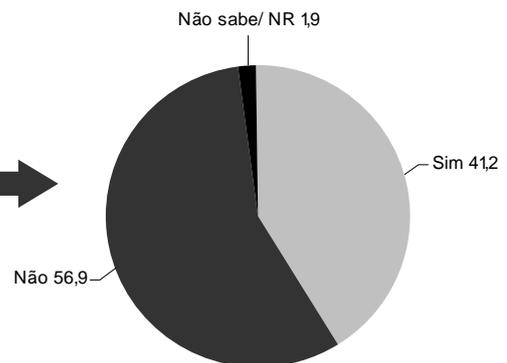
Perguntas: Na semana passada, você diria que prestou... atenção: NAS NOTÍCIAS QUE DERAM NA TELEVISÃO SOBRE POLÍTICA/ NAS NOTÍCIAS QUE DERAM NO RÁDIO SOBRE POLÍTICA/ Quantas horas por dia você costuma assistir TV?

Assistem *Jornal Nacional* (dias durante a semana)



2006  
%

Assistem outro jornal



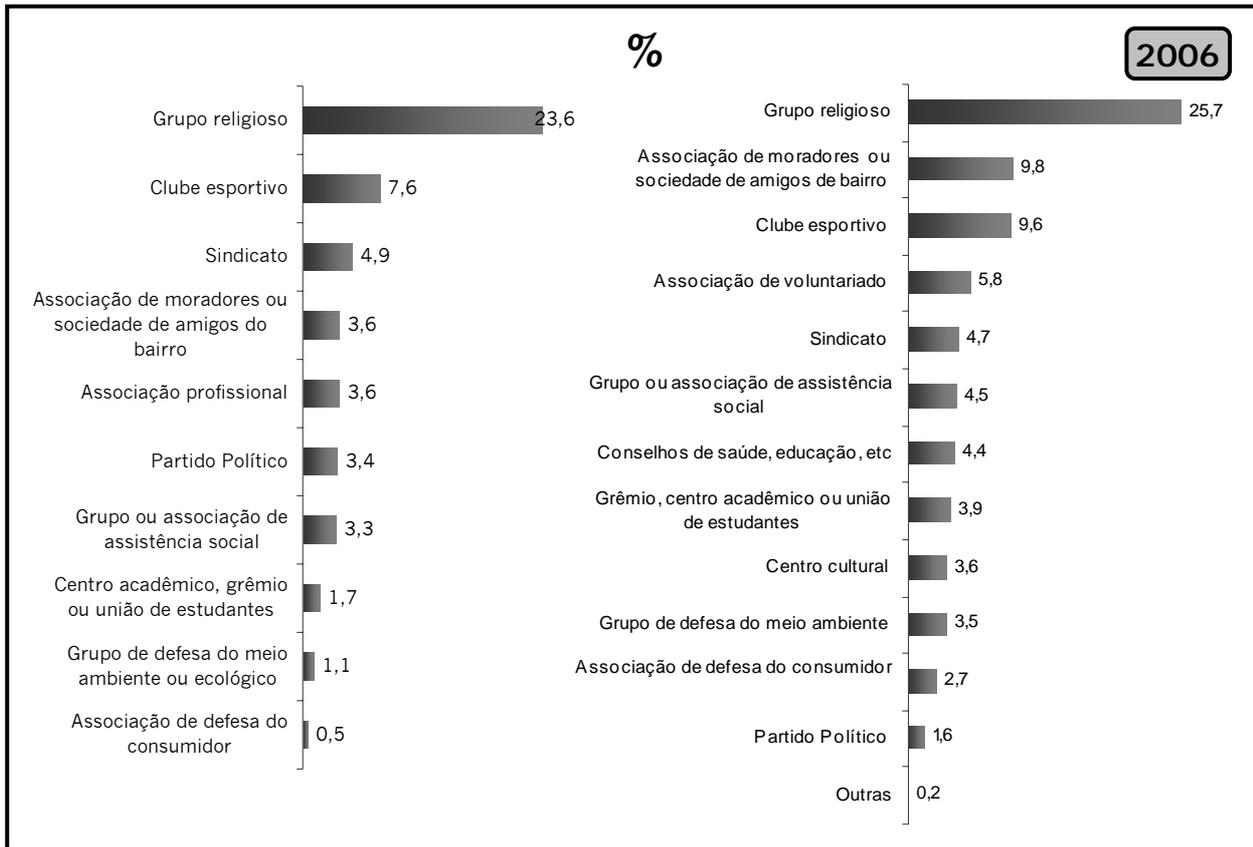
Fonte: CESOP-NUPPS/BRASIL06-JUN-02330

Pergunta: Com que frequência Você assiste o Jornal Nacional da TV Globo durante a semana?  
Se nunca assiste o Jornal Nacional, assiste outro jornal?

O número de pessoas, no entanto, que buscaram a informação política é muito pequeno. Apesar da alta audiência da TV, apenas 10% davam atenção às notícias sobre política.

## Participação em organizações

Sabemos que o associativismo e a participação em organizações colaboram para ampliar a informação política dos indivíduos. Os dados das duas pesquisas apresentadas, realizadas com uma diferença de quase dez anos, apontam a manutenção de níveis muito baixos de envolvimento. Destaca-se, positivamente, apenas a participação em grupos religiosos e, negativamente, a queda pela metade da pequena participação em partidos entre 1997 e 2006.



Fonte: FPA/BRASIL97.NOV-01825

Pergunta: Para terminar, vou falar de algumas organizações ou entidades sociais e gostaria que você me dissesse se você é ou já foi membro ou filiado a cada uma delas. Você é ou já foi membro de algum/a...

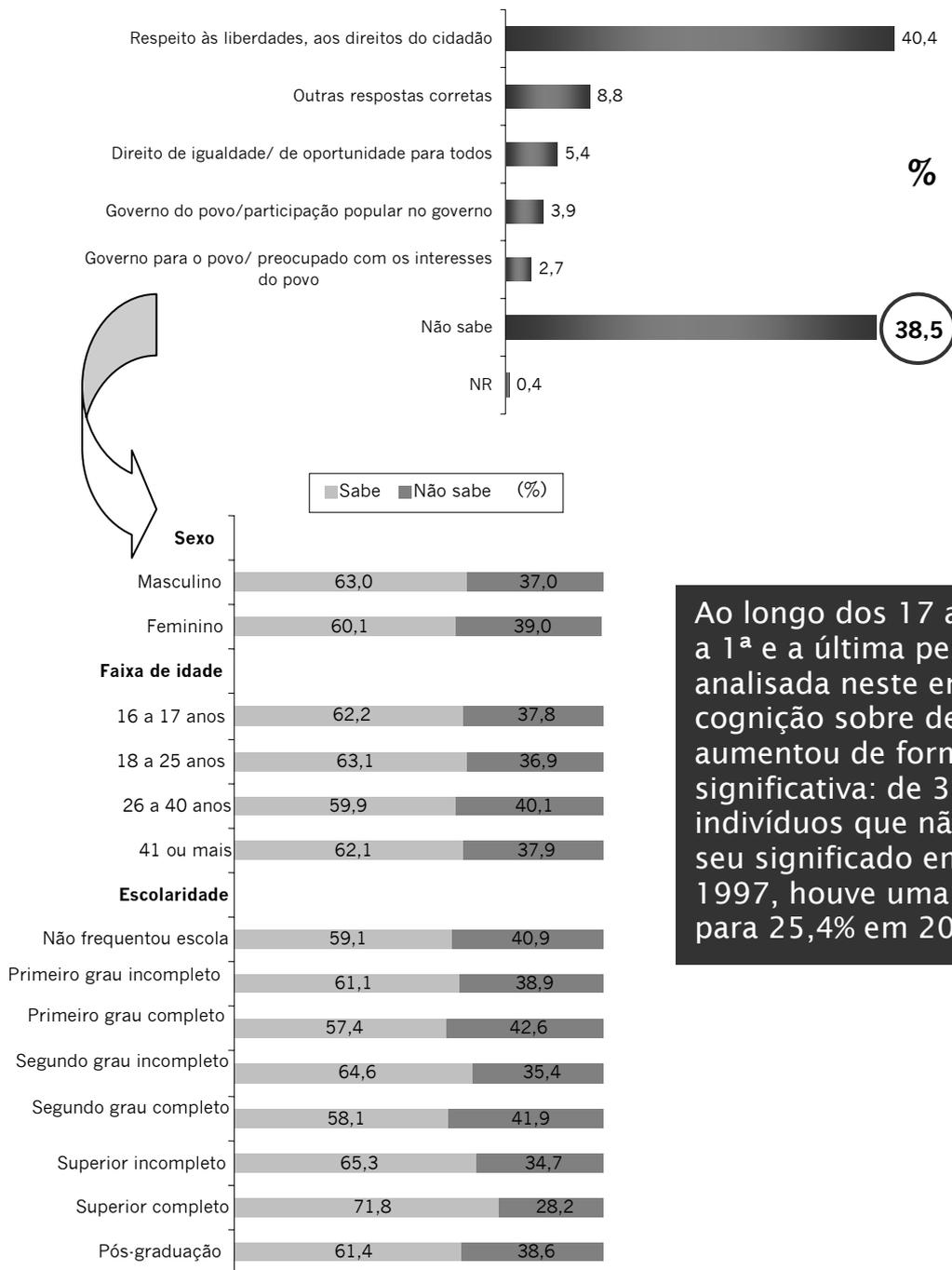
Fonte: CESOP-NUPPS/BRASIL06-JUN-02330

Pergunta: Vou citar algumas organizações e gostaria que você me dissesse se participa ou não de cada uma delas: (somente respostas "sim")

Com pequeno interesse pela política e sem interesse pela informação política, após 21 anos de democratização em 2006, os brasileiros mantinham níveis significativos de desinformação sobre temas básicos da política, como a democracia, a cidadania, direita e esquerda. É o que mostra a seção seguinte.

## O que é Democracia?

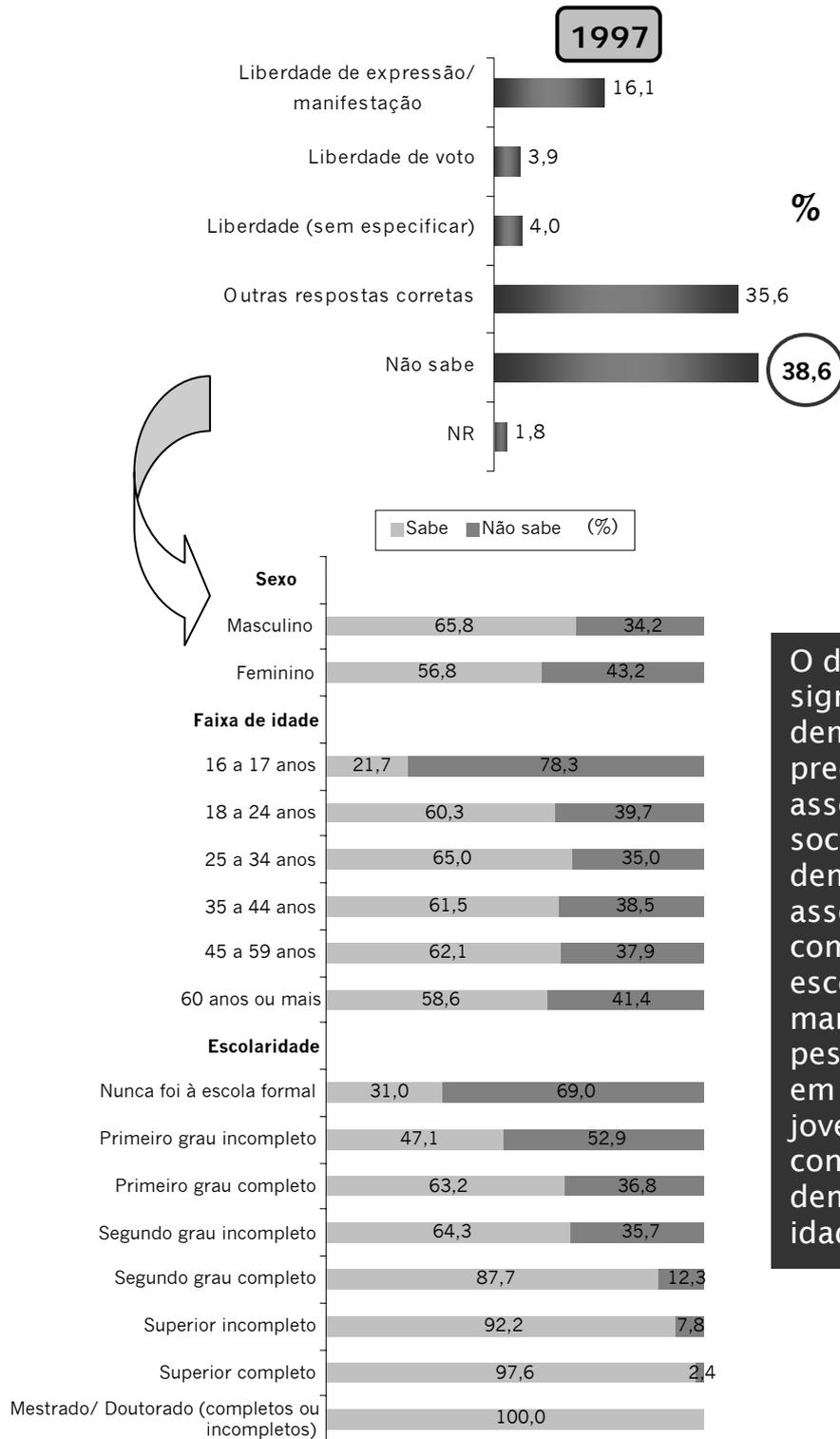
1989



Ao longo dos 17 anos entre a 1ª e a última pesquisa analisada neste encarte, a cognição sobre democracia aumentou de forma significativa: de 38,5% de indivíduos que não sabiam seu significado em 1989 e 1997, houve uma queda para 25,4% em 2006.

Fonte: DATAFOLHA/BRASIL89.SET-00186  
Pergunta: Para você, o que é democracia?

## O que é Democracia?



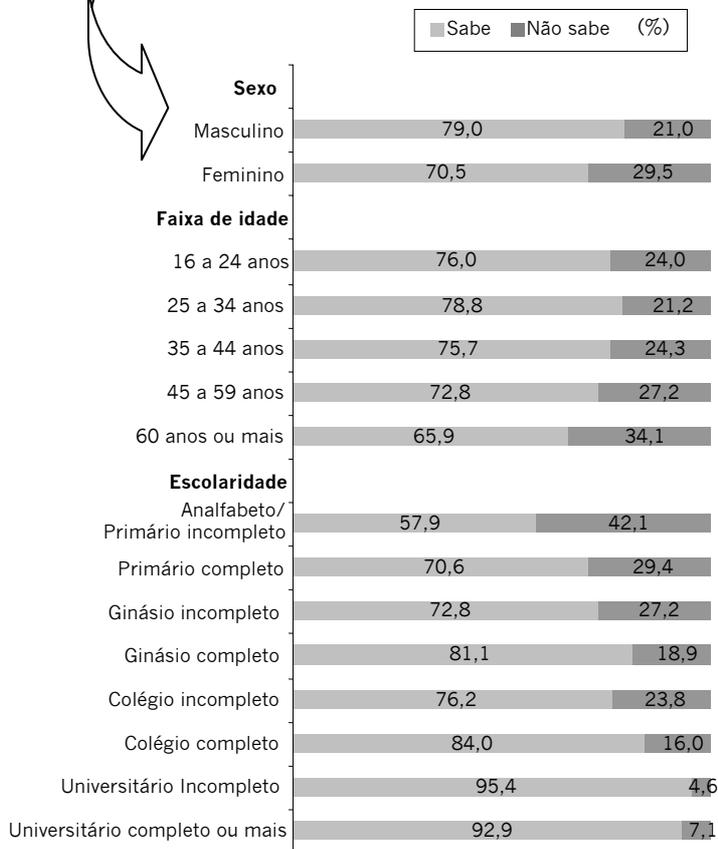
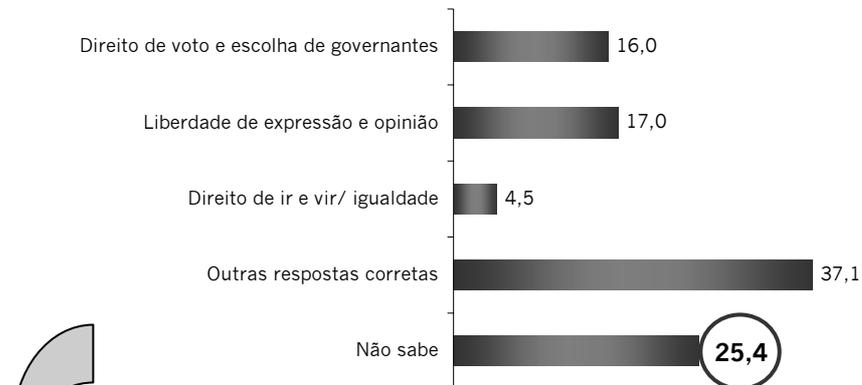
O desconhecimento do significado de democracia não esteve predominantemente associado a variáveis socioeconômicas e demográficas. A associação tradicional com menor grau de escolaridade esteve mantida nas 3 pesquisas, e apenas em 1997 os mais jovens tinham mais conhecimento que as demais faixas de idade.

Fonte: FPA/BRASIL97.NOV-01825

Pergunta: Agora vamos falar um pouco sobre democracia. Para você, o que é democracia?

## O que é Democracia?

2006

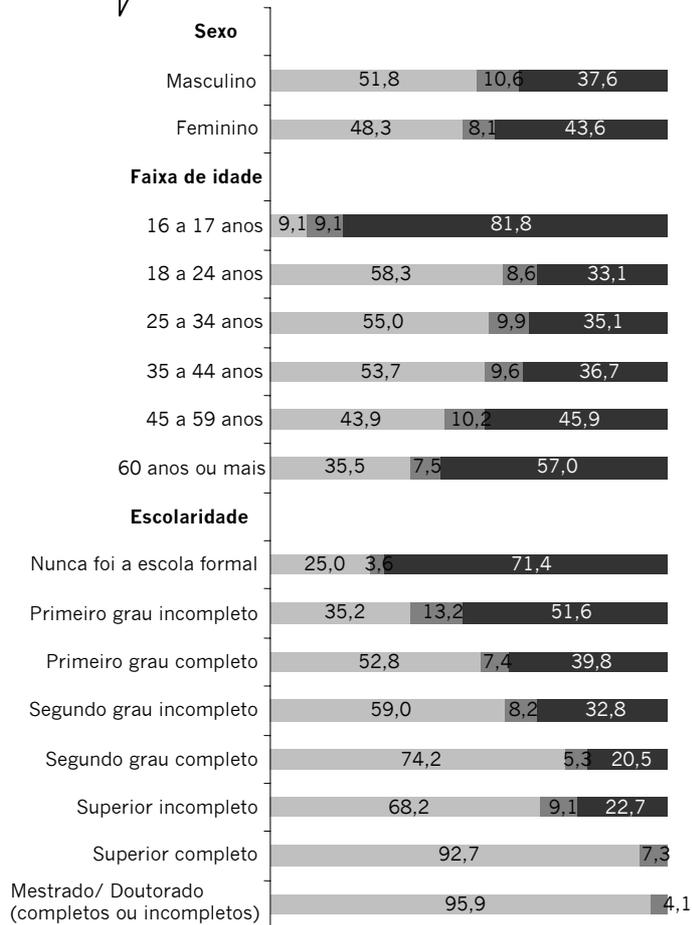
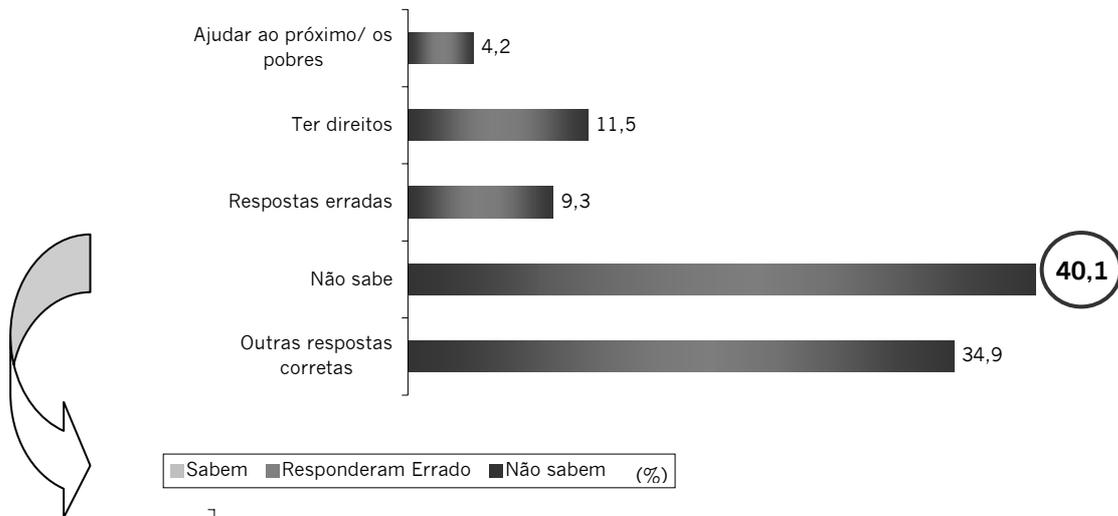


Para os indivíduos que conheciam o significado de democracia nesse período entre pesquisas, a associação com liberdades e direitos predomina.

Fonte: CESOP-NUPPS/BRASIL06.JUN-02330  
Pergunta: O que você acha que é uma democracia?

O que é cidadania?

1997

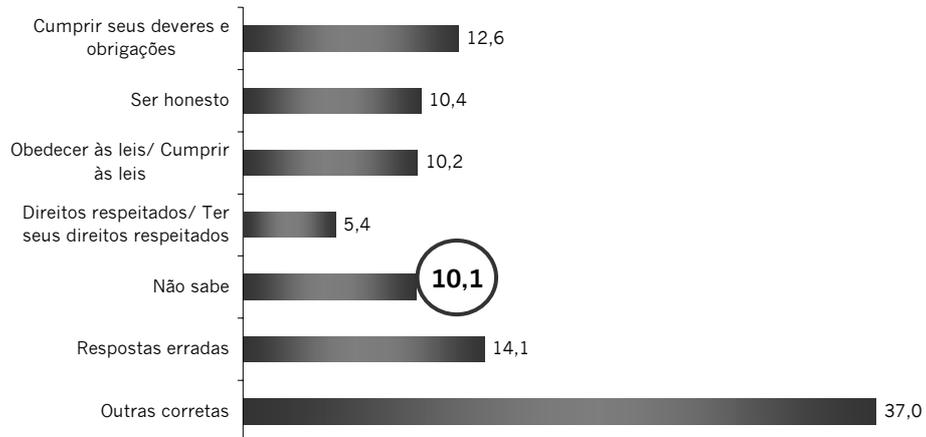


Nas pesquisas realizadas em 1997 e 2006 foi aplicada questão aberta sobre o significado de cidadania. A queda do desconhecimento sobre esse termo entre as duas pesquisas é notável: de 40% para 10%. A noção geral sobre o termo, em ambas as pesquisas, estava associada a direitos.

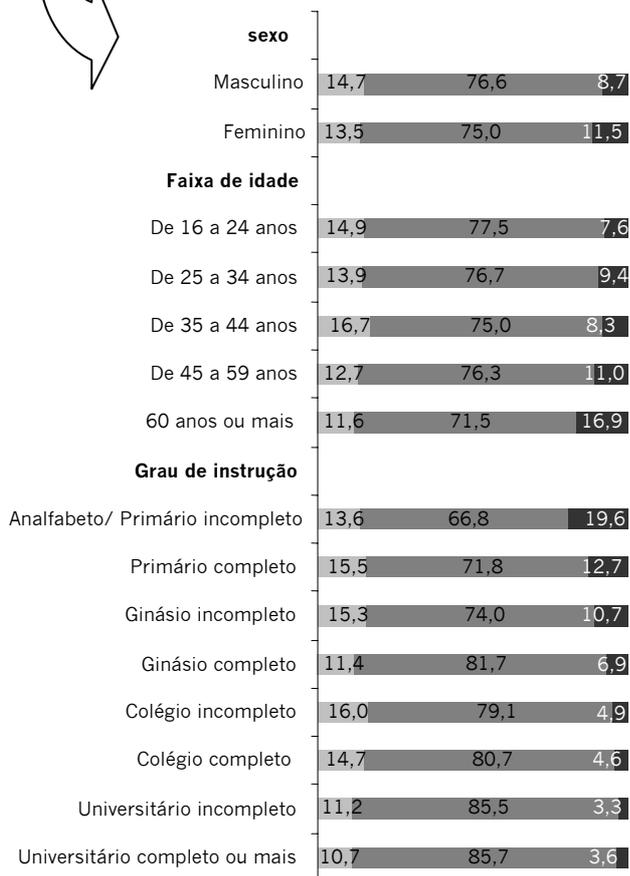
Fonte: FPA/BRASIL97.NOV-01825  
 Pergunta: Agora vamos falar um pouco sobre democracia. Para você, o que é democracia?

## O que é Cidadania? %

2006



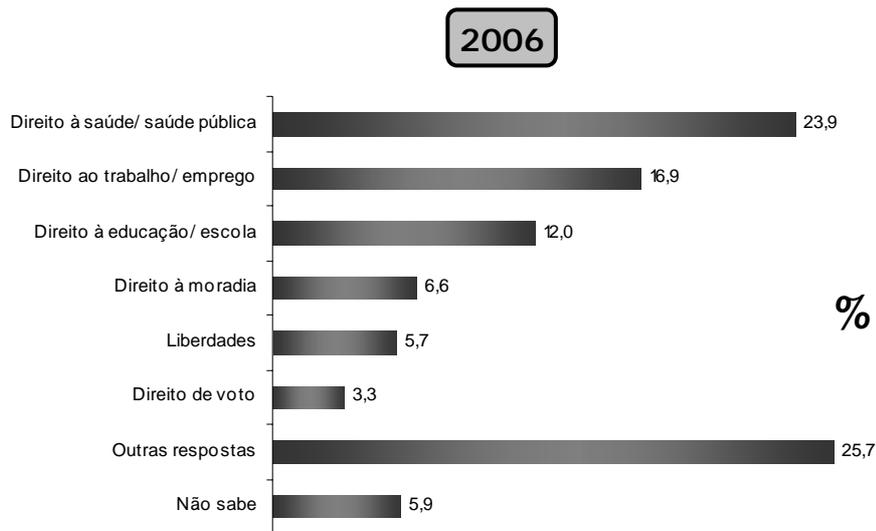
■ Respostas erradas ■ Sabe ■ Não sabe %



As associações entre o desconhecimento do termo e variáveis socioeconômicas e demográficas acompanham a tendência para a cognição sobre o termo "democracia"; são os menos escolarizados os que representam maior porcentagem de respostas "não sabe". Em 2006, as diferenças entre faixas de idade observadas em 1997, desaparecem.

Fonte: CESOP-NUPPS/BRASIL06.JUN-02330  
Pergunta: E para você, o que é ser cidadão?

## Direitos mais importantes dos brasileiros



Fonte: CESOP-NUPPS/BRASIL06.JUN-02330

Pergunta: Quais os direitos mais importantes dos brasileiros?

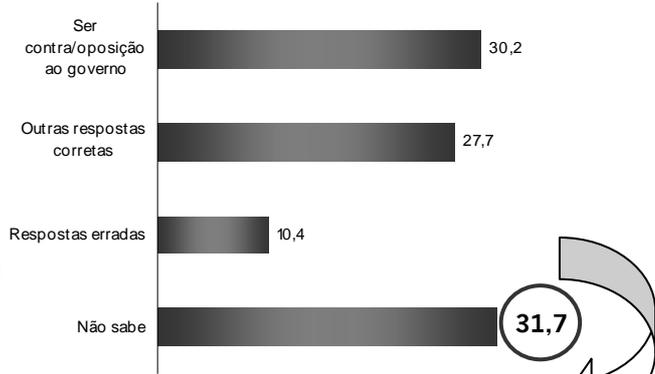
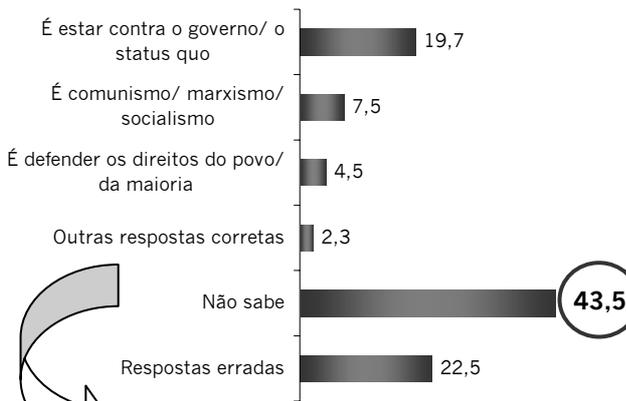
Na pesquisa de 2006, a investigação sobre o conhecimento de direitos pelos brasileiros foi aprofundada e identificou que, ao lado do significativo conhecimento do termo “cidadania”, os entrevistados consideravam os direitos sociais como os mais importantes.

O processo de democratização ampliou a cognição sobre vários temas e assuntos da política. Os *surveys* de cultura e política sempre atestaram a dificuldade na apreensão dos conceitos de esquerda e direita. Os gráficos das próximas páginas mostram como o conhecimento desses termos aumentou entre 1989 e 1997.

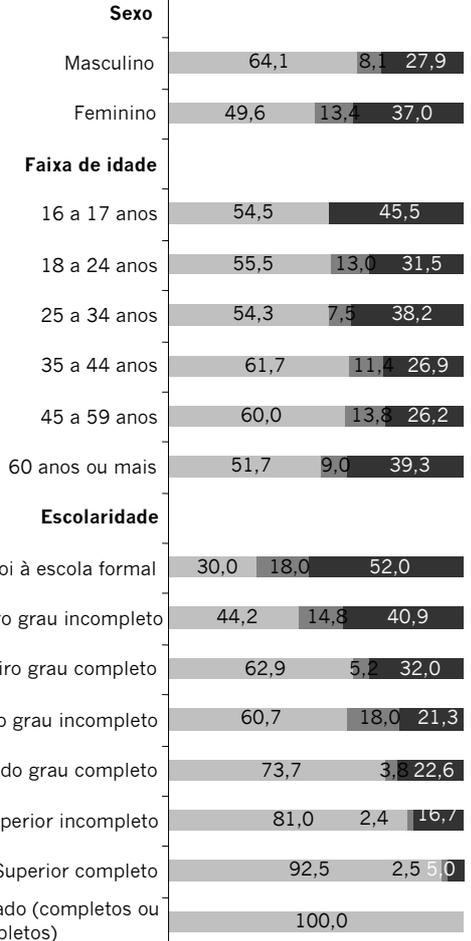
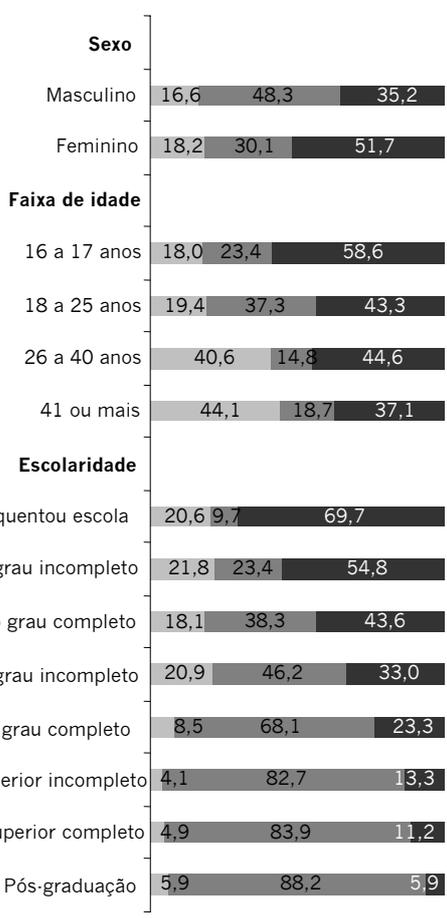
O que é esquerda? %

1989

1997



■ Sabe ■ Respostas erradas ■ Não sabe %



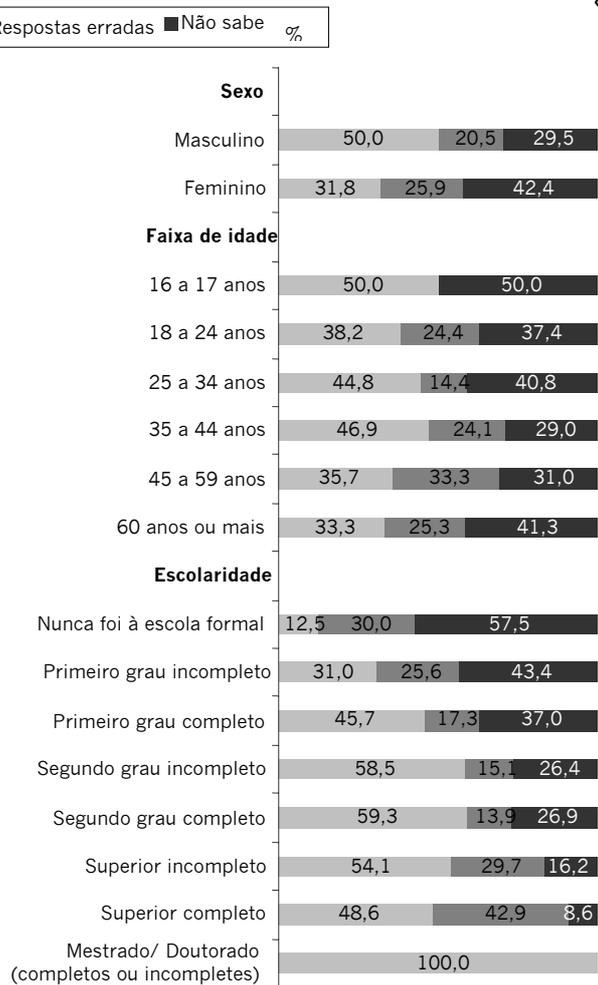
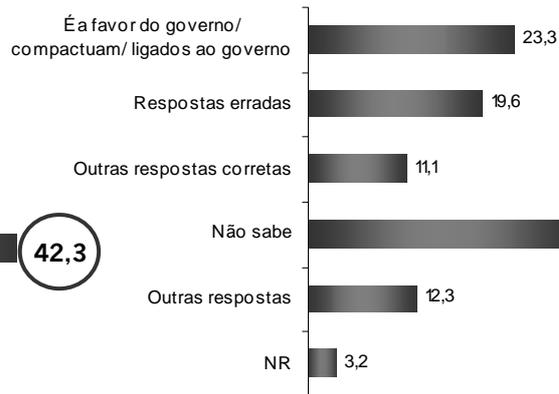
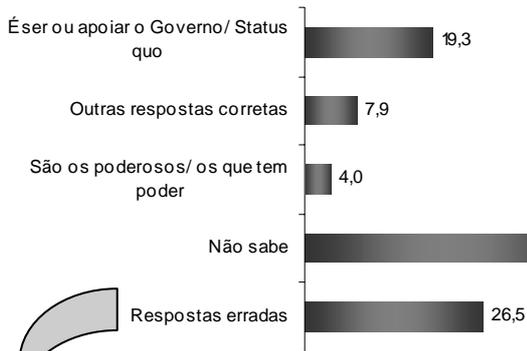
Fonte: DATAFOLHA/BRASIL89.SET-00186/ FPA/BRASIL97.NOV-01825

Perguntas: Em outras palavras, o que é para você ser de Esquerda?/ Na sua opinião qual é a diferença que existe entre a esquerda e a direita na política? Para você, o que é ser de esquerda na política?

O que é direita? %

1989

1997



Fonte: DATAFOLHA/BRASIL89.SET-00186/ FPA/BRASIL97.NOV-01825

Perguntas: Na sua opinião, qual é a diferença que existe entre a esquerda e a direita na política? Para você, o que é ser de esquerda na política? / Para você, o que é ser de direita na política?

## Fichas Técnicas

Nº da pesquisa (CESOP)	Data	Tamanho da amostra (nº de entrevistas)	Universo	Tipo de amostra
<b>DATAFOLHA – CEDEC - Cultura Política</b>				
00186	03/09/1989	2083	Eleitores do Brasil	A pesquisa do Datafolha é um levantamento por amostragem estratificada por sexo e idade com sorteio aleatório dos entrevistados,
<b>FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO - Cultura Política e Cidadania I</b>				
01825	21/11/1997	4935	Eleitores do Brasil	Pesquisa quantitativa com 4.935 entrevistas pessoais e domiciliares, questionários estruturados distribuídos em 226 municípios, atingindo 25 das 27 unidades da Federação (Amapá e Roraima foram excluídos do levantamento em função do peso residual de seu eleitorado <i>versus</i> o custo elevado da coleta naquelas regiões).
<b>FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO - Cultura Política e Cidadania I</b>				
02483	10 - 16/03/2006	2379	Eleitorado Brasileiro com 16 anos de idade ou mais, residente nas áreas urbana e rural.	Pesquisa quantitativa com 2379 entrevistas pessoais domiciliares. Amostragem probabilística nos primeiros estágios (sorteio dos municípios, dos setores censitários, dos quarteirões e dos domicílios), com controle de quotas de sexo e idade no estágio final (seleção do indivíduo). Distribuição geográfica em 153 municípios de 25 estados, de todas as regiões do país, estratificada por localização (capitais, regiões metropolitanas e interior) e pelo porte dos municípios (divisão em tercís: pequenos, médios e grandes).

## Fichas Técnicas

Nº da pesquisa (CESOP)	Data	Tamanho da amostra (nº de entrevistas)	Universo	Tipo de amostra
<b>CESOP – NUPPS A Desconfiança dos Cidadãos Brasileiros nas Instituições Democráticas</b>				
02330	1 - 15/06/2006	2.004	População brasileira acima de 16 anos	<p>Amostra representativa nacional com 2.004 entrevistas pessoais, de tipo probabilística em 3 estágios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• primeiro estágio - seleção de 146 unidades primárias ou municípios segundo região e grupos de IDH, proporcionais ao tamanho; 30 desses municípios foram auto-representativos, 19 capitais de estado e 11 áreas metropolitanas; 116 municípios foram selecionados aleatoriamente.</li> <li>• segundo estágio - seleção de setores censitários</li> </ul> <p>terceiro estágio - seleção de domicílios dentro dos setores censitários baseados em quotas de sexo, idade, escolaridade e PEA/não PEA, tal como definido na PNAD2004 (IBGE)</p>

Banco de Dados Cesop: <<http://www.cesop.unicamp.br/site/htm/busca.php>>

# OPINIÃO PÚBLICA

June 2011

Vol. 17, nº 1

ISSN 0104-6276

## CONTENTS

	<i>Pág.</i>
<i>Still Connected : The Workers' Party (PT) and its links to civil society</i> Oswaldo Amaral	01
<i>Redesigning the Brazilian electoral map: a proposal of incremental electoral reform</i> Octavio Amorim Neto Bruno Freitas Cortez Samuel de Abreu Pessoa	45
<i>'Political Science' against democracy: the building of a tradition</i> Álvaro Bianchi	76
<i>The HGPE as a party resource in Brazilian proportional elections : an instrument of content analysis</i> Emerson Urizzi Cervi	106
<i>Corruption and institutional change in Brasil, 1988-2008</i> Sergio Praça	137
<i>Political participation and its effects on public policies: a critical analysis</i> Alexander Cambraia N. Vaz	163
<i>Recognition and (what?) deliberation</i> Ricardo Fabrino Mendonça	206
<i>The National Conferences in the policy agenda of the Brazilian federal government (2003-2010)</i> Viviane Petinelli	228
<i>TENDÊNCIAS Data Report</i> Editors of "Opinião Pública"	251



OPINIÃO PÚBLICA  
Campinas  
Vol. 17, nº 1 p.01-269  
2011 June  
ISSN 0104-6276





ISSN 0104-6276